

# « Un État fort et mobile »



n créant le statut de la fonction publique, Maurice Thorez cherchait à encourager, selon ses propres mots, « le goût de l'initiative et le sens de la responsabilité. »

Aujourd'hui, force est de constater que ce but n'est pas atteint. Les **effectifs ont augmenté** de manière **continue** et le statut est en lui-même un **obstacle à l'exercice du pouvoir politique** et, *in fine*, à la réalisation de la volonté générale.

La principale erreur de la classe politique est de croire - et faire croire - que le statut est consubstantiel à notre conception du service public, alors qu'il relève d'une simple contingence historique. L'opinion publique est pourtant prête à une rupture radicale.

Nous avons étudié une série d'options - chiffrées et accompagnées d'études de faisabilité juridiques - pour réformer le statut général des fonctionnaires. Ma préférence va à l'option « suisse » : suppression générale du statut, sans compensation, par la voie du référendum.

**Gaspard Koenig** 

Président Génération Libre

### Se repérer dans le rapport.

Coût et limites du statut de la fonction publique

- 1.1. Réduire l'emploi public pour baisser la dépense
- 1.2. Le cadre actuel interdit toute action d'envergure
- 1.3. Les limites du non-remplacement des départs à la retraite

Remettre en cause le statut de la fonction publique : cartographie de 6 options possibles

Moderniser la gestion des Ressources Humaines dans la sphère publique

- 3.1. D'innombrables lourdeurs rendent impossible une GRH active dans le secteur public
- 3.2. La voie à suivre pour une GRH modernisée dans le secteur public

Analyse de la faisabilité juridique et synthèse des scénarios envisagés

- 4.1. Analyse de la faisabilité juridique
- 4.2. Synthèse des scénarios envisagés

**Conclusion: vers une suppression** pure et simple du Statut?

L'ESSENTIEL

# Nos travaux en coup d'oeil.

### Constat & analyse.

**Trente ans après la dernière réforme de 1983**, le bilan de la généralisation du **modèle rigide** que représente **le statut général des fonctionnaires** à l'ensemble des agents publics est sans appel.

Les effectifs ont augmenté de manière continue et **hors de contrôle**, expliquant en grande partie la **dérive des dépenses publiques**. La rémunération des employés dans le secteur public (hors pensions de retraite) représentait en 2013 près **d'un quart de la dépense publique**.

Le même souci **d'efficacité et d'initiative** qui a conduit à l'instauration de ce statut en 1945 par **Maurice Thorez**, secrétaire général du PCF, plaide aujourd'hui pour **sa disparition**. C'est ce que GenerationLibre propose et détaille dans ce rapport.

### Propositions.

- Réduire l'emploi public pour baisser la dépense : pour l'Etat seul, la charge totale annuelle liée aux agents publics de l'Etat représente 41% de ses dépenses. Une action de masse en ce sens s'impose donc.
- Remettre en cause le statut de la fonction publique : nous proposons, en nous inspirant de l'expérience suisse, de supprimer le statut général avec de possibles exceptions.
- Moderniser la gestion des ressources humaines : cela conduirait à l'effacement du recrutement sur concours au profit de formes d'embauches plus standard et à la disparition des « corps », remplacés par des filières professionnelles plus flexibles.

### CHIFFRES CLÉS

## Les 3 chiffres à retenir.

**25**%

Cest la part de l'emploi public au sein de l'emploi total en France (20% s'agissant des seuls fonctionnaires sous statut), soit près de deux fois la moyenne des pays de l'OCDE.

C'est le montant de la charge totale annuelle liée aux agents publics de l'Etat, représentant près de 6% du PIB, soit 41% des dépenses de l'Etat, en rajoutant la charge des pensions des anciens agents de l'Etat aujourd'hui retraités (40 milliards d'euros).

120 milliards d'euros

**32**%

C'est le pourcentage de Français favorables au maintien du statut des fonctionnaires tel quel en France (sondage IFOP). L'opinion publique semble donc bien prête à ce type de changement.

