



Colloque EHESP, ENA et INET

Fonctions Publiques en changement Penser les enjeux et défis de la Fonction Publique et y préparer les hauts fonctionnaires

Espace Van Gogh (Paris)
Jeudi 17 novembre 2016

Ouverture

Nathalie Loiseau
Directrice de l'ENA

Bonjour à tous. Nous sommes présents ce matin pour ce colloque qui représente une première collaboration entre les trois écoles EHESP, ENA et INET, afin de réfléchir à l'avenir des trois versants de la fonction publique. Ceci devrait être naturel et nous sommes très heureux, tous les trois, d'avoir pu vous proposer cette journée de réflexion. Les écoles de service public ont beaucoup à s'apporter mutuellement, à travers un dialogue sur la formation et sur les statuts, ainsi que par une participation aux débats sur l'avenir de l'action publique. Nous sommes, en l'occurrence, convaincus que cette action publique n'a jamais été aussi complexe, attendue et, parfois, critiquée. Cette réflexion revêt donc un intérêt particulier. La réunion des trois écoles représente déjà des barrières que nous avons surmontées. Nous croyons beaucoup en la pertinence d'une intervention des praticiens des trois versants de la fonction publique, ainsi que des universitaires. Je les remercie d'ailleurs de leur présence aujourd'hui. La fonction publique n'est la propriété de personne et la livre au regard des uns et des autres apporte une grande richesse, d'autant plus accentuée par la participation d'un intervenant italien pour pouvoir bénéficier de sa vision. Nous sommes un pays hexagonal, de par sa géographie, mais aussi parfois de par notre format mental.

Pour conclure, je tiens à remercier tout particulièrement au commissaire de la fonction publique et, au travers de son Directeur général, à la Ministre qui nous a soutenus. Je remercie également à Jacky Richard qui met à notre profit sa longue expérience dans l'administration, son dynamisme et son engagement dans ce cadre.

Véronique Robitaille
Directrice de l'INET

Je suis également très heureuse de la tenue de ce colloque. Il existe nombre de débats sur la pertinence de trois fonctions publiques. Je tiens donc à préciser publiquement que l'on s'entend très bien. Nous sommes ravis de notre diversité et conscients de nos responsabilités, ainsi que de nos points communs. Il faut se servir de cette richesse pour en faire une force. Dans Le Monde, il est indiqué que la France a laissé le secteur privé s'occuper du *management*. En réalité, ce n'est pas si évident ; pour les grandes administrations, il existe aussi de grands enjeux, notamment en termes de *management*, qui surpassent les projections que l'on peut effectuer, du fait de nos responsabilités sur les enjeux et les valeurs républicaines. Ceci se traduit par une complexité supplémentaire et un engagement qui suscite des actions, mais aussi la passion et la volonté d'innover. Je vous remercie pour votre présence.

Laurent Chambaud
Directeur de l'EHESP

Je tiens à remercier l'équipe en charge de l'organisation du colloque, composée de personnes des trois écoles. Ceci montre que nous avons également assuré ensemble la préparation de cette journée. Nous avons fait en sorte que ce colloque suscite des premières réflexions sur les sujets que l'on souhaitait aborder aujourd'hui. Force est de souligner le dynamisme des fonctions publiques en France. La réflexion, qui portera sur le sens de l'évolution des fonctions publiques, doit aussi émaner de nos propres écoles et de nos réseaux. Dans ce cadre, ce colloque revêt un intérêt particulier puisqu'il s'agira de commencer à travailler avec le monde universitaire sur l'évolution des fonctions publiques en

Fonctions Publiques en changements

France. Nous avons besoin de ce type de travaux, qui s'avèrent insuffisants. Cette initiative devrait nous permettre d'inciter les chercheurs à s'intéresser à ce sujet. Enfin, je tiens à remercier la CASDEN qui nous a permis d'organiser ce colloque. Je vous remercie.

Jacky Richard
Conseiller d'État

Bonjour à tous. Je remercie les trois Directeurs de l'ENA, l'INET et l'EHESP, d'avoir pris cette belle initiative. Il faut excuser l'absence de la Ministre, en déplacement à Lyon. Ceci ne pouvait être prévu au moment où ce programme a été arrêté.

J'ai accepté d'animer ce colloque pour deux raisons. D'une part, les événements permettant de réunir les trois fonctions publiques ne sont pas très fréquents. L'idée d'une réflexion concertée sur ces trois fonctions publiques en mouvement a suscité mon intérêt. D'autre part, cette idée provenait des écoles. En termes de responsabilité, nous avons toujours un regard attentif sur ces lieux de production de savoir et de formation. La collaboration proposée aujourd'hui est, à mon sens, un signal très fort. En outre, lorsque j'étais Directeur général de la fonction publique, j'ai contribué au lancement du réseau des écoles de service public. Cela n'a d'ailleurs pas toujours été simple.

Le thème évoqué ce jour, « *Les fonctions publiques en changements* », soulève une formulation intéressante. Existe-t-il une fonction publique, un espace public, ou trois fonctions publiques et, plus précisément, la fonction publique avec ses trois versants ? Les différences et divergences qui caractérisent la fonction publique ne sont-elles pas plus fortes que ce qui les unit ? Personnellement, je ne le pense pas, mais ce n'est pas si évident en tout état de cause. Le colloque aura vocation à infirmer ou confirmer cette interrogation et, plus globalement, à apporter des éléments à ce débat. Ce n'est de l'intérêt de personne de masquer les différences de ces trois fonctions publiques. Au contraire, la reconnaissance de leurs particularités doit être approfondie pour les dépasser autour d'actions orientées vers le *management* et la reconnaissance des valeurs. Avant de parvenir à ce résultat, il convient de procéder à quelques détours pour comprendre l'enjeu. Il s'agit donc d'identifier les particularités pour dégager des dynamiques communes et des convergences.

Les spécificités des trois fonctions publiques sont bien connues, mais j'estime qu'elles sont plutôt bénéfiques. Par exemple, l'approfondissement de la décentralisation et la libre administration d'une collectivité territoriale induisent les tensions existantes, vis-à-vis de la fonction publique territoriale, et qu'il faut reconnaître pour les dépasser. Les mutations que connaît l'hôpital public, tant dans son organisation que dans sa gouvernance et ses financements. Ces mutations extrêmement profondes font que la fonction publique hospitalière est concernée par des défis importants. S'agissant de la fonction publique de l'État, les contraintes budgétaires et la question récurrente des effectifs entraînent, pour son organisation centralisée, sa déconcentration et la place donnée aux opérateurs, des mutations très sensibles. Finalement, alors que la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière se caractérisent par une grande homogénéité interne, en termes de GRH, de leurs métiers et de leurs fonctions statutaires, la fonction publique d'État reste marquée par une hétérogénéité des corps et des métiers, historiquement justifiée, et de fait, un appareil plus lourd à manœuvrer et à réformer. Les modes d'organisation et de production de service public, dans chacun de ces trois versants, sont sensiblement différents. L'hôpital public se caractérise par un modèle économique très « concurrentiel » et sous l'impact des contraintes imposées par l'Assurance Maladie, ce qui induit des conséquences prégnantes en matière de GRH, tant en termes de coûts que d'attractivité. Le modèle territorial, quant à lui, doit concilier un cadre institutionnel, voire constitutionnel, des collectivités, avec un service de proximité rendu à l'utilisateur, sous-tendant un certain nombre de difficultés. Les élus et les employeurs, à savoir les responsables et les collectivités

territoriales, doivent répondre à un véritable défi, en respectant un cadre statutaire de fonction publique. Il existe régulièrement des tensions pour s'affranchir de ce cadre de manière détournée. La fonction publique territoriale connaît donc également de très fortes tensions entre les normes, de plus en plus contestées, les dotations relativement réduites et un cadre statutaire estimé rigide. De son côté, la fonction publique d'État se fonde sur un modèle vertical, fondamentalement ministériel, pour ne pas dire directionnel dans certains Ministères, et fortement centralisé, malgré d'importants efforts de déconcentration et les effets positifs de la contrainte budgétaire (mutualisation, inter-ministériarité, reconnaissance des opérateurs). Ces trois spécificités impactent donc le système de gestion des Ressources Humaines, qui doit s'adapter aux contraintes et aux tensions.

A mon sens, les rapprochements des trois versants de la fonction publique sont moins d'ordre juridique que des rapprochements fondés sur l'opérationnel et sur une approche commune des impératifs managériaux et de déontologie au sens large du terme. Cette dernière notion regroupe l'ensemble des valeurs de service public, qui unissent les trois versants. Dans ce domaine, sur l'approche managériale et des valeurs, nous avons tout de même progressé significativement. La fonction publique est marquée par deux temps : le temps court et le temps long. Le temps court doit être géré, notamment par Thierry, avec sagacité et dynamisme, tandis que le temps long a induit différents jalons et des graines qui ont prospéré.

En commun, nous avons progressé significativement. Sur la réforme de l'évaluation par exemple, celle-ci était, il y a quelques années, toujours conçue sous l'empire d'un décret du 14 février 1959. Les pères conceptuels des trois versants de la fonction publique n'avaient pas estimé possible ou opportun de modifier les règles de notation. Aussi la démarche de remplacement de ce système ne s'est-elle pas avérée simple. Il a fallu procéder par étape et, depuis, ce dispositif d'évaluation a pu évoluer. De même, l'avancement à l'ancienneté nous plaçait tous dans un état de lâcheté collective et il était difficile de différencier les manières de servir dans le cadre d'un pacte social conclu avec les organisations représentatives des personnels. En réalité, la responsabilité incombait à l'employeur qui n'avait pas effectué son travail. Depuis 15 ans, il n'est plus tabou d'évoquer la reconnaissance et le mérite. Par ailleurs, le développement des répertoires de métiers n'existaient pas auparavant. La FPT et la FPH étaient en avance par rapport à la FPE. Certes, cela était plus simple, au regard de la structuration des métiers, mais la FPE s'y est mise depuis et il est souligné une véritable homogénéité des trois répertoires, ce qui simplifie les mobilités. Il en est de même pour la connaissance de l'emploi public. Rappelons qu'en 1999, la Cour des comptes avait édité un rapport sanglant et qui mettait en exergue la méconnaissance du nombre de fonctionnaires et d'emplois.

Ainsi, le modèle de la FPE, qui était la matrice, a considérablement évolué, prenant conscience qu'il ne s'agissait plus d'un modèle. Il a emprunté à la FPT nombre d'éléments positifs comme la diminution du nombre de corps, la référence à des cadres de fonction et d'emploi. En 10 ans, le nombre de corps dans la FPE a été divisé par trois.

Pour conclure, la GRH est au cœur de la stratégie d'adaptation des organisations. Il est temps de franchir une nouvelle étape, non plus uniquement pour la recherche d'une convergence juridique, mais dans de nouvelles formes de rapprochement entre les trois fonctions publiques, plus directement opérationnelles, pour les employeurs comme pour les agents, ainsi que les organisations représentatives du personnel. Il conviendrait également de rapprocher les appareils de formation initiale et continue.

Il faut inciter la mise en mouvement et en changement les fonctions publiques, en commençant par leur encadrement. Rien ne serait pire que la recherche du *statu quo*, car notre espace public est confronté à un impératif d'efficacité, de qualité et d'exemplarité. Cette mise en perspective de nos travaux me semblait nécessaire. Je vous remercie.

Fonctions Publiques en changements

Trois tables rondes sont prévues aujourd'hui. Deux grands témoins interviendront, par ailleurs, pour débattre de ces questions. J'en profite pour remercier les organisateurs et toutes les personnes qui ont préparé ce colloque.

J'accueille dès à présent le premier grand témoin, Edoardo Ongaro.

Conférence : Grandes tendances dans l'évolution des fonctions publiques à l'étranger

Professeur Edoardo Ongaro

Professor of International Public Services Management, Northumbria University, Newcastle

Jacky Richard

Nous sommes très heureux de vous accueillir. Edoardo Ongaro est un professeur italien en *management* public à l'université Northumbria à Newcastle depuis 2011. Auparavant, il a exercé sa fonction de professeur à la Bocconi School of Management. Docteur de la London School. Ses recherches se sont notamment focalisées sur les analyses comparées du *management* public dans les différents pays développés et c'est pourquoi nous l'avons invité aujourd'hui. Il est, par ailleurs, président de l'EGPA (European Group of Public Administration). Il parle couramment l'italien, l'anglais, le français et l'espagnol.

Edoardo Ongaro

Professor of International Public Services Management, Northumbria University, Newcastle

Bonjour à tous. Je vous remercie pour l'honneur que vous m'accordez en participant à cette journée et pour la confiance donnée en laissant intervenir un professeur d'université italien, qui travaille au Royaume-Uni pour un discours en français. Je remercie tout particulièrement les responsables des trois écoles organisatrices, Madame Robitaille pour l'INET, Madame Loiseau pour l'ENA et Monsieur Chambaud pour l'EHESP, ainsi que Monsieur Jacky Richard pour le fantastique travail de coordination et de préparation.

Je concentrerai mon intervention sur deux dimensions sociales des réformes des fonctions publiques en Europe, les processus de changement et les contenus des réformes. Ce sont des prédominances interconnectées de manière très étroites, mais il convient de les séparer. Il est important de comprendre si les réformes sont influencées par des idéologies dominantes, comme c'était le cas il y a quelques années, lors de la nouvelle gestion publique. De même, il faut se demander si les processus de réforme, qui reposent sur des modèles de référence auxquels on se mesure dans le cadre de *benchmarks*, n'ont pas cédé la place aujourd'hui à la recherche de solutions *ad hoc*, sur mesure, adaptées aux besoins et spécificités respectives des différents systèmes nationaux et basées sur des retours d'expériences notamment par rapport aux erreurs commises pendant des cycles de réforme précédents.

Désormais, les différentes pratiques sont remplacées par des approches beaucoup plus sélectives, à savoir sous la forme de sélections semblant plus appropriées dans les circonstances et les contextes propres à chaque pays et chaque système. Cette approche mélange l'expérience menée en interne avec la référence à d'autres expériences. De même, les réformes imposées par différentes doctrines laissent la place à des approches plus imaginatives, voire utopiques, dans le sens technique du terme.

Se pose, par ailleurs, une question sur le contenu des réformes en Europe. J'exposerai quelques grandes tendances qui présentent un impact actuel ou futur pour les fonctions publiques. Ceci est notamment lié au défi pour certaines transformations de l'espace public en général. J'évoque, dans ce cadre, les fonctions du secteur public en général, et non pas uniquement l'emploi public. Pour ce faire, j'illustrerai mes propos par trois exemples d'évolution qui pourront être une source d'inspiration et de réflexion pour le présent débat.

Tout d'abord, il vous est présenté un cas de réforme de la fonction publique qui simplifie la tendance vers l'apprentissage direct. Ceci concerne l'encadrement dirigeant de la fonction publique en Italie. Cette nouvelle orientation est en cours d'approbation. Les noyaux de la réforme consistent à remplacer la division entre dirigeants et dirigeants généraux et avoir une seule catégorie de dirigeants pour l'administration d'État. Les responsabilités, pouvoirs et rémunérations sont déterminés par le poste occupé. Je tiens à préciser qu'en Italie, il y a 500 dirigeants généraux et près de 4 500 dirigeants. Jusqu'à présent, les postes de Directeurs généraux ne pouvaient être occupés que par une personne ayant le niveau correspondant, à savoir des personnes ayant déjà accédé au grade correspondant. Le choix était donc limité. L'objectif de cette réforme était d'élargir les possibilités de choix pour un poste en l'adressant à l'ensemble des dirigeants. Une première tentative de réforme avait été engagée en ce sens en 1998, mais celle-ci avait échoué du fait de résistances trop fortes. Cette notion de résistance d'une partie de la démocratie n'est pas évoquée, dans la mesure où cette expression est trop galvaudée. Il convient de s'interroger sur les occasions pour lesquelles on peut parler d'une véritable résistance, son origine et le moyen d'y remédier. L'approche suivie dans la réforme actuelle inclut une période de transition. Il s'agit donc d'une démarche progressive qui évite de s'attaquer de manière frontale aux intérêts établis, mais qui vise une modification incrémentale des postes. Cette approche est issue de la réflexion sur les échecs rencontrés dans le passé, ce qui induit l'apprentissage des réformes précédentes en interne. On trouve également ce type de tendances dans d'autres pays, à travers des adaptations ad hoc, et non des réformes majeures. C'est notamment le cas aux Pays-Bas, en Norvège et en Suède. On peut trouver des exemples de réformes fondamentales de la fonction publique, en lien avec la nécessité de politiques de consolidation fiscale lourdes. Là encore, l'approche initiale d'une réforme de type « *big bang* » cède la place à une approche plus graduelle, qui se focalise sur des actions plus contextualisées, notamment en termes de conduite du changement et d'accompagnement. Par exemple, la réforme menée aux Pays-Bas s'inscrit dans le cadre d'une réflexion sur les coûts centraux et la rédaction des processus finaux, plus étroitement liés à la délivrance de services. Ceci ne représente pas, pour autant, une nouveauté conceptuelle. S'agissant des réformes en Norvège ou en Suède, on trouve des actions sur les mécanismes, comme la suppression de la mise en compétition des services du chemin de fer par exemple en Norvège, ainsi que des tentatives d'amélioration des systèmes d'indicateurs pour les rendre plus utilisables. Il s'agit de découvrir, d'apprendre et de modifier de manière incrémentale. Au regard de ces éléments, force est de constater qu'une dynamique pour les pays concernés est la tendance dominante actuelle. Le contenu des réformes, à savoir leurs objectifs, est sélectionné sur la base du contexte du pays. Le contexte et les processus de réformes précédentes dans chaque pays constituent un point de départ, tandis que le contenu des réformes futures est le résultat. Ainsi, l'analyse du contexte, associée à celle des réformes précédentes, donne lieu au contenu de la réforme suivante. Dans le passé, la gestion publique était dominante, mais depuis, tout a été inversé et ce sont désormais les contenus qui sont dominants. Les processus et les contextes respectifs vont suivre.

