

INSTITUT  
MONTAIGNE



# Pour une fonction publique audacieuse et “Business friendly”

RAPPORT MARS 2014

L'Institut Montaigne est un laboratoire d'idées - *think tank* - créé fin 2000 par Claude Bébéar et dirigé par Laurent Bigorgne. Il est dépourvu de toute attache partisane et ses financements, exclusivement privés, sont très diversifiés, aucune contribution n'excédant 2 % de son budget annuel. En toute indépendance, il réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile issus des horizons et des expériences les plus variés. Il concentre ses travaux sur trois axes de recherche :

Cohésion sociale

Mobilité sociale, intégration des minorités, légitimité des élites...

Modernisation de l'action publique

Réforme de l'État, éducation, système de santé...

Stratégie économique et européenne

Compétitivité, spécialisation industrielle, régulation...

Grâce à ses experts associés (chercheurs, praticiens) et à ses groupes de travail, l'Institut Montaigne élabore des propositions concrètes de long terme sur les grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées. Il contribue ainsi aux évolutions de la conscience sociale. Ses recommandations résultent d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique. Elles sont ensuite promues activement auprès des décideurs publics.

À travers ses publications et ses conférences, l'Institut Montaigne souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique.

*L'Institut Montaigne s'assure de la validité scientifique et de la qualité éditoriale des travaux qu'il publie, mais les opinions et les jugements qui y sont formulés sont exclusivement ceux de leurs auteurs. Ils ne sauraient être imputés ni à l'Institut, ni, a fortiori, à ses organes directeurs.*

*Il n'est désir plus naturel  
que le désir de connaissance*

INSTITUT  
MONTAIGNE





Pour une fonction  
publique audacieuse  
et « Business friendly »

MARS 2014

## Josette Théophile

Le parcours professionnel de Josette Théophile, entièrement consacré aux ressources humaines, est atypique : après avoir occupé divers postes dans quatre entreprises privées, elle est entrée en 1990 à la RATP où elle a notamment été, pendant dix ans, Directeur général adjoint en charge de l'innovation sociale avant d'être nommée, de 2009 à 2012, Directrice générale des ressources humaines (DGRH) des ministères de l'Education nationale et de l'Enseignement supérieur.

Elle s'est dans un premier temps particulièrement investie dans les enjeux de formation : premiers plans de formation en entreprise, initiation au management pour les ingénieurs de Grandes Ecoles en formation initiale ainsi que pour les administrateurs civils nommés au tour extérieur, parcours dédiés pour un management multiculturel à l'international comme dispositifs d'insertion et d'accès à l'emploi pour des publics en échec scolaire.

À la RATP, à l'échelle de 45 000 salariés, Josette Théophile a par ailleurs accompagné la décentralisation des structures par la mise en œuvre, l'animation et la professionnalisation d'un réseau de 600 acteurs des ressources humaines sur le terrain, expérience renouvelée plus tard dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de l'autonomie des Universités. Dès 1996, elle a mis en place, au sein de la RATP, l'«alarme sociale» - dispositif de prévention des conflits - qui a permis de diviser par dix la conflictualité dans l'entreprise avant d'être repris et étendu par la loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports. Elle a également mené une politique contractuelle dynamique à la RATP, réussissant à signer trente accords par an en impliquant l'ensemble des organisations syndicales. Josette Théophile a été élue « DRH de l'année » en 2008. A l'Education Nationale, elle a jeté les bases d'une gestion des ressources humaines moins administrative et plus personnalisée, appuyée sur la responsabilisation de l'encadrement.

Titulaire d'un DES de philosophie et du 3<sup>e</sup> cycle de relations du travail du CELSA, elle est actuellement Senior Advisor auprès de SIA et contribue auprès de dirigeants privés ou publics à la conduite de changements opérationnels.

# SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
<b>I - RÉCONCILIER FONCTION PUBLIQUE ET COMPÉTITIVITÉ</b> .....	<b>9</b>
1.1. La compétitivité : une notion réservée au secteur privé ? .....	9
1.2. La fonction publique en quelques chiffres .....	11
1.3. Pour une approche économique de la fonction publique .....	16
1.4. Des réformes récentes insuffisamment axées sur la compétitivité .....	26
<b>II - FONCTION PUBLIQUE : QU'ATTENDENT LES ENTREPRISES ?</b> .....	<b>37</b>
2.1. Un constat unanime : la reconnaissance de la compétence des agents publics .....	38
2.2. Un fossé culturel dans le rapport au temps et à l'entreprise ...	41
2.3. Les risques d'un décrochage : la perte progressive d'attractivité de la fonction publique .....	49
2.4. Des agents peu responsabilisés à la créativité bridée .....	62
<b>III - PROPOSITIONS</b> .....	<b>69</b>
<b>AXE I.</b> Dire aux agents publics que leur mission est de contribuer à la compétitivité de l'économie et qu'ils sont tous concernés .....	72
<b>AXE II.</b> Faire confiance aux équipes dans les établissements et services déconcentrés et repenser l'organisation pour l'orienter « client » .....	79
<b>AXE III.</b> Responsabiliser l'encadrement et lui donner les moyens d'agir .....	82

AXE IV. Préparer les compétences nécessaires pour assurer l'évolution du fonctionnement à court et moyen terme .....	85
---	----

<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>91</b>
---------------------------	-----------

# INTRODUCTION

---

L'amélioration de la compétitivité des entreprises et la réduction des dépenses publiques constituent un enjeu majeur pour le retour de la croissance et de l'emploi dans notre pays. L'État dispose de deux leviers pour agir : de manière directe, en réduisant les dépenses des administrations publiques et de manière indirecte, dans la façon d'intervenir auprès des acteurs socio-économiques. Le premier levier a été traité par un précédent rapport de l'Institut Montaigne<sup>1</sup>.

Avec un actif sur cinq engagé dans la fonction publique et 13 % du PIB consacré aux rémunérations des agents publics, l'État employeur ne peut s'exonérer d'activer le second levier : comment s'assure-t-il que la pratique quotidienne de ses personnels contribue à la compétitivité ? Comment s'organise-t-il pour les accompagner dans l'exercice de leur mission et en rendre l'accomplissement plus facile de telle sorte, qu'à leur tour, ils soient en capacité de contribuer positivement à la compétitivité des entreprises et de faciliter la vie quotidienne de leurs concitoyens ?

Annoncé par le gouvernement en juillet 2013, le « choc de simplification », vaste programme de plus de 200 mesures, vise à alléger les démarches administratives des particuliers et des entreprises pour favoriser un environnement davantage *business friendly*. La fonction publique est au cœur de cette démarche et devra nécessairement évoluer pour rendre effective cette simplification.

Une fonction publique compétitive, c'est une organisation composée d'hommes et de femmes qui fournit des services de qualité au meilleur

---

<sup>1</sup> Institut Montaigne, *Redonner sens et efficacité à la dépense publique - 15 propositions pour 60 milliards d'économie*, rapport, décembre 2012.

coût, dans un contexte de raréfaction de la ressource publique. C'est aussi une fonction publique qui répond aux attentes de ses usagers, qu'ils soient citoyens ou entreprises. Enfin, c'est une organisation qui reste attractive pour les jeunes diplômés et accueillante pour les mobilités public-privé.

Les nombreuses solutions préconisées jusqu'alors sont restées soit techniques comme le recours par ailleurs fort apprécié au numérique, soit totalement introverties sans référence au service à rendre, soit trop juridiques et concentrées sur les questions statutaires comme nombre de recommandations du rapport dirigé par Bernard Pêcheur<sup>2</sup>. Au contraire, certaines préconisations restent limitées à l'importation de modèles privés, comme par exemple la rémunération variable.

Afin de mieux comprendre les points de blocage et les attentes des acteurs économiques vis-à-vis de la fonction publique, l'Institut Montaigne a mené de nombreuses auditions pour entendre les entreprises qui, au jour le jour, interagissent avec des agents publics. Il a également nourri sa réflexion d'un approfondissement *in situ* de l'exemple de la région Nord-Pas-de-Calais. Tous ces interlocuteurs ont salué le sérieux et la compétence des agents publics. Tous aussi ont déploré l'absence de message clair concernant la compétitivité du service public et le décalage souvent fort entre le « temps de l'administration » et celui de l'entreprise.

Ce travail d'analyse et de réflexion s'attache à démontrer que d'importantes marges de progrès existent dans les comportements et dans la manière de travailler des agents publics. Qualité du service rendu à l'utilisateur, réduction des dépenses financées par le contribuable et satis-

---

<sup>2</sup> Bernard Pêcheur, *Rapport sur la fonction publique*, rapport au Premier ministre, octobre 2013.

faction des fonctionnaires au travail peuvent converger si l'organisation du travail, le rôle de l'encadrement et la gestion des ressources humaines évoluent en ce sens.

Le premier chapitre identifie et décrit le champ concerné : celui de la fonction publique avec une attention particulière portée à la fonction publique d'État (FPE)<sup>3</sup>. En effet, les évolutions nécessaires valent aussi pour la fonction publique territoriale (FPT) ainsi que pour la fonction publique hospitalière (FPH) mais ces dernières ont déjà franchi les étapes préalables et réunissent les conditions pour les mener à bien.

Le deuxième chapitre met en évidence les principaux dysfonctionnements que soulignent les entreprises avec force. Il se fonde sur des auditions approfondies qui ont permis d'identifier concrètement les facteurs favorables ou bloquants rencontrés par les entreprises dans le traitement de dossiers précis ayant un impact sur leur compétitivité. En effet, l'objectif n'est pas de manier la provocation en proposant par exemple la suppression du statut mais bien de créer un déclic dans les têtes et le désir d'agir.

À cette fin, le troisième chapitre met en exergue dix propositions et s'attache à montrer que leur mise en œuvre est non seulement possible mais le plus souvent déjà amorcée.

---

<sup>3</sup> Il s'agit de ne pas confondre fonction publique et service public. Les activités de service public peuvent être assumées par des organismes privés (délégations de service public) qui, par définition, n'appartiennent pas au secteur public.

## **Service public ou fonction publique : de quoi parle-t-on ?**

Le service public et la fonction publique sont deux notions juridiques qui ne se recoupent pas totalement. Parce qu'elles renvoient à des réalités différentes sur lesquelles les leviers d'action ne sont pas de même nature, il est utile de bien les distinguer avant d'envisager les voies d'amélioration possible, notamment dans les interactions avec les entreprises.

Le service public correspond à une activité d'intérêt général soumise à des règles dérogatoires, qui est exercé soit par une personne publique (État, collectivité locale, établissement hospitalier...), soit par une personne privée. Il existe des services publics administratifs (le service public de l'éducation, le service public de la santé...) et des services publics industriels et commerciaux. Le service universel du courrier et colis est un service public industriel et commercial exercé par un opérateur privé, le groupe La Poste au même titre que le service public ferroviaire assuré par la SNCF. Parler d'une approche « business friendly » ou « business aware » pour ces services, qui se rapprochent des services marchands, est plus aisé que pour les services publics administratifs qui, par nature, ont une valeur non marchande. De plus, tous les services publics ne sont pas assurés par des fonctionnaires. Ainsi, par exemple, les agents de la sécurité sociale sont des salariés de droit privé.

La fonction publique réunit les agents publics de l'État, des collectivités locales et des établissements médico-sociaux qui sont principalement chargés d'assurer les services publics administratifs. Il s'agit donc d'une notion plus étroite que celle de « service public » et plus difficile à faire évoluer dans la mesure où elle renvoie à des organisations humaines anciennes et complexes. C'est précisément sur cet ensemble que se concentre le présent rapport, en étudiant l'agent public sous ses différentes « casquettes » : régulateur, producteur de normes, contrôleur, facilitateur... Dans la mesure où les fonctionnaires entretiennent des contacts quotidiens avec les entreprises et prennent des décisions susceptibles d'influencer leur activité, ce travail envisage les réformes possibles pour rendre la fonction publique plus agile et améliorer la qualité de ses services grâce à la mise en œuvre d'une vraie gestion des ressources humaines.



---

# RÉCONCILIER FONCTION PUBLIQUE ET COMPÉTITIVITÉ

## 1.1. La compétitivité : une notion réservée au secteur privé ?

Le présent rapport vise à mettre en évidence les liens entre fonction publique et compétitivité et dessiner quelques pistes pour les resserrer davantage. Existe-t-il un rapport entre compétitivité et fonction publique ? Quelle contribution les fonctionnaires peuvent-ils apporter au « pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi » ? D'autres<sup>4</sup> se sont déjà interrogés sur les liens entre ces deux notions mais sans les réconcilier : « *Dans un monde où dominent de plus en plus les valeurs économiques et financières et où la compétitivité constitue la condition même de la survie des entreprises, y a-t-il encore une place pour des activités d'intérêt général qui, certes, doivent obéir à un principe d'efficacité, mais n'ont cependant pas de but lucratif ?* »

La compétitivité est une notion multiforme et dont le sens est parfois galvaudé. La compétitivité d'une entreprise désigne sa capacité à affronter ses concurrents, à maintenir ou à accroître ses parts de marché. Les économistes distinguent la compétitivité-prix (offrir des biens et des services moins chers que ses concurrents) et la compétitivité hors prix (offrir des biens et des services de meilleure qualité). La compétitivité d'un secteur se traduit par ses performances commerciales sur les marchés mondiaux.

---

<sup>4</sup> Jean-Ludovic Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, avril 2008.

La compétitivité s'apprécie également à l'échelle d'une nation. Selon la définition de l'Union européenne, la compétitivité renvoie à la « *capacité de la France à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants, et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale, dans un environnement de qualité* »<sup>5</sup>. Elle peut s'apprécier par l'aptitude des territoires à maintenir et à attirer les activités, et par celle des entreprises à faire face à leurs concurrents.

Depuis le début des années 2000, l'économie française a perdu en compétitivité par rapport à ses principaux concurrents, et notamment à l'Allemagne<sup>6</sup>. Le constat est ancien mais la prise de conscience collective a tardé à venir. À l'origine de ce décrochage, des politiques opposées de gestion du marché du travail (allègement des charges sur les salaires en Allemagne vs. réduction uniforme de la durée du travail en France) et une divergence de grande ampleur des coûts et des marges des entreprises.

La prise de conscience est enfin intervenue, en octobre 2012, avec le rapport du commissaire général à l'investissement, Louis Gallois<sup>7</sup>. Il souligne le « véritable décrochage » de l'industrie française et ses causes, le « cercle vicieux prix/hors prix » et les insuffisances structurelles dans certains secteurs comme la recherche, l'innovation, la formation. Pourtant, la France dispose d'atouts forts, parmi lesquels la qualité des infrastructures et des services publics. Selon Louis

---

<sup>5</sup> Reprise par le rapport du CESE, *La compétitivité : enjeu d'un nouveau modèle de développement*, novembre 2011.

<sup>6</sup> Coe-Rexecode, *Mettre un terme à la divergence de compétitivité entre la France et l'Allemagne*, étude réalisée pour le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, janvier 2011.

<sup>7</sup> Louis Gallois, *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, rapport au Premier ministre, novembre 2012.

Gallois, « *ils constituent un facteur d'attractivité et de productivité* ». Les services publics sont évoqués mais pas ceux qui les font vivre, pas une ligne en effet sur les fonctionnaires ni sur la fonction publique.

En miroir, la notion de compétitivité est absente du dernier rapport qui leur a été consacré en octobre 2013 par Bernard Pêcheur<sup>8</sup>. Le terme de « compétitivité » n'y apparaît que trois fois en 241 pages.

## 1.2. La fonction publique en quelques chiffres

La définition de la fonction publique est d'abord juridique. La fonction publique, telle qu'on l'entend dans le présent rapport, regroupe les organismes publics à caractère administratif dans lesquels le recrutement se fait sur la base du droit public<sup>9</sup>. Elle recrute dans ses rangs des fonctionnaires, que l'on qualifie de « titulaires » ou des contractuels de droit public, non titulaires.

La fonction publique regroupe 5,4 millions d'agents publics, soit environ 20 % de l'emploi total en France dont 76 % de titulaires et 22 % de contractuels<sup>10</sup>. La fonction publique comprend trois versants :

- la fonction publique d'État, qui inclut les ministères (administration centrale et déconcentrée, comme les préfectures ou les services

---

<sup>8</sup> Bernard Pêcheur, *op.cit.*

<sup>9</sup> Définition de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), [www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr), novembre 2013.

<sup>10</sup> Le reste concerne les bénéficiaires de contrats aidés. Emilie Ernst, *En 2010, 5,5 millions de salariés travaillent dans la fonction publique*, Insee Première, avril 2013.

d'impôts pour les particuliers) et les établissements publics nationaux (comme Pôle Emploi ou le CROUS) ;

- la fonction publique territoriale, qui renvoie aux collectivités locales (régions, départements, communes, intercommunalités) et à leurs établissements (transports publics, gestion des eaux, des déchets, etc.) ;
- la fonction publique hospitalière, qui compte les hôpitaux publics et les établissements médico-sociaux (personnes âgées, personnes handicapées, aide sociale à l'enfance)<sup>11</sup>.

Il faudrait y ajouter d'autres agents publics qui – compte tenu de la spécificité de leurs fonctions – sont régis par des statuts particuliers et dérogoires au droit commun, à savoir les magistrats judiciaires, les militaires et les agents de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE).

Le présent rapport traite principalement de la fonction publique de l'État qui regroupe 45 % des agents publics, mais la majorité de ses constats et de ses propositions valent pour les deux autres fonctions publiques.

La fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière ont connu au cours des dernières années des réformes profondes en termes de ressources humaines et, parce que plus récentes, elles sont sans doute moins enfermées dans les carcans statutaires que ne peut l'être la fonction publique d'État.

---

<sup>11</sup> Les établissements publics nationaux de Sécurité sociale (les caisses nationales) ne font pas partie de la fonction publique. Les agents y sont régis par le droit privé.

### **Les fonctions publiques : principaux chiffres (au 31 décembre 2011)<sup>12</sup>**

La fonction publique compte 5,4 millions d'agents publics qui se répartissent ainsi dans les trois fonctions publiques : 2,4 millions dans la fonction publique d'État (soit 45 %), 1,8 million dans la fonction publique territoriale (soit 34 %), 1,1 million dans la fonction publique hospitalière (soit 21 %).