L'INTRODUCTION

# Moderniser le service public.

ajustement économique et social nécessaire pour redonner à la France vigueur économique et compétitivité en Europe est considérable et passe en priorité par un abaissement sensible des dépenses et des charges publiques. Dans cette perspective, la France ne pourra plus très longtemps esquiver la question centrale de la réforme en profondeur de sa fonction publique.

En 2011, l'emploi public en France représentait 25% de l'emploi total (20% s'agissant des seuls fonctionnaires sous statut) soit un niveau nettement supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE (15% en 2008) qui place la France en tête de classement avec les pays d'Europe du nord (Norvège, Danemark, Suède et Finlande). La taille absolue de la fonction publique n'est pas en soi un problème dans les pays qui savent adopter des modes de gestion efficaces des effectifs et des carrières, comme par exemple les pays scandinaves. En France, elle apparaît néanmoins clairement comme une source majeure de rigidité de la dépense publique : le statut<sup>1</sup> de la fonction publique conçu à la Libération (1946) prive les managers publics de marges d'action du côté de leurs effectifs et impose des stratégies inefficaces à long terme de gel des dépenses à périmètre fonctionnel constant des administrations. Au moment où l'ajustement des finances publiques doit passer à la vitesse supérieure (50 milliards d'économies prévues par le gouvernement Valls d'ici 2017, 130 milliards d'euros proposés par l'UMP), il devient impossible d'ignorer la question des effectifs publics.

L'ajustement des finances publiques est, au demeurant, loin d'être la seule raison pour laquelle il faut enfin engager une réforme en profondeur de notre modèle de fonction publique. Souvent présenté comme le fruit d'une préférence culturelle des Français pour l'emploi et la dépense publics, ce modèle est tout sauf une constante historique

<sup>&</sup>lt;sup>[1]</sup> La grande spécificité du statut par rapport au contrat de travail, même de droit public, est qu'il place l'agent public dans une « situation légale et réglementaire » par rapport à l'administration, ce qui en théorie implique une relation unilatérale et non négociée entre les deux parties. La pratique du statut en France est, de fait, devenue très différente puisque l'Etat « négocie » avec ses agents la mise en œuvre du statut.

et une évidence. Inventée sous la plume d'un chef de bureau un peu particulier en 1908 (Georges Demartial, 1861-1945), la notion de statut avait donné lieu à de farouches débats durant l'entre-deux-guerres entre « statutistes » et « anti-statutistes ». A l'époque, le statut était lié à de très fortes servitudes, en particulier l'absence de droit syndical, ce qui explique l'opposition d'une grande partie des fonctionnaires eux-mêmes (notamment la Fédération des Fonctionnaires, forte de 300 000 adhérents). La CGT et la SFIO craignaient quant à eux une dérive autoritaire et une trop grande mainmise du pouvoir central sur l'administration. Le statut était associé à ce qu'on appellerait aujourd'hui la « droite dure ».

C'est ce qui explique que le premier statut de la fonction publique ait été mis en place sous le régime de Vichy, le 14 septembre 1941. Il s'agissait alors, conformément à l'idéologie de la « Révolution nationale », de « restaurer les notions trop souvent méconnues de l'autorité de l'Etat, de la responsabilité des chefs et de la dignité des fonctionnaires publics »². Rédigé par un conseiller d'Etat influent, Maurice Lagrange (qui travaillera après la Libération avec Jean Monnet), ce statut permit d'unifier les divers cadres juridiques existants, et correspondait à la vision vichyste d'un Etat fort et centralisé.

En 2011, l'emploi public en France représentait 25% de l'emploi total, soit un niveau nettement supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE (15%).