La seconde tendance porte l'influence et la diffusion dans différentes sphères de l'action publique des phénomènes qui s'imposent un peu partout en Europe. Je fais référence aux pratiques de coproduction, de co-innovation, voire de co-gouvernance, ainsi qu'à toute approche demandant aux citoyens de participer à la conception, à la définition et à la production de services publics. Ces expérimentations sont effectuées notamment au niveau de l'administration locale, dans plusieurs pays, en particulier dans le Nord de l'Europe. Celles-ci constituent déjà une tendance perceptible, voire éventuellement une évolution majeure. Dans le secteur des services et des services publics, les usagers ont toujours joué un rôle crucial quel que soit le secteur, mais la particularité de ces expérimentations contemporaines se fonde sur une participation accrue, revêtant la forme de co-production, qui va au-delà du seul partage d'une information, de la consultation et, finalement, au-delà

de la participation. L'action conjointe définit l'expérimentation de co-production et de co-gouvernance, à travers l'engagement sur la délivrance d'un service et la réflexion de ses objectifs. La notion de co-production est en lien avec les ressources publiques et les ressources sociétales privées. La réalisation des fonds de partage entre l'instruction publique et les citoyens a vocation à atteindre des résultats qui ne pourraient être obtenus autrement. Par exemple, la question de la circulation ou de la politique environnementale requiert la participation directe des citoyens. Plus globalement, la demande formulée dans ces nouvelles formes d'action publiques consiste également à souligner de nouvelles façons de gérer les services publics, voire de participer à leur gouvernance. Cette approche soulève d'ailleurs des questions en termes de forme de démocratie. Ainsi, la conception des institutions publiques qui découlent de ces pratiques implique de considérer les citoyens comme des acteurs à part entière des services publics, et non plus comme des administrés. Ces derniers participent à la progression des solutions mises en œuvre. Le postulat de fond, derrière cette constatation, souligne une contrainte qui pèse sur les ressources publiques, d'une part, et sur la complexité des exigences actuelles concernant les politiques publiques, d'autre part. Ceci exerce une action conjointe qui détermine la nécessité de trouver de nouvelles solutions, allant au-delà d'une simple offre de service public telle qu'elle est délivrée jusqu'à présent. Cette approche implique aussi qu'au moins une partie des objectifs et priorités publiques soit choisie ensemble, de même que leur évaluation avec la participation des citoyens. Tout ceci représente une révolution copernicienne pour la tradition administrative dans sa dimension napoléonienne. On peut naturellement aborder la faisabilité de cette conception vis-à-vis des citoyens et de leur volonté de s'engager dans l'action publique. C'est pourquoi différentes études se focalisent sur les conditions de la participation des citoyens, les raisons qui incitent ces derniers à s'engager dans cette direction, les circonstances et le degré de motivation. La piste est ouverte pour explorer de nouvelles formes de participation, permettant d'aborder les besoins des citoyens dans le contexte de ressources actuelles.

Enfin, la dernière tendance se fonde sur les transformations et changements produits par les technologies de l'information, notamment par les possibilités permises par les applications. Par exemple, il existe une application qui permet de régler à distance le chauffage dans son habitat, en fonction du temps de trajet de retour et, plus globalement, en fonction de sa propre organisation. Ceci inclut ainsi d'autres éléments tels que la circulation routière et les conditions météorologiques. Ce service est de nature commerciale, mais il induit différentes applications dédiées. On pourrait parfaitement envisager l'usage de cette intelligence artificielle pour différentes questions, telles que les transports. Par exemple, le chargement et le déchargement des marchandises peuvent être gérés par un algorithme qui décide les priorités. Ce sont des machines qui assurent l'ensemble des opérations jusqu'à la sortie des marchandises. En nous projetant davantage, on peut imaginer que l'automobile à pilotage automatique, avec ou sans passagers, serait une possibilité technique, mais aussi une réalité massive qui induirait différentes questions tant sur le plan juridique qu'en matière de politique publique. Quel sera le rôle de la police routière si l'ensemble des voitures sont pilotées par des algorithmes ? Quelle conséquence cela induirait-il en termes de gestion de la circulation et d'engagement des droits publics ? Toutes ces innovations technologiques nous conduisent à nous interroger sur le rôle futur des pouvoirs et sur la redéfinition des fonctions publiques. Dans le cas de la voiture à pilotage automatique, comment pouvons-nous définir le rôle du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif pour fixer de nouvelles règles de circulation, et du pouvoir judiciaire ? Comment tout ceci sera-t-il finalement partagé ?

A terme, une grande partie des réformes concernant le service public sera plus initiée par la mise sur le marché des nouvelles technologies et nouvelles applications informatiques. Quel sera le rôle que l'on pourrait envisager à cet égard ? En l'occurrence, nous avons lancé un projet dénommé « *Perspectives européennes pour l'administration publique* ». Selon une considération utopique, les bases de données seraient au centre du système car

l'information est désormais la ressource. La distinction entre l'opération publique et l'opération privée va disparaître au bénéfice d'une gouvernance collective des systèmes intégrés. Celle-ci est déterminée par le secteur public, d'une part, et par les avancées technologiques ou les avancées par les machines, d'autre part. Ce scénario est certes utopique, mais si une seule partie de ce scénario se réalise, on voit bien les applications pour le pouvoir public et le fonctionnement de la démocratie.

Ces évolutions ne pourront rester sans effet, tant qu'elles remettront en cause les différentes composantes qui sont historiquement à la base. La délimitation entre les sphères d'action publique et privée devient de plus en plus infime, tout comme la répartition des tâches et des rôles entre les différents types d'actions. Quelles seraient les conséquences si les agents publics n'étaient plus les seuls à interpréter et définir les besoins devant être couverts par le service public ? Ceci s'articule de plus en plus sous la forme de solutions individualisées et qui expertisent une partie des moyens donnés, lesquels ne dépendent pas de l'État, mais sont liés à des citoyens ou des entreprises qui opèrent sur Internet.

Face au défi de la coproduction de services publics et à celui de la production constante de technologies et des possibilités qu'elles offrent, il s'agit de savoir quelle est l'implication en termes de compétences qu'il faut attendre de la part des agents du service public ? Quelle est l'implication visée pour la gestion, pour la formation ou pour la formation des statuts des fonctionnaires ? Ces défis touchent, à mon sens, la problématique dans toutes ses dimensions.

J'espère avoir suscité votre attention et avoir apporté ma contribution aux travaux de ce jour. Je vous remercie pour l'honneur que vous m'avez accordé en me laissant participer. Je reste à votre disposition pour toute question éventuelle.

Jacky Richard

Je vous remercie pour cet exposé extrêmement stimulant, autour des trois grands axes que vous avez distingués et qui riveront notre réflexion dans le cadre du séminaire. Tout d'abord, un axe a mis en exergue la méthodologie générale du changement, loin des idéologies et plus proche du pragmatisme, avec les leçons tirées des échecs. En l'occurrence, on n'aime pas, en France, examiner nos échecs pour en dégager des enseignements. Par ailleurs, force est de retenir vos remarques sur la manière de gouverner, la démocratie participative et l'influence des nouvelles technologies et d'Internet sur cette gouvernance. Je vous remercie. Nous y reviendrons sans doute au cours des échanges dans le cadre des trois tables rondes.

Table ronde 1 : La nouvelle géographie de l'action publique – Rationalisation et coopération

Intervenants :

- Claude d'Harcourt, Directeur général de l'ARS Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine
- Laurent de Jekhowsky, Secrétaire général des ministères économiques et financiers
- Simon Munsch, Directeur général des services de la région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées

Jacky Richard

Je présenterai d'abord brièvement les trois intervenants de cette première table ronde.

Claude d'Harcourt, Directeur Général de l'ARS Grand Est, a, à son actif, un parcours extrêmement diversifié. Sa carrière l'a conduit à occuper de très nombreux postes exposés : secrétaire général du département de la Seine-Saint-Denis, secrétaire général de la Préfecture de police pendant trois ans, Directeur de la programmation et des finances au sein de l'administration centrale du Ministère de l'intérieur, Directeur de l'administration pénitentiaire pour le Ministère de la justice pendant quatre ou cinq ans.

De son côté, Laurent de Jekhowsky occupe, en qualité de secrétaire général du Ministère de l'économie et des finances depuis 2012, un poste extrêmement exposé dans les rouages de l'État. Il a commencé sa carrière en tant que chef de bureau au sein de la DGAFP, ce qui est loin d'être anodin, puisqu'il était en charge des rémunérations et des retraites. Il a occupé, par ailleurs, différents postes : SGG, conseiller budgétaire à Matignon, sous-Directeur de DCM, puis sur le terrain, en qualité de TPG.

Enfin, Simon Munsch, Directeur général des services de la région Occitanie depuis février 2016, est diplômé de l'IEP de Strasbourg et de l'INET. Dédié à l'administration territoriale, il a occupé différents postes, à commencer par un poste au sein de la Direction des finances et du développement économique de la ville de Montreuil, l'une des rares villes de plus de 100 000 habitants en région parisienne, puis, pour le Conseil Régional des Pays de la Loire, en tant que Directeur des finances et des services généraux, Directeur général, délégué aux ressources et à l'économie et l'innovation. Vous êtes également Vice-président de l'association des administrateurs territoriaux, membre du Conseil de surveillance de l'agence France locale, puisque la stratégie financière est l'un de vos domaines de prédilection, de même que la conduite des projets innovants et le *management*.

Ainsi, cette première table ronde se compose d'intervenants qui, par leur parcours, peuvent largement s'exprimer sur la question « *La nouvelle géographie de l'action publique – Rationalisation et coopération* ».

Pour la méthodologie qui sera suivie de manière identique pour les trois tables rondes, je tiens tout d'abord à remercier les participants d'avoir accepté les règles du jeu. En l'occurrence, chacun interviendra pendant une douzaine de minutes, puis les deux autres intervenants nous feront part brièvement de leurs réflexions et, enfin, aura lieu un échange avec la salle.

Les thèmes abordés au titre de cette table ronde sont les défis de la gouvernance partagée, la conduite du changement et le besoin de proximité.

Claude d'Harcourt

Je développerai quatre thèmes, à commencer par le positionnement particulier du dispositif de l'Agence Régionale de Santé. Compte tenu des fonctions exercées et de la variété statutaire des agents qui la font vivre, ce dispositif s'inscrit bien au point de confluence des différentes fonctions publiques et du statut privé. Ceci nous permettra d'examiner les avantages et contraintes. Les fonctions que nous exerçons sont de trois natures, mais couvre bien la palette de l'action publique : les prestations de service dans des domaines particuliers pour le compte des préfets, les fonctions de régulation qui sont assurées de manière autonome ou en partenariat avec la collectivité locale et la fonction d'incitation, notamment pour la relation avec les médecins libéraux et la médecine de proximité. Dans cette variété de fonctions, nous retrouvons une variété de statuts : 37 % de nos agents relèvent de l'État, 36 % sont des contractuels de droit public, 17 % sont des personnels de la fonction publique hospitalière et 10 % sont des contractuels de droit privé, conformément au statut des agents de la Sécurité Sociale. Ceci constitue une arche de Noé pour laquelle se pose la question de la pérennité de cette cohabitation. Ainsi, lorsque certains agents peuvent voyager en première classe, d'autres sont limités à la 2^{ème} classe. De même, certains bénéficient d'un remboursement de leurs repas à hauteur de 25 euros, tandis que d'autres doivent opter pour des menus à 15 euros, alors qu'ils font partie de la même équipe et exercent le même métier. Ceci résulte simplement de cette variété statutaire, mais il est certain qu'aucune entreprise privée ne pourrait vivre avec un tel dispositif. Dans le système privé, on considère que ceci altère la performance globale et la dynamique, tandis que le système public doit faire cohabiter ces distinctions. Pour autant, il n'est observé aucune rupture, si ce n'est un épuisement général. Aussi la réforme, compte tenu des conditions dans lesquelles elle a été menée, sans étude préalable et dans délais stupéfiants, met-elle en exergue des phénomènes très marqués d'épuisement professionnel et de risques de *burn out*. Indépendamment de cette conjoncture, le temps consacré à l'anthropie interne pour faire vivre le système devient progressivement plus important que l'*output* que nous produisons. Toutefois, je tiens à vous rassurer, ce système ne rompra pas.

Le deuxième point porte sur l'absence, dans le fonctionnement d'une structure de ce type, de différence majeure entre les organisations selon qu'elles sont publiques ou privées. Par exemple, le rapport Silicani se fonde sur des valeurs républicaines et des valeurs humaines. Concernant les valeurs républicaines, les grandes entreprises sont soumises à un code de déontologie, ce qui n'était pas le cas, par exemple, pour l'administration pénitentiaire jusqu'en 2009. Je ne crois donc pas à des clivages forts sur cette thématique entre les secteurs privés et publics. Dans le fonctionnement des organisations, les deux secteurs sont touchés par des thématiques de tension, à savoir la vie des organisations, les systèmes verticaux sur les métiers et l'approche horizontale territoriale. Une tension s'exerce également entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre. De même, nous rencontrons tous la même difficulté pour faire comprendre aux fonctions techniques et aux spécialistes que ces derniers s'intègrent dans des chaînes de production de valeur et dans un *continuum* de processus. Force est de s'interroger sur notre légitimité à agir. Pour le secteur privé, la réponse est simple puisque cela se fonde sur la détention d'un capital. C'est cette même logique capitaliste qui débouche sur une logique de résultats, dont le résultat financier, qui tirent l'ensemble de la structure. Pour le secteur public, c'est l'autorité politique avec, dans le cas des collectivités, une très grande proximité. Dans le cadre d'une agence, la question se pose sur la régulation par le Ministère. Derrière cette question de légitimité, se pose le problème de la mesure des résultats. La difficulté pour le secteur public réside dans le phénomène de structures autocentrées, qui se préoccupent davantage du bien-être des personnels que de l'*output* et de la satisfaction des clients.

Globalement, on peut considérer que cette règle du *management*, dénommée « Règle des 7 S », s'applique de la même manière dans les différentes administrations. Les métiers sont proches et cela ne justifie pas les clivages statutaires des différentes méthodologies de recrutement.

Le troisième point souligne la disparition de la politique de l'État en dehors des fonctions régaliennes. La vie sur le terrain est une politique de puissance publique, menée par les collectivités locales. Nous sommes ainsi dans une relation de partenariat. Telle est la réalité ; les décisions prises par l'État à propos de politiques n'existent plus. S'il prend ce type de décisions alors que les collectivités les rejettent, cela ne sera pas concrétisé. Ce renversement ne s'est pas encore produit dans l'esprit d'un certain nombre de corps. L'administration locale d'État (hors agences) change de nature. Pour être capable de mener une politique de puissance publique dans un contexte décentralisé, un nouveau type d'organisation est nécessaire, lequel est porté par l'agence. Même si les agences n'ont pas toujours une bonne image, quelle que soit la qualité des rapports dont elles font l'objet, il serait véritablement erroné de banaliser systématiquement l'agence. Je connais pertinemment la tension que nous vivons au quotidien à travers la coexistence de deux logiques que sont la logique verticale (*management*), d'une part, et ce qu'engendre la dynamique d'une agence, d'autre part. Il est essentiel de respecter le couplage nécessaire entre la responsabilité de l'action et son financement. En conséquence, le cloisonnement entre les trois fonctions publiques est totalement absurde, d'autant plus compte tenu des complexités qu'un tel cloisonnement introduit. L'absurdité s'observe également dans l'irrigation insuffisante de l'appareil d'État vis-à-vis des fonctions publiques locales. Qu'il s'agisse de la fonction publique hospitalière ou territoriale, elles ne sont pas suffisamment présentes dans l'appareil, ce qui rend nécessaire des évolutions profondes.

Le dernier point nous conduit à nous interroger sur le meilleur écosystème pour produire la réforme, notamment en termes de leviers. En l'occurrence, les *big bang* ne produisent pas les résultats attendus. La question consiste à introduire dans un mécanisme de fonctionnement une forme de réforme continue. Il s'agit de savoir comment mettre sous tension les organisations. L'atteinte d'un résultat est plus facilement mesurable dans le secteur privé que dans le secteur public, ce qui renvoie à la notion de satisfaction de l'utilisateur. Celui-ci se trouve, dans le système public, dans un rapport de force défavorable, en particulier dans le cadre d'une détention ou d'une intervention hospitalière par exemple. C'est pourquoi l'évaluation et la certification apparaissent comme deux éléments essentiels en termes de travaux. Ce n'est pas un contrôle interne qui pourra assurer cette mesure. Par exemple, j'ai introduit, dans le cadre de l'administration pénitentiaire, un système de certification des règles pénitentiaires européennes, qui permet de valider un certain nombre de processus. Je crois profondément que le rôle de la Haute Autorité de Santé est un élément fondamental. De même, se pose la question de la démocratie sanitaire et de la co-construction, qui reste extrêmement complexe.

Par ailleurs, nous avons des règles du secteur privé en interne et je sais désormais en quoi consiste le droit d'alerte du CHSCT. Il s'agit d'un principe totalement dévoyé. Nous avons dû régler 140 000 euros pour des sociétés de consultants qui ont délivré un rapport complètement inutile. Je pense qu'il faut parfois s'exprimer. Les personnes chargées des Ressources Humaines consacrent beaucoup de temps à la gestion de ces questions rituelles, qui n'ont plus de sens. Il en est de même pour les notions de délit d'entrave et de harcèlement qui menacent en permanence les responsables administratifs. Je ne m'étendrai pas non plus sur la question fondamentale du fonctionnement du système de formation pour la fonction publique territoriale.

Fonctions Publiques en changements

En conclusion, je dirai qu'il faudrait dans tout système « *un peu moins d'intelligence, un peu plus de collectif* », mais il faudrait aussi un peu moins d'esprit de pouvoir et un peu plus d'esprit de prestation de service.

Jacky Richard

Je vous remercie pour ce constat relativement lucide et les pistes optimistes qui ont été évoquées.

Laurent de Jekhowsky

Dans cette présentation, je partage son observation sur la tension subie et les risques d'épuisement professionnel, ainsi que sur la complexité du cloisonnement des systèmes de fonction publique, et sur le dialogue social qui est pourtant nécessaire. En revanche, je m'interroge sur la distinction entre les secteurs public et privé. Je reconnais que les deux sphères connaissent des modes de tension relativement proches, mais je considère que cela n'est pas le cas pour les valeurs. L'intérêt général n'est pas l'objet principal d'une entreprise. Par ailleurs, j'estime que l'on ne peut pas dire qu'il n'existe plus de politiques d'État en dehors des missions régaliennes. En réalité, il s'agit davantage, à mon sens, d'un partenariat.

Simon Munsch

Je partage naturellement la conclusion de cette présentation, préconisant un peu moins d'intelligence et un peu plus de collectif. Ce message semble mal passer dans la culture française, administrative et publique. Concernant la différence entre les secteurs public et privé, je ne peux être aussi tranchant à ce sujet. Je suis extrêmement attaché aux valeurs du service public et je pense qu'une grande partie de nos collègues sont au sein de la fonction publique par engagement, désireux de se différencier dans la pratique professionnelle. En revanche, sous l'effet des technologies d'information et de l'apport des usagers, un certain nombre d'évolutions relevant du secteur privé concerneront pleinement le quotidien professionnel dans la fonction publique. Vous considérez que l'actionnaire représente la différence entre le privé et le public, induisant une identification plus aisée dans le privé. La situation est, en réalité, plus complexe du fait de la crise politique que nous traversons et engendrant nombre d'interrogations. Par ailleurs, l'utilisateur doit être au cœur par des processus de certification et de qualité. C'est un préalable indispensable, mais il me semble impératif de s'orienter vers une évaluation qualitative et une professionnalisation des outils au titre des services rendus.

Jean-François Servel

J'étais inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche. Je remarque qu'un acteur n'a pas encore été évoqué ; ce sont, en l'occurrence, les opérateurs. Il existe d'ailleurs un certain nombre de grands opérateurs comme les universités et les établissements d'enseignement supérieur. Quelle est, selon vous, la place de ce réseau d'opérateurs, de ce type d'opérateurs, dans le dispositif, notamment les dispositifs de la conjonction entre les politiques d'État et les politiques territoriales ?