Parmi les 5,4 millions d'agents publics, 3,8 millions sont fonctionnaires titulaires (soit 70 %) et 0,9 million sont contractuels non titulaires (17 %)<sup>13</sup>, le reste étant constitué d'emplois aidés.

L'emploi public a augmenté de près de 11 % entre 2000 et 2011, soit une croissance annuelle moyenne de 1 %, qui s'explique en grande partie par la progression des effectifs dans la fonction publique territoriale.

La France compte environ 90 agents publics (civils et militaires) pour 1 000 habitants alors que ce rapport est de 50 pour 1 000 en Allemagne et proche de 160 au Danemark et en Norvège<sup>14</sup>.

La fonction publique d'État n'est pas exclusivement « parisienne ». Dans les ministères (hors Défense), plus d'un agent sur deux travaille dans un service déconcentré, c'est-à-dire une préfecture, une inspection d'académie, un service des impôts des particuliers... Les enseignants et les personnels administratifs des établissements scolaires représentent un tiers des effectifs des ministères.

<sup>12</sup> DGAFP, *Faits et chiffres, l'essentiel 2013*, novembre 2013. INSEE, *Vue d'ensemble : marché du travail*, novembre 2013.

<sup>13</sup> La différence est constituée des militaires (6 %) et des autres catégories et statuts (7 %).

<sup>14</sup> Centre d'analyse stratégique, *Tableau de bord de l'emploi public Situation de la France et comparaisons internationales*, décembre 2010.

La fonction publique est légèrement plus âgée et moins masculine que le secteur privé. En effet, l'âge moyen d'un agent public est de 42 ans (contre 40 ans dans le secteur privé). La fonction publique compte 61 % de femme contre 44 % dans le secteur privé.

Le revenu salarial moyen est de 21 970 euros par an dans la fonction publique contre 19 530 dans le secteur privé. Selon l'INSEE, cet écart de revenu de 12 % s'explique par une plus grande stabilité de l'emploi et par un salaire horaire légèrement plus élevé de 2 % du fait d'emplois plus qualifiés.

Les agents publics, en tant que garants du service public et de la continuité de l'État, sont soumis à des règles particulières qui les protègent notamment des changements politiques et les soumettent à des obligations particulières.

Les carrières des agents des administrations de l'État, des collectivités territoriales et du secteur sanitaire et social public ne sont pas régies par le code du travail ni par des conventions collectives, comme c'est le cas du secteur privé. Les fonctionnaires se trouvent vis-à-vis de leur administration dans la situation statutaire et non pas dans une relation contractuelle. Un fonctionnaire ne signe pas de contrat avec son employeur. Les conditions de recrutement, de travail et de rémunération, ainsi que les différentes étapes de la carrière des fonctionnaires sont définies dans le cadre d'un « statut général ». Le « statut général des fonctionnaires », se compose en réalité de quatre lois :

- la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;
- la loi du 11 janvier 1984 concernant la fonction publique de l'État ;

- la loi du 26 janvier 1984 concernant la fonction publique territoriale ;
- la loi du 9 janvier 1986 concernant la fonction publique hospitalière.

Tandis que les salariés du secteur privé sont recrutés pour un emploi spécifique, les fonctionnaires sont recrutés au sein de « corps » et sont amenés à occuper plusieurs emplois au cours de leur carrière. Les agents soumis au même statut particulier forment un « corps », lui-même divisé en « grades » et la progression au sein de ce corps se fait le plus souvent à l'ancienneté, plus rarement au mérite. La fonction publique d'État a compté jusqu'à 1 500 corps à la fin des années 1980. Ce nombre a fortement diminué et la fonction publique comptait, fin 2012, 333 corps contre près de 700 il y a cinq ans<sup>15</sup>.

### Petit lexique du statut<sup>16</sup>

Un **corps** regroupe les fonctionnaires qui ont vocation à occuper les mêmes **emplois**, c'est-à-dire la même nature de fonction (encadrement, exécution, contrôle...). Chaque corps est classé dans l'une des trois catégories hiérarchiques (A, B ou C). Les fonctionnaires appartenant à un corps sont tous titulaires d'un grade qui comprend plusieurs échelons.

L'**avancement** est la progression dans la carrière en fonction de l'ancienneté, des formations suivies, de la valeur professionnelle du fonctionnaire, etc.

---

<sup>15</sup> Assemblée nationale, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2013, fonction publique*, n° 235, octobre 2012.

<sup>16</sup> Portail de la fonction publique.

Le **détachement** est la position du fonctionnaire placé hors de son corps d'origine et continuant à bénéficier dans ce corps de ses droits à avancement et retraite.

La **disponibilité** est la position du fonctionnaire qui, placé hors de son administration d'origine, cesse de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite. C'est par exemple la position dans laquelle se trouvent les fonctionnaires qui exercent des fonctions dans le secteur privé.

*Source : Portail de la fonction publique*

### 1.3. Pour une approche économique de la fonction publique

La fonction publique ne doit pas être pensée comme une simple réalité juridique et abstraite, au risque de concevoir toute réforme comme des refontes de textes. Le statut général a été modifié à 113 reprises en 30 ans, soit presque quatre révisions par an en moyenne.

Les choix de système de fonction publique ne sont pas neutres du point de vue des finances publiques et ils influent nécessairement sur la compétitivité de l'économie.

Mesurer la compétitivité de la fonction publique n'est pas chose facile, compte tenu des spécificités de l'action publique par rapport au secteur marchand, mais il est possible, à tout le moins, d'identifier une série de critères et d'indicateurs qui, s'ils ne sont pas totalement

satisfaisants, permettent de penser une réforme de la fonction publique dans sa dimension économique.

### **A. Une approche par les coûts : les rémunérations des agents publics représentent 13 % de la richesse nationale**

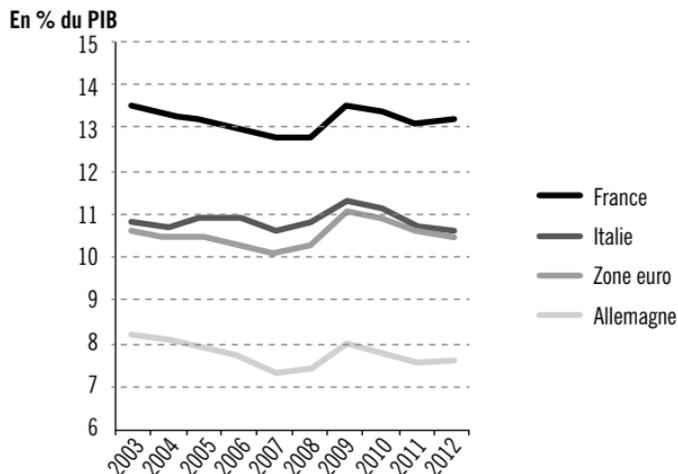
Dès 2003, le Conseil d'État notait, dans les considérations générales de son rapport public annuel consacrées aux perspectives pour la fonction publique, que « *la capacité concurrentielle de la France [était] directement liée à la performance des services publics et à la maîtrise des dépenses publiques ; compte tenu de la part représentée par la masse salariale dans les budgets publics, il en résulte que la bonne utilisation des personnels est appelée à devenir toujours davantage un objectif majeur des gestionnaires de la fonction publique*<sup>17</sup>. »

Dix ans après, la France consacre toujours 23 % de ses dépenses publiques et 13 % de sa richesse nationale à sa fonction publique. C'est beaucoup plus que l'Allemagne dont les rémunérations des fonctionnaires pèsent 17 % des dépenses publiques totales et seulement 8 % du PIB. C'est aussi supérieur à la moyenne de nos partenaires de la zone euro (10,5 %) et de l'Italie (10,6 %) qui a profondément réformé sa fonction publique dans les années 1990.

---

<sup>17</sup> Conseil d'État, rapport public annuel, *Considérations générales sur les perspectives de la fonction publique*, 2003.

## Les dépenses de masse salariale en points de PIB en France et dans la zone euro<sup>18</sup>



Ainsi, en 2012, la fonction publique « coûte-t-elle » 4 091 € à un Français par an contre seulement 2 723 € à un Italien ou 2 488 € à un Allemand<sup>19</sup>. Si ces comparaisons permettent de mettre en lumière certains ordres de grandeur, elles doivent néanmoins être interprétées avec prudence, compte tenu des différences qui existent entre les différents pays, notamment en termes de périmètre d'intervention des administrations publiques. Par exemple, en Allemagne, contrairement à la France, les employés des hôpitaux ne sont pas des agents publics.

L'OCDE suit un indicateur du « coût de production des services publics » qui correspond à la somme de la masse salariale publique, des coûts des biens et services produits par des sociétés privées et

<sup>18</sup> Eurostat, *Principaux agrégats des administrations publiques, 2003-2012*.

<sup>19</sup> *Ibid.*

financées par les administrations et des coûts de consommation du capital fixe. Ce coût était évalué pour la France à 27,4 % du PIB en 2011, plaçant notre pays au sixième rang au sein de l'OCDE, derrière cinq pays de l'Europe du Nord (Danemark, Pays-Bas, Finlande, Suède, Islande). 23 points sont imputables à la seule masse salariale. Selon l'OCDE, un effort de réduction de 1 % par an des coûts de production du secteur public pendant quatre ans permettrait de générer 20 Md€ d'économie (soit environ un point de PIB)<sup>20</sup>.

Toute réforme de la fonction publique doit prendre en compte les paramètres financiers mêmes s'ils ne sont pas les seuls déterminants, loin de là, de l'efficacité des services publics.

### **Les propositions de l'Institut Montaigne sur les effectifs et la masse salariale des administrations publiques<sup>21</sup>**

Dans son rapport sur l'efficacité des dépenses publiques, l'Institut Montaigne a rappelé que la réduction du nombre d'agents publics était une nécessité. Si elle souhaite réduire ses dépenses, la France ne peut se priver du levier qu'offre la réduction du nombre d'agents. Les pouvoirs publics doivent également assumer une politique salariale rigoureuse. En effet, la masse salariale représente 23,9 % de la dépense publique, soit 13,4 points de PIB. L'Institut a ainsi recommandé d'engager une réduction des dépenses de personnel dans les trois fonctions publiques :

- en recherchant des gains de productivité dans l'ensemble des administrations ;

<sup>20</sup> OCDE, *France : redresser la compétitivité*, novembre 2013.

<sup>21</sup> Institut Montaigne, *Redonner sens et efficacité à la dépense publique, 15 propositions pour 60 milliards d'économie*, rapport, décembre 2012.

- en engageant une revue des missions pour se désengager des moins nécessaires ;
- en augmentant la durée travaillée de tous les agents publics de 2 h 30 par semaine ;
- en instituant un délai allant jusqu'à deux jours de carence des fonctionnaires en cas d'arrêt maladie.

Le chemin pris depuis la publication du rapport ne va pas dans ce sens. La Modernisation de l'action publique (MAP) ne contient aucune proposition en matière de réduction des effectifs. Par ailleurs, l'Assemblée nationale a voté le 12 novembre 2013 la suppression du jour de carence dans la fonction publique dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014.

En matière de masse salariale, l'Institut a recommandé de poursuivre le gel du point sur la durée du quinquennat et de limiter les mesures catégorielles à la moitié de leur montant 2007-2012.

## **B. Une approche par la productivité : des marges existent**

Aucune mesure de la productivité n'est totalement satisfaisante quand il s'agit d'apprécier la production de services publics. En effet, la nature même de ces services permet difficilement d'en mesurer l'efficacité rapportée au coût.

Cela étant précisé, des marges de productivité existent encore comme en attestent les comparaisons réalisées par les organisations internationales. Si le coût unitaire moyen par employé est plutôt inférieur

à la moyenne de l'OCDE, cela s'explique en grande partie par un nombre d'heures travaillées très faible et parmi les plus faibles de l'OCDE, juste devant la Finlande, l'Italie et le Portugal<sup>22</sup>.

### **C. Une approche par la satisfaction des usagers : des différences notables entre les entreprises et les citoyens**

Le degré de satisfaction des usagers diffère selon qu'il s'agisse des particuliers ou des entreprises.

71 % des usagers des services publics (contribuables, demandeurs d'emploi...) se déclarent satisfaits de la capacité d'écoute des services publics<sup>23</sup>. En particulier, 70 % des personnes interrogées sont satisfaites de l'implication de leur interlocuteur sur le dossier qui les concerne et 67 % jugent le délai de traitement de leur demande raisonnable.

63 % des entreprises estiment en revanche que les services publics ne sont pas à leur écoute. Les difficultés mentionnées par l'étude commandée par le SGMAP<sup>24</sup> sont cohérentes avec celles que le groupe de travail a pu entendre des entreprises auditionnées :

- 76 % ciblent la redondance des informations demandées ou le manque de coordination entre services et 52 % la difficulté d'identifier le bon interlocuteur ;
- 70 % mentionnent le manque de conseil et d'accompagnement ;
- 68 % relèvent la longueur des délais pour que la démarche aboutisse.

---

<sup>22</sup> OCDE, *Panorama des administrations publiques 2013*, version préliminaire, novembre 2013.

<sup>23</sup> SGMAP, *Enquête événements de vie 2012, premiers enseignements de l'étude*, janvier 2013.

<sup>24</sup> SGMAP, *Étude par événement de vie sur la complexité, volet entreprises*, novembre 2013.

En revanche, seulement 2 % des entreprises interrogées remettent en cause la compétence de l'administration et seulement 1 % les qualifications du personnel.

Ces chiffres témoignent des efforts qui ont pu être faits par les services publics pour mieux répondre aux attentes des usagers. Des méthodes nouvelles peuvent être utilisées afin de mieux comprendre ces attentes et des propositions audacieuses peuvent surgir d'initiatives nouvelles comme le démontrent les conférences de citoyens organisées par le groupe La Poste.

### **Les conférences de citoyens du groupe La Poste**

Les conférences de citoyens sont un outil de démocratie participative, permettant d'associer les citoyens à un débat et / ou à la prise de décision. Cette pratique, développée au Danemark et au Canada, où elle a prouvé son efficacité, reste encore peu utilisée en France.

Dans le cadre de la définition de son plan stratégique, La Poste a organisé en 2013 des conférences de citoyens, afin de connaître leurs exigences de services dans un avenir proche, pour la collectivité comme pour eux-mêmes. Le projet a été géré par un comité de pilotage composé de membres de La Poste, de l'Ifop, et de personnalités extérieures<sup>25</sup>.

Ces consultations ont fait suite à celles déjà réalisées auprès des deux tiers des postiers du Groupe (soit plus de 150 000 participants), des élus et des associations de consommateurs, afin de définir un projet stratégique <sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Site internet du groupe La Poste.

<sup>26</sup> *Ibid.*

Les citoyens ont été divisés en trois groupes constitués par l'institut Ifop, réunissant chacun une quinzaine de personnes illustrant la diversité des territoires, des âges et des métiers. Chaque groupe correspond à un profil particulier d'utilisateur de La Poste : rural, urbain ou entrepreneur.

Chaque groupe s'est réuni lors de trois phases distinctes. La première phase s'est déroulée lors de deux weekends. Elle avait pour objectif d'apporter aux citoyens les connaissances nécessaires à la compréhension des enjeux et des problématiques auxquels l'entreprise fait face. La première rencontre a été l'occasion de présenter aux citoyens le groupe La Poste dans toute sa complexité et de faire un état des lieux sur les autres modèles postaux existant dans le monde. La deuxième réunion a permis de répondre aux demandes de précisions émises par les citoyens (notamment sur la gouvernance d'entreprise, les caractéristiques du métier de postier et les problématiques digitales de La Poste), puis de leur présenter des sujets plus complexes par des experts<sup>27</sup>.

La deuxième phase des consultations a porté sur la valorisation de débats entre les citoyens et des porteurs d'intérêt. La confrontation des opinions et des réalités vécues permet aux citoyens de prendre conscience de la variété et de la complémentarité des points de vue des différents intéressés.

Enfin, à la suite des débats et à l'issue d'un temps de délibération, les citoyens ont rédigé un avis argumenté assorti de propositions. Les représentants de chaque groupe ont eu une semaine pour faire

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

la synthèse de l'avis de leur groupe et ont remis cette synthèse le 8 janvier 2014 à Philippe Wahl, PDG du groupe La Poste ainsi qu'à Arnaud Montebourg, ministre du Redressement productif<sup>28</sup>.

Les citoyens des trois groupes se sont déclarés attachés à ce que La Poste poursuive ses activités de service public tout en développant ses activités concurrentielles, et considèrent comme urgent le lancement d'une campagne de communication sur les métiers et points forts de l'entreprise. A côté de ces avis quasi-unanimes, chaque groupe a ensuite proposé des évolutions propres à sa sensibilité et répondant à ses besoins. Le groupe des citoyens entrepreneurs prône par exemple la mutualisation de bureaux de poste afin de générer des économies, et appelle à la modernisation des conditions d'envoi et de retrait des courriers recommandés, ainsi qu'à tourner davantage la Banque Postale à l'écoute des entrepreneurs<sup>29</sup>. Le groupe des citoyens ruraux préconise un service de ramassage des colis et du courrier lors de la distribution du courrier<sup>30</sup>, et les citoyens urbains appellent à la mise à disposition d'un guichet automatique disponible 24 heures sur 24, ainsi qu'à la création d'un service de location de véhicules<sup>31</sup>.

Philippe Wahl ne dévoilera qu'en juin 2014 le volet financier du plan stratégique du groupe. Pour le moment, les principales

---

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Site du groupe La Poste, Les Conférences citoyennes, *L'avis des citoyens entrepreneurs*, 7 janvier 2014.

<sup>30</sup> Site du groupe La Poste, Les Conférences citoyennes, *L'avis des citoyens ruraux*, 16 décembre 2013.

<sup>31</sup> Site du groupe La Poste, Les Conférences citoyennes, *L'avis des citoyens urbains*, 17 décembre 2013.

décisions prises par la direction sont l'augmentation du prix du timbre, l'accroissement des services bancaires de la Banque Postale et le développement des services proposés par les facteurs. Des propositions considérées comme « radicales » issues des Conférences de citoyens sont cependant mises à l'écart, comme la baisse de la fréquence de la distribution du courrier et le regroupement de bureaux de poste<sup>32</sup>.