A la Libération, l'idée de recréer un statut – cette fois avec le droit de grève - ne figurait pas dans le programme initial du Conseil National de la Résistance, et fut essentiellement inspirée par Maurice Thorez, secrétaire général du PCF et ministre d'Etat en charge de la Fonction publique dans le gouvernement provisoire. Michel Debré et le général De Gaulle y furent également favorables. Mais comme le montre avec force Pierre Rosanvallon³, « l'unanimité de la Chambre recouvre des intentions de vote extrêmement disparates », ce qui explique

<sup>[2]</sup> Cité par BARUCH Marc Olivier, Servir l'Etat Français, Fayard, 1997

<sup>[3]</sup> ROSANVALLON Pierre, L'Etat en France de 1789 à nos jours, Seuil, 1990

<sup>&</sup>lt;sup>[4]</sup> En particulier, le principe de continuité du service public justifiait clairement une limitation du droit de grève des fonctionnaires et le principe de mutabilité conférait à l'autorité administrative une réelle latitude dans la gestion des effectifs (mobilité géographique et sectorielle)

qu' « aucune philosophie de l'administration ne se dégage de ce statut ». En fait, on rencontre **trois préoccupations tout à fait divergentes :** 

- L'obéissance, qui correspondait à la philosophie du général de Gaulle, dans la droite ligne de l'idée développée au XIX<sup>e</sup> siècle d'une fonction publique soumise à un régime dérogatoire en raison même des sujétions spécifiques imposées par le service public<sup>4</sup>.

Celui-ci déclarait ainsi devant l'Assemblée nationale le 23 novembre 1945 :

- « La réforme administrative et celle de la fonction publique devront être réalisées avant la fin de la législature, de façon qu'une administration renouvelée dans son recrutement, dans son esprit et dans son fonctionnement, diminuée dans ses dimensions par la suppression progressive des contraintes de l'autorité publique sur l'activité des citoyens, mais honorée et encouragée dans ses hautes traditions de dévouement au service de l'État, soit mise en œuvre au plus tôt à l'échelon central et aux échelons locaux ».
- La lutte contre l'Etat bourgeois jacobin, mise en avant par Maurice Thorez, qui développait l'idée d'une administration créative et quasi autonome. Thorez défendait une vision industrialiste et productiviste de la fonction publique, et se trouve à l'origine des primes de rendement. Il déclarait par exemple en 1946 :
- « Le statut donne aux fonctionnaires la possibilité de contribuer dans une large mesure à la correction des défauts actuels de notre administration et lui rendra son efficacité, parce qu'il permettra de promouvoir à la tête des différents services et aux postes les plus importants, des agents d'une valeur éprouvée, ayant le goût de l'initiative et le sens de la responsabilité ».
- La revalorisation des fonctionnaires, défendue par la gauche socialiste, qui arguait notamment du fait que les fonctionnaires étaient moins bien payés que les salariés du privé, et qu'il était donc normal qu'ils disposent d'avantages supplémentaires tels que la garantie de l'emploi.

On le voit, le statut de la fonction publique a une histoire récente qui est tout sauf linéaire et cohérente. Les principes

qui le sous-tendaient sont aujourd'hui caducs. On pourrait même dire que la plupart des arguments donnés à l'époque se retourneraient aujourd'hui contre le statut : les salariés du public gagnent en moyenne davantage que ceux du privé<sup>5</sup>, la perspective d'une administration « diminuée dans ses dimensions » (de Gaulle) s'est en réalité très mal accommodé mal du statut au fil du temps (inflation des effectifs), tandis que le « goût de l'initiative et le sens de la responsabilité » loués par Thorez gagneraient probablement à son abolition...

Le statut de 1946, boiteux et conçu à la va-vite, fut adapté et pour l'essentiel étendu (par le ministre communiste Anicet Le Pors) aux agents publics locaux et hospitaliers en 1983-1984 lors du second grand moment de la construction du statut général, immédiatement après la victoire de la gauche en 1981. Le statut rénové de 1983 reste la base légale de la fonction publique aujourd'hui.

Le statut de la fonction publique conçu à la libération prive les managers publics de marges d'action du côté de leurs effectifs et impose des stratégies inefficaces à long terme de gel des dépenses de périmètre fonctionnel constant des administrations.