Claude d'Harcourt

Il existe un Comité stratégique qui réunit le médecin de l'université, le lien avec la faculté de médecine, les Directeurs et l'ARS. Nous occupons la place que d'autres n'occupent pas dans une fonction notariale, permettant de définir les stratégies communes en matière de formation du personnel par exemple. La réconciliation s'effectue donc au niveau local dans

Fonctions Publiques en changements

le cadre d'une politique de puissance politique, au titre de laquelle chacun apporte sa contribution, mais c'est bien le niveau territorial qui assure la réconciliation dans une logique de prestation de services.

Laurent de Jekhowsky

Les opérateurs sont bien dans le champ. Ceci est rappelé tant pour la définition d'une politique publique que pour la participation à l'effort général. Nous avons revisité ce lien entre l'État et ses opérateurs à travers une rénovation récente de la tutelle pour faire en sorte qu'ils soient associés aux diverses politiques publiques.

De la salle

Je suis Directrice d'un centre communal d'Action Sociale. Concernant la chaîne de production de responsabilités, un lien est instauré avec les valeurs du service public et de la fonction publique territoriale, au titre desquelles il est observé l'engagement du personnel. Il convient de mettre en corrélation, en termes d'approche managériale, cet engagement et sa traduction à tous les niveaux dans une chaîne de production de responsabilité, tout en menant un travail sur l'approche collective, plutôt que sur l'individualisation de la responsabilité. L'enjeu, qu'il convient d'intégrer aux règles de *management*, doit pouvoir traduire cet engagement dans une chaîne de responsabilité, mais toujours dans un effort collectif. Ceci constitue l'une des sources de travail sur l'épuisement professionnel.

Par ailleurs, le rapport administration politique se voue à traduire l'intérêt général dans une politique publique. Un lien a été instauré avec la place de l'encadrement dirigeant, qui représente un enjeu véritablement fort. J'ignore si l'avenir porte sur la fusion des deux, mais un questionnement est bel et bien soulevé à ce sujet.

Jacky Richard

Je vous remercie pour ces deux remarques très pertinentes. Je propose d'entendre à présent la seconde intervention.

Laurent de Jekhowsky

J'illustrerai la problématique exposée à travers l'évolution de l'administration territoriale de l'État et avec un focus sur l'administration de la Direction Générale des Finances Publiques au cours de la même période.

L'évolution de l'administration territoriale de l'État paraît correspondre aux problématiques qui viennent d'être rappelées. En l'occurrence, deux phases ont été observées. La REAT (Réforme de l'Administration Territoriale de l'État) a été conçue sur une base de rationalisation dans un cadre territorial inchangé. La seconde phase, au cours de laquelle, nous avons poursuivi la rationalisation, s'est inscrite dans un nouveau cadre territorial.

Lors de la première phase de rationalisation et de fusion de structures, le cadre territorial était inchangé. La fusion s'est avérée très ambitieuse quant aux Directions régionales des services de l'État et à la Direction départementale des services de l'État, portant systématiquement le nombre de services d'une douzaine à deux ou trois. Le déterminant de la démarche portait sur la rationalisation qui concernait également les collectivités locales. J'ai d'ailleurs participé avec le Préfet à des débats sans fin et difficiles pour convaincre les communes de développer l'intercommunalité. Toute cette période a été marquée par une démarche de rationalisation très importante. Après 2012, s'en est suivie une seconde phase de la REAT, avec une option prise pour le maintien des structures créées dans le cadre de la REAT. En revanche, le Gouvernement est passé à une autre dimension de la réforme avec

le cadre régional. Pour faire suite au débat qui avait été engagé, les départements ont été maintenus, mais les régions ont été totalement réformées. Dans ce cadre, si la dimension de rationalisation était toujours présente, une autre dimension a pris une importance considérable. Nous avons réalisé que l'on arrivait, avec ces deux phases successives de réorganisation, à un moment où se posait la question de la présence des services publics sur l'ensemble des territoires. Au niveau départemental, il a été clairement affirmé la nécessité de préserver le niveau départemental. En revanche, il a été mis en exergue la préoccupation des implantations territoriales infra-départementales au plan local. Il a été mis en place un dispositif sans précédent, qui vise à veiller au suivi et à l'appréciation de l'ensemble des opérations de restructuration des services de l'État dans chaque territoire et chaque département. Ceci témoigne de la nécessité du maintien des services sur l'ensemble des territoires.

La DGFIP a suivi le même chemin. L'objectif de cette fusion, ratée en 2000, consistait à procéder à des regroupements et simplifier les démarches des usagers. Cette dimension très forte a toujours existé et a conduit l'administration à se réorganiser sous la forme suivante : guichet unique pour les entreprises, guichet pour les particuliers et service pour les collectivités locales, puisque le réseau de la DGFIP gère non seulement les budgets et comptes de l'État, mais aussi ceux des collectivités locales. Par ailleurs, le réseau DGFIP est le plus important de l'État sur l'ensemble du territoire français, soit 4 000 postes comptables et un tissu de proximité bien connu. Depuis 10 ans, il a été choisi de reformater et restructurer progressivement ce réseau, en réduisant le nombre des petites structures pour conserver des structures viables non seulement pour les agents, mais aussi pour les usagers. On réussit cet objectif au prix d'une démarche progressive, fondée sur une appréciation très précise du contexte local. Aucune restructuration ne peut s'opérer sans concertation, notamment avec le Préfet, les autres autorités de l'État, les usagers, ni sans dialogue social. Ce sont les clés de la réussite. Le nombre des structures présentes se réduit à hauteur de 50 à 100 par an. La réduction du nombre de structures s'opère sans dégrader la qualité de service, puisque le service évolue. On s'appuie sur la dématérialisation et la numérisation des services pour pallier la disparition de services physiques. On s'en assure avant chaque fermeture pour que tout usager dispose des mêmes services.

Au terme de ces évolutions, qui sont tout de même considérables et mises en œuvre par les administrations d'Etat, il convient de rappeler les conditions de la réussite :

- une volonté politique forte ;
- des démarches inscrites dans un cadre de vision stratégique, même si elles sont guidées par des objectifs de rationalisation ;
- la mobilisation des outils de l'accompagnement du changement, notamment de dialogue et de concertation ;
- la résolution de l'équation entre les missions, compte tenu de leur évolution, et les moyens qui sont réduits significativement.

A ce sujet, la clé du succès consistera à mobiliser l'intelligence collective. Il appartient à chaque *manager* de s'inscrire dans cette démarche.

Jacky Richard

Je vous remercie pour cet exposé qui apporte des nuances et des convictions propres à l'administration. Simon Munsch, quelle est votre opinion à ce sujet au niveau du terrain ?

Simon Munsch

J'ai pu observer ces évolutions de l'extérieur, notamment les organisations successives au niveau régional et communal, accompagnées d'une baisse d'effectifs, alors qu'en parallèle, on augmentait nos mandats et l'activité de manière assez forte. L'informatique a joué un rôle considérable dans ces évolutions. Je considère qu'il est nécessaire de mettre en place une volonté politique forte et une vision stratégique. Il est regrettable d'observer le sentiment d'égarement exprimé par certaines équipes au quotidien. Force est donc de s'interroger sur le discours managérial qu'il convient de tenir vis-à-vis des cadres intermédiaires, notamment pour relayer cette vision stratégique et cette volonté politique forte, qui est un élément incontournable. Concernant, par ailleurs, l'adéquation entre les missions et les moyens, qui devient de plus en plus complexe, il semble que l'État et ses agents aient encore quelques difficultés à s'appuyer sur d'autres relais locaux, sur un certain nombre de politiques publiques de production de services locale. Leur rôle consiste à devenir garant et interprète du bien national et du bien commun, en tant que fonctionnaires d'État. Pour autant, ce rôle ne se situe plus forcément sur la production. Nous avons évolué dans cette direction, mais il reste une marge de progrès à accomplir dans certains secteurs comme le Ministère de l'environnement ou la Direccte. Il convient de construire un partenariat local important et de s'inscrire dans un déploiement de politique publique de l'État.

Claude d'Harcourt

De nombreuses réformes, incluant des réformes remarquables, ont été mises en œuvre, mais je me demande si le monde n'évolue pas plus rapidement que nous. Cette présentation qui vient d'être faite traduit une double intolérance. L'échec de la REAT a souligné un problème de lisibilité tant pour les agents qui relèvent des administrations que pour les citoyens. Cette question a constitué une fragilité pour la REAT, ce qui est d'autant plus regrettable que nous sommes toujours à contretemps. Alors que l'on avait décidé de ne plus modifier les organisations, il fallait justement se préoccuper de cette question de lisibilité. Cette intolérance renvoie à une question clé quant au rôle de l'utilisateur vis-à-vis d'une prestation produite, soit en d'autres termes, la notion de démocratie sanitaire. La seconde intolérance porte sur les services apportés aux collectivités locales. Expliquez-moi pourquoi à Nancy, par exemple, il faut plus d'un an pour avoir un agent comptable. Au Canada, il y a également des ARS et c'est la banque qui gère le système comptable. Il convient de rester attentif, car s'abriter derrière des valeurs ne doit pas constituer un prétexte, mais un déni pour traiter des questions très concrètes. Je ne suis nullement opposé aux questions de statuts, mais encore faut-il que le système fonctionne. Il est essentiel de connaître la loi pour en exploiter les fissures. Il existe, en l'occurrence, une véritable intolérance de la part des *managers* publics, soumis à une pression extrêmement forte de l'autorité politique, certes légitime, mais il est essentiel de connaître le cadre dans lequel on travaille. Citons par exemple l'hôpital privé et l'hôpital public ; en l'occurrence, c'est l'occasion de rendre un hommage aux *managers* de l'hôpital public, confrontés à de véritables contraintes qui s'avèrent problématiques. Il faut traiter ce problème.

Laurent de Jekhowsky

Je reconnais les observations de Simon Munsch, notamment pour la nécessaire attention qu'il convient d'accorder dans le cadre de réformes dédiées à des organisations complexes, pour lesquelles il est essentiel d'assurer le relais sur le terrain. Des agents peuvent se sentir, dans le cas contraire, quelque peu perdus. Il est indispensable de trouver dans l'encadrement intermédiaire les bons modes de mobilisation. De même, il existe effectivement encore des marges de progression pour mobiliser conjointement des ressources des agents sur les processus et sur certaines politiques publiques. Pour certains processus, nous agissons déjà de la sorte avec les collectivités locales au niveau du Ministère de l'intérieur. Je partage également les propos tenus par Claude d'Harcourt à

Fonctions Publiques en changements

propos de la lisibilité de la REAT. A l'époque, j'observais avec stupéfaction ce qu'il se passait à d'autres niveaux, notamment sur les conglomerats et les inconvénients pour les usagers. Pour autant, si la structure n'a pas été défaite, les décideurs ont bien conscience de cette problématique. Chacun tente de recréer un peu de tissu social. Sur la gestion comptable de l'ARS, force est de rappeler qu'il y a 4 000 comptables. Ceci est sans lien avec les valeurs de l'intérêt général de service public ; il s'agit d'une question de fonctionnement et d'affectation. Le véritable enjeu porte sur la légitimité de la DGFIP pour la gestion des budgets des collectivités locales et des hôpitaux. Avec 4 000 postes comptables, certaines affectations ne sont pas toujours souhaitables, mais cela induit-il une remise en question de cet acquis historique en France ?

Nathalie Tournieul

Je suis Directrice de la formation à l'ENA et je m'interroge sur la revue des missions, réalisée au moment où l'on s'est lancé dans une réforme territoriale. Ne s'agit-il pas d'une occasion manquée ? Par exemple, la politique du handicap est sérieusement menée par les départements, alors qu'il y a toujours, au sein de la Direction Générale de la cohésion sociale, une sous-Direction en charge du handicap. Il en est de même pour la politique familiale qui est mise en œuvre par une COG au sein du Ministère des affaires sociales. Faut-il préparer de nouvelles circulaires sur le soutien à la parentalité ? N'a-t-on pas finalement manqué une occasion ? S'agissant du remplacement du comptable, je puis vous confirmer que la problématique est la même pour les inspecteurs du travail. Quels que soient les corps, il est déploré une lourdeur de gestion manifeste et incompréhensible pour les *managers* sur le terrain.

Laurent de Jekhowsky

Un exercice d'évaluation des politiques publiques a été engagé en 2012 et poursuivi au cours des deux années suivantes. Parmi les conclusions dégagées de cette démarche, il a été souligné un manque de suivi dans le pilotage. La revue des missions aurait pu être une occasion de les revisiter, mais celle-ci s'est concentrée sur les missions de l'administration territoriale, incluant un certain nombre d'enjeux de politique nationale. Pour autant, tout n'est pas perdu puisque ce processus fait l'objet d'une évaluation, visant à faire un point sur les évaluations.

Jacques Ruche

Je suis de la Cour des Comptes et je voudrais intervenir sur la question des comptables publics. L'expérience montre qu'à travers la création de ces agents, de ces opérateurs publics et de la décentralisation, il manque une harmonie de gestion entre l'opérateur et le comptable public. Ce dernier se réfugie souvent derrière son statut pour émettre des critiques en matière d'ordonnancement. Les retards de paiement en témoignent. Il faut donc casser ce système pour permettre, quel que soit le niveau, une autonomie du recrutement des comptables et, de fait, une cohérence dans la gestion financière des institutions.

Par ailleurs, s'agissant de l'organisation de la DGFIP, la rationalisation du service des impôts et de la trésorerie n'a engendré aucune amélioration de la qualité du service rendu. En effet, la formation dispensée n'a sans doute pas été suffisante, puisque j'ai dû faire la leçon à des agents qui connaissent les éléments de base. Ceci est anormal, puisque d'après le *benchmark* réalisé pour le compte de la Cour dans d'autres administrations fiscales, il est constaté que l'administration fiscale apporte des conseils.

Laurent de Jekhowsky

Fonctions Publiques en changements

Ceci est assez insultant pour les agents de la DGFiP qui réalisent correctement leur travail. Ce travail est d'ailleurs mesuré afin de veiller à la qualité des services rendus. C'est ainsi que l'on peut corriger les éléments mis en exergue.

Jacky Richard

Je tiens à préciser que je préside le Conseil d'administration de l'Ecole nationale supérieure de la police. Dans ce cadre, j'ai rencontré un problème avec un agent comptable. Depuis, un jeune agent de grande qualité a enfin été nommé. S'agissant, par ailleurs, de la fusion entre les deux grandes structures, toutes les enquêtes d'opinion montrent que cette opération a plutôt bien réussi. Pourtant, la réforme n'était pas si évidente à mettre en œuvre. Je cède à présent la parole à Simon Munsch pour le troisième exposé.

Simon Munsch

Je tenais à témoigner concernant l'évolution importante de notre nouvelle géographie d'action publique, d'après les collectivités locales. Force est, tout d'abord, de rappeler l'épuisement significatif des agents, ainsi qu'une perte de sens manifeste, même si aucune rupture n'est constatée. Ceci est d'autant plus préoccupant pour les régions que la réforme actuelle n'est pas encore entièrement passée. Plus globalement, il est essentiel de mesurer à quel point les trois fonctions publiques se débattent dans un contexte marqué par la complexité, alors que les fonctionnaires ont été formés pour gérer la complication. Le contexte est extrêmement complexe, notamment de par un contexte économique et financier nettement plus contraint pour les trois sphères. De même, le contexte institutionnel au niveau territorial, très évolutif, se voit marqué par un brouillard permanent au cours des 10 dernières années. Même si, par tendance, l'on observait un accroissement des pouvoirs et des compétences locales, la multiplication des projets avortés et des visions stratégiques diverses, conjuguée à l'inflation normative et réglementaire dédiée à nos champs d'intervention, a impacté nombre d'agents publics. Ceci est, par exemple, le cas de la suppression de la clause de compétence générale des départements et régions. Ainsi, il y a autant de départements en Occitanie que d'interprétations différentes quant à la disparition de l'action économique des départements, ce qui place le Préfet de région en difficulté, puisqu'il n'a aucune autorité hiérarchique en la matière. De plus, le contexte sociétal connaît des tensions extrêmement fortes, bien au-delà du contexte financier et institutionnel :

- le renforcement des attentes des citoyens, traduit par une demande de plus de services publics pour moins d'impôts ;
- la culture viscérale en France pour l'égalité devant le service public, alors qu'il existe des usagers citoyens à comportement consumériste, individualiste et teinté d'une volonté de participer au service public ;
- la contradiction sur le débat public entre une confiance toujours renouvelée pour l'action locale et un débat public qui se situe au niveau national ou international et dans lequel figure une défiance permanente, ce qui souligne une sorte de dichotomie dans le service public et les politiques publiques déployées localement.

Face à cette complexité, on aurait toutes les raisons de s'inquiéter de leur capacité à gérer l'ensemble de ces contradictions. Nous sommes donc confrontés à la nécessité d'un double changement de paradigmes pour nos collectivités locales, ce qui pourrait s'appliquer aux autres fonctions publiques, ainsi que dans le mode de gestion de nos personnels.

Sur les collectivités locales, l'enjeu portera sur le passage d'un schéma de stratégie régionale à un partenariat, voire à un contrat. Certes, la loi a renforcé le rôle des régions en matière de production, de prospective et de planification, mais on reste dans un positionnement très descendant, avec des échelles de taille en croissance et des

changements de poids budgétaires. Aujourd'hui, une région qui ne se limiterait qu'à la production de stratégie deviendrait évanescence. En tant que collectivité régionale, il nous appartient, pour répondre aux enjeux du quotidien du territoire, d'être à l'écoute et au service de nos usagers, nos citoyens et nos territoires. Tandis que la loi nous demande de réfléchir à une stratégie et de l'imposer dans une CTAP, on se doit, pour que celle-ci trouve une traduction concrète, de trouver des partenariats avec des collectivités de proximité, les services de l'État en proximité et les opérateurs. Dans le cas contraire, nous ne pourrions exister. On s'y emploie en Occitanie comme ailleurs, en mettant en place un certain nombre d'instances de concertation, qui ne sont pas prévues par la loi et qui réunissent les représentants de la société civile et ceux des forces économiques, ainsi que des élus locaux pour discuter des enjeux. Ceci est également réalisé dans le cadre de la conférence territoriale de l'action publique pour débattre non seulement de l'articulation des compétences, mais aussi du contenu-même d'une politique publique que l'on veut mener en nommant des commissions de travail. Ce n'est pas évident, mais cette démarche reste enthousiasmante. Ceci rejoint, par ailleurs, les propos tenus sur la nouvelle implantation territoriale de l'État. Non seulement, nous conservons les équipes à Toulouse et à Montpellier pour pouvoir dialoguer avec les forces réelles de chaque territoire, mais en outre, nous avons territorialisé une partie supplémentaire pour continuer à incarner les grandes stratégies définies.