#### **D. Une approche par l'attractivité : un enjeu de plus en plus pressant**

La concurrence ne concerne plus les seules entreprises et les lois du marché ont aujourd'hui très largement irrigué de nombreux pans de l'action publique. Alors que le marché du travail est de plus en plus concurrentiel pour les demandeurs d'emploi comme pour leurs recruteurs, la « course aux talents » fait rage entre l'administration, qui n'exerce plus la même force d'attraction – y compris à la sortie des « grandes écoles » de tradition étatiste - et les entreprises, financières ou industrielles, de plus en plus innovantes.

La haute fonction publique reste toutefois attractive, à tout le moins en début de carrière. Ainsi, le nombre de candidats au concours de l'ENA augmente d'année en année. Pour 80 places offertes, ils étaient 1 373 en 2011, 1 578 en 2012 et 1 719 en 2013, soit une augmentation de 25 % sur la période.

---

<sup>32</sup> Anne de Guigné, *La Banque Postale est l'avenir de La Poste*, Le Figaro, 28 janvier 2014.

La compétition est maintenant internationale entre les systèmes d'administration. L'efficacité de la fonction publique est devenue un facteur non négligeable d'attractivité. De nombreuses enquêtes internationales, publiques ou privées, dressent à l'attention des investisseurs internationaux le palmarès des États où il est le plus facile de faire des affaires, où le système éducatif est le plus performant... À titre d'exemple, l'initiative *Doing Business* de la Banque mondiale<sup>33</sup> mesure la règlementation des affaires et son application effective dans 189 économies. En 2014, la France se situe au 38<sup>e</sup> rang pour l'environnement global mais son classement faiblit quand il s'agit de l'obtention d'un permis de construire (92<sup>e</sup> rang) ou du paiement des impôts (52<sup>e</sup> rang).

Cette compétition internationale s'est traduite dans de nombreux pays par des réformes ambitieuses dans la fonction publique.

#### 1.4. Des réformes récentes insuffisamment axées sur la compétitivité

La réforme de l'État ne pourra pas se faire sans réforme de la fonction publique tout comme le redressement économique ne saurait se faire sans les fonctionnaires. Les pouvoirs publics l'ont maintenant bien compris. La ministre chargée de la fonction publique reconnaissait récemment que « *par les compétences et les savoir-faire qu'elle mobilise, par la présence qu'elle assure sur le territoire et par la qualité des services publics qu'elle anime, la fonction publique est non seulement la garantie de toute solidarité dans notre pays, mais elle est aussi la clé de toute politique de redressement et de compétitivité*<sup>34</sup> ».

<sup>33</sup> Banque mondiale, *Doing business 2014, Economy Profile: France*, 11<sup>e</sup> édition, 2013.

<sup>34</sup> Discours de la ministre de la Fonction publique lors de la réunion de bilan de la concertation sur les carrières, les parcours professionnels et les rémunérations, 7 février 2013.

## A. La révision générale des politiques publiques

La Révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée par le gouvernement Fillon en juillet 2007, avait pour double objectif de diminuer la dépense publique tout en augmentant la qualité et l'efficacité de l'action publique, par la mise en place de réformes structurelles. La méthode utilisée se caractérise par un portage politique fort, un processus décisionnel reposant sur un comité directeur restreint et un suivi centralisé assuré par la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME)<sup>35</sup>. Des équipes d'audit mixtes (inspections générales et consultants privés) étaient chargées d'examiner les politiques publiques relevant de l'État et de proposer des mesures au Conseil de la modernisation des politiques publiques. Ce dernier réunissait l'ensemble des ministres autour du Président de la République et arrêtait les décisions à la fin du processus de révision<sup>36</sup>.

Au total, 503 mesures ont été validées entre 2007 et 2012 dans le cadre des instances de pilotage de la RGPP<sup>37</sup>, telles la réalisation de guichets uniques pour l'emploi (Pôle emploi) et l'international (Ubifrance), la réorganisation de la carte judiciaire et du réseau des douanes ou encore le regroupement des forces de la police nationale et de la gendarmerie nationale<sup>38</sup>.

La RGPP a recherché une meilleure adéquation entre les besoins et les emplois publics en favorisant la mobilité des fonctionnaires et en proposant aux nouveaux agents de choisir entre le statut de fonction-

---

<sup>35</sup> Marianne Bondaz *et al.*, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, Rapport IGA, IGF, IGAS, septembre 2012.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Conseil de modernisation des politiques publiques, *RGPP : 6<sup>e</sup> Conseil de modernisation des politiques publiques*, décembre 2011.

naire et un « contrat de droit privé négocié de gré à gré »<sup>39</sup>. La mobilité des agents de l'État a bénéficié de l'accélération du processus de fusion des corps des administrations de l'État entamé en 2005. Le nombre de corps est ainsi passé de 700 à 373 entre 2005 et 2011<sup>40</sup>.

La règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite a entraîné une baisse d'environ 7 % des effectifs de l'État (150 000 départs) entre 2008 et 2012, avec des taux de non-remplacement très différenciés selon les ministères : 89 % à la Défense et 2 % au ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche<sup>41</sup>. La moitié des économies ainsi réalisées a été redistribuée aux fonctionnaires en place. L'une des critiques faite à la RGPP est que ces économies n'ont pas été utilisées comme un levier de changement qui aurait pu inciter à la mobilité des agents. Les départs de fonctionnaires ont été déterminés par la pyramide des âges, répondant selon certains plus à une logique comptable qu'à une véritable recherche d'efficacité<sup>42</sup>.

La RGPP aurait permis 15 milliards d'euros d'économies entre 2008 et 2013<sup>43</sup>. Toutefois elle a fait l'objet de nombreuses critiques pour avoir concentré ses efforts sur la fonction publique d'Etat, sans adresser les deux versants hospitalier et territorial de la fonction publique, d'une part et pour avoir insuffisamment pris en compte le dialogue social et la concertation avec les agents de l'Etat d'autre part<sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> Site vie-publique.fr, *Réforme de la fonction publique : de la réduction des effectifs à la redéfinition du statut ?*, 5 mai 2008.

<sup>40</sup> Marianne Bondaz *et al.*, *op. cit.*

<sup>41</sup> Conseil de modernisation des politiques publiques, *op. cit.*

<sup>42</sup> Marianne Bondaz *et al.*, *op. cit.*

<sup>43</sup> Conseil de modernisation des politiques publiques, *op. cit.*

<sup>44</sup> Marianne Bondaz *et al.*, *op. cit.*

En 2012, le nouveau gouvernement a mis fin à la RGPP et a mis en place la Modernisation de l'action publique (MAP).

## **B. Mettre la fonction publique au service des usagers**

Ainsi, les réformes de la fonction publique ont trop souvent été pensées avec un parti-pris budgétaire ou juridique sans prendre en compte la question du management. Certes, des marges de manœuvre existent encore sur les effectifs. Certes, des questions de statut se poseront encore et toujours tant qu'il existera un statut. Mais il est maintenant impératif de donner un sens à toute nouvelle réforme. Au-delà du socle de valeurs qui fondent le pacte social républicain, ce sens peut aussi se trouver dans la contribution que les fonctionnaires apportent à la compétitivité de notre pays. La fonction publique ne peut pas être seulement repensée dans les instances paritaires même si ces dernières sont un point de passage obligé et nécessaire. Les fonctions publiques ne sont pas uniquement au service des ministres ou des élus mais aussi, et surtout, au service de leurs usagers, citoyens ou entreprises. C'est guidé par leur satisfaction et leurs attentes que l'on peut conduire le changement dans l'administration et remettre les fonctionnaires au cœur du pacte de compétitivité.

Le diagnostic sur la nécessité d'une réforme de la fonction publique est ancien. En 2003, le Conseil d'État soulignait déjà la nécessité pour la fonction publique d'adapter sa gestion, « *trop systématiquement normative, bureaucratique, égalitariste* » aux exigences de la gestion des ressources humaines, fondée sur une approche personnalisée et une valorisation des compétences.

Cinq années plus tard, Jean-Ludovic Silicani<sup>45</sup> formulait le même constat d'échec : « *ces graves dysfonctionnements, dont pâtiennent tout autant les agents que les usagers des services publics [...] sont, pour l'essentiel, dus à des erreurs de prévision, de diagnostic, de stratégie et de méthode dont la responsabilité incombe essentiellement aux décideurs publics. Depuis plusieurs décennies, ceux-ci n'ont pas voulu, pas pu ou pas su conduire les réformes nécessaires [...]* ». Tout en réaffirmant la nécessité de se doter de valeurs partagées et explicites et de clarifier les missions de service public, il proposait de construire une « fonction publique de métiers » plutôt que de s'arc-bouter sur la fonction publique de carrière et, surtout, de rendre plus attractive et plus mobile la carrière des agents des trois fonctions publiques tout en mettant en place une véritable gestion des ressources humaines.

Qu'en est-il aujourd'hui ? Une loi a été adoptée en 2009 sur la mobilité et les parcours professionnels dans la fonction publique<sup>46</sup>. Elle institue notamment un « droit au départ » pour les fonctionnaires qui souhaitent quitter leur administration et facilite les règles de détachement (possibilité d'exercer des fonctions dans un autre corps tout en poursuivant son avancement dans son corps d'origine). Dans les faits, ces mobilités sont encore peu nombreuses et les administrations restent fortement cloisonnées, à l'image du ministère des Affaires étrangères.

Le début de l'année 2014 est marqué par le lancement d'une grande concertation sur les carrières et les rémunérations des agents publics. Un nouveau régime indemnitaire simplifié doit notamment être mis

---

<sup>45</sup> Jean-Ludovic Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, avril 2008.

<sup>46</sup> Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

en place. Un projet de texte sur les droits et obligations des fonctionnaires sera débattu au Parlement au printemps 2014. Celui-ci prévoit notamment d'instaurer des dispositifs de prévention des conflits d'intérêts pour les fonctionnaires et les membres des juridictions financières et administratives. Pour utiles qu'elles soient, ces réformes témoignent d'une fonction publique qui se pense uniquement par elle-même et non vis-à-vis de ses usagers.

### **C. Le numérique au service des réformes de la fonction publique**

La réforme de la fonction publique au XX<sup>e</sup> siècle ne saurait être pensée sans prendre en compte la transition numérique à l'œuvre, formidable outil d'aide à la modernisation de l'État et d'amélioration de la qualité des services rendus par l'administration. D'immenses progrès restent à faire dans l'utilisation des Technologies de l'information et des communications (TIC) et la diffusion des innovations numériques au sein des administrations.

D'autres pays, comme la Grande-Bretagne, ont compris l'enjeu que représente le développement du numérique dans la fonction publique en termes de réorganisation, d'amélioration des pratiques à destination des usagers et même d'économies budgétaires. Ainsi, la *digital strategy* britannique initiée en 2012 fait de l'implication des cadres supérieurs dans la réorganisation de l'administration autour des services numériques la clé de sa réussite. Le gouvernement britannique a mis en œuvre à cet effet un programme de formation de « managers numériques »<sup>47</sup> pour diffuser de nouvelles pratiques liées au numérique dans l'ensemble des administrations.

---

<sup>47</sup> Ces « managers numériques » sont responsables des services en ligne et d'un programme d'acquisition de compétences numériques au sein de chaque ministère britannique.

La sphère publique française est confrontée à la même problématique et doit s'assurer que ses responsables ont une compétence suffisante pour élaborer, piloter et développer les services numériques offerts aux usagers. De la même façon, les services numériques font appel à des compétences qui n'existent pas encore : chefs de projets informatiques, responsables de la qualité des données (*chief data officer*), responsables sécurité et directions juridiques rompus aux exigences du monde du Web et créant les conditions de sa sécurité matérielle et juridique, *communities managers*, etc. Des initiatives se mettent en place en France, comme la création d'un Institut de la transformation numérique par le CIGREF en partenariat avec le CNAM, dans l'objectif de former les managers au numérique. La fondation CIGREF mène également un projet de recherche international en partenariat avec des laboratoires de recherche installés aux États-Unis, en Europe et en Asie afin de mesurer l'impact de la transformation numérique sur les entreprises et sur la société<sup>48</sup>.

Les économies potentielles pour les finances publiques sont conséquentes à long terme. Une étude britannique datant de novembre 2012 estimait ainsi que la digitalisation des services publics délivrés par l'administration centrale du Royaume-Uni permettrait l'économie d'environ deux milliards d'euros par an. En effet, l'étude révèle que le même service opéré *via* une technologie numérique coûte 50 fois moins cher que le service en face-à-face et 20 fois moins cher que le service par échange téléphonique<sup>49</sup>.

En France, deux grands freins inhérents à la fonction publique peuvent expliquer le retard accumulé jusqu'à présent dans l'utilisation des TIC :

---

<sup>48</sup> <http://www.fondation-cigref.org/>

<sup>49</sup> Cabinet Office, *Digital efficiency report*, novembre 2012.

- le contexte de crise budgétaire qui rend difficile l'investissement dans les TIC : si la diffusion des outils numériques permet sur le long terme des économies conséquentes, elle n'en reste pas moins un investissement lourd sur le court terme ;
- l'organisation trop hiérarchisée de l'administration : la culture du numérique se caractérise en effet par des valeurs d'ouverture et de libre accès à l'information, qui peuvent entrer en opposition avec une certaine forme de « culture du secret » et aux principes de hiérarchie et de communication verticale qui sont propres à la fonction publique.

L'un des paradoxes de la transition numérique est qu'elle repose à la fois sur la déconcentration des initiatives individuelles et collectives mais aussi sur l'exigence d'une gouvernance forte. Cette gouvernance s'impose pour établir des cadres stricts d'interopérabilité sans lesquels l'ouverture vers le public ou entre administrations serait limitée. Elle est également indispensable pour permettre des regroupements de moyens budgétaires afin de mener à bien la transition numérique. Ces ressources sont les *data centers*, les plateformes de développement et les spécialistes des métiers du numérique<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Gilles Babinet, *Pour un « New Deal » numérique*, étude Institut Montaigne, février 2013.

Dans l'optique d'accélérer la transition numérique de la fonction publique, l'Institut Montaigne, dans son étude Pour un « *New Deal numérique* »<sup>51</sup> publiée en février 2013, avait formulé une série de propositions afin de :

- former les élus et fonctionnaires au numérique ;
- mettre l'*open data* au service de l'action publique et développer l'identité numérique des citoyens ;
- rationaliser le développement des outils numériques dans les collectivités locales.

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

## Exemples étrangers

Deux traits principaux caractérisent les réformes conduites au cours des vingt dernières années à l'étranger : le resserrement des effectifs et la recherche d'une souplesse de gestion accrue *via* la contractualisation<sup>52</sup>.

**Suède** : la loi sur l'emploi public de 1993 met fin à l'emploi à vie et généralise la contractualisation, seuls 10 % des effectifs publics conservent un statut (diplomates, magistrats). Cette contractualisation a permis la restructuration de l'administration en agences.

**Italie** : le décret législatif de 1993 a substitué à une logique statutaire la contractualisation des règles de gestion de la totalité des agents publics. En effet, 85 % d'entre eux sont devenus des salariés de droit commun, à l'exception des fonctions régaliennes (magistrats, militaires, diplomates...).

**Royaume-Uni** : les agents publics sont également soumis à des contrats de travail de droit commun, à l'exception des effectifs du *civil service* qui restent minoritaires (environ 500 000 sur 6,3 millions d'effectifs publics).

---

<sup>52</sup> Voir notamment : Inspection générale des finances, *Étude des stratégies de réforme de l'État à l'étranger*, avril 2011.

**Canada :** à l'occasion de la « revue des programmes » conduite entre 1993 et 1998, les effectifs de la fonction publique ont connu une réduction de 20 %. Les contrats indéterminés demeurent très largement majoritaires (90 %) en dépit de la hausse récente des recrutements de fonctionnaires fédéraux sous statut d'emploi à durée déterminée.

---

## FONCTION PUBLIQUE : QU'ATTENDENT LES ENTREPRISES ?

Afin de mieux comprendre les attentes des acteurs économiques vis-à-vis de la fonction publique et les points de blocage existants, l'Institut Montaigne a souhaité entendre les entreprises qui, au jour le jour, interagissent avec des agents publics. De la qualité de ces interactions quotidiennes dépendent de nombreuses décisions économiques et, partant, du redressement de notre économie.

Dans le présent rapport, l'agent public comme interlocuteur de l'entreprise a été pris dans toutes ses dimensions :

- l'agent public investi de fonctions d'autorité : qu'il soit contrôleur, prescripteur de normes ou juge. L'agent public intervient ici dans le cadre de l'administration régaliennne, celle à laquelle les entreprises ont le plus souvent affaire (administration fiscale, justice judiciaire, inspection du travail...). Les décisions du fonctionnaire régalien ont des conséquences directes dans la vie économique d'une entreprise, il est indispensable qu'il en maîtrise toutes les dimensions, y compris pour l'entreprise concernée ;
- l'agent public facilitateur : lorsqu'il est chargé de la mise en œuvre de dispositifs de soutien aux acteurs économiques (par exemple Ubifrance, Bpifrance), il intervient alors dans le cadre l'administration accompagnatrice. Venir en appui à une entreprise implique de bien connaître son modèle économique, son environnement et ses particularités ;

- enfin, l'agent public en tant que représentant de la partie publique engagée dans une relation contractuelle avec une entreprise : il intervient alors dans le cadre de l'administration cliente.

## **2.1. Un constat unanime : la reconnaissance de la compétence des agents publics**

### **A. Des agents publics soucieux d'intégrité et de rigueur**

S'il paraît impossible de dresser le portrait-robot du fonctionnaire, tant la diversité des métiers exercés est grande, un ADN commun émerge au gré des échanges avec leurs interlocuteurs. Il ressort des entretiens avec les entreprises la reconnaissance d'un très bon niveau technique. Les agents de l'État sont appréciés pour leur professionnalisme et leur rigueur. Ce professionnalisme recouvre en réalité plusieurs facettes.

Il s'agit de voir dans les fonctionnaires des personnels exigeants. En d'autres termes, la rigueur administrative, terminologie parfois moquée, se montre en réalité souvent efficace. Il faut y voir l'incarnation des valeurs d'intégrité et d'impartialité souvent mises en avant par les fonctionnaires eux-mêmes et ceux qui les jugent. À l'excès toutefois, cette rigueur administrative ne va pas sans quelques exagérations.