Trente ans après, il ne reste toutefois plus grand-chose de la conception originelle et très spécifique de la fonction publique portée par le statut de 1946. D'abord, le droit de la fonction publique a largement convergé depuis les années 1950 vers le droit commun du travail (sous l'influence de la jurisprudence du Conseil d'Etat mais aussi de la loi en matière de garanties de reclassement, de dialogue social ou encore de régime des retraites). Le droit communautaire a aussi contribué, depuis les années 1990, à diluer la spécificité de la fonction publique en imposant l'ouverture aux résidents européens des fonctions non-régaliennes. En outre, l'Etat et les collectivités publiques ont, depuis les années 1980, développé fortement l'emploi

de contractuels non statutaires, relâchant ainsi le lien entre service public et statut d'agent public. Enfin, les réformes récentes ont cherché à développer une logique d'emploi au cœur du système de la carrière, contribuant ainsi à en diminuer la légitimité. **Gérer l'emploi public à travers un statut uniforme, rigide, dérogatoire du droit commun et reposant sur la garantie de l'emploi n'est donc plus qu'une modalité parmi d'autres de l'emploi public.** L'idée de sujétions particulières imposées aux fonctionnaires a en outre largement vécu au gré des concessions statutaires accordées par les différents gouvernements.

Trente ans après la dernière réforme de 1983, le bilan de la généralisation d'un modèle rigide de fonction publique à l'ensemble des agents publics est aussi largement négatif. Ce modèle a été la source d'une inflation non-contrôlée des effectifs (notamment au niveau local depuis 15 ans). Surtout, il a produit sur la société française dans son ensemble des effets largement négatifs en instaurant une structure figée, stratifiée, duale et inéquitable de l'emploi. Il a restreint au fil du temps la mobilité sociale en limitant l'accès aux fonctions supérieures de l'administration et en figeant très tôt l'accès de chaque génération aux plus hautes responsabilités. Il est source de démotivation par une gestion égalitariste des carrières et des rémunérations.

L'opinion publique française semble tout à fait consciente de cette réalité : elle est largement prête à une rupture majeure dans la conception de la fonction publique.

En figeant l'emploi public statutaire, il est source d'iniquité en faisant reposer depuis 30 ans le poids de l'adaptation de notre modèle économique et social sur les seuls salariés contractuels ou ceux secteur privé. Il prive aujourd'hui la France d'un levier puissant, utilisé dans de nombreux autres pays, pour recréer une dynamique économique (productivité) et sociale (mobilité) sur l'ensemble du territoire et à tous les échelons de compétence<sup>6</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>[6]</sup> Toutes les expériences réussies d'inversion de la dynamique de la dette publique, de relance de la croissance et de modernisation de l'Etat conduites dans les pays de l'OCDE ont comporté un reformatage de la fonction publique allant dans le sens d'une plus grande flexibilité : Canada, Suède, Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande...



Le statut rigide de la fonction publique conçu à la Libération prive les managers publics de marges d'action. © otwaew

L'opinion publique française semble tout à fait consciente de cette réalité : elle est largement prête à une rupture majeure dans la conception de la fonction publique. Le sondage réalisé par l'Ifop en avril 2014, en partenariat avec GenerationLibre, l'Opinion et iTélé, révèle que seulement 32% des sondés souhaitent que les fonctionnaires conservent leur statut actuel. La décomposition de ces résultats montre que plus de la moitié des sympathisants de gauche (55%) souhaite que le statut de certains fonctionnaires (recrutés sur concours, donc non contractuels) soit aligné sur celui du privé. A droite, cette proportion grimpe à 79%... Même dans le secteur public, un tiers des salariés se déclarent favorables à un alignement de leur statut sur le secteur privé! Les résistances ne sont-elles pas largement fantasmées ?