Le second changement pour la région consiste à remettre le citoyen usager au cœur de son action. Il s'agit de ne pas laisser les ingénieurs, les juristes ou les experts se charger de la définition des politiques publiques. Il en va de la pertinence des politiques publiques, mais aussi de l'enrichissement et de l'innovation face à l'impossible adéquation sur le rapport Mission/Moyens. L'enjeu porte aussi sur l'accessibilité sociale et sociétale des projets. Nos procédures d'enquête publique sont-elles réellement adaptées à cette accessibilité sociale des projets d'infrastructure que nos élus locaux souhaitent unanimement implémenter dans l'intérêt du territoire ? Je ne le pense pas. Nous avons besoin de redéfinir les politiques publiques avec les usagers et on commence, en l'occurrence, à savoir le faire dans le cadre de la co-innovation et du *design* de service auxquels nombre de collectivités souscrivent aujourd'hui. Les écoles sont en train de s'équiper pour former nos futurs fonctionnaires à ces nouvelles techniques, mais cela ne suffit pas. Le second niveau qui, à mon sens, est plus difficilement envisageable, de par son instrumentalisation dans le débat public politique, correspond à la démocratie de politique publique, à savoir la démocratie participative. Celle-ci mériterait un équipement et une professionnalisation aussi forte que celui de l'évaluation dans le cadre de la grande école française d'évaluation. Pourquoi ne pas outiller cet enjeu de la démocratie participation plus fortement ?

Le deuxième enjeu du changement de paradigme, une fois que les collectivités et les lieux s'engagent dans ces chantiers de transformation, porte sur un changement de métier fondamental pour nos collègues. Il s'agit simplement de revenir au *management* des hommes, en reposant en permanence la question du sens, en acceptant de consacrer du temps à l'élaboration des organisations et en s'assurant que la fonction clé, face à cette complexité accrue, soit celle du *manager*, et non plus de l'ingénieur ou de l'expert. Cela ne figure pas dans le statut, mais celui-ci permet assez largement de réaliser l'évaluation, du collectif, des modes projets, un dialogue avec l'utilisateur et la formation. A ce titre, il faut accepter quelques éléments : plus de collectif, plus de transversalité et moins d'échelons dans les organigrammes, mais aussi plus de délégations dans les procédures, et ce pour l'ensemble des échelons. J'ai été très sensible aux propos tenus sur la chaîne de responsabilités et c'est ce qui justifie d'avoir des fonctionnaires. J'ai reçu les 4 200 agents qui travaillent en région Occitanie, aux côtés des équipes pédagogiques, et qui éprouvent une forme de fierté de par leur reconnaissance.

Fonctions Publiques en changements

En conclusion, je citerai Max Rich, un écrivain des 30 Glorieuses, marqué par la dimension industrielle de l'organisation des fonctions de production, qui regrettait que les entreprises veillent des bras et aient des hommes. Nous avons besoin d'hommes et de femmes dans nos organisations dont le cœur est le *management* de ces femmes et de ces hommes.

Claude d'Harcourt

Je ne peux que m'inscrire dans les propos tenus sur la responsabilité. L'enjeu réside justement sur le fait de demander à l'usager de s'inscrire aussi dans une position de responsabilité. Cela ne s'applique pas uniquement aux prestataires. Pour s'engager dans cette voie, il faut s'enquérir de la documentation, l'évaluation et l'objectivation correspondantes. Il convient donc d'engager une réflexion collective sur ce point. En matière de *management*, force est de rappeler qu'une réflexion avait été initiée dans l'appareil d'État. Nous avons besoin de cette forme de conceptualisation, mais il faut alimenter ce courant dès à présent.

Laurent de Jekhowsky

Force est de souligner la problématique commune à laquelle nous sommes tous les trois confrontés, notamment l'usager et le *management*. Récemment, le Gouvernement a relancé une politique de *management* de la fonction publique et a invité, à ce titre, chaque Ministère à élaborer un plan managérial qu'il faut diffuser sur le terrain. Ceci pourrait parfaitement être partagé, éventuellement par les organisateurs de la manifestation.

Fabrice Boissier

Je suis Directeur Général de l'ADEME. Nous sommes confrontés à un vrai problème, puisque tous les *managers* de la fonction publique ont été formés sur la notion de pouvoir. Il faut donc les déprogrammer pour rentrer dans un mode unique, avec l'agilité requise. Il faudrait, à ce titre, investir massivement dans un programme de formation de tous les *managers* pour les initier à ce nouveau mode de *management*.

Jacky Benamou

Je suis Directeur Général des services pour le Grand Orient et je représente le syndicat national des Directeurs généraux, des collectivités territoriales. Je suis pleinement d'accord avec l'intervention de mon collègue, mais je tiens à préciser, concernant le projet de territoires, qu'au-delà des régions, il existe un enjeu stratégique fondamental pour les métropoles. Qu'en est-il des autres territoires ? Concernant le *management*, je considère qu'il s'agit d'une boîte à outils et qu'il existe de nombreuses façons d'envisager la problématique. A mon sens, il faut plutôt faire référence aux *leaders*, car un bon *manager* n'est pas forcément un bon *leader*. Le *management*, qui n'est qu'un outil, ne suffit pas pour donner du sens ; le *leader* donner une direction et une ligne d'horizon, naturellement sous l'autorité territoriale.

Jacky Richard

Pour autant, un *leader*, sans *management*, peut vous conduire droit dans le mur.

Jacky Richard

En conclusion, j'ai entendu, à travers cette table ronde, deux messages. Tout d'abord, il s'agit d'un message d'alerte extrêmement fort, incluant des notions d'épuisement, d'incohérence, de difficulté de l'articulation entre l'État, qui veut poursuivre dans la même

voie malgré un manque de moyens, et les territoires, ainsi qu'une difficulté à organiser le partenariat avec les collectivités territoriales, une tension entre la qualité et la proximité. L'hôpital a souvent été évoqué, ce qui est relativement révélateur des grandes difficultés rencontrées avec cette logique concurrentielle existante. Il s'agit également d'un message d'espoir qui fait plaisir aux écoles en charge de l'organisation du colloque, puisque la solution réside dans la valorisation de la ressource humaine et dans le *management* des femmes et des hommes autour de certaines responsabilités et de l'idée de donner du sens. Je vous remercie.

Table ronde 2 : La diversification des parcours et des compétences – Vers de nouveaux métiers pour le service public

Intervenants :

- Béatrice Mérand, Directrice générale des ressources de Nantes Métropole
- Paul Pény, DRH de la Caisse des Dépôts, ancien Directeur général de l'administration et de la fonction publique
- François-Xavier Schweyer, Professeur à l'EHESP

Jacky Richard

Béatrice Mérand, diplômée de l'IEP de Bordeaux, titulaire d'un DEA Economie et Social et diplômée de l'INET, exerce sa fonction de Direction des ressources au sein de la métropole de Nantes, après un parcours diversifié, notamment dans le département de l'Isère.

François-Xavier Schweyer, Professeur à l'EHESP depuis 2009, est Docteur en sociologie. Il a notamment exercé sa fonction de Professeur associé au CNAM et ses recherches l'ont conduit à travailler sur la question des inégalités sociales par rapport à l'offre de soins et sur l'articulation entre logiques professionnelles et politiques publiques. C'est à ce dernier titre qu'il interviendra ce jour. Membre de l'association française de sociologie et du comité de rédaction de la revue Sciences Sociales et Santé, il a également travaillé sur les professions de santé. Il est aussi un expert de la HAS et membre du Comité de surveillance de l'ARS de Bretagne. Enfin, il a publié de nombreux écrits, notamment « *Les hospitaliers et la solidarité devant la fin d'une évidence* », « *Le pouvoir de révélation à l'épreuve de la médecine du travail : Les médecins inspecteurs de santé public* ».

Paul Pény, ancien Directeur général de l'administration et de la fonction publique, a exercé en qualité de Directeur adjoint de la RATP, en charge des questions de Ressources Humaines, et est actuellement en charge des Ressources du groupe Caisse des Dépôts. Sa compétence en RH le conduit également à être président de l'Observatoire des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière depuis 2012. De même, il préside la Commission de suivi la procédure d'affectation des élèves de l'ENA. Enfin, il est membre du Conseil supérieur de la Prud'homie.

Je vous propose d'évoquer les questions de parcours et de compétences, autour des nouveaux métiers pour le service public, avec les notions de mobilité, la gestion des carrières, la formation et le recrutement. Faut-il des experts ou des *managers* ? Faut-il des généralistes ou des spécialistes ? Quelles sont les compétences et aptitudes recherchées ? Tout ceci illustre la problématique générale de la diversification des compétences.

Nous conserverons le même schéma que pour la première table ronde, à savoir une intervention brève, suivie par un questionnement des deux autres intervenants, puis les échanges avec la salle.

Paul Pény

Je vous remercie pour cette invitation et je me réjouis que cet exercice se fasse sous l'égide des trois fonctions publiques. Ceci n'est pas fréquent, d'autant plus compte tenu des thèmes que nous aborderons.

Se pose une question sur les actions dédiées à gérer la compétence, accompagner son développement et les parcours. Je considère qu'il ne faut pas évoquer l'outil en premier l'outil. Force est de constater que, grâce à une accumulation et une accélération des

transformations de toutes natures, l'enjeu est plus que déterminant vis-à-vis des financements des systèmes publics et privés. Ce modèle risque de changer très longtemps. Ceci est en lien avec la transformation, la transition et la disruption numérique. Il s'agit d'une sorte de mouvement potentiellement extraordinaire sur le renouvellement intégral sur les tiers de confiance et avec des transactions sécurisées sans intermédiaire nécessaire. Pour la Caisse des Dépôts, ceci constitue une transformation de la moitié de son équipe à horizon de 10 à 15 ans, s'il ne s'agit pas d'un effet de mode. Je pense qu'aujourd'hui, c'est la somme extraordinaire de l'incertitude, et de fait de la prévision impossible, qui aujourd'hui domine la feuille de route d'un *manager* ou d'un dirigeant du secteur privé ou public. Il ne s'agit pas d'un discours défaitiste ou fataliste, mais il faut prendre conscience qu'à l'heure actuelle, aucune prévision ne peut être établie. Quel que soit son niveau, la difficulté à laquelle un dirigeant est confronté réside dans la tenue d'une ligne stratégique. Le premier sujet consiste donc à savoir comment doter ou consolider le bagage permettant à un haut fonctionnaire de faire face à cela. Dans ce cadre, deux registres, quelque peu paradoxaux, peuvent déterminer les contenus. D'une part, il convient de réinventer en permanence un principe reconnu dans le service public, à savoir l'adaptabilité. Ce principe, qui n'a jamais été aussi vivant qu'aujourd'hui, a pour enjeu le *management* et le pilotage malgré les fortes incertitudes, pour faire preuve d'adaptabilité. D'autre part, il faut faire vivre une communauté sociale. Il nous faut gérer l'incertitude en rassurant les collectifs de travail, tant sur le plan défensif qu'offensif. Un dirigeant public doit donc faire preuve d'agilité et d'adaptabilité, tout en sachant rassurer son collectif et le rendre plus solidaire. Ceci induit de jouer sur le registre de la qualité des relations humaines et sociales. Ceci est d'autant plus important dans des communautés d'individus conduits de plus en plus à être plus seuls dans leurs démarches et leurs outils.

Concernant la question posée sur les spécialistes et généralistes, d'une part, et les *managers* et les experts, d'autre part, il s'agit, à mon sens, d'un faux débat. Ces différentes composantes ne peuvent pas s'opposer. Le haut fonctionnaire est nécessairement sur les deux registres puisqu'il lui faut nécessairement être *manager*. Il faut, en outre, une aptitude tout terrain, ainsi que différents fondamentaux sur lesquels on ne peut faire l'impasse, notamment une solide culture et un savoir-faire incontournable en matière juridique. On ne peut décemment nommer un haut fonctionnaire qui ne maîtrise pas ces fondamentaux.

Par ailleurs, la fonction publique a la chance de disposer de ses propres écoles, ainsi qu'une université. Or, dans les grands groupes, il s'avère que l'on réinvente ce concept. Certes, il faut considérer la dimension initiale que les hauts fonctionnaires doivent assimiler au préalable, mais cela ne suffit pas. Je crois encore plus aujourd'hui à la nécessité d'un apprentissage tout au long de la vie et à tous les niveaux, y compris aux plus élevés. Il faut désinhiber les cadres dirigeants pour qu'ils comprennent qu'une nouvelle formation ne traduit aucune marque de faiblesse. Au-delà d'un apprentissage continu, il faut conjuguer les deux dimensions. On est sur le bon chemin. Sur le module à suivre dans les programmes d'accompagnement de dirigeants, il y aurait deux figures imposées, dont la recherche d'une opportunité face aux contraintes, appropriée à la sphère publique, caractérisée par une dimension sur l'intérêt général.

François-Xavier Schweyer

La nécessité d'une adaptabilité est manifeste et les écoles œuvrent en ce sens. Vous faites référence à la capacité à porter un collectif et à l'adaptation qui n'est pas forcément humaniste, mais parfois utilitariste. Une réflexion devrait être engagée sur les types de participation. Au titre de l'intérêt général, il s'agit souvent d'une participation intégrative. Or cet intérêt général se discute. Il existe aujourd'hui différentes formes de participation, notamment une participation critique, une démocratie participative. Cette dimension devrait

être prise en compte pour accepter finalement la contradiction et différentes participations critiques.

Paul Pény

Se pose, en réalité, la question de gestion de l'incertitude. J'évoquais le « bousculement » des frontières publiques et privées. Cela en fait justement partie. Il n'y a aucun état stationnaire selon lequel les éléments seraient définitifs, ce qui induit une interrogation permanente. L'agilité se traduit dans ce cadre. C'est une nouvelle forme d'interactions directes entre agents. La notion d'acteur et d'intérêt général peut donc parfaitement changer au titre de cette adaptabilité. Dans la dimension managériale, force est de citer trois notions : bienveillance, confiance et responsabilité. Il s'agit, pour le collectif de travail, de faire confiance à celui qui *manage*. La notion de bienveillance s'inscrit plutôt dans une posture intellectuelle, à savoir l'écoute de ce qui est pensé et posé par autrui dans le monde du travail. C'est sur ce point qu'il convient de se focaliser pour les cursus de formation.

Béatrice Mérand

Je partage totalement ce point introductif sur l'adaptabilité essentielle du service public. Nous disposons, à l'échelle de la proximité, de quelques atouts pour mettre en tension les organisations et chercher cette adaptabilité permanente, de par une grande proximité avec l'utilisateur qui ne manque pas de nous renvoyer les défaillances de manière directe ou *via* les représentants élus. De même, nous gérons des services de production, également gérés par de grands groupes privés, ce qui sous-tend une question de mixité de gestion. Cette confrontation est presque un atout pour mettre en regard cet enjeu d'agilité, voire cette dimension économique. Force est de souligner la nécessaire gestion du service public avec une réelle technicité, mais tout en recherchant des compétences humaines. L'INET a justement conçu une formation sur cette base, avec des fondamentaux théoriques, mais surtout avec notre intelligence pour une conception collective et un travail pour le territoire. Dans la métropole, on compte 7 500 agents et on travaille sur les rythmes de mandats. Si l'on embarque l'ensemble des agents sur ces projets, leur mise en œuvre serait difficilement réalisable.

En l'absence de questions, Béatrice Mérand poursuit sur la présentation de son point.

Béatrice Mérand

Lorsque l'on m'a demandé d'intervenir à l'occasion de cette table ronde, je me suis interrogée sur le sujet posé. Le parcours des compétences est naturellement dédié à l'adaptation du service public. Les transitions démocratiques, démographiques, numériques et énergétiques ne sont pas nouvelles, mais s'accroissent significativement et la fonction publique doit les intégrer rapidement à ses méthodes. Le deuxième point porte sur le contexte financier contraint, qui fonctionne particulièrement le fonctionnement des collectivités et les *managers* qu'il convient d'accompagner dans ce cadre. Le dernier point est lié aux réformes institutionnelles qui sont nombreuses depuis 20 ans sur le plan communal.

L'accompagnement de ces changements socio-organisationnels est donc naturellement un enjeu pour la fonction Ressources Humaines. Au même titre que la notion de vie en discontinuité, les carrières professionnelles devraient suivre cette même tendance. La fonction RH doit être totalement refondée pour embrasser ces enjeux stratégiques.

Pour illustrer ces métiers en discontinuité, force est de souligner une notion qui n'est certes pas nouvelle, mais qui s'accroît significativement depuis quelques années. Dans les

services de proximité pour la population par exemple, nous avons travaillé longuement sur la question de la logique du guichet en tentant de mettre en œuvre des guichets plus généralistes, plus physiques ou plus téléphoniques. Aujourd'hui, nos citoyens se fondent sur des applications, comme celle qui permet de savoir, en temps réel, où se trouvent d'éventuels embouteillages dans les différents secteurs d'une ville, ainsi que d'éventuelles perturbations à l'école ou les piscines fermées. C'est précisément ce qu'attendent les citoyens. C'est pourquoi la relation avec l'utilisateur doit être repensée pour intégrer les changements de flux et de demandes. Cet élément essentiel se retrouve également dans le dialogue citoyen sur la co-construction des politiques publiques, très évoquée ce matin. On commence, en l'occurrence, à recruter des *community managers* dans les collectivités pour animer ces communautés numériques. Ceci modifie donc fondamentalement les métiers et les fonctions ayant vocation à disparaître.

Par ailleurs, se pose la question de la maîtrise des dépenses de fonctionnement qui a contraint très rapidement les collectivités locales à réviser l'ensemble de leurs politiques publiques et à s'interroger sur leur cœur de métier au titre de l'intérêt général. Ceci se traduit par des modifications des interventions et des services. Il faut accompagner les agents, notamment ceux qui sont concernés par un arrêt de leurs prestations, pour leur permettre de rebondir dans d'autres parcours professionnels. De même, la suppression de postes est tout à fait nouvelle pour les *managers* qui doivent l'appréhender correctement et qui doivent repenser les missions de leurs services, s'interroger sur les moyens alloués, voire les redéployer.

On comptabilise, par ailleurs, 70% d'agents de catégorie C pour la ville et la métropole, avec des métiers à forte usure professionnelle. C'est un enjeu fondamental car nous savons pertinemment que les agents ne passent pas leur carrière entière sur ces métiers. Nous avons tenté de travailler sur cette notion d'usure professionnelle. Il faut explorer cette question au cours des prochaines années pour ne pas négliger des agents qui sont bien loin des questions d'attractivité et de rayonnement. Ils travaillent pour des services essentiels à la population. C'est donc par nécessité que ces parcours vont être en discontinu, mais ils peuvent aussi s'inscrire dans le cadre d'opportunités. On sait également que des agents, dans leur vie professionnelle, ont des attentes en termes de parcours et il appartient à la collectivité de donner ces opportunités, même s'il s'agit parfois de changer de métier. En l'occurrence, il existe 145 métiers différents au sein de la collectivité. Ceci peut être perçu comme une contrainte, mais aussi comme une opportunité pour certains agents qui ont envie, par exemple, de changer de secteur pour se renouveler.