Les entreprises reconnaissent la qualité de la formation des fonctionnaires. Pour ce qu'elle recouvre de compétences techniques et administratives, dans le cadre de leurs métiers d'instruction, de contrôle, les fonctionnaires savent compter sur des compétences

acquises et développées tout au long de leur parcours professionnel. Si ces formations pourraient utilement s'améliorer, leur cœur de métier de fonctionnaire en rapport avec les entreprises est transmis et acquis.

## **B. Des expertises reconnues et appréciées par les entreprises**

Cette reconnaissance de la qualité des fonctionnaires se trouve corroborée par la relative notoriété dont jouissent certains corps de l'administration au sein des entreprises. Les entreprises soulignent qu'elles y trouvent un vivier de qualité, non seulement formé mais également doté de valeurs positives (engagement, sens du service) lorsqu'il s'agit d'intégrer des entreprises internationales exigeantes.

Pour autant, si certains corps font effectivement office de « terrain de chasse » pour les grandes entreprises, au risque de priver l'État de certaines compétences critiques (ce dont les entreprises viendraient se plaindre), il convient d'y apporter une nuance et d'en relever le paradoxe.

Pour nuancer, il faut faire la distinction au sein des missions de l'État. La fonction publique de haut niveau reçoit généralement les éloges des entreprises par sa capacité à gérer des dossiers complexes, dans des conditions parfois rendues difficiles par une organisation de l'État inadaptée (fonctionnement en silo, dilution de la chaîne de responsabilité, rémunération peu attractive). Ce *satisfecit* adressé renvoie autant à la compétence de ses agents qu'à leur visibilité par les entreprises. A l'inverse, il ressort des échanges avec les entreprises une relative désaffection exprimée s'agissant des autres fonctions,

souvent perçues comme plus « administratives », c'est-à-dire plus éloignées des préoccupations des entreprises et du contexte associé. Elles sont alors parfois décrites comme déconnectées du monde économique, et ainsi moins contributrices à la compétitivité des entreprises. Cette insatisfaction relève en réalité moins d'une incompetence supposée que de missions perçues comme inadaptées ou non transposables dans une logique d'entreprise. Ainsi, les citoyens plébiscitent des catégories d'agents publics bien loin de la haute fonction publique lorsqu'ils expriment leur satisfaction concernant les fonctionnaires de terrain (infirmières, professeurs, etc.).

Enfin, il faut souligner un double paradoxe : celui d'une fonction publique plutôt techniquement bien formée mais en même temps stigmatisée comme un facteur coût, et souvent peu confiante en l'avenir car dotée du sentiment de perdre en savoir-faire à mesure que la sphère de l'État se réduit.

Le second paradoxe tient du malentendu et du mélange des genres. Les entreprises et la fonction publique entretiennent un rapport de défiance, voire d'incompréhension alors que les dirigeants des premières sont souvent issus des grands corps de la seconde. Alors que les ingrédients devraient être réunis pour faciliter l'acculturation réciproque, l'ignorance supposée de deux mondes cloisonnés perdure et se renforce.

## 2.2. Un fossé culturel dans le rapport au temps et à l'entreprise

### A. Une méconnaissance du modèle économique des entreprises

Si la qualité de la fonction publique dans son professionnalisme et ses valeurs est reconnue, son manque de culture économique et scientifique est largement souligné par les entreprises. Il en résulte une méconnaissance du modèle économique des entreprises, et *in fine* du marché au sein desquelles elles opèrent.

Du point de vue des entreprises, ce manque de culture économique reflète deux blocages : celui de la formation et celui de la mobilité entre le secteur public et le secteur privé. En matière de formation initiale des fonctionnaires tout d'abord, les temps consacrés aux enjeux économiques des entreprises sont rares. Le stage est un moment privilégié pour découvrir les réalités opérationnelles (la mise sur le marché d'un médicament, la complexité d'une chaîne de production ou d'approvisionnement, le développement de nouveaux marchés dans des pays émergents, le suivi de la rentabilité d'un produit commercialisé, etc.). Or, faute de temps ou de reconnaissance, les stages en entreprise ne font pas figure de priorité dans les cursus de formation des agents publics.

Cependant, certaines administrations se démarquent en la matière : les armées font ainsi le pari chaque année d'envoyer un nombre significatif d'officiers, non seulement au sein de grandes écoles pour y suivre des formations en immersion avec des élèves venus d'horizons différents, mais également au sein de grandes entreprises pour y développer leurs compétences. Il s'agit pour l'armée d'un pari

souvent gagnant-gagnant : l'officier y trouve moyen de se former et de renforcer son employabilité, ce qui à terme facilitera sa reconversion (les armées doivent rester jeunes et donc accompagner la transition de leurs personnels au dehors de l'institution). Mais c'est à plus court terme un facteur de rétention car l'officier rentre dans une logique de donnant-donnant, s'engageant à mettre à profit son expérience au service des armées pour une durée déterminée.

Par ailleurs, les entreprises elles-mêmes ne sont pas exemptes de tout reproche en la matière : souvent perplexes quant à l'emploi de fonctionnaires stagiaires, elles préfèrent sécuriser leur affectation dans un domaine qui leur ressemble (les affaires publiques) plutôt que de prendre le risque du contre-emploi, pourtant plus propice au développement des compétences et à la prise de conscience des réalités économiques.

Quant à la mobilité, il s'agit de mettre ici en évidence la très grande asymétrie entre les secteurs public et privé en matière de mobilité. Si les agents de l'État sont nombreux à rejoindre le secteur privé (au moins concernant la catégorie A), il n'en va pas de même dans l'autre sens. Or, l'acculturation des fonctionnaires au modèle économique passe également par la capacité d'accueil de salariés issus du privé au sein des administrations. Aujourd'hui, ces passerelles sont rares, peu valorisées et les réussites sont souvent cantonnées au sein d'opérateurs très cloisonnés.

Ainsi, si l'on peut citer l'expérience réussie en la matière concernant des agences telles qu'Ubifrance, les raisons de cette réussite offrent peu de perspectives de réplique. Parmi ces raisons peut-on au moins citer divers leviers qui poussent ces organisations à se remettre en question dans leur mode de fonctionnement : la présence d'une

« pression » client (et de la qualité de la relation qui en découle), l'existence d'un marché ouvert à la concurrence et d'impératifs de soutenabilité financière. Autant de critères qui ne se trouvent pas exprimés de telle sorte au sein des administrations plus régaliennes.

Les entreprises soulignent avec force que cette méconnaissance des questions économiques au sein de la fonction publique a de lourdes conséquences pour elles : elle obère leur compétitivité en freinant souvent leur agilité en raison de délais ou de procédures inadaptés dans un monde toujours plus ouvert à l'échelle internationale et où les États, et leurs réglementations, sont désormais en concurrence.

Plus largement, les administrations et les fonctionnaires sont peu conscients de leur utilité à l'économie au sens large et de leur contribution à la compétitivité des entreprises. Cela s'explique notamment par le fait que ce message ne leur est pas relayé<sup>53</sup>. Cette prise de conscience doit permettre de justifier ou de renforcer l'exigence auprès des services. Le « choc de simplification »<sup>54</sup> ouvre un sillon pour faire porter ce message. À cet égard, il est indispensable de ne pas opposer l'intérieur et l'extérieur : une procédure complexe l'est des deux côtés (pour l'entreprise comme pour le fonctionnaire). Il faut donc réaffirmer ces objectifs partagés, de simplification et de compétitivité, à l'extérieur comme à l'intérieur de la fonction publique.

---

<sup>53</sup> À titre d'illustration, les Douanes contribuent à la compétitivité des ports. Les Néerlandais ont renommé ce service « Competitive Custom Office ».

<sup>54</sup> Annoncé par le Président de la République en mars 2013, le « choc de simplification » a débouché en juillet sur 201 mesures dont le suivi de la mise en œuvre est assuré par le député Thierry Mandon et par l'ex-patron d'Unibail Guillaume Poirinal.

## **Des blocages renforcés par des règles de déontologie parfois contre-productives**

Les règles de déontologie inscrites dans le statut général des fonctionnaires<sup>55</sup> garantissent l'impartialité des agents de l'État. Elles fixent notamment des garde-fous en matière de conflit d'intérêt. Ces garde-fous ont été assouplis en 2007, en permettant notamment des cumuls d'activités à titre accessoire, tout en conservant l'essence du texte, à savoir la limitation de la mobilité d'un fonctionnaire ayant eu à contrôler ou à rendre un avis concernant une entreprise.

Si la finalité de ces règles ne se discute pas, elle n'est pas sans poser des difficultés opérationnelles dans l'exercice de la capacité de contrôle de l'État. Les entreprises mettent ainsi en évidence le manque de compétences des agents qui les contrôlent lorsque cela porte sur un sujet technique. Dans bien des cas, la maîtrise n'aurait pu s'acquérir que par une expérience dans le secteur... mais l'acquisition d'une telle expérience aurait alors empêché le fonctionnaire de mener à bien ce contrôle. La technicité accrue de certains contrôles, et l'empêchement fait aux personnes compétentes pour exercer ce contrôle, appelle donc à ouvrir la réflexion vers le champ de la transparence. L'exemple des contrôles en matière de santé publique, et plus précisément d'autorisation des médicaments, est un exemple révélateur. Si la Haute Autorité de Santé savait faire appel à des experts externes de santé, les récents scandales publics ont modifié les pratiques d'expertise (concentrés désormais sur l'expertise interne n'ayant qu'une faible connaissance de l'industrie) et les relations entre les entreprises pharmaceutiques et la personne publique.

---

<sup>55</sup> Loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

En la matière une réflexion devrait être menée quant aux finalités de la déontologie elle-même. Garde-fou nécessaire, elle est excessive lorsqu'elle nuit à la qualité du contrôle lui-même. La logique de transparence des parcours des experts (et donc de leurs supposés intérêts) devrait pouvoir suffire parfois à se prémunir contre les conflits d'intérêts, sans mettre en péril le contrôle lui-même.

## **B. Le fossé temporel : le temps de l'entreprise n'est pas celui de la fonction publique**

Les messages passés par le monde politique de ces dernières années ont tenté de rassurer les agents publics sur le champ des valeurs. Ils n'ont eu de cesse de rappeler comme fondamentaux inaliénables les éléments constitutifs de la culture de l'agent public. Ce faisant, involontairement, le rappel à des valeurs immuables (intégrité, loyauté, continuité de service, équité de traitement, indépendance) a creusé un fossé de plus en plus grand avec celles des entreprises, en constante adaptation. En cherchant à le rassurer, les valeurs de la fonction publique ont posé une cloche de verre sur le monde public.

Ces réflexions sur les valeurs ont également fortement structuré les DRH des entreprises ces dernières années. Toutefois, ces points de repère font davantage écho à un monde économique complexe et parfois instable. Ils mettent donc en avant l'agilité (rapport au temps), l'innovation (rapport aux règles), le respect (rapports humains), l'exigence (rapport à la qualité), la passion ou l'engagement (rapport au travail). Un décalage se crée et accentue le manque de culture économique des fonctionnaires ressenti par les entreprises. Pire, il rend moins naturelles les passerelles public-privé et ne sert donc pas les fonctionnaires.

Le rapport au temps est un symptôme de ce paradoxe. En rappelant un principe d'équité de traitement, parfois divergent de la recherche d'agilité des entreprises, la fonction publique répond à sa vocation universelle. Mais cette équité n'est pas sans perversion dans son application. L'uniformité de traitement n'aurait de sens que s'il y avait uniformité des demandes : tel n'est pas le cas.

Dans la pratique, les contraintes des entreprises et leurs moyens de persuasion créent de fait un monde à deux vitesses : l'administration sait aller vite pour répondre à des exigences d'entreprises qui mènent des projets à enjeux. Elle sait user alors des formes dérogatoires et s'appuyer le cas échéant sur les cabinets ministériels. Elle répond alors à une logique d'agilité peu assumée. Mais ces formes dérogatoires du principe d'équité créent des perturbations ou des ralentissements en conséquence pour ceux qui n'ont pas ces moyens « d'accélération ». Ce mécanisme a par ailleurs l'inconvénient de l'instabilité : les entreprises n'ont pas de garantie à l'avance de la logique qui sera adoptée et acceptée par l'administration à leur égard.

Cette instabilité liée aux délais se double d'une instabilité relative aux interlocuteurs des entreprises.

### **C. Le fossé organisationnel : une absence d'interlocuteur unique**

#### **Une dilution de la chaîne de responsabilité qui n'encourage pas la prise de conscience des enjeux de compétitivité**

Dans une chaîne d'instruction et de décision complexe, la séparation des rôles des acteurs peut se justifier. Ainsi, il est souvent logique de distinguer celui qui instruit de celui qui décide. Il est dans les attributs d'un *manager* public de savoir arbitrer des décisions pré-

parées par ses équipes. En revanche, la multiplication des intervenants à un dossier et le *turn-over* des équipes conduit souvent à éparpiller la responsabilité du rôle d'instruction, et parfois à la distinguer du rôle de rapporteur. Du point de vue des entreprises, cet éparpillement a deux effets néfastes : il engendre un manque de lisibilité pour les interlocuteurs de l'État qui s'interrogent légitimement sur le point de contact de leur requête. Il engendre également une déresponsabilisation des acteurs publics quant à la conséquence de leurs décisions ou travaux.

Dans les récentes auditions menées par la commission de défense de l'Assemblée nationale sur les dysfonctionnements du logiciel de paye Louvois<sup>56</sup>, il est révélateur de lire que, si les personnes auditées étaient bien toutes à des niveaux divers de l'administration du ministère de la Défense, responsables du programme, aucune ne se sent responsable de son dysfonctionnement. Chacun se retranche sur son périmètre d'action, estimant avoir pris les bonnes décisions dans le cadre de son périmètre, à la lumière des instructions qui lui ont été remontées. En d'autres termes, il est impossible à l'administration de désigner un responsable. Or, il y a bien eu un dysfonctionnement grave.

Cet exemple médiatisé illustre une réalité bien ancrée dans les services publics : pour beaucoup de fonctionnaires, il est difficile de discerner la raison et les finalités pour lesquelles ils conduisent leurs procédures et activités. Il s'agit de sensibiliser, au-delà des considérations juridico-administratives, sur les enjeux économiques pour l'entreprise liés à l'obtention d'un brevet, d'un permis de construire,

---

<sup>56</sup> Louvois est un logiciel de paiement des soldes des militaires mis en place en 2011 et ayant entraîné de lourds dysfonctionnements qui ont conduit à son abandon annoncé par le ministre de la Défense le 26 novembre 2013.

d'une aide à l'export, d'une autorisation de mise sur le marché, etc. En l'absence de cette vision des impacts, notamment économiques, de leur réalisation, il est ardu de se sentir responsable vis-à-vis d'un « client », qui plus est lorsqu'il est externe au secteur public.

### **Une approche client qui disparaît souvent derrière les organisations en « tuyaux d'orgues », malgré quelques bonnes pratiques.**

Autre facteur de déresponsabilisation mis en avant par les entreprises : l'organisation des services de l'État vis-à-vis d'elles. En la matière, la fonction publique a calé en grande partie son organisation au regard de schémas intrinsèques. L'organisation des services de l'État est le reflet de découpages ministériels par essence politiques. L'organisation des directions entre elles répond à une logique administrative de spécialités (logique d'expertise) et de périmètre (logique de subsidiarité). Si l'ensemble fonctionne et semble cohérent de l'intérieur, il n'en va pas de même pour l'extérieur. L'impensé de cette organisation est le « client », qu'il soit citoyen ou entreprise.

Les entreprises rappellent qu'elles sont souvent confrontées au morcellement des responsabilités dans l'administration. Il peut s'agir de l'aversion à décider des responsables publics, souvent combinés à la complexité des structures administratives et à l'absence de « guichets uniques ». Certes, des réformes de grande ampleur ont été mises en œuvre ces dernières années (regroupement de services déconcentrés)<sup>57</sup> mais ce mouvement n'est pas encore totalement achevé. L'« approche client » disparaît souvent derrière l'organisation des services en « tuyaux d'orgue » qui ne communiquent pas entre

---

<sup>57</sup> L'organisation des services de l'État dans les régions et les départements a été redéfinie par la Révision générale des politiques publiques (RGPP) mise en place en 2007. Les fonctions support des différents services déconcentrés ont été mutualisées et de nouveaux schémas d'organisation des services territoriaux ont été définis.

eux et pénalisent l'efficacité de l'action publique au service de la compétitivité des entreprises françaises.

Les récentes initiatives autour de cette logique de guichet unique ont montré des résultats intéressants : la mise en œuvre d'un Commissariat général à l'investissement a ainsi permis d'isoler et d'autonomiser le financement des investissements d'avenir. Dans la démarche, le fait de circonscrire une organisation autour d'objectifs et de résultats bien identifiés reste une bonne approche (à comparer à la logique de filialisation au sein des entreprises). Cette démarche a par ailleurs un effet vertueux au sein des équipes, en mobilisant les agents sur des objectifs concrets et lisibles par rapport à la finalité des missions. Malheureusement, ces initiatives restent à ce jour trop peu nombreuses.

### 2.3. **Les risques d'un décrochage : la perte progressive d'attractivité de la fonction publique**

Fort du constat d'un accroissement des fossés entre fonctionnaires et salariés du privé, la question de son impact sur la compétitivité, direct et indirect, doit être posée. En l'occurrence, il s'agit de s'interroger sur les flux d'entrées et sorties de personnel, indicateurs d'attractivité de tout employeur et de s'interroger sur leurs conséquences.

#### **A. Existe-t-il un *brain drain* au sein de la fonction publique ?**

**Des départs de hauts fonctionnaires vers le secteur privé appauvrissent la fonction publique. Du point de vue des entreprises, il en résulte un sentiment d'affaiblissement du niveau intermédiaire.**

Pour les cadres à haut potentiel, la fonction publique deviendrait de plus en plus un point de passage vers d'autres fonctions plutôt que le cadre d'un développement de carrière sur le temps long. Il en résulterait un affaiblissement du niveau intermédiaire et une regrettable « fuite des cerveaux » vers le secteur privé. Le risque d'une perte de compétence, qui constituerait aujourd'hui l'un des principaux atouts de la fonction publique, est-il à craindre ?