Certains hommes politiques ont d'ailleurs commencé à se saisir de la question, à droite comme à gauche. Un Livre blanc sur la fonction publique au ton novateur a été commandé en 2008 par Nicolas Sarkozy. Un député UMP, Jean-François Mancel, a osé, en 2014,

<sup>&</sup>lt;sup>17)</sup> La grande timidité des gouvernements successifs à engager une réforme en profondeur de la fonction publique s'est traduite aussi, depuis 10 ans, au niveau des travaux des commissions d'experts réunies pour faire des propositions destinées à moderniser l'économie du pays. En particulier, le rapport Camdessus de 2004 et celui de la Commission Attali en 2008 n'ont pas réellement traité du sujet. De manière générale, il existe peu de rapports approfondis sur la question taboue d'une remise en cause du statut des fonctionnaires. Un travail avait été conduit dans les années 1990 dans le cadre du laboratoire d'idée de Christian Blanc. De manière plus récente, le rapport Silicani (2008) et, dans une très moindre mesure, le rapport Pêcheur (2013) ont cherché à faire de nouvelles propositions pour une adaptation de notre fonction publique via une réforme structurelle et managériale.

déposer une proposition de loi iconoclaste visant à soumettre les fonctionnaires au code du travail. Tout récemment, un député radical de gauche, Alain Tourret, a rendu public un rapport parlementaire qui ose poser la question de la suppression des emplois publics, par départs volontaires ou rupture conventionnelle. Néanmoins, la mise en œuvre de ces diverses recommandations reste encore plus plus souvent lettre morte. Il est temps de passer à l'action.

Dans l'optique d'une réforme devenue incontournable, l'objet de cette note est pratique : ouvrir le débat sur les pistes concrètes de réforme de la fonction publique en présentant plusieurs scénarios quantifiés, plus ou moins ambitieux, leurs bénéfices et leur limites, leurs conditions de faisabilité et les expériences du même type déjà mises en œuvre à l'étranger.

Débattre de la réforme de la fonction publique suppose de répondre à deux questions bien distinctes. La première porte sur les effectifs de l'emploi public en France : dans une optique de réduction impérative de la dépense publique et des prélèvements pour rétablir la compétitivité du site de production français au sein de la zone euro, il s'agit de se donner les moyens de réduire l'emploi public quantitativement pour dégager les économies budgétaires nécessaires à un ajustement de grande ampleur. La seconde question est différente : elle porte sur les modalités de gestion de l'emploi public à travers un système plus souple que celui de la fonction publique. De ce point de vue, l'enjeu est moins celui d'une réduction globale de l'emploi public que celui d'un assouplissement considérable des modes de gestion et du fonctionnement du marché de l'emploi public en France. Bien entendu, les deux guestions sont liées car une réelle « restructuration » de l'administration passe par un assouplissement des conditions de gestion des effectifs. Néanmoins, les distinguer permet de bien mettre en avant l'enjeu spécifique de l'assouplissement de la gestion des effectifs publics, au-delà de considérations purement budgétaires.

Le temps de la réforme de la fonction publique en France est venu. Face à une échéance incontournable, elle illustre le champ des possibles pour un débat éclairé. A chacun de faire son choix pour conduire une réforme trop longtemps repoussée<sup>7</sup>.

« Dans l'optique d'une réforme devenue incontournable, l'objet de cette note est pratique : ouvrir le débat sur les pistes concrètes de réforme de la fonction publique en présentant plusieurs scénarios quantifiés, plus ou moins ambitieux, leurs bénéfices et leur limites, leurs conditions de faisabilité et les expériences du même type déjà mises en œuvre à l'étranger.» PARTIE 1

### Coûts et limites du statut de la fonction publique.

### RÉDUIRE L'EMPLOI PUBLIC POUR BAISSER LA DÉPENSE.8

Selon le Ministère des Finances, la « rémunération des employés » dans le secteur public (hors pensions de retraite des fonctionnaires) représentait en 2013 une charge de 12,9% du PIB pour les administrations publiques prises dans leur ensemble (22,6% de la dépense publique, 274md€)9.