Sur l'encadrement, on attend naturellement des cadres qu'ils portent un certain nombre de projets, selon les rythmes de mandats et les échéances fixées. Il faut mener cette méthodologie de projets, intégrée par l'encadrement. Ceci induit aussi un travail d'outillage au titre de la co-construction de politiques publiques. Les *managers* doivent aussi s'inscrire dans un dialogue social de proximité, ce qui requiert des compétences.

Il est nécessaire de repenser la fonction RH, qui ne doit pas rester l'apanage de quelques spécialistes. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ne doit pas non plus être l'apanage de quelques techniciens dans une Direction des Ressources Humaines. A ce titre, il convient de disposer de différents fondamentaux. Avec 145 métiers et 7 500 agents, le sujet est d'autant plus complexe. L'observatoire social par exemple analyse, dans les services de la ville, des données très fines (population, conditions de travail, risques psychosociaux...). Tous ces éléments sont extrêmement importants et il convient de les partager. On tente aussi de renouveler le dialogue social à l'aide d'actions initiées depuis deux ans, comme un espace de dialogue sur l'adaptation du service public, avec les organisations syndicales par exemple. Il faut sortir des schémas de CT et CHSCT.

Fonctions Publiques en changements

Pour que les agents deviennent acteurs, il faut accompagner les changements en leur donnant du sens et apportant des explications, tout en menant une méthodologie. De même, sur l'usure professionnelle, toutes les villes ont été confrontées à cette question de reclassement. Avec le CNFPT, on initie depuis un an des actions nouvelles et des nouveaux parcours. Les changements de métier ne s'improvisent pas en tout état de cause et c'est pourquoi on s'inscrit sur des parcours plus longs de formation et de tutorat pour arriver à adapter le service public. Cette adaptation doit devenir stratégique pour le collectif.

Jacky Richard

Je vous remercie. Je suis très sensible à vos propos quant au dialogue social et à la nécessité de réinventer de nouveaux sujets.

Paul Pény

L'enjeu de la mobilité, contrainte ou non, induit une question sur le cadre statutaire et sa pertinence. Il s'agit de savoir en quoi l'existence d'un cadre statutaire est considérée comme un frein ou une aide. Par ailleurs, sur le dialogue social, plus qu'incontournable, force est de préciser que l'initiation de négociations collectives empêche généralement les régressions. J'aurais du mal à envisager l'absence d'accords collectifs.

François-Xavier Schweyer

Je tiens à souligner l'importance de l'observation, qui sous-tend un projet intéressant en matière de partenariat, d'études et de recherches. Avant de proposer des nouveautés, il faut d'abord connaître tous les éléments existants, en lien avec les ressources de l'environnement.

Béatrice Mérand

Quelques chercheurs nous aident dans ce domaine.

Mylène Jacquot

Je ne peux m'empêcher de réagir aux propos de Monsieur Peny. Il faut saluer la mention faite au dialogue social dans le cadre d'une table ronde, qui n'est pas uniquement dédiée à ce sujet. J'ignore si le système du salariat est mieux ou moins bon que celui de la fonction publique, mais il convient de rappeler que des accords ont été conclus en 2008 sur l'organisation du dialogue social, traduits par une loi en 2010. Certes, vous y avez contribué, mais vous êtes parti avant que la mise en œuvre ne soit effective. La négociation, qui peut avoir lieu aujourd'hui au sein de la fonction publique, n'est plus celle qui existait avant cette loi. Cette négociation occupe une place pleine et entière au sein du statut.

De la salle (Jean-Claude)

Force est de souligner la difficulté pour des fonctionnaires qui gèrent des Ressources Humaines de s'instaurer dans un bon dialogue, dès lors que les contraintes financières imposent une réduction de personnel.

Monsieur Roche

Je m'interroge sur la distinction qu'il conviendrait d'établir entre les cadres moyens et les cadres supérieurs de l'administration. Est-ce qu'il n'y aurait pas intérêt pour les cadres supérieurs à mettre en place un parcours totalement diversifié ? L'idée serait ainsi de

Fonctions Publiques en changements

recruter des gens qui possèdent une expérience différente. La promotion systématique au sein d'une Direction d'administration centrale ne fait que porter les réflexes et la philosophie de l'ensemble de la structure administrative à sa tête, mais engendre très rarement un renouvellement des idées. Peut-être faudrait-il instaurer une politique différente de recrutement pour les cadres supérieurs.

Paul Pény

Je ne sais répondre sans évoquer la question des choix, mais à mon sens, cela ne peut se régler différemment. Il faut considérer que l'on ne peut plus tout faire sur tous les fronts au regard de la contrainte financière qui nous astreint à des choix. S'agissant de la question sur les cadres dirigeants et les cadres moyens, je pense que l'enjeu est le même à tous les niveaux. Sur l'idée de parcours et sur les critères de promotion, je suis plutôt favorable aux actions dédiées à fluidifier la mobilité, mais je pense qu'il faut avoir exercé plusieurs métiers. Il faut que la mise en tension incite le système. Par ailleurs, il existe un processus de comité d'audition pour la nomination des secrétaires généraux et des Directeurs d'administration centrale, mais le travail effectué a permis de *challenge* les capacités apportées par les candidats. Ce sont de petits gestes essentiels.

Béatrice Mérand

On est dans un processus de sélection des cadres qui ont, en l'occurrence, des parcours extrêmement variés tant sur le plan géographique que sur les métiers. Certains agents, qui auraient pu être cadres dirigeants depuis plusieurs années au sein de la métropole, ont préféré fonder leur entreprise, tandis que d'autres sont revenus après plusieurs années. Ceci est notamment permis par le cadre réglementaire existant.

François-Xavier Schweyer

Pour évoquer les notions de mobilité, de parcours et de compétences, je vous propose cinq réflexions sur la fonction publique hospitalière.

En premier lieu, il convient de souligner la spécificité fondamentale de la proximité des médecins dans un hôpital ou dans un établissement, de par une fonction de nature prudentielle. C'est à la fois une profession technique et morale, fondée sur des valeurs. Ceci explique la double ligne d'autorité qui existe dans les hôpitaux : d'une part, l'autorité administrative, renforcée par des outils de gestion plus performants et par des statuts revalorisés et, d'autre part, une autorité managériale qui légitime une forme de dominance sur les autres professions que les médecins sont en capacité de contrôler. Ceci justifie un certain entre-soi dans la haute fonction publique hospitalière. Les médecins ne sont pas des ingénieurs. Lorsque la loi HPST a donné aux AFS la capacité de nommer des contractuels, à hauteur de 8 % des emplois, sur des postes de Direction, l'objectif consistait à attirer les hauts potentiels du privé ou d'autres fonctions publiques. Finalement, cela ne s'est pas déroulé ainsi dans la mesure où les contractuels, qui exercent des fonctions dans l'hôpital, sont recrutés sur des postes qui ne sont pas attractifs. Ainsi, l'idée d'un recrutement de hauts potentiels à l'extérieur pour vivifier et enrichir n'a pas fonctionné, compte tenu de la spécificité du partenariat et de la co-production avec les médecins. Ceci est un trait fondamental du *management* en secteur hospitalier, qui ne se limite pas aux seules techniques de *management*, mais qui se fonde sur une capacité à comprendre les problématiques médicales et réaliser une co-production juste. Il y a quelques années, un Directeur a eu l'idée de mettre en place une formation dédiée, laquelle n'a pas donné les résultats attendus. Depuis, celle-ci a été revue pour intégrer une spécificité relative au dialogue nécessaire avec les médecins. De même, les médecins sont des agents publics, ce

qui rend le statut de la fonction publique incompatible avec leur niveau de rémunération. Plus globalement, c'est ce métier qui était incompatible avec le statut.

En second lieu, il a été évoqué le dialogue entre la gestion nationale des budgets et des corps, d'une part, et la gouvernance locale, d'autre part. La stratégie des Directeurs d'établissement pour former leurs équipes ne tient pas forcément compte des politiques de la mobilité au sein des corps. Il en est de même pour les Directeurs des soins. Il y a trois corps de Direction : les Directeurs d'hôpital (2 900 personnes, - 18 % en 10 ans, 46 % de femmes), les Directeurs d'établissement sanitaire (1 800 personnes, + 18 % en 10 ans, 53 % de femmes) et les Directeurs des soins, qui sont très utiles actuellement dans les politiques hospitalières. Le corps des Directeurs d'hôpital puise ses ressources en fonction des compétences. En matière de gouvernance locale, la création des GHT souligne une volonté politique forte et une certaine prudence. Finalement, les compétences sont importantes, mais les situations locales de travail sont absolument essentielles pour les groupes hospitaliers du territoire. Les Directions ont bénéficié d'une gestion relativement simple du fait de l'existence d'un processus, mais celles qui ont hérité d'une configuration locale en tension ou qui n'avait pas cette culture de la coopération ont des dossiers plus complexes à gérer. La réforme se décline vraiment localement.

En troisième lieu, sur les dynamiques de métiers dans la fonction publique hospitalière, je tiens à souligner qu'il existe plusieurs métiers. Chez les Directeurs d'hôpital par exemple, il y a un métier de chef d'établissement et des métiers d'adjoint. En principe, un adjoint peut devenir chef d'établissement et un chef d'établissement peut redevenir adjoint. Pour autant, en termes de contenus et de positionnement, ce ne sont pas les mêmes métiers. Le chef d'établissement assume une fonction exposée en termes de responsabilités et en termes psychologiques, souvent de manière solitaire. Les risques psychosociaux existent aussi aux plus hauts niveaux. Ce métier est en déclin d'effectif, au profit de Directions communes. Dans le même corps, on a d'autres métiers et, chez les adjoints, on a deux types de métiers. D'une part, les métiers experts, parfois très pointus, justifient des sédentarités. On peut avoir recours à des experts contractuels, mais certains se spécialisent dans ces métiers. D'autre part, les métiers axés sur le *management* concernent notamment les affaires médicales ou les ressources humaines par exemple. De nouvelles fonctions apparaissent telles que les Directeurs de parcours, puisqu'il s'agit de transformer la place de l'hôpital dans le système de santé et, de fait, de favoriser les parcours. Ceci constitue une évolution intéressante de métiers qui apparaissent, plus précisément, des métiers d'articulation et d'animation, qui sont très dépendants, mais qui se distinguent quoi qu'il en soit. Par ailleurs, je tiens à souligner deux dynamiques. La première porte sur une intégration plus accentuée des activités professionnelles médicales au *management*. On ne peut pas rationaliser l'hôpital si l'on n'intègre pas la logique des activités médicales, ce qui s'inscrit pleinement dans les propos tenus par Monsieur D'Harcourt à propos de la certification, puisque l'un des enjeux de l'hôpital concerne la question des bonnes pratiques des médecins. Le report des résultats attendus dépend directement de l'acculturation de leurs partenaires principaux. La coopération est donc plus nécessaire en termes de dispositif. En outre, il existe un défi de transformation de la conception-même des métiers, y compris pour les soins, pour passer de la pathologie à la santé. Ceci est un véritable défi en termes d'efficience. Sénioriser les prescriptions est un enjeu essentiel pour certains CHU. C'est la transformation des pratiques professionnelles qui peut apporter de bons résultats.

En quatrième lieu, s'il peut y avoir plusieurs métiers dans un statut, il peut aussi y avoir le même métier dans plusieurs statuts. Je tiens à souligner un effet de la loi du 3 août 2009, qui s'est avéré très particulier sur les entrées dans les corps des Directeurs d'hôpital. Il était possible pour d'autres agents en détachement après deux ans d'intégrer ce corps. Or, aujourd'hui, on observe que l'équilibre démographique du corps des Directeurs d'hôpital est dû à l'entrée massive de Directeurs d'établissement sanitaire (D3S). En l'occurrence, il a été

engagé un débat sur la mixité des corps, qui me paraît tout à fait éclairant. L'enjeu de la mixité porte sur la fonctionnalité de la gestion des corps qui présentent nombre de points communs. De même, cela joue sur la transformation des systèmes de santé qui tentent d'intégrer davantage le sanitaire et le médico-social. Ainsi, dans le cadre de la transformation de la conception, le service à rendre n'est plus le même. L'intégration de l'offre nécessiterait une mixité des corps. En parallèle, les opposants présentent des arguments qui méritent d'être entendus. Ils font valoir, par exemple, la différence des configurations de travail. Les Directeurs d'hôpital sont plus en lien avec les médecins, alors que dans le secteur médico-social, on est plus en contact avec les résidents et les familles. En d'autres termes, l'environnement de travail modifie le métier-même. D'autres soulignent la question de l'identité. On en parle très peu, mais il faut reconnaître la hiérarchie symbolique très forte entre les corps. Dans le cas présent, le débat sur la mixité des corps s'assortit d'une charge symbolique très importante. Les opposants sont peut-être aussi les tenants d'une certaine conception. L'évolution du métier traduit des conceptions différentes du service à rendre et de l'évolution du métier du système de santé.

En dernière lieu, les formations initiales ont été entièrement revues. N'est-ce pour autant qu'une question de compétences ? Il faut certes différentes compétences nouvelles, notamment en lien avec le numérique. Par exemple, les Directeurs d'hôpital sont organisés en association de métiers, comme les ingénieurs hospitaliers. La formation continue classique est donc très peu suivie, alors que les journées de travail et les retours d'expérience sont liés à un enjeu essentiel en termes d'acquisition de compétences pour s'adapter. Les questions techniques sont assez travaillées ; la recherche clinique s'ouvre un peu aux questions organisationnelles. Il me semble qu'il convient d'établir un lien entre la formation et la recherche, à travers le dialogue. La place de la recherche vis-à-vis de la formation occupe donc une place essentielle. Pour autant, ce n'est qu'une question de compétences, mais de posture, soit une vision du monde. On ne s'inscrit donc pas que dans des valeurs, mais dans une conception du travail, de l'hôpital et de l'offre de soins. Il s'agit d'une véritable réflexion sur l'évolution des besoins de la population et des évolutions sociétales, à travers des questions qui interpellent des valeurs. En termes de formation, les missions d'accompagnement sont une forme de formation, tout à fait adaptée pour travailler sur les postures. C'est aussi une question d'engagement au service d'un projet, qu'il reste à définir et à discuter, y compris au niveau local. D'ailleurs, je tiens à préciser que le groupe des personnalités qualifiées, m'incluant, a démissionné en bloc du Conseil d'administration de l'ARS, car nous ne pouvions pas faire valoir cette démocratie de proximité. Le chantier reste ouvert et il convient de travailler la notion de vision du monde avec les usagers et les professionnels. Je vous remercie.

Jacky Richard

Je vous remercie pour cet exposé passionnant. Votre remarque sur la recherche et la formation m'intéresse particulièrement. Dans le cadre d'une expérience personnelle, au sein du Conseil d'administration de la police, j'ai été interpellé par la quasi-absence de la dimension Recherche, alors que la police compte parmi ses cadres supérieurs près de 1 000 docteurs. La mise en réseau de ces questions de recherche, au titre de la sécurité, l'amélioration des quartiers, le contrôle du terrorisme et la radicalisation notamment, souffre de ce manque.

Paul Pény

Ceci me conduit à penser au dialogue nécessaire entre le cadre statutaire du parcours et de la mobilité. Se pose ainsi la question sur la pertinence du certificat, qui peut accompagner, inciter ou freiner la mobilité et la diversification. On doit s'interroger sur les deux registres. Il faut aussi travailler sur la modification, l'élargissement, la fusion des corps et des cadres

Fonctions Publiques en changements

statutaires. Il s'agit de savoir si cela pousse à la mobilité. Se pose aussi une question d'identité.

Béatrice Mérand

Nous avons des liens avec les dirigeants des hôpitaux et nous partageons nombre d'éléments. En revanche, pour les questions de gouvernance par exemple, il serait réellement judicieux de développer les approches entre les dirigeants de ces deux fonctions publiques, au regard des problématiques de territoire et enjeux qui peuvent nous dépasser.

Elisabeth Lance

Je suis élève à l'ENA. J'aurais aimé entendre dans cette table ronde le mot « *attractivité* », plus particulièrement l'attractivité de la fonction publique. Pensez-vous, en l'occurrence, que les fonctions publiques valorisent suffisamment la diversification des parcours et les nouveaux métiers qui seront proposés ?

Paul Pény

Les concours continuent d'attirer des gens quoi qu'il en soit. J'ai donc la faiblesse de penser que cela est toujours le cas, puisque cela renvoie à une forme de recherche et de destination du travail. Il faut que le système rende possible et favorise la diversification. En quoi le système de fonction publique ne pourrait-il pas être finalement considéré comme un vecteur rendant plus épanouissant la mobilité et la diversification des parcours ? Je pense que c'est justement un élément qui peut favoriser et permettre la diversité.

Jacky Richard

Notre système de fonction publique de carrière devrait, par nature, favoriser les circulations, les passages d'un corps à un autre. Or il est paradoxal que la fonction publique de carrière, extrêmement sclérosée, ait empêché cette mobilité et cette attractivité. Je considère que l'attractivité reste très forte pour la fonction publique, à condition que l'on redécouvre un certain nombre d'outils et de souplesse. Un autre élément de l'attractivité porte sur la rémunération. Il appartient aux employeurs des fonctions publiques de redécouvrir tous les avantages d'une fonction publique statutaire.

François-Xavier Schweyer

Le métier de Directeur d'établissement sanitaire médico-social est de plus en plus attractif pour des questions d'engagement. On voit des candidats ayant un autre profil et trouver du sens dans ce type de métiers. Le concours de Directeur d'hôpital reste aussi extrêmement attractif, mais pas seulement pour des raisons statutaires. Travailler dans le domaine de la santé a du sens. Compte tenu des conditions qui peuvent parfois être extrêmement difficiles, il faut naturellement y croire.

Jacky Richard

Je vous remercie pour ces interventions. L'adaptabilité et l'agilité pour faire face aux disruptions constituent un véritable enjeu.

Retour sur le Livre Blanc – L’avenir de la fonction publique

Jean-Ludovic Silicani
Conseiller d’État

Jacky Richard

Après ces deux premières tables rondes, actives et fécondes, et un premier grand témoignage avec Edoardo Ongaro, nous démarrons l’après-midi avec un second grand témoin, Jean-Ludovic Silicani. Ingénieur des Mines depuis 1975, il est titulaire d’un DEA de sciences économiques, ancien élève de l’IEP de Paris et de l’ENA. Sorti major de l’école, il appartient à la céléberrime promotion Voltaire. Jean-Ludovic Silicani a pris des responsabilités au Conseil d’État et en administration. Il est actuellement Président adjoint de la section des travaux publics. Il a alterné ce parcours classique avec des responsabilités très importantes dans l’administration, notamment Directeur de l’administration générale au Ministère de la culture, Directeur Général de l’établissement public Bibliothèque de France, Directeur de cabinet de Simone Weil, rapporteur général du célèbre rapport Picq, établi par Jean Picq en 1994, sur la modernisation de l’administration. Il est auteur de nombreux rapports, notamment des rapports sensibles comme celui sur la rémunération des Directeurs d’administration centrale et celui sur l’avenir de la fonction publique, établi concomitamment à une très importante procédure de consultation sur le terrain, avec des personnalités très importantes. Cet ouvrage, dénommé « Livre blanc sur l’avenir de la fonction publique », est paru en 2008. C’est à ce titre que Jean-Ludovic Silicani interviendra pour présenter l’évolution de la fonction publique. Enfin, il a aussi été Président d’une haute autorité indépendante, l’Arcep, de 2009 à 2015.