### ***Des chiffres à relativiser...***

Il est nécessaire de rappeler, avant tout constat, que les départs sont inhérents à la vie de certains corps. L'aération naturelle de certaines catégories de fonctionnaires de l'État (les personnels militaires par exemple) est une nécessité opérationnelle : une armée doit être jeune. La conséquence est que le ministère de la Défense a pour objectif impérieux de rendre ses militaires employables afin de leur permettre de basculer vers un nouveau parcours professionnel à l'issue de leur activité militaire.

Qu'en est-il du sentiment d'accélération des départs pressenti par les entreprises ? Il n'en est rien d'un point de vue statistique.

Les sorties de la fonction publique restent stables. Elles sont essentiellement le fait de départs à la retraite (56 157 nouveaux pensionnés en 2010<sup>58</sup>). Au sein de ces flux de sorties il manque une statistique essentielle sur les taux de sortie hors retraite. Des chiffres existent partiellement<sup>59</sup> mais il n'est pas possible d'approcher un chiffre relatif à l'ensemble de ces départs en raison également de biais statistiques.

<sup>58</sup> *Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations*, annexe au projet de loi de finances, 2013.

<sup>59</sup> La cellule Défense Mobilité, en charge de la reconversion des personnels de la Défense a ainsi accompagné 9 784 personnes à accéder à un emploi dans le secteur privé en 2012.

En dépit de statistique officielle concernant les départs, la rétention de la fonction publique demeure forte – qu'elle soit subie ou le fruit d'une volonté politique. Une donnée est révélatrice de ce niveau de rétention : il s'agit de la part des agents encore rémunérés dans la fonction publique moins d'un an avant la liquidation de leur retraite. Cette part est très élevée. À titre d'illustration, sur les 68 167 nouveaux pensionnés de droit direct en 2009, seuls 1 363 n'étaient pas rémunérés par la fonction publique.

### **Part des agents encore rémunérés dans la fonction publique moins d'un an avant la liquidation**

Flux des pensionnés de droit direct dont la pension est entrée en paiement en 2009	Fonction publique d'État			Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière
	Titulaires civils*	Militaires	Ouvriers d'État	Titulaires	Titulaires
<b>Part des agents encore rémunérés dans la FP moins d'un an avant la liquidation</b>	98 %	99,4 %	61,5 %	93,8 %	92,1 %

Source : DGFIP - Service des retraites de l'État (chiffres 2010 provisoires) ; Caisse des dépôts et consignations.

\* Y compris France Télécom et La Poste

Une dernière source permettant d'approcher cette soi-disant tendance au départ : le nombre de saisines de la Commission de déontologie. La Commission est saisie pour donner un avis sur le départ des fonctionnaires vers le secteur privé (ainsi que sur les déclarations de ceux qui souhaitent cumuler leurs fonctions avec la création ou la reprise d'une entreprise privée). Or, il ressort du rapport de la Commission de déontologie de la fonction publique que les saisines

restent stables et à un niveau très faible. En 2011, la Commission a émis 3 314 avis, un chiffre stable par rapport à 2010 (3 386 avis). Les demandes concernent pour près de moitié la fonction publique territoriale (1 462 avis), devant l'État (1 106 avis) et la fonction publique hospitalière (746 avis). Même si tous les départs vers le privé ne font pas l'objet d'une saisine, pour l'instant, on est donc bien loin d'une vague de départs ou d'un phénomène de masse révélant une nouvelle tendance.

### ***... Mais des départs à très haut niveau...***

Si les « pantouflages » de fonctionnaires au sein d'entreprises publiques font parfois réagir jusqu'à l'opinion publique, ils ne représentent vraisemblablement qu'une infime partie de cette... infime partie. La plupart des départs vers le privé concernent des emplois dans la restauration et l'hôtellerie, le tourisme, le commerce, la médecine libérale. Seulement 2 % des cas font l'objet d'une incompatibilité, soit une soixantaine de cas par an, à rapporter aux 5 millions de fonctionnaires.

Un projet de loi en préparation vise à lutter contre les pantouflages en rendant obligatoires les contrôles de « l'ensemble des départs des fonctionnaires, quelle que soit leur position statutaire, et des agents non titulaires de droit public, quelle que soit la durée de leur contrat, vers toute activité lucrative »<sup>60</sup>. C'est donner trop d'importance au phénomène et surtout faire bien peu confiance à la valeur d'impartialité pourtant vantée des fonctionnaires. C'est surtout créer un obstacle de plus entre deux mondes qu'il convient au contraire de rapprocher.

---

<sup>60</sup> Ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, *Avant-projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires*, 17 mai 2013.

La problématique des départs n'est finalement pas tant liée à son volume qu'aux profils concernés. L'âge des départs tout d'abord pose problème : les départs d'agents vers le secteur privé, si faibles soient-ils, arrivent de plus en plus tôt et à très haut niveau. Et les entreprises relayent probablement cette aspiration au départ anticipé.

Les profils métiers de ces départs posent également problème. L'employabilité des agents de l'État dans leur évolution professionnelle vers le secteur privé n'est pas la même pour tous. Or certains corps font l'objet d'une attractivité très forte sans avoir de moyens de rétention efficace. Il en va ainsi des corps à dominante technique ou des corps d'ingénieurs. Courtisés par les entreprises, certains corps ont atteint un seuil critique<sup>61</sup> et posent la question de la compétence au sein de l'administration dans ces domaines.

Pour maîtriser cette aspiration au départ, certaines administrations n'hésitent plus à trouver des accords gagnant – gagnant avec les agents et les entreprises privées. Ainsi en est-il du ministère de la Défense qui organise le départ de ses ressources, y compris les plus précieuses. La Marine nationale développe à cet égard une approche de valorisation des compétences techniques couplée à la valorisation de l'expérience Marine. Un exercice de certification de certaines d'expériences professionnelles a ainsi vu le jour. Dans les faits, la Marine nationale promeut auprès des entreprises un principe de non-débauchage mais de préparation au départ de ses personnels en toute transparence avec les employeurs privés, quitte parfois à construire des parcours mixtes public / privé négociés avec des entreprises pour faciliter la réussite de ces reconversions.

---

<sup>61</sup> C'est le cas des corps des mines et des ponts par exemple. Ainsi, en 2002, près de deux tiers des 15 dernières promotions exerçaient dans le secteur privé.

*... Et une faible valorisation des retours*

**Il en résulte des effets RH collatéraux : l'accélération des carrières des hauts fonctionnaires, facteur de rétention, ne permet plus d'inscrire ces agents dans un temps long (que ce soit vis-à-vis de leurs interlocuteurs ou de leur propre carrière).**

Dans les faits, il ressort que les départs ne sont, sauf exception, ni organisés, ni souhaités par la fonction publique. Les projets en cours laissent penser que cette méfiance à l'égard des départs de fonctionnaires vers le privé va se renforcer.

Le premier effet collatéral à cet état de fait tient à la gestion des retours. Si les départs ne sont pas souhaités, les retours de fonctionnaires ayant acquis une expérience professionnelle nouvelle dans le secteur privé ne sont pas, par construction, valorisés.

Dans ces cas de retours d'agents au sein de la fonction publique, il y a un véritable défaut d'accueil. Ce défaut tient autant à la valorisation de l'expérience (retour à un niveau de rémunération ne valorisant pas la prise de risque et l'expérience acquise) qu'aux propositions d'affectation. Les fonctionnaires retournent ainsi souvent dans des corps de contrôle, et parfois dans des cabinets ministériels. En tout état de cause, la connaissance des entreprises qu'ils ont pu acquérir n'est pas prise en compte pour valoriser leurs nouvelles compétences dans le cadre des missions de l'État.

Par ailleurs, les départs ont des conséquences sur la carrière de ceux qui restent : pour pallier les départs, et trouver un facteur de rétention de profils d'agents à conserver, le curseur de la carrière a souvent été activé. Les départs de personnels jeunes créent un effet d'appel,

en cascade, pour les fonctionnaires plus jeunes. Cette accélération de la carrière des agents pour faire face aux départs rend impossible d'inscrire dans un temps long un déroulement de carrière, à planifier sur 40 ans désormais.

Cela ne signifie pas qu'il faille interdire les mobilités vers le secteur privé, bien au contraire. Dans le respect des règles de déontologie, la possibilité d'aller-retour entre l'administration et l'entreprise ne peut être que bénéfique aux fonctionnaires comme à l'administration, à condition de préparer et gérer les départs et de valoriser l'expérience acquise pour faciliter les retours.

## **B. Cloisonnements et incapacité à s'ouvrir sur des profils venus d'ailleurs rendent la fonction publique peu attractive**

**Un risque de perte d'attractivité de la fonction publique et la rigidité de certains textes ne permettent pas d'enrichir la fonction publique de profils venus d'ailleurs, notamment du secteur privé.**

La question des départs révèle finalement moins un risque de perte de compétences qu'un rendez-vous manqué : la possibilité offerte aux agents de renforcer leur employabilité par la richesse de parcours mixtes.

La question du renforcement de la fonction publique avec des profils expérimentés issus du secteur privé est un marqueur d'une autre nature : il révèle l'attractivité de l'État et sa capacité à intégrer des profils diversifiés en son sein.

**Une ouverture très relative aux profils issus du privé, la gestion par corps freinant leur intégration et leur évolution professionnelle.**

Les missions de service public ne sont pas toutes exercées par des fonctionnaires. Le recours à des agents non-titulaires est ouvert et largement utilisé par les trois versants de la fonction publique. On compte ainsi 22 % d'agents non titulaires au sein de la fonction publique en 2013. Pour autant, cette ouverture n'est que relative dans la mesure où elle contraint fortement les possibilités de recours tout comme les possibilités de carrière suite à une intégration comme agent non titulaire.

La loi fixe de façon très précise les cas où il peut être fait appel, dans les trois fonctions publiques, à des agents non titulaires recrutés sans concours. Il s'agit de compenser l'impossibilité de réaliser des missions par des fonctionnaires titulaires, que ce soit en raison de pics d'activité (besoin occasionnel, saisonnier), de remplacements (congé maladie) ou d'expertise particulière. L'État et ses établissements publics administratifs peuvent aussi recruter des agents non titulaires lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptible d'assurer les fonctions correspondantes. Dans ce cas, évidemment, le manque de lisibilité de certains corps, tout comme la vocation très large de certains d'entre eux (catégorie A notamment) rendent complexes la justification par l'employeur public d'avoir recours à un non-titulaire.

Un assouplissement permet à la fonction publique, pour les emplois de catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient, d'avoir recours à des agents non titulaires. Encore une fois, il s'agit d'un régime dérogatoire, exigeant une justification de la part du service.

Le recours à des agents non titulaires est par ailleurs dérogatoire des bonnes pratiques en matière d'emploi : toujours ou presque recrutés pour une durée déterminée, sur une durée longue (contrat de trois ans, renouvelable), ils sont souvent considérés comme des salariés de second ordre : « Il [le contractuel de l'administration] n'est ni un véritable fonctionnaire ni un véritable salarié de droit privé. Il ne bénéficie ni des avantages du statut ni de ceux du Code du travail » rappelle Jean-Ludovic Silicani<sup>62</sup>. Cette précarité est d'ailleurs autant liée au caractère temporaire (CDD, voies de titularisation longues) qu'au fonctionnement à deux vitesses induit. En effet, les agents non titulaires n'entrent pas dans le cadre de gestion courant des fonctionnaires<sup>63</sup>. La récente loi du 12 mars 2012 relative à la sécurisation des parcours professionnels des non titulaires a tenté de répondre à cette précarité. En jouant sur les délais de titularisation (quatre ans au lieu de six), elle manque sa cible dans la mesure où elle maintient dans le droit une gestion à deux vitesses entre ces statuts. Par ailleurs, le projet de loi en cours relatif à la déontologie, en resserrant les conditions de recours aux non titulaires, vise à limiter ces flux entrants.

En un mot, la construction législative de ces dernières années a, sous couvert de libéralisation des possibilités d'emplois de non titulaires, construit des digues relativement étanches. En garantissant la carrière des agents publics, ils ont surtout rendu totalement inattractif l'emploi public pour des salariés expérimentés venus du secteur privé.

Encore faudrait-il qu'il y ait une aspiration de ces profils expérimentés à rejoindre la fonction publique pour y poursuivre leur projet profes-

---

<sup>62</sup> Ministère de la Réforme de l'État, *op. cit.*

<sup>63</sup> Ils n'ont pas de garantie d'évolution salariale ni d'évolution de carrière, pas de convention collective ni d'évaluation annuelle.

sionnel. Là encore, les fossés, notamment culturels ainsi que les différentiels de salaire rendent la projection de carrière, et *in fine* la greffe, difficiles.

En définitive, pour des profils expérimentés, disposant d'une expertise forte non maîtrisée au sein de la fonction publique, l'État et les autres versants demeurent dans une logique d'interim. Or, aujourd'hui, l'attractivité d'un employeur ne dépend pas de sa capacité à offrir un poste, mais à savoir proposer un déroulement de carrière (capacité de projection) dans le respect de principes partagés (adhésion aux valeurs). Carrière et valeurs sont les deux leviers de l'attractivité dans une démarche de marque employeur. Or, l'État ne s'affiche pas comme employeur en tant que tel et ni ses valeurs, ni ses parcours ne sont rendus lisibles et attractifs aux salariés du privé.

### **Un serpent de mer : la question des conditions de travail et de rémunération peu attractives pour des profils issus du privé souhaitant mettre à disposition leur expertise.**

La question de la rémunération est au cœur de ces réflexions sur l'attractivité de la fonction publique et le supposé départ vers le privé des meilleurs éléments. Qu'en est-il réellement ?

Il existe un sentiment partagé au sein de la fonction publique que les rémunérations des agents sont en deçà des pratiques du privé, et que cette incapacité à bien rémunérer les fonctions occupées serait la cause de tout, y compris de la faible attractivité. En réalité, il n'existe pas de décrochage en matière de rémunération, au contraire. Les rémunérations des agents publics sont non seulement à la hauteur des pratiques du secteur privé (en se gardant toutefois de comparer des emplois qui par nature ne peuvent l'être dans bien

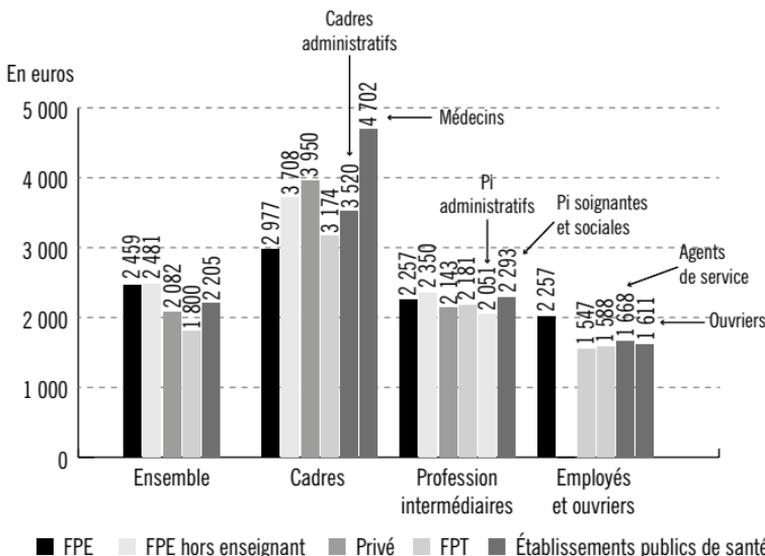
des cas), mais parfois même se situent au-dessus des pratiques privées (cf graphique ci-dessous).

Certes, certaines catégories d'agents font l'objet d'une rémunération en décalage par rapport aux éléments de comparaison nationaux ou internationaux<sup>64</sup>. Pour autant, il ressort de la comparaison que le problème de l'État ne relève pas d'une incapacité à bien rémunérer liée à un manque de moyens. Il s'agit davantage d'un manque de marges de manœuvre, c'est-à-dire de la capacité laissée à un employeur de bâtir une politique de rémunération. Une politique de rémunération vise à définir des objectifs et ambitions au regard d'un écosystème interne (la maîtrise des postes, la performance) et d'un écosystème externe (la rétention vis-à-vis de la concurrence, l'attraction de profils sur le marché). Enfin, elle se construit par rapport à des enjeux sociétaux (l'égalité hommes-femmes, la réduction des temps partiels, etc.). Le management et l'encadrement intermédiaire jouent un rôle clé dans la mise en œuvre de telles politiques, notamment concernant les rémunérations variables. Sur le terrain, dans le cadre notamment des évaluations, il doit pouvoir décliner cette volonté d'établir des priorités, donc de différencier. Or, cette marge de manœuvre est aujourd'hui quasiment inexistante au niveau local et il en ressort un saupoudrage, largement guidé en central, qui ne satisfait personne.

---

<sup>64</sup> On pense par exemple à la rémunération des enseignants, dans la moyenne basse des pays de l'OCDE. En effet, cette rémunération annuelle, après 15 ans d'expérience, était de 35 856 euros en France contre 41 701 pour l'ensemble des pays de l'OCDE (*Regards sur l'éducation 2011*, OCDE).

## Salaires nets mensuels moyen\* par catégorie professionnelle dans les trois versants de la fonction publique et dans le secteur privé en 2010



Source : DADS, SIASP, Insee. Traitement Insee, Drees et DGAFP, Département des études et des statistiques.

Champs pour la fonction publique de l'État : France entière, Agents civil des ministères de l'État, titulaires et non titulaires. Sont inclus les enseignants des établissements d'enseignement privé sous contrat.

Champs pour la fonction publique territoriale : France entière, salariés des collectivités territoriales.

Champs pour les établissements publics de santé : France entière, salariés ayant exercé dans un établissement public ayant une activité économique principale hospitalière (APET 8610Z ou catégorie juridique 7364).

Champs pour le privé : France entière, salariés du secteur privé et semi-public hors secteur agricole et services à la personne.

\* Exprimés en équivalent temps plein annualisé.

La question repose donc sans doute sur la capacité à marquer des écarts en termes de rémunération, c'est-à-dire à mieux valoriser la performance des agents au regard de leurs missions et de leurs résultats. C'était l'idée portée par la réforme de la prime de fonction et de résultats (PFR)<sup>65</sup>. Elle a introduit un levier afin de valoriser dans la rémunération des agents la fonction exercée et le résultat. Si cette PFR a constitué un moyen de revalorisation indemnitaire, et dans une certaine mesure, une justification à la cotation des postes, elle n'a semble-t-il pas été un vrai levier de valorisation de la performance.