- Pour l'Etat seul, la charge budgétaire annuelle induite par la rémunération des agents publics (y compris les cotisations sociales imputées à l'Etat) représente 26% de la dépense budgétaire, soit 80md€ en 2013<sup>10</sup>. En rajoutant la charge des pensions des anciens agents de l'Etat aujourd'hui retraités (40md€), la charge totale annuelle liée aux agents publics de l'Etat représente une charge de 120md€ (près de 6% du PIB), soit 41% des dépenses de l'Etat.
- Du côté des autres fonctions publiques (territoriale, hospitalière) et des personnels sous statut des ODAC (organismes divers d'administration centrale), la dépense de rémunération peut être évaluée à environ 155md€ en 2013 (7,7% du PIB). Les charges de personnel<sup>11</sup> des administrations publiques locales (APUL, y compris établissements publics locaux) ont représenté 74,8md€ (près de 30% des dépenses). Les dépenses de rémunération des administrations de sécurité sociale (ASSO) représentent 11% de leurs dépenses<sup>12</sup> soit 62,4md€ en 2013. La masse salariale des ODAC représentait 17,2md€ en 2013 (financée principalement par des subventions publiques ou des recettes fiscales affectées).

<sup>&</sup>lt;sup>[8]</sup> Nous n'abordons pas les conséquences macroéconomiques d'une politique de réduction massive de l'emploi public sur la croissance. Bien entendu, cette question centrale doit être examinée pour déterminer la séquence optimale d'une politique volontariste de restructuration de l'emploi public en France, en prenant en compte l'environnement macroéconomique souhaitable pour accompagner une telle démarche (politique budgétaire, monétaire et de change).

<sup>[9]</sup> Source : « Rapport sur la Dépense Publique et son Evolution », annexe au PLF 2013.

<sup>[11]</sup> Ces charges incluent les traitements bruts versés aux agents publics ainsi que les cotisations sociales employeurs, notamment les cotisations retraite à la CNARCL (caisse de retraite des agents territoriaux et hospitaliers).

<sup>[12]</sup> Pour les seuls hôpitaux publics, la part des rémunérations dans les charges totales est estimée à 70%.

Au total, l'Etat central représente 43% de la dépense de rémunération des agents publics, les collectivités locales 27%, la sécurité sociale 23% et les ODAC 6%. Les collectivités ont une part des dépenses de personnel particulièrement élevée du fait que leurs compétences portent sur des secteurs à forte intensité de main d'œuvre (services sociaux, notamment).

Si l'objectif à terme est de réduire d'au moins 100md€ (5% du PIB) la masse de la dépense publique pour replacer la France dans la moyenne de la zone euro, une action sur la masse des dépenses de rémunération s'imposera donc. A défaut, les coupes nécessaires dans les autres postes de la dépense publique (investissements, prestations sociales et subventions) ne seront pas réalisables¹³. Dit autrement, à l'échéance 2025, sans une véritable rupture dans la gestion des effectifs publics, les déficits et la dette ne seront pas contenus et la France risquera pour de bon de perdre la confiance de ses prêteurs.

L'expérience du Royaume-Uni depuis 2010 est éclairante<sup>14</sup>. Le gouvernement Cameron a engagé, entre 2010 et 2013, une réduction d'environ 1% du PIB de la masse de la dépense publique.

Pour y parvenir, la réduction de l'emploi public a joué un rôle essentiel. Entre juin 2010 et décembre 2012, 400 000 emplois de fonctionnaires ont été supprimés et le programme des autorités prévoit, en cumulé, 1,1 million de postes supprimés d'ici 2019, faisant passer de 20% à 15% la part de l'emploi public dans l'emploi total au Royaume-Uni (entre 1998 et 2007, 700 000 postes avaient été créés par les gouvernements travaillistes successifs).

En comparaison, la politique actuelle du gouvernement Valls, qui cherche à faire reposer sur la masse salariale de l'Etat une partie de l'effort d'économie de « 50 milliards » d'ici 2017, semble bien modeste.

Le programme de stabilité 2014-2017 transmis à la Commission européenne fait l'hypothèse d'une réduction de 0,3% par an en volume (-1% pour les administrations centrales, 0% pour les autres administrations) de la masse des rémunérations des agents publics.

<sup>[13]</sup> Dit autrement, si l'Etat souhaite réduire le budget d'une mission donnée ou d'un ministère donné, les dépenses de personnel doivent contribuer à au moins 25% à 30% environ de l'effort.

<sup>[14]</sup> GENERATIONLIBRE, rapport« Réduire la Dépense Publique : it is possible, que nous apprend l'exemple britannique ? », juillet 2013.