Jean-Ludovic Silicani

Je vous remercie pour cette invitation. Le thème exposé sera le retour sur le Livre Blanc de 2008 qui, lui-même, se projetait dans l’avenir. Force est de rappeler que c’est en octobre 2007 que la commande a été passée par le Ministre. Ce fut un exercice très libre puisqu’il m’a été accordé une totale liberté de proposition. Pour autant, cela ne m’a pas empêché de le faire lire pour avis, notamment au Directeur Général. Une Commission consultative, qui m’accompagnait dans mon travail, se composait de 24 personnes, soit 8 représentant des employeurs publics des trois fonctions publiques, 8 représentants des organisations syndicales des fonctions publiques et 8 personnalités qualifiées, des experts du secteur privé ou public, français ou étrangers.

C’est dans ce cadre qu’il m’a été demandé d’établir un diagnostic de la situation de la fonction publique et de ses perspectives d’évolution, selon une méthode classique et intéressante qui s’étendait sur sept mois. Elle s’est composée de nombreuses auditions, notamment avec les organisations syndicales, tant individuellement que collectivement, ainsi que de deux réunions de travail et des rencontres sur le terrain, notamment dans des écoles. Par ailleurs, une plateforme en ligne a été mise en place pour permettre aux agents publics et aux usagers d’émettre des observations et des suggestions.

Ce travail s’est inscrit dans le cadre d’un périmètre large puisqu’il incluait les trois fonctions publiques. La lettre de mission impliquait, en outre, que je commence mon travail de diagnostic par le service public. Le point commun de ce kaléidoscope portait sur les valeurs et les principes du service public qui s’appliquent à tous les services, quelle que soit leur organisation.

Fonctions Publiques en changements

Le diagnostic portait essentiellement sur quatre points, à commencer par le bon niveau qualitatif et quantitatif des fonctions publiques. Si le niveau quantitatif est connu, le niveau qualitatif est rarement mis en valeur. On peut d'ailleurs en attendre une très grande efficacité.

Le second élément s'illustre sous l'apparence de l'unité de la fonction publique. Il existe un statut commun aux trois fonctions publiques. Il est constaté, dans ce cadre, une extraordinaire complexité du régime juridique des agents publics, tant sur le volet statutaire que sur la complexité du système de l'espace contractuel. Ce dernier est prévu comme une dérogation à l'espace statutaire, soit 83 régimes dérogatoires au principe supposé général.

Le troisième élément constaté concerne la complexité des éléments de rémunération.

Enfin, le quatrième constat souligne le faible lien, voire l'inexistence dudit lien, entre les trois actions exercées par l'employeurs vis-à-vis des agents : le niveau de rémunération, la carrière statutaire et la carrière fonctionnelle. Il pourrait être considéré comme logique que ces différents actes soient liés les uns aux autres. Il existait une dissociation plutôt importante à l'époque entre ces différents éléments, ce qui peut empêcher la bonne compréhension la raison des décisions prises et constituer un handicap important en termes de GRH.

Face à ces éléments de diagnostic, différentes préconisations ont été formulées. Les trois principales préconisations se décomposent comme suit :

- la simplification du régime juridique des agents public ;
- la simplification des éléments de rémunération ;
- l'organisation d'un marché de l'emploi public.

Concernant la première préconisation, la simplification devrait s'opérer dans l'espace statutaire et l'espace contractuel. L'espace statutaire verrait le maintien du statut de la fonction publique, avec un nombre d'outils qui est passé de 800 à 500 aujourd'hui et qui serait d'une cinquantaine pour la fonction publique de l'État. Les cadres statutaires seraient ainsi extrêmement simplifiés. Un rapprochement s'opérerait entre ces nouveaux cadres statutaires et les cadres d'emploi à l'échelle territoriale afin de les rendre homogènes et interministérialisés pour ceux de l'État. Pour l'espace contractuel, il conviendrait de passer d'un régime où le contrat est une dérogation au statut à un régime dans lequel le contrat est un complément au statut. Tout emploi public, à l'exception de quelques dizaines de milliers d'emplois, pourrait être occupé par un agent sous statut ou sous contrat.

Le second élément de simplification concernerait la rémunération, incluant la superposition d'éléments devenus incompréhensibles pour les agents. Dans un système trop complexe, l'outil de GRH disparaît. Il a donc été proposé la mise en place d'un régime plus simple, se substituant à tous les éléments existants, selon trois niveaux : la qualification de l'agent (traitement indiciaire ou niveau de rémunération), un étage fonctionnel lié aux fonctions de l'agent et un étage personnalisé au niveau individuel ou collectif.

La troisième préconisation porte sur l'organisation d'un marché de l'emploi public, pour faciliter les parcours professionnels. Il est observé une opacité importante des mutations, recrutements et affectations. J'ai donc proposé que tout emploi devenant vacant, à l'exception des cas cités, soit pourvu à l'issue d'un avis de vacance, avec un profil de poste. Les candidats doivent être des agents publics pour pouvoir soumettre leur candidature, accompagnée d'un CV. Le chef de service effectuera une première sélection et recevra les agents présélectionnés. La personne retenue serait affectée sur l'emploi dans le cadre d'une convention d'affectation pour une durée suffisante.

Depuis la remise du rapport en avril 2008, un décret est paru pour donner un caractère interministériel à l'ensemble des corps de la fonction publique, puisqu'il a écarté de tous les statuts existants toutes les dispositions qui créaient une rigidité entre un corps et une administration. Ce décret permet de placer tout fonctionnaire sur tous les emplois de l'État en situation d'affectation, et ce sans passer par des procédures relativement complexes et lourdes. Il s'agit d'une réforme importante et un outil de mobilité essentiel qui n'est pas suffisamment utilisé.

A la fin de l'année 2008, après une très importante concertation, menée à la demande du Ministère, avec les organisations syndicales et sur la base du Livre Blanc pour mener des tests, il a été demandé d'établir un projet de loi correspondant à la quasi-totalité des mesures proposées. La motion sur la mobilité a fait l'objet d'une élaboration et d'un vote en 2009. S'en est suivie la mise en place, en 2010, de la prime de fonction des résultats, en commençant par la filière administrative. Plus récemment, de nombreuses recommandations ont été reprises. Je n'ai noté aucun élément contradictoire au fil des réformes menées depuis 2008.

Enfin, je considère que l'avenir de la réforme de la fonction publique est d'actualité à double titre. Le Gouvernement a saisi il y a quelques mois le Conseil spécial environnemental pour une commande portant sur la même thématique. Ceci intervient en fin de mandat présidentiel, mais si l'actuelle majorité était reconduite, elle ouvrirait peut-être ce chantier. De même, cette question apparaît plus que jamais dans ce cadre, plutôt sous un angle quantitatif, ce qui peut être décevant, mais elle est au moins évoquée.

A mon sens, il est essentiel de conserver un régime commun aux trois fonctions publiques pour des raisons concrètes et pratiques. D'une part, le mouvement de décentralisation se poursuivra et il y aura donc des transferts de compétences et de personnel. Si les régimes juridiques et statutaires sont différents, la mise en œuvre du transfert sera très difficile. D'autre part, si l'État se spécialise davantage sur les fonctions régaliennes et de stratégie, tandis que les collectivités et les agences assurent une mise en œuvre plus large, cette spécialisation des acteurs publics ne peut pas conduire à une distinction permanente des agents en fonction de leurs fonctions. Il faut envisager des parcours professionnels des agents publics dans lesquels ils seront amenés à venir plusieurs fois dans leur carrière, entre différents services. Cela deviendra la règle de droit commun et si les régimes juridiques sont différents, cela bloquera cette mobilité et ces parcours professionnels. Par ailleurs, il convient de faire cohabiter, dans tous les services des administrations publiques, étatiques, locales et hospitalières, des agents sous statut et des agents sous contrat. Or cette mixité des deux origines d'agents publics, réellement fructueuse à mon sens, a été totalement évidente, d'autant plus lorsque j'ai exercé mes fonctions de Président. Ceci m'a permis pendant près de six ans, au sein de l'Arcep, de mettre en œuvre à titre expérimental tous les éléments du Livre Blanc. Tous les postes qui devenaient vacants étaient tous mis en ligne et ouverts à toute personne intéressée et répondant aux critères requis, sachant qu'aucune condition n'était liée au régime juridique des candidats. C'est à partir de ce mélange intime au sein de toutes les unités de l'Arcep que l'on peut expliquer en grande partie l'agilité, la créativité et l'efficacité des autorités de régulation. Les agents sous statut apportent la continuité, la mémoire, la compétence et le savoir-faire en matière de prérogatives de puissance publique. Les agents sous contrat, généralement plus jeunes et désireux d'exercer pendant trois ou six ans un métier d'intérêt général, apportaient la créativité et l'innovation, tout en réalisant des actions qu'ils n'auraient pas menées s'ils s'étaient inscrits dans une carrière de 30 ou 40 ans. Ceci a donc confirmé la pertinence de cette mixité au sein de la fonction publique.

Jacky Richard

Vous noterez, au passage, que cette intervention a permis de répondre à la question posée par Paul Pény ce matin sur la mobilité.

Jean-François Servelle

Un certain nombre de pays européens, notamment scandinaves, ont décidé au cours des années 1990 de sortir des pans entiers de leur activité du secteur de la fonction publique, en particulier le personnel de l'éducation. Qu'en pensez-vous ?

Jean-Ludovic Silicani

Après de longues réflexions depuis plus de 30 ans, j'ai considéré que l'on ne savait pas définir des emplois qui devaient relever du statut par rapport à ceux devant relever du contrat. La Scandinavie n'est pas le seul exemple que l'on peut citer ; c'est aussi le cas du Canada et de l'Italie, sachant que les actions ont été totalement différentes d'un pays à l'autre. Dans certains pays, on estime que ce sont les emplois supérieurs qui sont régaliens et qui doivent être sous un régime spécifique, tandis que les emplois moins importants doivent être sous contrat. A l'inverse, dans d'autres pays, on estime que les emplois supérieurs doivent être à la discrétion du Gouvernement, tandis que les autres emplois doivent être sécurisés et sous statut. L'autre source portait sur les 80 régimes dérogatoires, prévus par des initiatives générales ou particulières, lesquelles prévoient, contrairement au principe actuel, la possibilité d'occuper des postes par des agents sous contrat dans différents cas. J'ai donc estimé que cet exercice était irréalisable et inutilement complexe et qu'il fallait, au contraire, favoriser la simplicité. Il convient d'admettre qu'à l'exception de certaines situations limitées, l'ensemble des emplois publics de toutes les administrations peuvent être occupés par des agents sous statut ou sous contrat. Il appartiendrait, le cas échéant, aux chefs de services d'examiner les candidatures et de retenir la candidature jugée la plus apte. Dans les secteurs des administrations publiques qui sont dans des situations proches de systèmes concurrentiels, comme le système hospitalier qui comprend des hôpitaux publics et privés, il faut que les Directeurs d'hôpitaux puissent avoir la possibilité, pour des postes pour lesquels il est observé des difficultés de recrutement, de recruter des agents sous contrat. Un syndicat parmi les huit que j'ai rencontrés a déclaré préférer qu'un poste de chef de service hospitalier devienne vacant ou disparaisse plutôt que l'on nomme un agent sous contrat. Je pense que cette vision complètement idéologique et caricaturale d'une opposition entre les agents publics peut mener à une situation extrême invraisemblable. Il faut laisser aux employeurs une marge d'appréciation en fonction des besoins, sous réserve naturellement de la simplification du statut.

Clémentine Bouiron

Je suis Directrice Générale adjointe au sein de la mairie de Chambéry. Ce matin, il a été souligné la nécessité d'analyser les échecs des réformes. Au-delà de quelques positions idéologiques, quel élément, selon vous, a bloqué la mise en œuvre de vos préconisations, notamment les éléments paraissant relativement simples ? Comment peut-on les débloquer ? Par ailleurs, vous avez souligné la richesse de la confrontation entre les emplois statutaires et les emplois contractuels. Je le vis au quotidien, ce qui permet de bénéficier d'un nouveau regard et d'une nouvelle façon de traiter les procédures. Pourquoi ne peut-on pas aller aussi loin ?

Jean-Ludovic Silicani

Il s'agit davantage, à mon sens, d'une cohabitation que d'une confrontation et d'une complémentarité. Sur le fond, pourquoi les réformes n'ont-elles pas progressé ? Je ne puis pas affirmer que rien n'a évolué, puisque certaines réformes ont eu lieu, mais de manière limitée et pas assez structurantes pour enclencher un processus de modernisation. Les responsables politiques n'arrivent pas à différencier deux sujets qui sont totalement distincts. Ceci soulève deux questions : A périmètre constant de services publics, comment les rendre plus efficaces ? Faut-il modifier le périmètre des services publics ? Cette dernière question sous-tend un choix politique. Aux États-Unis, la distinction s'opère au niveau des gens extrêmement modestes. Ce n'est pas du tout la conception du service public en Europe et en France. Depuis que les services publics modernes se sont développés au 20^{ème} siècle, notamment après la seconde guerre mondiale, il s'agit, au contraire, que les services publics soient accessibles par tous. Le service public est le lieu où se rencontre toute la population. Il faut prendre conscience que l'existence d'un système public large est le fondement même de l'existence d'une classe moyenne. Ce sujet est donc de nature éminemment politique ; le champ des services publics et son maintien ne sont pas traités dans le Livre Blanc. Je me suis limité à ce que l'on pouvait attendre d'un technocrate de l'administration publique.

Pourquoi cela n'a-t-il pas été fait ? Le sujet se politise-t-il ? En l'occurrence, il est politisé instantanément. On pense que la modernisation et la recherche d'efficacité pour le service public est un sujet politique. Non, à mon sens, il ne s'agit pas d'un sujet politique, mais d'un sujet managérial. La peur qu'une réforme prenne une dimension politique est telle que l'on hésite toujours avant de franchir le pas. Il s'avère qu'au moment où cette réforme a été proposée, nous étions confrontés au début de la crise économique et financière. Aussi, dans un tel climat, le lancement de cette réforme pouvait créer trop de difficultés. Par ailleurs, ce point ne faisait pas consensus, ce qui a conduit à un *statu quo*. Je reste, en tout état de cause, optimiste quant à cette évolution.

Natacha Vieille

Je suis élève à l'INET. J'ai été très intéressée par l'interview que vous avez faite notamment sur la diversité. Au regard de la loi sur la mobilité dans la fonction publique, vous avez fait référence à la spécialisation engagée par l'État pour certaines fonctions et déclarez que la mobilité entre fonctions opérationnelles et fonctions de décision stratégique est de plus en plus nécessaire. La levée des obstacles juridiques statutaire suffit-elle pour valoriser des profils plus diversifiés ou ne faut-il pas d'autres leviers permettant un changement de culture ?

Jean-Ludovic Silicani

Le niveau statutaire peut être perçu comme un obstacle, mais sa simple levée ne suffit pas à régler tous les problèmes. Si l'on ne déverrouille pas cette complexité, les objectifs seront plus difficiles à atteindre. Quand les services de gestion de personnel des collectivités publiques se consacrent essentiellement au droit, ils ne peuvent consacrer que peu de temps à la GRH. Aussi la simplification du régime juridique des agents permettra-t-elle aux services de Ressources Humaines de suivre plus attentivement les agents de manière individualisée, notamment en termes de parcours professionnel, de mode de recrutement et de formation. La simplification du cadre est indéniablement liée à l'enrichissement de la gestion des Ressources Humaines.

De la salle

Ma question portera sur la rémunération pour laquelle la discussion se poursuit vis-à-vis des agents statutaires et contractuels. Il est évoqué aujourd'hui le rapprochement des deux régimes et même préconisé la fixation définitive de cette mesure. Or vous indiquez, en même temps, que l'on continuerait à perpétuer la question de l'indice pour les fonctionnaire et la négociation de la rémunération pour les contractuels. Ne faut-il pas plutôt rechercher une convergence ?

Jean-Ludovic Silicani

En réalité, je vous ai indiqué un exemple, c'est l'organisation et la structure qui sont similaires. On considère dans les deux cas que la rémunération de l'agent, qu'il soit titulaire ou contractuel, est constituée de trois étages : sa qualification (grade), un étage fonctionnel et un étage personnalisé en fonction des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés. Cette déclinaison vaut aussi bien pour les titulaires que pour les contractuels.

Jacky Richard

Je tiens à remercier Jean-Ludovic Silicani. Jamais l'appellation de grand témoin n'a été tant justifiée, dans la mesure où il a posé des jalons en son temps, tant comme acteur que comme auteur de ce rapport. Il suit ces jalons dont il observe l'évolution.

Table ronde 3 : Les agents publics face à de nouvelles attentes managériales et déontologiques – Quelles incidences pour le statut de la fonction publique ?

Intervenants :

- Thierry Bert, Inspecteur général des finances, ancien Délégué général de l'Union sociale
- Mylène Jacquot, Secrétaire générale CFDT fonctions publiques
- Christian Vigouroux, Conseiller d'État

Jacky Richard

Christian Vigouroux a réalisé une partie d'alternance entre une carrière complète au Conseil d'État et l'exercice de responsabilités dans l'administration. Sa carrière s'est plus orientée vers le contentieux, puisqu'il a été Commissaire du Gouvernement et le Président de la section du contentieux et Président dans la section administrative, ainsi que de la prestigieuse section de l'intérieur. Il a aussi été conseiller juridique au sein de la Direction de l'urbanisme et a dirigé les cabinets de nombreux Ministres (universités, intérieur, justice, affaires sociales). Christian Vigouroux est aussi connu pour son engagement prononcé pour la défense des valeurs du service public. Il a présidé la première commission d'anthologie et d'expertise de la HAS, qu'il a d'ailleurs mise en place. Il a été rapporteur de la commission de transparence financière de la vie publique. Il est professeur associé et auteur de nombreux ouvrages et articles, en l'occurrence deux ouvrages particulièrement connus et remarquables dans des domaines assez différents : la biographie de Lionel Picquart et un ouvrage sur la déontologie des agents publics (Dalloz).

Thierry Bert a aussi une carrière très complète, qui se scinde en trois temps. Tout d'abord, il embrasse le domaine des affaires européennes, à différents postes : Directeur financier, puis Directeur général adjoint pour le secrétariat général des affaires européennes, chargé des affaires européennes au cabinet du Ministre Edouard Balladur, chargé et conseiller technique au sein des affaires européennes, au cabinet du Président de la République, François Mitterrand de 1992 à 1995, lors de la négociation et de la signature du traité de Maastricht. Il a aussi été Directeur du cabinet du Président de la commission européenne. La seconde phase de sa carrière s'effectue au sein du CIGF, en tant que chef de service, de 1997 à 2004. Enfin, son action fut remarquée dans des entreprises publiques telles que France Télévision (Directeur financier), la Caisse d'Epargne et l'Union des HLM pour qui il fut le délégué général.