Enfin, il faut sortir de l'idée que tout est rémunération : le bien-être au travail ne dépend pas en premier lieu de la rémunération. Cela ne correspond plus aux aspirations uniques des salariés et des fonctionnaires. La qualité du management, l'équilibre vie privée-vie professionnelle, les valeurs et la culture de l'employeur, la capacité à s'épanouir professionnellement, à évoluer, à avoir des perspectives de carrière mais également de responsabilités, tout ceci concourt aujourd'hui à la satisfaction des salariés. Tout ceci constitue l'ADN d'une offre employeur à réinventer au sein de la fonction publique. En effet, en la matière, le décrochage est avéré avec le secteur privé, et notamment les grandes entreprises.

---

<sup>65</sup> Cette prime a été introduire par le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008.

## 2.4. Des agents peu responsabilisés à la créativité bridée

### A. Des points de blocage culturels, juridiques, pratiques et organisationnels

Les déclarations d'intention s'empilent depuis dix ans pour mettre en œuvre une gestion des ressources humaines (GRH) plus souple au sein de la fonction publique, fondée sur la notion de métier et la logique de carrière. Pour autant, les blocages inhérents à cet objectif ne semblent pas avoir été levés, bien au contraire.

L'immersion au sein d'une région, au cœur des services publics de l'État local, met ainsi en évidence ces différents blocages qui grippent la GRH de l'État.

#### **Les limites liées à l'organisation de l'État et son organisation budgétaire.**

La réforme de l'administration territoriale de l'État menée en 2010 visait à rendre l'État plus efficace et plus performant en réduisant le nombre de structures aux niveaux départementaux et régionaux. Si d'un point de vue opérationnel le regroupement des structures apparaît nécessaire, cette réorganisation ne s'est pas accompagnée d'une régionalisation ou départementalisation des ressources humaines. La logique statutaire ministérielle reste en effet la règle. La réforme n'a pas été au bout de sa logique transversale. Si une opération de convergence des règles était censée apporter de la simplification, il n'en a rien été, ou presque.

Il en ressort une situation hybride à gérer en termes RH : les équipes managériales ont la charge de la conduite de missions interministérielles au niveau d'un territoire mais elles sont soumises aux règles

et pratiques de chaque ministère pour leurs équipes. Il en ressort des disparités importantes entre les agents au sein d'un même service.

Par ailleurs, les ministères ont souvent eux-mêmes compliqué la tâche de leurs administrations locales dans le cadre d'une application « libre » de la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF) : en créant des Budgets opérationnels de programme (BOP) nationaux pour porter les effectifs et la masse salariale au niveau ministériel, ils ont de fait renforcé la logique nationale de cette gestion, à l'inverse de l'objectif recherché. À titre d'illustration, la mobilité d'un agent local entre deux services départementaux voisins, parfois hébergés dans le même bâtiment, s'en trouve donc régulièrement bloquée pour des raisons budgétaires : le ministère d'accueil peut refuser au niveau national d'ouvrir un poste grevant d'autant son plafond d'emploi national en dépit de toute logique opérationnelle. En définitive, il faut l'accord de deux administrations centrales, et des Commissions administratives paritaires (CAP) correspondantes, pour permettre une mobilité métier qui consiste parfois à traverser la rue...

### **Les limites liées à la gestion RH de la fonction publique.**

D'autres limites, d'ordre statutaire ou indemnitaire, compliquent la gestion RH de l'État, notamment au niveau local, et rendent difficile un exercice serein des missions de l'État dans une logique de performance et d'efficience.

En matière d'efficience, on peut évidemment regretter le poids de la logique de corps à l'aune de besoins locaux. En la matière, de nombreux bénéfices pourraient être tirés de mutualisations au niveau d'un territoire pour répondre aux besoins en matière de formation ou de concours / recrutement. Si des expérimentations sont naissantes sur ce sujet, ces bonnes pratiques (souvent menées à droit constant) tardent à se généraliser.

En matière indemnitaire, les disparités entre les versants de la fonction publique tout comme les surcoûts de cotisations des agents de l'État lorsqu'ils sont détachés en administration territoriale, renchérissement d'autant le coût de chaque mobilité. On pourra s'interroger à ce titre sur la viabilité à terme d'un modèle de mobilité basé sur le détachement lorsqu'il induit plus de contraintes que de bénéfices.

## **B. Les raisons d'espérer : une étude de cas dans le Nord-Pas-de-Calais**

A lire l'énumération ci-dessus on pourrait penser que tout espoir est vain. Il n'en est rien : les initiatives locales sont nombreuses, notamment au sein administrations déconcentrées. Elles témoignent d'un dynamisme et d'une créativité qui ne demandent qu'à être rendus fertiles ! C'est le rôle des structures d'animation et de gouvernance telles que la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ou le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) de les faire fructifier.

Dans le cadre du présent rapport, une visite au sein de la Plateforme d'appui à la GRH du Nord-Pas-de-Calais a permis de matérialiser ce dynamisme. Dans un territoire réputé peu attractif, les initiatives RH, inter-versants, n'ont eu de cesse de repousser les contraintes.

### **Un esprit d'innovation au service de la compétitivité d'un territoire : l'exemple du Nord-Pas-de-Calais<sup>66</sup>.**

Après une première expérimentation, des plateformes régionales d'appui à la GRH ont été créées en 2009. Fonctionnant comme une

---

<sup>66</sup> Cette étude de cas s'appuie sur un voyage d'étude effectué par le groupe de travail en décembre 2013 et qui a permis de rencontrer Eric Fritsch, directeur de la plateforme des ressources humaines.

« tour de contrôle » positionnée auprès des Secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR), ces plateformes ont été pourvues de missions en matière de mobilité entre les administrations déconcentrées de l'État et sont chargées d'offrir un service de conseil et de mutualisation en matière de formation. Si le bilan est mitigé au niveau national, les plateformes évoluant de manière assez hétérogènes selon les priorités des préfets de région et leur SGAR, certaines ont tiré leur épingle du jeu : c'est le cas du Nord-Pas-de-Calais.

En juillet 2010, le préfet de région a proposé aux principaux employeurs des trois fonctions publiques de se rassembler au sein d'un comité. L'objet de ce Comité régional des employeurs publics (CREP) est de traiter des sujets qui gagnent à être examinés en commun pour tirer profit des bonnes pratiques dans le domaine de l'emploi et en matière de ressources humaines, pour mutualiser et gagner en efficacité. Au-delà s'y sont inscrits des écoles et établissements publics (École nationale des techniciens de l'équipement, Universités, Inserm, CNRS, Météo France), des entités territoriales (Lille Métropole Communauté Urbaine, Conseil général du Nord, Service départemental d'incendie et de secours, les mairies de Tourcoing et de Villeneuve-d'Ascq), des établissements hospitaliers (Centres hospitaliers de Roubaix, Valenciennes, Jeumont, Arras, Saint-Amand-les-Eaux, Douai, Cambrai, Établissement public de santé mentale d'Armentières), un groupement d'intérêt public (Centre régional de ressources pédagogiques), La Poste ou encore Pôle emploi.

Cette initiative s'est également étendue à la Belgique dans le cadre d'un forum de l'emploi transfrontalier avec des employeurs privés.

Le principe d'intervention de la plateforme RH auprès des services de l'État a servi d'exemple : il s'agit de faire travailler en réseau les employeurs et d'apporter aux agents des prestations sur les thèmes

de la mobilité, de la formation et de l'environnement professionnel.

Concrètement, les initiatives pilotées par la plateforme, pour les trois versants, sont multiples :

- constitution d'un vivier à l'échelle régionale de personnes en recherche de mobilité et accompagnement individualisé (rédaction de CV, coaching professionnel) ;
- convergence des bourses à l'emploi régionales intégrant les trois versants au sein d'un portail. Cette mutualisation de l'offre est accompagnée de réunions « passerelles » entre les référents des différents employeurs pour favoriser l'adéquation de profils aux besoins exprimés ;
- amélioration des reclassements au sein du territoire *via* l'établissement de passerelles dans les trois versants, dans le cadre de parcours professionnels valorisants, c'est-à-dire construits sur les compétences et les métiers. Il s'agit donc de faire passer la logique emploi avant la logique de corps ;
- mutualisation de la formation par la mise à disposition réciproque de places au sein des stages de formation délivrés ou organisés par la fonction publique d'État, la fonction publique territoriale, l'Institut régional d'administration ou la fonction publique hospitalière. Par ailleurs la plateforme évalue la faisabilité de l'organisation de concours communs.

La plateforme mène également des initiatives au-delà du champ des processus des ressources humaines. Elle s'est par exemple illustrée

dans l'affichage d'une véritable marque employeur « État » dans le cadre des salons et forums sur l'emploi, afin de regrouper divers employeurs publics sous une même bannière, renforçant par là même l'attractivité de la fonction publique sur le territoire. Enfin, elle lance des réflexions sur le télétravail et les moyens de le mettre en œuvre dans les services publics, au service de la compétitivité mais également d'un meilleur équilibre vie privée-vie professionnelle. Si toutes ces initiatives ont été menées à droit constant, les divers blocages n'en demeurent pas moins pénalisants.

L'expérimentation de BOP interministériels territorialisés ou de CAP interministérielles locales est attendue à cet échelon pour « dégripper » la machine en termes d'efficacité, de délai, et *in fine* de performance.

### **Une logique de compétitivité locale en manque d'animation.**

Toutes ces initiatives sont clés car elles dépassent le simple cadre d'une amélioration du fonctionnement de la GRH de l'État. L'idée a été de mettre le travail de ces employeurs locaux au service d'un projet unique, faisant de l'emploi public un facteur d'attractivité pour le territoire. La coopération de tous ces employeurs vise plus largement à renforcer l'ensemble du tissu économique du territoire régional.

Repérer plus facilement les profils recherchés et offrir de nouvelles opportunités de postes ou des possibilités de formation élargies contribuent à rendre le territoire – employeurs publics et privés confondus – plus compétitif. Ces politiques d'emploi concertées et ces personnels à l'employabilité renforcée construisent un lien État-secteur privé plus ouvert et assis sur une meilleure compréhension réciproque.

Comment aller plus loin ? D'une part, ces acteurs souffrent d'un manque de gouvernance nationale. Placés sous l'égide de la DGAFP, ils ne reçoivent que peu d'orientations stratégiques et leur feuille de route est relativement libre. Mais cette liberté propice à l'expérimentation se double d'un manque certain de capitalisation. Les initiatives à succès ne se transforment que trop rarement en pratique généralisée.

D'autre part, les plateformes, à l'instar de nombreux services de l'État, sont en attente de responsabilisation. Au plus près du terrain, des missions comme des employeurs, elles sont le plus à même de trouver les solutions pertinentes pour peu qu'on leur en donne les moyens. Le mandat des plateformes est aujourd'hui relativement vague : il leur permet de se saisir de sujets variés, mais leur pouvoir de décision est symétriquement opposé.

---

## PROPOSITIONS

En dépit des propos officiels, des efforts de modernisation – unanimement appréciés mais concentrés sur le numérique et les solutions techniques sans toucher aux méthodes ni aux comportements – et des bonnes volontés sur le terrain, les efforts et les processus d'amélioration de la qualité de service sont bloqués par les modes de gestion traditionnels.

Le groupe de travail a identifié quatre facteurs de blocage qui empêchent de progresser :

- **l'absence de sens donné à l'action publique** : la diversité des missions actuelles dévolues à l'État provoque un éclatement du sens. La notion même d'intérêt général a une signification différente selon que la fonction assurée relève du régalien, de la régulation ou de la production de services directement en compétition avec le secteur privé. L'action publique est devenue protéiforme et chaque agent confère à son travail le sens auquel il croit ou qu'il se plaint d'avoir perdu, de réforme en réforme parfois contradictoire ;
- **une organisation fondée sur la méfiance qui n'est pas conçue pour répondre aux besoins des publics administrés** : les services publics de la fonction publique d'État (FPE) sont organisés sur le même modèle, pyramidal et cloisonné, quelle que soit leur activité. Leurs administrations centrales vivent dans l'illusion que la circulaire donne le mode d'emploi. Elles laissent trop peu de place à l'initiative et privilégient la neutralité et l'égalité de traitement ;

- **un déficit de management avec une ligne hiérarchique ténue :**  
le fonctionnement repose sur l'hypothèse que si chacun effectue son travail dans le respect de « son » décret, la somme des actes produira un résultat efficace. Or, l'évolution naturelle des entreprises publiques, quand elles ont visé à répondre aux attentes de leurs clients, a montré l'importance, au-delà de la conscience professionnelle de chacun, de mieux gérer les processus transversaux, d'établir des coopérations entre les métiers et, pour y parvenir, de mettre en place un encadrement de proximité en charge d'animer sur le terrain un travail collectif ;
- **une gestion des ressources humaines anonyme et centralisée avec un dialogue social trop souvent confisqué par les appareils :**  
le « guichet unique » aujourd'hui n'a pas les moyens d'agir. Son directeur en titre est une sorte de « père aubergiste » pour les agents qui travaillent avec lui et a trop peu de responsabilité dans leur gestion. Celle-ci est souvent restée au sein du lointain corps d'origine, là où d'aucuns considèrent que réside la meilleure garantie d'objectivité et d'égalité de traitement. Le bout de cette logique, c'est bien de feindre qu'en matière de ressources humaines ou de dialogue social, plus on est loin, moins on connaît, et plus on serait compétent. Tel est le modèle implicite des commissions administratives paritaires (CAP) nationales qui décident de l'avancement individuel des agents de tout le territoire ou des conseillers d'orientation de l'Éducation nationale dont l'impartialité procède souvent d'une trop faible connaissance des métiers dont ils traitent.

### **Quelques exemples de solutions dictées par la nécessité et le bon sens**

- Sur un réseau de transport urbain, pour augmenter la disponibilité des escaliers mécaniques, il faut que les techniciens soient alertés dans les plus courts délais et de manière pertinente de la panne constatée. Il leur faut donc parler avec les agents de station et les écouter, pratiquer un travail en équipe qui constitue une brèche dans les tuyaux d'orgue et l'ouverture de passerelles directes entre des métiers jusque là cloisonnés. L'amélioration de la qualité de service passe ainsi par une reconnaissance des processus transversaux et de l'efficacité de la chaîne de traitement remontée depuis le client jusqu'aux prestataires internes cachés dans les structures.
- Pour prévenir la difficulté scolaire à temps afin d'éviter que l'élève soit en échec, il faut organiser en amont le dialogue entre les enseignants et les conseiller principaux d'éducation (CPE) – une des singularités du système français consiste à scinder en deux métiers distincts la mission pédagogique –, mais aussi avec les personnels médico-sociaux ainsi que les personnels administratifs, souvent les premiers à recevoir les signes de malaise. Nombre d'établissements ont créé à cette fin un comité de prévention et organisent ainsi le dialogue en dehors de toute règle établie. C'est une autre illustration de l'influence spontanée d'un objectif de résultat : la volonté de réussir influence la manière de travailler et provoque la mise en synergie de tous les acteurs.

- C'est aussi par un travail de dialogue et d'échange à froid que la cellule dédiée du Quai d'Orsay et les voyagistes ont réussi – après quelques discordances notoires – à s'accorder sur les critères permettant d'acheminer les touristes en toute sécurité sans réduire systématiquement l'activité.

Pour aider les agents publics à contribuer à la compétitivité, quatre axes d'évolution sont devenus indispensables :

- dire aux agents publics que leur mission est de contribuer à la compétitivité de l'économie et qu'ils sont tous concernés ;
- faire confiance aux équipes dans les établissements et les services déconcentrés pour repenser l'organisation et l'orienter « client » ;
- responsabiliser l'encadrement et lui donner les moyens d'agir ;
- préparer les compétences nécessaires pour assurer l'évolution du fonctionnement à court et moyen termes.

## **AXE I : Dire aux agents publics que leur mission est de contribuer à la compétitivité de l'économie et qu'ils sont tous concernés**

Toute organisation, pour être efficace, a besoin d'identifier ses finalités et chaque acteur a besoin de donner un sens à son action. C'est même l'un des premiers facteurs de satisfaction au travail. C'est le destinataire de l'action menée qui lui confère sa légitimité et son

sens. Il est le « client » – direct ou indirect –, mais toujours extérieur, non pas au sens marchand, mais au sens du bénéficiaire final.

Deux erreurs sont à éviter : il ne faudrait pas penser que cela va de soi et que cette « évidence » va se réaliser naturellement, ou encore penser que l'écrire dans une circulaire sera suivi d'effet. Ainsi, même dans les entreprises, nombre de cadres ont suivi des formations à l'économie sans établir au retour de lien avec la gestion rigoureuse de leur activité. La mise en œuvre en continu et à chaque niveau est une affaire de management.

Il est nécessaire de rappeler ce message. C'est d'abord le rôle du ministre que d'exercer la fonction de management des services qui lui sont rattachés. Il s'agit d'un acte professionnel, qui ne se confond pas avec le rôle du politique. L'accomplissement de cet acte est devenu indispensable au bon fonctionnement de toute organisation, en particulier celle dont il est le chef opérationnel le temps de son mandat puisqu'elle lui est hiérarchiquement rattachée. Pour être efficace, il ne peut pas davantage le déléguer qu'un président d'entreprise la tenue de son conseil d'administration ou la présentation de sa stratégie. Les contours sont plus larges que l'action politique puisqu'ils recouvrent tout le fonctionnement de ladite administration.

À ceux qui jugeraient ce rôle trop trivial pour être compatible avec la mission, par nature éphémère, de ministre, alors il faut suggérer de cesser de raccrocher ces activités de production de services au quotidien à une fonction politique et en confier la mise en œuvre à des établissements publics autonomes et déconcentrés.

## Porter le message dans la durée et sur le terrain.

Écrire le message ou le dire une fois ne sera pas suffisant. C'est un message qui doit être porté en continu et décliné. Pour qu'il soit compris, il faut que chacun établisse le lien entre l'exigence globale et son action quotidienne, *a fortiori* en cas de changement à mener. Il convient donc de l'adapter au contexte local.

**Proposition n° 1 : Consolider, ou mettre en place partout où il n'existe pas, un encadrement de proximité identifié, préparé, formé et soutenu pour animer le travail collectif des équipes et construire au quotidien le sens de l'action publique sur le terrain.**

Une étude conduite par le cabinet Deloitte montre que les attentes des fonctionnaires sont fortes et que ces derniers expriment les mêmes attentes que les autres salariés à l'égard d'un encadrement qui « écoute », manifeste « accompagnement, respect, soutien », donne le « sens », « anime, décide et pilote » et enfin « reconnaît »<sup>67</sup>. Les jeunes qui arrivent se retrouvent pleinement dans ce rôle dès que des responsabilités de management leurs sont confiées. Comme le montre l'enquête CEGOS<sup>68</sup>, les directeurs des ressources humaines (DRH) leur reconnaissent des atouts réels, une plus grande fluidité dans la communication et l'animation des équipes et des pratiques plus efficaces que leurs aînés. Ainsi devraient s'effriter les résistances habituelles des cadres publics à l'endroit de ce type de mission.

<sup>67</sup> Cabinet Deloitte, *Citoyens et fonctionnaires : regards croisés sur la fonction publique et le fonctionnaire de demain*, octobre 2012.

<sup>68</sup> Étude CEGOS, *Les jeunes et le travail*, octobre 2012.

## Démontrer que des progrès rapides sont possibles.

Les attentes des entreprises sont fortes et convergentes, le programme « choc de simplification », en particulier « silence vaut réponse », ne peut réussir sans un changement dans la manière de traiter les dossiers. C'est en menant cette action que les personnels percevront ce qui simplifie la vie de leurs administrés, mais aussi ce qui simplifie leur travail et leur apporte une satisfaction réciproque et un sentiment de reconnaissance. C'est pourquoi il est important de mener la démarche sur le terrain et de faire participer les parties prenantes bénéficiaires, si possible à sa construction mais surtout à son évaluation. S'accorder sur les objectifs à atteindre puis sur les résultats obtenus est le moyen assuré de créer les conditions d'un dialogue concret et d'améliorer la compréhension réciproque. Sur un registre plus global et médiatique, le Baromètre BVA de la qualité des services publics, mis en place dans le cadre de la Modernisation de l'action publique, pourrait valablement intégrer l'évaluation des propositions formulées dans ce rapport.

**Proposition n° 2 : Prendre, au niveau des services qui traitent des dossiers d'entreprises, que ce soit au plan national ou territorial, des engagements d'amélioration de la qualité de service, en particulier de réduction des délais de traitement, et évaluer les résultats directement avec les parties prenantes et dans des baromètres sur la qualité des services publics.**

Certains n'ont d'ailleurs pas attendu pour agir. Le rapport, remis au Premier ministre par lequel Jean-Marc Rebière et Jean-Paul Weiss traitent de « la stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'État »<sup>69</sup>, relate ainsi trois exemples d'amélioration de

<sup>69</sup> Jean-Marc Rebière et Jean-Paul Weiss, *La stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'État*, rapport remis au Premier ministre, juillet 2013.

la qualité de service, et notamment des délais, grâce à des organisations du travail s'inspirant du mode projet. Par exemple, la coordination des polices en mer dans le département du Var a porté la couverture du littoral de 30 % à 80 %, résultat atteint sans aucune procédure pour dépassement de délai. L'optimisation du processus de délivrance du permis d'exploiter, en cas d'installation classée pour la protection de l'environnement, conduite dans le Rhône, a permis de passer de 449 jours à 351 jours. De même, le délai de maîtrise foncière pour la réalisation d'un investissement public, en l'occurrence les projets pénitentiaires, a été réduit d'un an. Ces progrès significatifs ont été possibles en traitant le processus dans son ensemble, à partir du fil rouge du client et en impliquant tous les acteurs, à cadre réglementaire statique, ce qui laisse place à tous les espoirs de progrès.

### **Partager les résultats à travers un dialogue social élargi.**

Il est important de faire de l'amélioration de la qualité de service un élément du dialogue social en cessant de réduire ce dernier à une portion congrue. Trop souvent confisqué en central, réservé aux organisations syndicales et limité aux sujets statutaires et sociaux, il est, en dépit des textes récents, atrophié et stérile, concentré sur des débats où la rhétorique l'emporte sur l'efficacité avec une capacité d'influence inversement proportionnelle au temps qui lui est consacré. Ce contexte rend difficile toute négociation sérieuse.

Dans le même esprit, il convient de construire, sur ces bases, des coopérations entre le monde public et le monde privé. L'ignorance mutuelle et le manque de compréhension réciproque sont unanimement soulignés comme la cause de nombreux dysfonctionnements qui entravent l'efficacité. Une démarche réussie d'amélioration de

traitement des dossiers constitue un tremplin susceptible de fédérer les énergies et les intérêts.

**Proposition n° 3 : Provoquer l'organisation de coopération public / privé à l'échelon régional entre les services publics et les entreprises pour susciter une ouverture réciproque et une curiosité mutuelle, en particulier favoriser l'alternance en formation initiale, avec les écoles de l'administration, ouvrir les portes aux stagiaires et faciliter la mobilité des parcours professionnels et surtout inventer ensemble les modes de travail adaptés pour co-produire le service public de demain.**

Dans les deux cas, c'est sur le terrain, dans les régions et au sein des établissements, qu'il faut organiser un dialogue nourri de résultats concrets et mesurés et porteur d'engagements réalistes de progrès. Si le cadre peut rester national et global, l'action, et donc la concertation, n'ont de pertinence que locale.

Telle est l'approche transversale développée par la plateforme régionale d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines dans le Nord-Pas-de-Calais comme décrit à la fin du chapitre précédent.

Cet exemple montre comment un enjeu national peut être traduit par des modalités locales adaptées. Cependant, dans le contexte du fonctionnement actuel, c'est une énergie démesurée et quatre ans d'efforts de l'équipe du préfigurateur pour susciter le consensus nécessaire et réussir en 2012 à publier 199 postes et à en pourvoir 151... Le mouvement n'est pas spontané et de manière apparemment paradoxale, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) appréciant l'affectation des ressources par lignes

budgétaires (BOP nationaux) a dans un premier temps permis un certain niveau de responsabilisation pour devenir maintenant facteur de blocage et de cloisonnement au niveau déconcentré. Aucun mouvement d'emploi entre services publics ne peut s'effectuer de ce fait et pour transférer, s'il le juge utile, un poste de médecin scolaire en poste de médecin de prévention – et réciproquement – il faut à un recteur pas moins de trois autorisations de différentes directions centrales du ministère de l'Éducation nationale. La justification avancée est la nécessité d'éclairer la représentation nationale sur la bonne utilisation des moyens inscrits par programmes transversaux et devenus inamovibles.

La Conférence des Présidents d'Universités (CPU) dans ses recommandations du colloque de Rennes en mai 2013 se place dans la même perspective : parmi les « 12 propositions en matière de RH », la troisième marque la volonté de « concilier une vision stratégique centralisée avec un management professionnel de proximité ». Avec le recul que confère l'autonomie, la CPU vient corroborer cette exigence de trouver l'équilibre pertinent pour gérer les tensions entre une pensée nécessairement globale et une action obligatoirement locale.

Il s'agit d'un exercice bien difficile, en rupture avec le souci de régler les moindres détails depuis le texte de la loi. Que des politiques restent nationales et que leur mise en œuvre puisse trouver des voies de réalisation diversifiées selon les territoires exige un effort de méthode encore trop étranger au législateur public.

## **AXE II : Faire confiance aux équipes dans les établissements et services déconcentrés et repenser l'organisation pour l'orienter « client »**

C'est en libérant la capacité d'initiatives au plus près de ceux qui assurent le service public et de celles et ceux qui en bénéficient qu'il deviendra possible de l'améliorer en le rendant plus efficace, moins coûteux et mieux apprécié. Les économies *via* des réformes structurelles ne peuvent se faire que de cette manière. Il faut renoncer à la plume réglementaire, soit pour en faire l'économie, soit pour recycler l'énergie qu'elle mobilise aujourd'hui<sup>70</sup> aux fins de mettre en valeur les initiatives et de les soutenir durablement.

L'hôpital Jean Jaurès, dans le nord de Paris, n'a pas hésité à mettre en place depuis 2008 une organisation en réseau qui permet d'offrir aux patients une meilleure qualité de soins, pour un moindre coût, avec un personnel plus satisfait quand il a accepté de s'engager et de rester dans l'établissement. « C'est à l'organisation du travail de s'adapter au rythme du patient, et non l'inverse » explique une cadre infirmière, en ajoutant : « aides-soignants, infirmiers et médecins doivent travailler à la carte et en partenaires. Résultat : ils se sentent davantage reconnus. »<sup>71</sup>

Le Directeur en charge de créer la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Limousin a conduit en 2008 toute la phase de préfiguration comme une action de changement : l'ensemble du personnel a été impliqué avec un rôle d'ani-

---

<sup>70</sup> À titre d'illustration, un proviseur ou un recteur reçoit chaque année plus de 700 textes réglementaires.

<sup>71</sup> Anne Rodier, *Hôpital Jean Jaurès : une gestion à visage humain*, *Le Monde*, 21 juin 2013.

mation assumé par les cadres fédérés en « équipe de direction ». La réforme a été préparée en s'interrogeant d'abord sur la valeur ajoutée du service à rendre aux territoires et à leurs habitants – et pas uniquement sur la mise en œuvre des textes réglementaires-, en s'inscrivant d'emblée dans une vision interministérielle avec des agents provenant de trois structures différentes, avec l'objectif de penser une gouvernance adaptée pour faciliter l'évolution des comportements, de concevoir l'organigramme qui oblige à la transversalité et de montrer la prise en compte individuelle de chaque agent au service du collectif<sup>72</sup>. Son aboutissement résulte de l'engagement de tous, de la capacité d'innovation et d'initiative de l'équipe de direction et des marges de manœuvre consenties aussi bien par les administrations centrales que par le Préfet de région. Libérer la capacité d'initiative peut ainsi s'avérer à la fois nécessaire et suffisant pour que des équipes dynamiques et bien menées inventent les solutions les plus efficaces dans un contexte donné.

**Proposition n° 4 : Mobiliser les services territoriaux et les établissements pour qu'ils conçoivent et expérimentent de manière concertée une organisation de leur travail « orientée client ».**

Immédiatement et sans rien changer, une mesure pourrait être mise en place de nature à simplifier la vie des entreprises, à conférer une responsabilité valorisante pour chaque agent et à favoriser une meilleure efficacité : affecter un interlocuteur unique au traitement d'un dossier de bout en bout. L'intérêt du travail en sort grandi, la compétence accrue, la capacité d'initiative aussi. Le risque de conflit d'intérêt, qui ne manquera pas d'être objecté, peut facilement se gérer dans la durée.

<sup>72</sup> Cette expérience innovante fait l'objet d'une description détaillée dans l'ouvrage *L'imagination managériale des cadres publics*.

### **Proposition n° 5 : Systématiser l'approche : un client, un dossier, un chef de projet, une réponse.**

L'organisation actuelle permet tout à fait ce mode de fonctionnement à « iso réglementation ». Cette évolution est possible et montrerait la volonté de prendre en compte le « client » et de renforcer l'intérêt du travail des personnels. Elle ne suffit pas cependant à résoudre les difficultés inhérentes aux dossiers relevant de plusieurs ministères, encore moins quand l'administration a des positions contradictoires ou qu'elle subordonne chaque décision à l'autre.

#### **Un exemple à suivre**

La révolution silencieuse menée par les douaniers pour renforcer la compétitivité du site France est saluée par les entreprises concernées. Ils sont devenus des conseillers commerciaux auprès des PME notamment, développant séminaires spécialisés et entretiens individuels fort appréciés. Un label a été instauré, permettant, après audit initial, de faire confiance à l'entreprise avec à la clé une diminution du temps de passage moyen en douane proche d'un quart d'heure il y a 10 ans à quatre minutes quarante six secondes en 2011<sup>73</sup>. La coordination a été instaurée entre les 15 administrations en demande de documents réglementaires, avec un chef de file identifié et un guichet unique national.

La logique de « guichet unique » se profile derrière les récentes réorganisations territoriales : treize viennent d'être créés pour accom-

<sup>73</sup> Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État, *Douane : le défi de la régulation des échanges*, conférence de presse, 26 janvier 2012.

pagner les entreprises en mutation et leur donner un seul interlocuteur. Pour rendre cette mesure vraiment efficace, il serait plus simple que chaque guichet ait un responsable désigné, en capacité d'agir et d'arbitrer. Il en va ainsi dans les pays qui se sont dotés d'un interlocuteur unique pour chaque grande entreprise.

### **AXE III : Responsabiliser l'encadrement et lui donner les moyens d'agir**

**Proposition n° 6 : Reconnaître à l'encadrement de proximité la responsabilité de gérer son équipe et de mener le dialogue social avec l'appui d'une fonction RH transversale et territorialisée, maîtrisant une gestion globale et personnalisée des agents.**

Il est nécessaire de redéfinir l'organisation à un niveau pertinent et cesser de la concevoir uniquement comme un moyen de fabriquer de l'avancement. Des plans de formation individuels et collectifs doivent être établis au sein des établissements et des services territoriaux. Il faut penser la carrière en termes de parcours professionnels où chaque étape se nourrit des compétences déjà acquises et les élargit. Cela implique donc d'en finir avec les concours internes, souvent trop théoriques et de favoriser la généralisation de l'entretien d'appréciation professionnelle, temps d'échange réel sur le contenu du travail, par le responsable hiérarchique direct en cessant de concevoir la proximité comme un danger. Il est indispensable d'établir les propositions d'avancement au niveau du service ou de l'établissement, qui devient ainsi le lieu privilégié du dialogue social. Il est nécessaire d'organiser le recrutement – y compris à base de concours nationaux – pour que la décision finale relève d'un choix réciproque entre le candidat et l'enca-

drement, impliquant ainsi de renoncer aux affectations anonymes qui privilégient l'antériorité de la demande et les critères familiaux en ne laissant aucune place à la compétence et à la motivation.

En effet, les « machines à affecter » depuis le central mobilisent chacune des dizaines d'agents en année pleine, saturant des systèmes d'information (SI) à leur seule fin et génèrent un maximum de frustration pour les agents catapultés par l'informatique dans leur nouveau poste. Il serait possible de faire mieux, moins cher et plus motivant, en laissant cours à la capacité d'initiative locale.

### **Un exemple de GRH de proximité**

« En introduisant la possibilité de recruter les enseignants sur profil, de leur attribuer explicitement des objectifs dans le cadre d'une lettre de mission, de pouvoir peser sur la part modulable de leur rémunération, les chefs d'établissement du dispositif ÉCLAIR ont acquis un pouvoir managérial renforcé. Cette gestion des ressources humaines de proximité a soulevé bien des interrogations et des oppositions chez les professeurs ; il a fallu patiemment les surmonter. À terme, les avantages semblent l'emporter sur les inconvénients : la clarification des missions de chacun et la possibilité de pouvoir mieux reconnaître le travail des acteurs sont d'incontestables atouts pour renforcer la mobilisation collective et améliorer la prise en charge des élèves<sup>74</sup>. » Telle est l'appréciation du principal d'un collège relevant du réseau ÉCLAIR des établissements en difficulté. Cette piste fait son chemin y compris à l'Éducation nationale et pas seulement dans les préconisations de la Cour des comptes sur la gestion des enseignants.

<sup>74</sup> *La GRH de proximité*, revue AFAE Administration et Education, n° 2 Juin 2013.

Parmi les moyens d'action, il en est un immédiatement applicable, sans aucun texte à modifier : redonner à la titularisation l'utilité qui est la sienne.

**Proposition n° 7 : Vérifier systématiquement pour titulariser que les capacités opérationnelles, en particulier le sens du service et la capacité d'animation et de travail en équipe, sont démontrées.**

Le statut de fonctionnaire se mérite après généralement une année en tant que stagiaire. Ce dispositif équivaut, avec une durée quatre fois supérieure, à la période d'essai des cadres dans les entreprises. L'État dispose ainsi du temps suffisant pour évaluer les capacités professionnelles des agents auxquels il porte la responsabilité d'attribuer un emploi à vie. Le plus souvent, cette période n'est pas utilisée pour vérifier les compétences nécessaires que sont le sens du service, la qualité d'écoute et d'adaptation, le travail en équipe, le discernement, la prise d'initiative notamment. Une année serait pourtant suffisante pour observer l'aptitude du candidat.

Selon une étude du cabinet Deloitte de 2012, l'ensemble des français (94 %) et des fonctionnaires (72 %) attendent une évolution des modes de recrutement de la fonction publique pour prendre davantage en compte les compétences métier, l'adaptabilité, le savoir-être et la motivation.

Une autre mesure simple serait salutaire, mais non prévue dans les textes : pouvoir, au niveau de l'encadrement, suspendre l'avancement d'un agent qui ne travaille pas ou mal, en assortissant la décision d'un délai et d'un plan de progrès. En effet, l'impunité quasi-totale dont peuvent bénéficier les fonctionnaires insuffisamment compétents

peut conduire à démobiliser une équipe toute entière et lui donner envie de s'investir à l'extérieur.

## **AXE IV : Préparer les compétences nécessaires pour assurer l'évolution du fonctionnement à court et moyen termes**

Pour le court terme, la meilleure solution est sans doute d'introduire dans les concours de recrutement ces savoir-faire nouveaux pour le secteur public. Cela constituerait un important pas culturel à franchir et une autre frilosité à dépasser. Ces savoir-faire nouveaux sont aussi sans doute moins simples à détecter et plus engageantes à évaluer. C'est un gage de meilleure utilisation des compétences des jurys qu'il faudra recomposer avec une participation moins endogame et plus ouverte à la société civile.

**Proposition n° 8 : Sélectionner les candidats sur des critères d'aptitudes professionnelles, incluant la compréhension des entreprises, en transformant à cette fin les concours d'accès aux postes de fonctionnaires des catégories A et B en un processus de sélection complet, qui ne se limite pas aux seules connaissances académiques et qui soit ouvert à la valorisation de l'expérience acquise.**

Par exemple, les élèves futurs directeurs d'hôpitaux n'ont pas attendu pour prendre leur sort en main : inquiets de la baisse du nombre de postulants, ils ont décidé de présenter leur métier au sein des universités et des Instituts d'études politiques (IEP). Ils ont notamment expliqué qu'il ne suffit plus d'être un excellent juriste, mais aussi montré qu'il est nécessaire de posséder « une grande capacité

d'écoute, de l'esprit critique et le sens du collectif ». L'oral du concours de l'École des hautes études en santé publique (EHESP) affiche la prise en compte de la personnalité et le souci de mieux refléter la diversité sociale et géographique.