Mylène Jacquot, Secrétaire générale CFDT fonctions publiques, occupe ses fonctions depuis peu de temps, mais elle a un passé de fonctionnaire au sein de l'enseignement supérieur, comme conservateur dans les universités. Elle a dirigé l'organisation syndicale représentative de ces personnels. Elle a exercé plusieurs responsabilités au sein de la CFDT avant de prendre la direction de l'UFAP CFDT.

Je vous remercie d'avoir accepté ce débat sur les leviers managériaux. Je vous propose d'intervenir chacun à votre tour pendant une dizaine de minutes, tandis que les autres intervenants réagiront à vos propos, puis nous procéderons à un échange avec la salle.

Thierry Bert

Il m'a été demandé d'évoquer les nouvelles attentes managériales. Considérant cet exercice impossible du fait d'une liste sans fin, j'ai donc cherché ce qui m'avait paru essentiel et en me focalisant sur ce les réussites et les blocages. Trois chaînes se sont dégagées de cette

réflexion sur les qualités personnelles du *manager* : la confiance, l'autorité et le partage. Ces trois chaînes vont du sommet jusqu'à la base, à savoir le public. Sur cette base, on peut percevoir les attentes face à un *management* et les risques importants de rupture.

La confiance naît d'abord de la clarté, avec des objectifs stratégiques en nombre infime, mais clairs, complets, vérifiables, réalistes et déclinés de haut en bas. Lors de mon entrée à l'IGF, j'ai pu évoquer la question des objectifs du service, mais j'ai aussi parlé des conditions d'exercice de ce poste. Nous sommes ainsi parvenus à un accord sur deux objectifs. D'une part, la baisse des vérifications traditionnelles de service qui, entre nous, s'avérait quelque peu inutile, a été décidée au bénéfice d'actions d'audit et de conseils. D'autre part, il convenait d'élargir autant que possible le champ de l'action à d'autres Ministères. En contrepartie, il était donné la liberté d'exercer la totalité de mes prérogatives en toute indépendance, y compris dans le domaine du recours à la justice, avec le fameux article 40. Cette simplicité de la feuille de route a été absolument remarquable, qui m'a permis de vivre 8 années très heureuses et d'obtenir des résultats non-négligeables, y compris face à certains points comme les tentatives de réformes qui ont fini par aboutir avec le rapprochement de la Direction Générale des impôts et de la Direction de la comptabilité publique.

Le contre-exemple absolu a pu s'observer à France Television, qui ne m'a pas déplu en tant qu'entreprise, mais nous avions cinq tutelles en désaccord, avec la culture, l'APE, le budget, la Direction de la concurrence, la Direction des médias, le Premier ministre, le CSA, la Commission Européenne et la Cour Européenne qui avait deux instances pendantes (TF1 et TM6 contre le financement par la redevance audiovisuelle). Il était impossible de définir des objectifs sauf en sonnant la discorde vis-à-vis de l'ennemi, c'est-à-dire en mettant toutes les tutelles dans un tel état de pagaille qu'en réalité, nous n'en faisons qu'à notre guise. Pourtant, ce n'était pas le cas, puisque les objectifs devenaient alors une liste de quotas (films, opéras, documentaires, reportages, informations, élections...). C'est un problème sur lequel la réforme de l'État touche une limite de fond. Voici deux exemples extrêmes d'incapacité à définir des objectifs.

Les indicateurs doivent être convenablement élaborés et déclinés, mais surtout stables. Dans le secteur privé, ces indicateurs sont relativement faciles à définir, contrairement au secteur public, difficilement mesurable, d'autant plus compte tenu du rapport qui n'est pas évaluable par le marché. Je voudrais simplement préciser trois écueils. Le premier écueil porte sur les indicateurs trompe l'œil. Nombre de dossiers traités étaient même appelés des buchettes comme nous avons pu le constater au sein de la Direction Générale des impôts, en matière de contrôle fiscal. Nombre de cotes prises en charge étaient dans le domaine du Trésor Public, les recouvrements sont effectués sans problème par des centres d'encaissement. D'autres sont fallacieux et nous avons tous à l'esprit l'exemple des indicateurs au sein de la police, avec les taux d'élucidation, pour faire en sorte qu'un certain nombre de policiers ne prennent plus les plaintes. A défaut d'augmenter le nombre d'affaires élucidées, ils diminuent le numérateur. Les indicateurs qui ne dépendent pas de l'action du service sont ceux qui déplaisent le plus aux agents. Cette difficulté peut être réglée par une bonne combinaison entre les indicateurs de qualité de service, avec un recours accru aux enquêtes de satisfaction, et les indicateurs d'efficacité, à savoir des indicateurs mesurables ou les indicateurs de consommation budgétaire. Or cela ne peut s'imposer, cela ne peut s'opérer que dans le cadre d'un partage des objectifs et des indicateurs. Je suis extrêmement favorable à la réalisation de séminaires aboutissant à un projet de service écrit et objectif. Je n'arrive pas à comprendre que l'on puisse rester dans le vague pour de telles affaires. Il faut expliciter les termes du débat, les contraintes budgétaires ou d'emploi, la réflexion sur l'organisation du service, la définition d'objectifs qualitatifs et la règle d'or du service. Ceci est essentiel pour rassembler dans un projet de service, mais aussi pour impliquer et resserrer la chaîne de confiance, tout en évitant un certain nombre de points

importants, comme les missions impossibles, les ordres contradictoires comme les objectifs de contrôle fiscal accéléré alors que l'on veut respecter toutes les règles juridiques, ainsi que les moyens mal définis. L'un des aspects de la réforme et de sa difficulté de mise en place portait sur la décision prise quant à des délais trop favorables pour que l'on puisse mettre en œuvre des réformes informatiques et des formations personnelles, requises pour l'aboutissement de cette réforme. Une fois les processus informatiques et de formation professionnelle enfin lancés, il a été possible de basculer et de promouvoir un interlocuteur fiscal unique pour les entreprises un an plus tard. Force est de souligner le problème des objectifs cachés et fallacieux, ce qui crée une difficulté dans la chaîne de confiance. Si nous ne parvenons pas à partager un certain nombre de règles, notamment des règles de vérité, nous ne pourrions atteindre les objectifs. Or l'État est diffracté et chaque Direction envisage des objectifs qui vont à l'encontre de ceux des autres Directions. Ceci est d'autant plus complexe que cela fait perdre de vue l'intérêt général. Je me souviens d'un Directeur de budget qui avait fixé comme objectif à ses sous-Directeurs une note totalement fallacieuse, oubliant un certain nombre de postes pour pouvoir se faire valoir et souligner les économies réalisées. Or les économies n'étaient pas réelles. Je l'ai contacté pour exprimer mon opinion quant à cette note et l'ai menacé de perdre son poste si, d'aventure, il réitérait cette démarche.

Je crois qu'il existe un problème de confiance. Pour conclure, j'évoquerai la notion d'autorité. Nous éviterons tout autoritarisme en appliquant les principes de confiance et du partage. Les premières occurrences du terme « autorité » renvoyaient aux écritures saintes, ce qui induit une sorte de garantie. L'autorité peut être une garantie avant d'être un aboiement ; elle ne doit d'ailleurs jamais être un aboiement. C'est sur cette base que l'on peut déduire tous les propos tenus sur la notation, les performances, les primes, les remarques éventuelles que l'on peut exprimer envers un agent ou que l'on peut recevoir de son supérieur. C'est ainsi que l'on peut faire fonctionner de manière équilibrée le couple éducation/contrôle sans que personne ne s'étonne qu'une autorité soit déléguée et sans que le délégataire ne s'étonne du contrôle de l'usage qu'on en fait. Tout ceci doit naturellement être assuré dans un respect parfait des procédures légales. La perte de qualité est tragique et doit être absolument évitée. J'ignore si vous avez déjà désavoué un collègue, mais c'est extrêmement pénible et même dangereux. Sans confiance accordée et si des court-circuit d'autorité ont lieu, nous serons confrontés à des problèmes de garantie, entraînant des problèmes de confiance et de *management*.

Tels sont les éléments pouvant être soulignés quant aux qualités du *manager*. Pour être respecté, il faut être respectable. Je vous remercie.

Mylène Jacquot

La fonction publique dont on parle n'est absolument pas monolithique. Elle intègre des cultures très diverses et différentes. Ces présentations sont donc toujours intéressantes et enrichissantes. Je retiens quelques-uns des schémas que vous avez décrits et qui m'interpellent. J'ai eu le sentiment que vous décriviez des points que nous pouvions partager, mais de manière extrêmement verticale. Vous indiquez qu'à la base, il y a les usagers, ce qui m'a quelque peu surpris. Si je devais établir un schéma, j'y verrais plutôt la relation entre les employeurs publics, les agents et les usagers. Par ailleurs, certains points m'interpellent en termes de dialogue social. Sur les aspects stratégiques, je conçois la nécessité du temps et du partage, mais il conviendrait, à mon sens, de les partager jusqu'au bout, y compris avec les partenaires sociaux, qui sont souvent aptes à comprendre. Ceci participerait à la transparence nécessaire. Enfin, sur des aspects plus opérationnels, notamment la question du travail, les indicateurs sont souvent connus des agents. Peut-être faudrait-il, lors de leur élaboration, trouver un moment d'écoute des agents qui pourraient

Fonctions Publiques en changements

parler de leur travail, ce qui aurait permis d'éviter nombre de dérives que vous avez évoquées.

Thierry Bert

Dans ma conception, cette opération doit naturellement s'effectuer avec tout le monde, y compris les organisations syndicales et les usagers. D'ailleurs, nous avons respecté ce principe dans tous nos projets de service, de manière directe ou indirecte. J'ai la responsabilité du respect des procédures légales, ce qui inclut en particulier les syndicats. Concernant l'élaboration des indicateurs, il s'agit d'un élément essentiel du projet pour lequel une concertation est requise. Il est anormal d'avoir des indicateurs fallacieux et trompe l'œil. Dans un certain nombre de cas, cette discussion peut aussi être biaisée, puisque les personnels ont tendance à demander des moyens importants. Il existe des voies pour agir, mais il ne faut pas craindre leur discussion.

Christian Vigouroux

Je tiens à intervenir sur la clarté des objectifs administratifs. La sagesse des instances dirigeantes d'un organisme et de celles du dialogue social, accompagnée d'une explication pour les usagers, passe par la reconnaissance des contradictions. Il y a 25 ans, j'établissais des lettres de mission pour les Préfets lors de leur prise de poste. Il s'agissait d'une première tentative, mais celle-ci n'apportait aucune précision quant à la richesse de l'activité d'un Préfet qui doit gérer des contradictions. La tension entre égalité et récompense au sein de l'administration constitue un objectif, mais il s'agit davantage de la capacité à gérer la tension entre légalité et récompense. En matière de légalité, certaines actions engagées prouvent l'existence de tensions. Il faut savoir quand s'asseoir sur une décision de justice, car c'est précisément là que se trouve l'intérêt général. Sur le risque et la précaution, cela se traduit par une attention particulière, mais pas avec des agents qui se focalisent sur les risques encourus. Pourtant, le Vice-président du Conseil d'État a déclaré, dans un éditorial, que les fonctionnaires prenaient des risques. Nous-mêmes, nous multiplions les services juridiques, mais c'est difficile à écrire dans un projet de service qui, en tout état de cause, se discute et vit dans la collégialité. C'est dans ce cadre que l'on peut traiter les contradictions. Sur la loyauté et la durée, la loyauté consiste à rendre compte avant les décisions importantes. La loyauté d'un fonctionnaire est naturelle dans le cadre d'un projet de service, mais le responsable d'une institution publique détient une vision longue, ce qui peut entraîner des tensions. Par exemple, la réforme des corps et carrières de la police induit une vision de techniciens de l'administration, mais qui a parcouru des Ministres totalement opposés. De même, l'établissement du code de déontologie de la pénitentiaire, essentiel pour les libertés publiques, a duré 10 ans. Pour autant, cette longueur dans la réalisation des réformes n'est pas du temps perdu. J'ai été très intéressé par la clarté des objectifs et l'État diffracté, avec différentes Directions. Il faut prévenir les jeunes fonctionnaires, lors de leur prise de responsabilités, quant à l'importance d'une réflexion sur les objectifs, mais en introduisant cette notion de contradiction. C'est là que l'on sera prêt à faire face aux aléas de la vie administrative. Un ordre ne doit pas être émis de manière aléatoire ; il doit prendre en compte les moyens et les contradictions éventuelles.

Jean-Claude Debesse

Peut-on avoir des lanceurs d'alerte au sein de la fonction publique ?

Thierry Bert

Nous avons des lanceurs d'alerte depuis des années et la synthèse est publiée dans le journal Rouge et Noir, qui paraît chaque mercredi matin. Nous sommes habitués aux fuites

Fonctions Publiques en changements

et autres dérives du jour. Cela fait enrager les politiques, mais si nous avons suivi nos objectifs déontologiques et de discussion en toute clarté, cela ne peut nous déranger sur le plan administratif. En revanche, les lanceurs d'alerte ne peuvent être admis dans certains cas, notamment en cas de secret commercial, de secret fiscal et de secret défense. Dans ces trois cas, nous sommes confrontés à un problème de sauvegarde de liberté publique, ce qui crée des difficultés, mais celles-ci ne concernent pas les rapports entre l'agent et le fonctionnaire supérieur. Elles concernent davantage les Directeurs, puisque les alertes porteront davantage sur la mise en œuvre et le dysfonctionnement d'une politique générale. Par exemple, je suis habitué à la Direction Générale des impôts. Un agent manifestait quelques réticences devant des agréments fiscaux pour des raisons budgétaires. Ils ont d'abord nié avoir reçu cette instruction, mais j'ai quand même dû intervenir car ils ne respectaient pas la loi, ce qui est désormais le cas. Au sein d'une administration, il existe les rappels nécessaires, mais la question est différente lorsqu'une politique se plante.

Jacky Richard

Il en est de même avec le Journal Officiel, dont la fonction est reconnue par un texte de loi.

Thierry Bert

Dans la réalité, ce n'est pas dans la fonction publique que l'on va trouver des problèmes d'alerte, mais on en trouve dans les banques et au sein d'un certain nombre de décisions de nature politique, et non de nature administrative.

De la salle

Il y a aussi l'article 40 de la fonction publique.

Thierry Bert

J'ai utilisé très souvent cet article.

De la salle

Il fait justement office d'alerte.

Thierry Bert

Je le reconnais. Il existe le recours à la hiérarchie, celui pour les organes de contrôle indépendant, le recours éventuel avant-même la fuite, celui pour les inspections générales, mais aussi la notion de protection. C'est pourquoi je suis extrêmement favorable à la protection des fonctionnaires par le statut. Si cela disparaît, nous serons face à un problème très important.

Christian Vigouroux

Il y a quelques semaines, vient de mourir le scénariste britannique de la série Yes Men. A mon sens, il existe d'abord le devoir du fonctionnaire d'utiliser l'obligation de non-réserve. Le fonctionnaire n'est pas un encéphalogramme plat ; il a le devoir d'alerte de ses supérieurs. Le fonctionnaire est soumis au devoir de contradiction légale.

En l'absence d'autres questions, Christian Vigouroux présente son point.

Christian Vigouroux

Je serai très rapide sur le thème évoqué : les agents publics face à de nouvelles attentes managériales et déontologiques. Je me suis mis du côté du fonctionnaire et de l'agent que je suis. Dans la notion d'attente, coexistent les souhaits et les craintes, plus précisément un ensemble de préoccupations qui ne trouvent aucune réponse facile pour un traitement immédiat. Si les craintes ne se juxtaposaient pas aux attentes, la colère de la police nationale ne serait pas si préoccupante et aucun mouvement ne serait opéré à l'encontre du Ministère des finances contre les baisses d'effectifs, de même que pour les professeurs en grève pour le maintien des zones prioritaires. Ces différents mouvements marquent des craintes et des attentes non satisfaites, non sur les rémunérations ou des sujets classiques, mais sur le sens du travail, la nature des missions et l'organisation. Ceci est d'autant plus intéressant que l'on peut en discuter.

Avant de s'interroger sur les incidences pour le statut, il faut s'enquérir des nouvelles attentes. Les jeunes fonctionnaires de terrain ont de fortes attentes, au-delà des attentes classiques d'égalité et de promotion, notamment sur le sens de la mission. Les fonctionnaires prennent connaissance par exemple des indicateurs du programme budgétaire Justice pour évaluer la qualité de la justice, de même que les mises en cause sur le résultat de nos politiques dans les banlieues. Les questions soulevées dans ce cadre méritent des réponses. Il existe une tension sur la laïcité. A l'heure actuelle, en Allemagne par exemple, il existe un projet qui interdit le voile aux juges, avocates et greffières. Les questions se posent de manière relativement similaire en France comme en Allemagne. Il faut travailler ces questions qui soulèvent des problèmes inédits qui n'avaient pas lieu il y a 10 ans. Des attentes sont exprimées sur l'impartialité ou la neutralité. Il est simple d'édicter, dans la loi de 2016, le devoir d'impartialité, mais il s'agit de savoir comment réagir dans certains cas, comme lorsqu'une association religieuse offre des cadeaux de Noël à des détenus par exemple. Ces questions doivent être traitées pour éviter tout sentiment d'angoisse. Des interrogations sont soulevées sur nos pratiques de sécurité. Il existe un observatoire de la violence scolaire et un observatoire de la violence en hôpital, car les agents se sentent menacés à juste titre. Le grand syndicat de l'enseignement en Allemagne vient de réaliser une enquête auprès de ses mandants et a pu constater ainsi que 5 % des enseignants avaient été bousculés ou violentés au cours de l'année précédente. Il faut répondre à cet objectif de protection. De même, des atteintes et des craintes sont exprimées en matière de transparence. Dans le cadre d'une demande de données, il est indiqué par la Cour européenne des Droits de l'Homme vient de stipuler qu'il fallait fournir l'identité des avocats désignés par le Ministère de la justice. Ces atteintes et ces craintes doivent être reconnues et traitées collégialement, tout en conservant la modestie de dire que la réponse n'est pas toujours évidente.

Une fois ces attentes identifiées, il convient de s'interroger sur les incidences pour le service public. La réponse n'est pas évidente et ces phénomènes nouveaux peuvent rendre obsolète le discours traditionnel. D'après le porte-parole de l'Union européenne, la question des conflits d'intérêt ne se poserait pas réellement au sein des fonctionnaires. Il est préférable de se taire plutôt que d'énoncer de telles affirmations. Les incidences pour le service public résident dans la compréhension de la perplexité de certains fonctionnaires sur les parts variables et les primes. Tous les réformateurs dénoncent le moyen d'utiliser les parts variables. Il faut donc travailler avec les syndicats et les hiérarchies sur les modes de récompense possibles. Les primes modulables ne sont pas la seule solution. Les réflexions ne font que commencer à mon sens. Quelles sont les attentes et les incidences pour le service public et pour les fonctionnaires ? J'ajoute au souci de déontologie le risque d'intégrisme déontologique. Désormais, les lois de déontologie se multiplient. Or je vous rappelle une Jurisprudence sur le Conseil d'État qui alerte quant à ce risque d'intégrisme déontologique. C'est un arrêt de commune de Saint-Maur des Fossés du 9 mai 2012 qui annule une commune qui serait allée trop loin dans la prévention des conflits d'intérêt. Quelle

Fonctions Publiques en changements

est l'incidence sur le statut ? A mon sens, ce n'est pas tant cette question qui est importante, mais le statut est fondamentalement là pour assurer l'indépendance intellectuelle des fonctionnaires. Le statut a vocation à encadrer, assurer l'égalité et définir la politique de la fonction publique, mais il est aussi très important pour assurer l'indépendance intellectuelle permettant à un fonctionnaire de proposer des solutions innovantes et faire preuve de courage. Je ne suis pas certain que ce soit un outil déontologique adapté. Je reste prudent, quoi qu'il en soit, face aux nouvelles attentes managériales et déontologiques. Il faut appliquer les lois qui nous sont soumises, y compris la nouvelle, mais cela ne devrait pas nous empêcher d'en discuter dans le cadre du Comité de Direction des unités de production de services publics avec les organisations syndicales.

Mylène Jacquot

Sur la question de l'intégrisme déontologique, on en discute. Suite au travail d'élaboration de la loi, il est désormais engagé un travail de mise en œuvre. En toute transparence, je suis parfois surprise des débats quelque peu pointilleux, ce qui ne semble pas correspondre au sens d'une déontologie partagée par les agents.

Sur la question de la définition des politiques publiques et des conditions d'exercice des missions, on ne souhaite pas que la représentation nationale soit oubliée. Nous pouvons nous exprimer à ce sujet, mais les fonctionnaires redeviennent à un moment des citoyens et ont, de fait, tous les moyens de s'exprimer dans ce cadre. Il leur appartient ensuite de s'interroger sur les conditions d'exercice de leur mission et, à ce titre, d'interpeler les employeurs et décideurs. Il est de l'intérêt de tous, y compris des agents que nous représentons, de ne pas chercher à confondre ces deux points.

Thierry Bert

Sur les propos tenus sur la vie dans la contradiction, je ne pense pas que cela soit contradictoire avec ce que j'ai évoqué. Cela est même très complémentaire. Il s'agit d'une recherche permanente d'orientations à partir d'un certain nombre d'enquêtes, d'avis, de sondages auprès des usagers et d'indicateurs de réussite. Il faut mettre en place des indicateurs essentiels dans les hôpitaux. Ces derniers doivent être discutés et aboutir à une modification éventuelle de l'organisation, tout en tenant naturellement compte des organisations syndicales. L'application dépend de l'actualité. Les contradictions de l'État sont évidemment des éléments essentiels ; les agents et les *managers* en souffrent d'autant plus qu'il y a des non-dits et des luttes d'influence. Pour l'instant, on ne touche pas à l'aspect déontologique. Pour autant, je tiens à préciser que nous avons un État et des services publics qui appartiennent à la Nation. Ce n'est pas la propriété des fonctionnaires, pas plus que des élus. Ceci signifie que, sur le plan déontologique et selon la théorie de la baïonnette intelligente, un certain nombre d'ordres formulés par des élus ne sont pas recevables. La démocratie est le règne de la loi, et non des élus. Lorsque l'on aura compris ce point, un certain nombre de points de déontologie seront éclaircis et pacifieront différents rapports entre les uns et les autres dans les trois fonctions publiques, y compris la fonction publique d'État.

De la salle (Gilbert)

J'ai été magistrat financier. Vous avez sous-entendu beaucoup de choses. Notamment, les élus ne sont pas propriétaires de la fonction publiques. Pourriez-vous illustrer vos propos par des exemples ?

Thierry Bert

Fonctions Publiques en changements

Je citerai trois exemples. Un jour, un Directeur Général des impôts, particulièrement remarquable, reçoit l'ordre d'un Ministre, Monsieur Papon, dérangé par le Canard Enchaîné, de réaliser un contrôle fiscal sur ce journal. Le Directeur rencontre le Ministre pour lui confirmer que les dossiers du journal ne contiennent aucun élément justifiant un contrôle fiscal et pour lui déconseiller de le faire. Le Ministre insiste malgré tout, ce qui conduit le Directeur à demander un ordre par écrit. Six mois plus tard, commençait l'affaire Papon et celui-ci l'a payée pendant 15 ans.

J'ai dû moi-même refuser quelques incitations, je ne citerai aucun nom, ces affaires étant trop récentes. J'ai vu passer sept Ministres du budget et sept Ministres des finances en sept ans, certains impulsifs, d'autres plus calmes, d'autres encore à qui il ne fallait pas rappeler le droit dont ils étaient pleinement conscients, et d'autres qui avaient une conception plus politique de l'action administrative. J'ai reçu des conseils un peu « musclés » pour orienter une enquête dans tel ou tel sens, de façon à nuire à un Directeur, objet de l'enquête. J'ai aussi reçu quelques demandes, gentiment exprimées, de personnes intéressées, impactées par des obstacles pour leurs opérations privées. J'ai naturellement refusé ces demandes, mais ces personnes ont répondu gentiment ou plus vivement à mon refus. Je n'ai jamais accepté, quoi qu'il en soit, ces requêtes.

Mylène Jacquot

J'ai été invitée à m'exprimer sur le degré d'acceptabilité par les fonctionnaires et les agents publics sur l'évolution du statut général de la fonction publique et sur les conditions d'un dialogue social réussi. Sur le premier point, j'ai déjà apporté quelques remarques.

Concernant le statut général, force est de préciser que ce n'est pas le seul statut. Il existe également des statuts particuliers. Il est parfois plus facile de faire évoluer le statut général que de toucher au moindre élément d'un statut particulier.

Sur la place centrale de la fonction publique, dans la mise en œuvre des politiques publiques, ainsi que l'attachement au cadre statutaire, force est de constater que l'ensemble de ces points sont régulièrement rappelés et réaffirmés depuis plusieurs années. Ce fut notamment le cas dans le préambule de l'accord sur la sécurisation des parcours des agents contractuels en 2011, un accord majoritaire, signé par six organisations syndicales. Celui-ci montre que la place des contractuels dans la fonction publique est relativement stable en termes de proportion des effectifs depuis de très nombreuses années. Les organisations syndicales s'attachent à construire des droits pour les agents contractuels. Tous ces éléments ont été rappelés plus récemment dans le préambule du protocole de 2015 sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations, ainsi que dans la lettre de mission signée pour le Premier ministre au Conseil économique et social, qui définit le cadre de la saisine sur l'avenir de la fonction publique.

Pour la CFDT, on s'inscrit sans difficulté dans le cadre de ces réflexions telles que définies pour des raisons multiples. Le statut général est aujourd'hui, quoi qu'on en dise dans le contexte particulier de cette fin d'année, logé dans un consensus qui s'est construit au fil des années. Ce consensus, qui n'existait pas autrefois, est porté par les agents, les employeurs, les citoyens et les usagers. Il repose sur deux éléments : l'utilité du statut, d'une part, et son caractère évolutif, d'autre part. Il est utile aux agents et il protège l'exercice des missions. Il est aussi utile aux employeurs qui sont parfois les premiers à avoir tendance à vouloir le supprimer, mais soumis à leur devoir de définition de politiques publiques, ces derniers ont besoin des missions dévolues aux agents. A travers ces statuts, ils disposent des moyens et compétences nécessaires. Enfin, il sert aux citoyens et aux usagers, *via* un objectif d'équité de traitement et des éléments essentiels de la cohésion sociale. Le premier exemple, qui remonte à 2008, est lié à la crise économique et financière, au cours de laquelle on a

soudain vanté l'importance de la fonction publique comme amortisseur social. Ceci vaut aussi en matière de sécurité lors des épisodes malencontreux survenus au cours des derniers mois.

Nous réfléchissons également à l'avenir et il convient de faire évoluer ce statut en tenant compte de plusieurs éléments. Tout d'abord, il faut considérer l'usage du *smartphone* qui impacte notre quotidien et nos pratiques. Les évolutions techniques et technologiques sont majeures et il convient de les anticiper et surtout de ne pas nier leur réalité. Dans le cas contraire, cela serait catastrophique pour les politiques qui ont amené le débat pour les usagers dont les attentes ne seraient pas entendues et pour les agents, quel que soit leur niveau hiérarchique. Leur travail et l'organisation de ce travail évoluent à tous les niveaux. Il faut aussi considérer le contexte d'évolution des attentes fortes des agents. On connaît la gestion de masse, une gestion administrée qui est sûrement toujours nécessaire. Les instances paritaires et le maintien de compétences le sont aussi. Les agents expriment aussi des besoins d'écoute et d'accompagnement beaucoup plus individualisés en termes de formation et d'accompagnement de mobilité et de parcours professionnels plus diversifiés. Ils commencent à être entendus et la CFDT est convaincue que le développement des fonctions RH doit se poursuivre de manière encadrée, mais aussi soutenue au travers de la fondation et par une meilleure prise en compte de ses fonctions dans les parcours et déroulements de carrière des agents. Cela passe aussi par la mise en œuvre de droits nouveaux et de nouvelles garanties, à l'image de ce qui est en train de se construire, notamment les comptes personnels d'activité, permettant à un agent public, quel que soit son statut, de se projeter, d'exister et de garder les droits qui auront été construits grâce à leur parcours professionnel. Il faudrait aussi se doter d'outils de mutualisation pour assurer l'effectivité de certains de ces droits et lever les obstacles à la construction de parcours dont les agents seraient pleinement acteurs.

Au-delà de ces éléments de contexte, je souhaite rappeler quelques nécessités, dont la transparence des objectifs. Ceci implique la définition et le partage des objectifs et c'est peut-être là que pourrait résider l'une des principales innovations managériales. Il faudrait apprendre à ne pas avancer de manière masquée. Certes, cela n'éviterait ni le conflit ni le désaccord, mais cela éviterait la suspicion.

Je conclurai sur un point aussi important dans la conduite des évolutions, le dialogue social. Celui-ci doit rester fondé sur la représentativité, c'est-à-dire sur le vote de l'ensemble des agents, quel que soit leur statut, car tous sont aujourd'hui appelés à monter pour les mêmes instances. Ce n'est pas la présence dans les CAP qui doit fonder cette expression, mais bien la présence dans les comités techniques. Ces derniers sont le lieu de reconnaissance des collectifs de travail.

Sur ces mêmes fondements, l'un des enjeux majeurs porte sur le développement indispensable d'un dialogue social de proximité. A ce titre, il conviendrait de mieux définir les compétences de chacun des niveaux. On les perçoit approximativement sur le versant hospitalier ou territorial, mais sur le versant État, c'est peut-être là que réside le travail le plus important à fournir. Il faut aussi que les instances soient placées au bon niveau. On pourrait légitimement interroger les conséquences de l'absence de comité technique ou CHSCT dans les établissements. Cela devrait faire partie de la loi de 2010 sur le dialogue social dans la fonction publique. Il conviendrait, par ailleurs, de développer une vraie culture du dialogue social, qui ne se limite pas à la réunion des instances. La sortie des instances induit de se donner les moyens de négocier en construisant les conditions nécessaires à un dialogue social de qualité, à travers un accord sur la méthode et le calendrier. Il s'agit de s'engager dans des négociations, donc d'accepter le risque de l'échec. Il faut distinguer l'échec d'une négociation de l'échec du dialogue social. Pour ce faire, la formation devrait s'intéresser, non pas au seul cadre législatif et réglementaire, mais aussi à la connaissance des acteurs du dialogue social. Mieux appréhender l'histoire des différentes organisations syndicales

Fonctions Publiques en changements

permettrait d'éviter la tentation de parler des syndicats, chaque syndicat ayant ses caractéristiques propres.

S'agissant des statuts particuliers, se crispent les résistances les plus fortes à toute évolution. Ils sont devenus aujourd'hui le lieu de tous les corporatifs, comme un refuge, un dernier espace de stabilité dans un monde et un statut général qui sont en mouvement. C'est peut-être là que se trouve le plus important chantier d'évolution.

Christian Vigouroux

A l'écoute de votre présentation, j'ai pensé à cette caricature de la revue hospitalière, réalisée par Chereau, un excellent dessinateur. Dans cette caricature, il est indiqué « *Nous devons absolument rénover le dialogue social* », tandis qu'il lui est répondu « *Vous avez lancé un appel d'offres ?* ». Je souscris à vos propos sur le dialogue social au niveau local. Vous indiquez que les syndicats ne sont pas les mêmes. Par ailleurs, j'ai présidé nombre de CT dans une demi-douzaine de Ministères, par délégation des Ministres. Il a été souligné la stupeur des syndicats à accepter des amendements. Lors de la disparition des services de transmission du Ministère de l'intérieur, je présidais le CT et la négociation échoua. Les conditions de remplacement n'avaient pas été acceptées. Le Ministre me demanda de retourner en négociation et de ne venir le voir qu'une fois l'accord conclu. J'ai donc suivi cette demande et j'ai proposé aux syndicats de continuer la négociation jusqu'à ce qu'elle aboutisse à un accord, ce qui fut le cas finalement. Par ailleurs, je suis sidéré par les problèmes de formation dans beaucoup d'administrations. De même, il faut engager une réflexion sur des modes de production de la décision qui ne soient pas standardisés. Relier le dialogue social à un dialogue intellectuel de production de la décision quelque peu différent est aussi une piste qu'il faut considérer.

Jacky Richard

Je tiens à remercier les trois intervenants pour la richesse de leur participation et l'excellent débat qui s'est tenu.

Conclusion

Thierry Le Goff

Directeur général de l'administration et de la fonction publique

Je tiens à vous saluer pour la richesse des échanges et interventions, qui montrent toute la complexité et la diversité des problématiques qui traversent la fonction publique aujourd'hui, ainsi que la complexité des contradictions que l'on peut vivre. On peut remercier les trois écoles pour l'initiative prise pour montrer en quoi la fonction publique n'est pas étrangère à la société dans laquelle elle s'inscrit. Toutes les contradictions et les tensions traversent la fonction publique. Il convient d'y réfléchir et d'y travailler. C'est le rôle des écoles et c'est tout l'intérêt que l'on peut percevoir dans ce type de colloques.

Face à la plupart des chantiers évoqués, ainsi qu'aux problématiques soulevées, nous essayons d'y travailler ensemble. Ces dernières années montrent que la plupart des domaines de la fonction publique sont aujourd'hui évoqués et font l'objet d'un travail, notamment les grandes problématiques (carrières, rémunérations, déontologie...). Nous sommes aussi confrontés à un calendrier contraint. Au-delà de ces questions, c'est l'ensemble des problématiques de politique de Ressources Humaines qui sont aujourd'hui posées et revues, incluant la notion de recrutement, d'attractivité et de discrimination. Sont aussi évoquées des réflexions à propos de l'organisation du travail, de la réforme territoriale, des pratiques managériales, des conditions mêmes du travail des fonctionnaires, du sens, des modalités, etc. Ceci interroge le *management*, l'encadrement et la relation de travail. Redonner une priorité à ces questions fut un axe essentiel au cours de ces deux dernières années, avec la circulaire du Premier ministre en 2015, permettant de redonner beaucoup d'orientations et de priorités et d'inviter les Ministères dans une véritable politique à l'égard des cadres. Tous ces chantiers montrent que la fonction publique est vivante, en phase avec la société. Sans doute doit-elle l'être davantage qu'aujourd'hui. De nombreuses possibilités existent et la capacité à changer est avérée. La fonction publique se réinvente et c'est un enjeu naturellement majeur.

Sur les enjeux pour l'avenir, figure notamment la dimension de contrat social, avec la place de la fonction publique dans la société, le regard des usagers et des politiques, et le positionnement des agents publics par rapport aux attentes et aspirations, ainsi qu'aux évolutions de la société. Se pose la question de l'efficacité du service rendu et de l'exemplarité. Cette double tension fait partie des enjeux majeurs, faisant l'objet d'un travail. Les questions statutaires au sens large sont essentielles et occupent une place sans doute excessive dans les débats et dans la part d'énergie consacrée à ces questions. L'un des enjeux consistera à leur accorder la place qui leur est due. Nous agissons déjà en ce sens. Il est essentiel que les questions statutaires n'occultent pas les autres questions, comme l'organisation du travail, l'évolution des métiers, le sens des fonctions, etc. C'est l'un des axes forts pour l'avenir. Par ailleurs, si la question du dialogue social qui a été évoquée, c'est l'association des agents publics au processus de changement, d'innovation ou de rénovation qui importe. Il faut s'inscrire dans une dynamique où les agents publics ne craignent pas ces changements et soient acteurs desdits changements. Le dialogue social en fait naturellement partie. L'objectif consiste à garantir une relative stabilité dans les cadres statutaires sans les réinventer en permanence et à investir des champs nouveaux sur lesquels il y a des attentes.

Pour conclure, nous portons actuellement, avec le Premier ministre, les Ressources Humaines comme une priorité. Je suis convaincu que les efforts consentis étaient nécessaires. Il s'agit de redonner de la marge de manœuvre et de la capacité initiative, tout en redéveloppant les politiques de Ressources Humaines, ce qui est tout autant un facteur

de changement, d'innovation et de réforme de l'État. Faire de la fonction RH une véritable fonction stratégique est essentiel. Ceci sous-tend différentes questions, notamment pour l'interrogation sur la gouvernance et l'organisation de la fonction RH en interministériel et inter fonction publique. Une véritable politique d'encadrement ne peut exister que s'il y a une organisation de la fonction RH au niveau ministériel, structurée et avec un pilotage de bon niveau. Tout ceci fait l'objet de travaux qui devraient déboucher à un décret, lequel consacrerait l'importance de cette politique de Ressources Humaines, pour un meilleur positionnement des acteurs et l'engagement de différents chantiers, ainsi qu'un travail fondé sur le partage et les échanges pour faire de la fonction publique une fonction publique en mouvement permanent, vivante et répondant aux agents qui la composent.

Jacky Richard

Je vous remercie tous.

Une intervenante

Je vous remercie tous également, ainsi que Jacky Richard, l'équipe des trois écoles, dont l'engagement nous a permis de bénéficier d'un colloque de qualité et nous incitant à proposer dès 2017 un nouveau colloque sous cette forme. Il faut que l'on en discute. Tous les intervenants ont réellement bien préparé leur intervenant. Nous avons déjà nombre de sources d'inspiration.

Index

Clémentine Bouiron.....	34	Jean-Claude Debesse.....	40
Elisabeth Lance	30	Jean-François Serval.....	13
Fabrice Boissier	20	Natacha Vieille.....	35
Jacky Benamou	20	Nathalie Tournieul.....	17
Jacques Ruche	17		