La modification des épreuves est la meilleure, voire la seule, garantie de l'évolution de la formation initiale, obligée de s'adapter pour assurer la réussite de ses stagiaires.

À moyen terme, plusieurs risques menacent la disponibilité des compétences dont la fonction publique d'État a besoin : l'évolution des métiers et l'émergence de nouveaux besoins, la concurrence avec les entreprises pour recruter, la rareté de certaines compétences, le *turn-over* des jeunes cadres de l'administration qui partent dès que possible dans le privé et un manque fort de diversité au profit d'un clonage à périmètre limité.

Il convient que l'État prenne enfin la mesure de sa responsabilité d'employeur en :

- cessant de considérer que la garantie de l'emploi dispense de traiter les autres aspirations des salariés : la mise en place d'une fonction RH, globale et personnalisée, permet à l'encadrement d'accompagner chaque agent, au bon niveau, sur toutes les dimensions au long de son parcours et de le traiter ainsi comme un être complet ;
- substituant à la gestion quantitative, standardisée et endogène par corps une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) d'abord qualitative et par métier : l'attractivité des concours de recrutement fléchit malgré le chômage et on peut

légitimement se demander ce qu'il en sera dans 10 ou 20 ans avec une démographie des actifs différente. Sur bien des métiers déjà – informatique, numérique, gestion, médical, enseignement, sécurité... –, le service public dispute les compétences au secteur privé et peine, faute d'une vraie gestion des ressources humaines, à en gérer les évolutions. Seules lui appartiennent en propre les compétences juridiques relevant de la chaîne de conception, de mise en œuvre et de contrôle du droit public, à savoir les compétences purement régaliennes.

### ■ Proposition n° 9 : Développer une « marque employeur ».

Cela implique de communiquer sur les postes à pourvoir comme tout employeur. Cette exigence a quelques saines vertus : clarifier le contenu, donc l'utilité et le profil de chaque poste, préciser les compétences utiles et les formuler en langage compréhensible pour le plus large auditoire, identifier les parcours et expériences diversifiés qui en facilitent l'accès, ouvrir et entretenir un portail diffusant l'information de manière attractive, ce qui suppose par exemple de s'intéresser à la motivation des candidats, de faire la lumière sur les conditions de travail ou encore la rémunération globale proposée.

Il faut reconnaître la diversité des profils et le métissage des compétences comme un facteur d'efficacité et de meilleure compréhension du service à rendre aux citoyens. Sur ce point, l'administration peut faire mieux et tend à se soustraire des principes qu'elle impose pourtant ailleurs : limiter l'entrée de compétences externes aux seuls débutants, gérer « à la marge » les contractuels, valoriser un mode de formation unique pour nommer à des responsabilités élevées, créer des conditions d'accès qui verrouillent, etc. Ce sont autant de manière d'agir qui éloignent les fonctionnaires de réalités diverses,

complexes et emmêlées, qui encouragent des comportements de repli et de clonage et qui inhibent la perception et la compréhension des évolutions du monde.

### **L'alternative à méditer : l'exemple de la Défense**

Très tôt mue par la nécessité de disposer de forces jeunes en capacité de défendre la nation, les armées ont mis en place un dispositif de reconversion efficace. Cet objectif d' « aide au retour à la vie civile » a induit non seulement des liens forts avec les entreprises et une communication type « marque employeur » mais surtout, pour réussir, une approche par les métiers et les compétences, le développement de parcours professionnels pour se préparer, un « droit à la formation » dès 1972 et l'accompagnement managérial nécessaire. L'existence d'entretiens d'évaluation ne fait pas débat et la mise en place de contrats d'objectifs gagne même la marine en escale. Ce sont 74 % de projets professionnels réussis en 2012 dans le cadre de l'Agence de Reconversion créée en 2009, pour plus de 80 % dans les entreprises. Un tiers des personnels sont des fonctionnaires de carrière<sup>75</sup>. Peut-être faut-il y voir la raison pour laquelle la plus grande discrétion entoure ce mode de *management*, dont la spécificité est tolérée, alors qu'il pourrait valablement faire école au sein même de la fonction publique d'État.

---

<sup>75</sup> Direction des ressources humaines du ministère de la Défense, *Bilan reconversion*, 2012.

## **Renoncer aux règles pour accompagner les initiatives et les valoriser.**

Ce serait une erreur de vouloir transformer les règles en vigueur en espérant ainsi changer le cours des événements. C'est le principe même du mode de réglementation qu'il faut remettre en cause. Certes, il serait pertinent d'éviter les signaux contraires : faire en sorte que l'expérience acquise en détachement soit valorisée au retour et ne pas interrompre le droit à l'avancement pendant la mobilité. Sans doute, serait-il utile de régler les désajustements largement signalés par les plates-formes régionales dynamiques comme des obstacles à la mobilité entre les trois fonctions publiques et qui concernent par exemple les aspects indemnitaires et les retraites. Il faut poursuivre les partenariats et les bourses d'emploi communes avec les entreprises et rendre attractif un CDI public.

D'aucuns s'étonneront que la dimension rémunération prenne aussi peu de place. Il convient de rappeler qu'elle se pose de manière très variée et qu'elle relève de motivations qui ne sont pas forcément identiques. En faire un préalable dans le contexte de finances publiques contraintes que nous connaissons expose à différer *sine die* le traitement du sujet de la GRH sans être sûr pour autant de répondre aux aspirations des agents. Il en va de même de la fusion des corps – certes très souhaitable mais qu'on ne sait plus financer – ou de la refonte de la grille. Faute d'avoir été traités en temps utile et adaptés au fil des évolutions, nombre de sujets traditionnels sont devenus dépassés et inaccessibles dans le contexte socio-économique actuel et ne peuvent être revus qu'après un changement d'angle.

Seule une révolution copernicienne dans la manière de gérer la mobilité peut permettre dans les meilleurs délais, sans risque d'enli-

sement, de mettre de la fluidité, du partage de compétences et donc de l'efficacité parmi les services publics entre eux et sur le marché de l'emploi public ou privé dans son ensemble.

Selon l'étude citée précédemment et réalisée par le cabinet Deloitte, 91 % des Français sont favorables à l'amélioration des possibilités d'évolution de carrière des fonctionnaires et les deux tiers de ceux-ci souhaitent le développement de la gestion individualisée des parcours de carrière. Dans le même temps, la mobilité stagne : 0,2 % des 3,6 millions de titulaires ont changé de versant entre les trois fonctions publiques en 2012. Et la fonction publique d'État reste la plus en retrait avec 0,1 % contre 0,2 % pour la fonction publique territoriale et 0,3 % pour la fonction publique hospitalière.

**Proposition n° 10 : Publier tous les emplois confirmés et en ouvrir l'accès à tout candidat sur la base des compétences acquises et démontrées.**

Cette proposition ne suggère rien d'autre qu'une manière professionnelle de recruter à toutes les étapes de la carrière et s'accommode de la possibilité actuelle d'intégrer comme fonctionnaire ou contractuel. Bien que pratiquée dans de nombreux pays voisins, elle s'inscrit en rupture totale avec le fonctionnement habituel en ce qu'elle constitue un puissant levier de changement et d'ouverture, sous réserve d'être mise en œuvre au bon niveau – service ou établissement –, de n'être l'objet d'aucune autre exigence réglementaire, ni assortie de condition administrative particulière. Elle fait le pari de l'ouverture. Sa réussite sera le résultat de la dynamique positive des acteurs qui s'y engageront.

# REMERCIEMENTS

---

L'Institut Montaigne remercie particulièrement les personnes suivantes pour leur contribution.

## **Les auteurs du rapport**

- Jean-Baptiste de Charrette, Senior Manager, Accenture
- Boris Melmoux-Eude, Haut-fonctionnaire
- Josette Théophile, Senior Advisor, SIA Partners

## **Les personnes auditionnées**

- Jean-Paul Bailly, Ancien président de la RATP et du Groupe La Poste
- Guillaume Boudy, Conseiller maître, Cour des comptes
- Philippe Caïla, Conseiller du comité de direction de la Caisse des dépôts et consignations, Directeur de cabinet du Secrétaire d'État à la Fonction publique (2007-2009)
- Sandra Enlart, Directrice générale, Entreprise & Personnel
- Fabrice de Gaudemar, Membre du directoire, Eurazeo
- Jacques Guillot, Directeur des ressources humaines, Générale de Santé
- Rainier d'Haussonville, Directeur des affaires publiques, Veolia Environnement
- Anne-Marie Idrac, Ancienne présidente de la RATP et de la SNCF, ancien ministre
- Marc-Antoine Jamet, Secrétaire général du groupe LVMH

- Olivier Lajous, Ancien Directeur des ressources humaines, Marine nationale
- Nathalie Loiseau, Directrice, École Nationale d'Administration
- Hubert Loiseleur des Longchamps, Directeur des affaires publiques, Total
- Jérôme Nanty, Secrétaire général, Transdev
- Cristina Romao, Directrice Accès au marché et affaires publiques Europe du Sud, Stallergenes

Les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent ni ces personnes ni les institutions qu'elles représentent.

# LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

---

- 1 151 milliards d'euros de dépenses publiques : quels résultats ? (février 2014)
- Comment renforcer l'Europe politique (janvier 2014)
- Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance chômage (décembre 2013)
- Santé : faire le pari de l'innovation (décembre 2013)
- Afrique-France : mettre en œuvre le co-développement  
Contribution au XXVI<sup>e</sup> sommet Afrique-France (décembre 2013)
- Chômage : inverser la courbe (octobre 2013)
- Mettre la fiscalité au service de la croissance (septembre 2013)
- Vive le long terme ! Les entreprises familiales au service de la croissance et de l'emploi (septembre 2013)
- Habitat : pour une transition énergétique ambitieuse (septembre 2013)
- Commerce extérieur : refuser le déclin  
Propositions pour renforcer notre présence dans les échanges internationaux (juillet 2013)
- Pour des logements sobres en consommation d'énergie (juillet 2013)
- 10 propositions pour refonder le patronat (juin 2013)
- Accès aux soins : en finir avec la fracture territoriale (mai 2013)
- Nouvelle réglementation européenne des agences de notation : quels bénéfices attendre ? (avril 2013)

- Remettre la formation professionnelle au service de l'emploi et de la compétitivité (mars 2013)
- Faire vivre la promesse laïque (mars 2013)
- Pour un « New Deal » numérique (février 2013)
- Intérêt général : que peut l'entreprise ? (janvier 2013)
- Redonner sens et efficacité à la dépense publique  
15 propositions pour 60 milliards d'économies  
(décembre 2012)
- Les juges et l'économie : une défiance française ?  
(décembre 2012)
- Restaurer la compétitivité de l'économie française  
(novembre 2012)
- Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité  
(novembre 2012)
- Réformer la mise en examen  
Un impératif pour renforcer l'État de droit (novembre 2012)
- Transport de voyageurs : comment réformer un modèle à bout  
de souffle ? (novembre 2012)
- Comment concilier régulation financière et croissance :  
20 propositions (novembre 2012)
- Taxe professionnelle et finances locales : premier pas vers une  
réforme globale ? (septembre 2012)
- Remettre la notation financière à sa juste place (juillet 2012)
- Réformer par temps de crise (mai 2012)
- Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française  
(avril 2012)
- Vademecum 2007 – 2012 : Objectif Croissance (mars 2012)
- Financement des entreprises : propositions pour la présidentielle

(mars 2012)

- Une fiscalité au service de la « social compétitivité » (mars 2012)
- La France au miroir de l'Italie (février 2012)
- Pour des réseaux électriques intelligents (février 2012)
- Un CDI pour tous (novembre 2011)
- Repenser la politique familiale (octobre 2011)
- Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties (octobre 2011)
- Banlieue de la République (septembre 2011)
- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME (juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)
- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation (février 2011)
- « Vous avez le droit de garder le silence... »  
Comment réformer la garde à vue (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon ?  
Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis (novembre 2010)
- 15 propositions pour l'emploi des jeunes et des seniors (septembre 2010)
- Afrique - France. Réinventer le co-développement (juin 2010)
- Vaincre l'échec à l'école primaire (avril 2010)
- Pour un Eurobond. Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise (février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang ? (mai 2009)

- Mesurer la qualité des soins (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité (janvier 2009)
- Engager le citoyen dans la vie associative (novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile (septembre 2008)
- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir ? (juillet 2008)
- HLM, parc privé  
Deux pistes pour que tous aient un toit (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)
- Après le Japon, la France...  
Faire du vieillissement un moteur de croissance (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam...  
Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ? (septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets  
Comment ressusciter un système public de santé (juin 2007)
- Vademecum 2007-2012  
Moderniser la France (mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus  
Pour un service civique universel européen (avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ? (mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale (octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information (août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas (juillet 2006)

- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité (juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...  
Comment financer la protection sociale (mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise (février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment (décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique (novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs (juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques (février 2005)
- Les oubliés de l'égalité des chances (janvier 2004 - Réédition septembre 2005)

Pour les publications antérieures se référer à notre site internet :  
**[www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)**

# INSTITUT MONTAIGNE



3i France  
Adminext  
Aegis Media France  
Affaires Publiques Consultants  
Air France - KLM  
Allen&Overy  
Allianz  
Areva  
Association Passerelle  
AT Kearney  
August & Debouzy Avocats  
AXA  
BearingPoint  
BNI France et Belgique  
BNP Paribas  
Bolloré  
Bouygues  
BPCE  
Caisse des Dépôts  
Cap Gemini  
Carbonnier Lamaze & Rasle  
Carrefour  
Cisco  
CNP Assurances  
Compagnie financière Edmond de Rothschild  
Crédit Agricole  
Cremonini  
Davis Polk & Wardwell  
De Pardieu Brocas Maffei  
Development Institute International  
EADS  
EDF  
Egon Zehnder International  
Eurazeo  
Eurostar  
France Telecom  
GDF SUEZ  
Générale de Santé  
Groupama  
Henner  
HSBC France  
IBM  
International SOS  
ISRP  
Jalma  
Jeantet Associés  
KPMG SA  
Kurt Salmon  
La Banque Postale  
La Compagnie Financière Edmond de Rothschild  
Lazard Frères  
Linedata Services  
LIR

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

# INSTITUT MONTAIGNE



LVMH  
M6  
MACSF  
Malakoff Médéric  
Mazars  
McKinsey & Company  
Média Participations  
Mercer  
Michel Tudel & Associés  
Microsoft France  
Ngo Cohen Amir-Aslani & Associés  
Ondra Partners  
PAI Partners  
Pierre & Vacances  
PriceWaterhouseCoopers  
Radiall  
Raise  
Rallye - Casino  
RATP  
RBS France  
Redex  
REXEL  
Ricol, Lasteyrie & Associés  
Roland Berger Strategy Consultants  
Rothschild & Cie  
RTE  
Sanofi aventis  
Santéclair  
Schneider Electric Industries SA  
Servier Monde  
SFR  
Sia Conseil  
Siaci Saint Honoré  
SNCF  
Sodexo  
Sorin Group  
Stallergènes  
Suez Environnement  
Tecnét Participations  
The Boston Consulting Group  
Tilder  
Total  
Vallourec  
Veolia Environnement  
Vinci  
Vivendi  
Voyageurs du monde  
Wendel

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

**Imprimé en France**  
**Dépôt légal : mars 2014**  
**ISSN : 1771-6756**  
**Achévé d'imprimer en mars 2014**

# INSTITUT MONTAIGNE



## COMITÉ DIRECTEUR

**Claude Bébéar** Président

**Henri Lachmann** Vice-président et trésorier

**Nicolas Baverez** Économiste, avocat

**Jacques Bentz** Président, Tecnet Participations

**Mireille Faugère** Ancienne directrice générale de l'AP-HP

**Christian Forestier** Administrateur général, Cnam

**Michel Godet** Professeur, Cnam

**Françoise Holder** Présidente du Conseil de surveillance, Paul et administrateur, Groupe Holder

**Natalie Rastoin** Directrice générale, Ogilvy France

**Jean-Paul Tran Thiet** Avocat associé, White & Case

**Arnaud Vaissié** PDG, International SOS

et président de la Chambre de commerce française de Grande-Bretagne

**Philippe Wahl** Président-directeur général, La Poste

**Lionel Zinsou** Président, PAI partners

## PRÉSIDENT D'HONNEUR

**Bernard de La Rochefoucauld** Fondateur, Institut La Boétie

## CONSEIL D'ORIENTATION

### PRÉSIDENT

**Ezra Suleiman** Professeur, Princeton University

**Frank Bournois** Co-Directeur du CIFFOP

**Pierre Cahuc** Professeur d'économie, École Polytechnique

**Loraine Donnedieu de Vabres** Avocate, associée gérante, JeantetAssociés

**Pierre Godé** Vice-président, Groupe LVMH

**Philippe Josse** Conseiller d'État

**Marianne Laigneau** Directrice des ressources humaines, EDF

**Sophie Pedder** Correspondante à Paris, *The Economist*

**Hélène Rey** Professeur d'économie, London Business School

**Laurent Bigorgne** Directeur



## Pour une fonction publique audacieuse et “Business friendly”

Acteurs quotidiens de la cohésion sociale à travers l'éducation, la santé ou encore la mise en œuvre de la politique fiscale, les 5,5 millions d'agents publics que compte la France sont également acteurs de la compétitivité lorsqu'ils sont régulateurs, acheteurs ou producteurs de normes pour la vie des affaires. La gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique devient aujourd'hui le principal levier de la modernisation de l'action publique : l'activer en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité du service rendu constitue un objectif sans doute encore inédit mais qui va s'imposer très vite de manière prioritaire et continue.

Fruit d'une démarche originale : donner la parole aux entreprises qui interagissent quotidiennement avec les agents publics, le rapport *Pour une fonction publique audacieuse et “Business friendly”* formule des propositions pour associer les agents publics à la compétitivité de notre pays, à laquelle doivent concourir tous les secteurs d'activités.