En 2010, David Cameron a engagé au Royaume-Uni une réforme ambitieuse de réduction de l'emploi public.



Pour la Cour des comptes, la stabilisation de la masse salariale de l'État est indispensable.

Or, selon la Cour des comptes, la stabilisation en valeur de la masse salariale de l'Etat est indispensable pour espérer atteindre les objectifs de réduction du déficit public<sup>15</sup> et des mesures nouvelles seront nécessaires pour y parvenir (elle suggère notamment dans son rapport de 2014 une hausse du temps de travail pour économiser sur les recrutements).

### 1.2 LE CADRE ACTUEL INTERDIT TOUTE ACTION D'ENVERGURE.

Pour l'Etat, les dépenses de personnel et de pension sont très difficiles à ajuster d'une année sur l'autre et constituent (avec les intérêts de la dette) une masse très rigide. Les agents de l'Etat sont en très grande partie employés dans le cadre du statut général de la fonction publique (loi n°83-634 du 13 juillet 1983) qui repose sur le principe de l'emploi de fonctionnaires pour les emplois civils permanents de l'Etat (1,5 millions d'agents titulaires¹6) et les rémunérations des fonctionnaires sont régies par des normes de progression individuelles et collectives rigides. Du côté des retraités, les effectifs sont bien évidemment non-ajustables et les règles de revalorisation sont également difficiles à remettre en question.

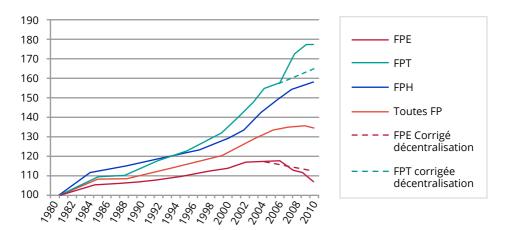
<sup>[15]</sup> Le gel du point d'indice de la fonction publique depuis 2010 a permis de faire passer de +2% dans les années 2000 à 0,1% en 2011 la progression annuelle des rémunérations. Néanmoins, la hausse naturelle des dépenses de rémunération reste de l'ordre de 750m€ par an selon la Cour, alors qu'il ne faudrait pas plus de 250m€ par an, en raison des mesures catégorielles et autres « GVT » et « garantie individuelle du pouvoir d'achat ».

<sup>[16]</sup> Les non titulaires représentent 348 000 personnes, les militaires 318 000 et « autres » 181 000 (dont 141 000 enseignants du secteur privé et 37 000 ouvriers d'Etat).

Du côté des collectivités locales et de la sécurité sociale, le statut n'est pas moins rigide : les agents sont également soumis au statut de fonctionnaire territorial ou de fonctionnaire hospitalier largement calqué sur celui des agents de l'Etat.

En pratique, sur longue période, les fonctions publiques en France n'ont globalement cessé de progresser en effectifs et en charge publique. Dans la décennie 1960, la rémunération des salariés publics représentait 8% du PIB, 10% dans les années 1970, 11,5% dans les décennies 1990 et 2000, près de 13% en 2013. Fin 2011 (dernier recensement complet des fonctionnaires), la fonction publique représentait 5,3 millions d'agents 17 : 2,3 millions d'agents de l'Etat, 1,8 million de fonctionnaires locaux et 1,1 million d'agents hospitaliers. Entre 2007 et 2011, l'emploi public total a été stabilisé par la politique de baisse volontariste des fonctionnaires d'Etat (règle du « un sur deux » mise en œuvre par N. Sarkozy) qui a permis de compenser l'effet de la hausse continue des effectifs locaux et hospitaliers 18.

### Graphique n°1 : Evolution des effectifs de la fonction publique depuis 1980 ( indice 100 en 1980)



( FPE : Fonction publique d'Etat ; FPT : fonction publique territoriale ; FPH : fonction publique hospitalière)

<sup>[17]</sup> En moyenne, un fonctionnaire « coûte » donc à la puissance publique 51 700€ par an (274md€ divisé par 5,3 millions), soit 4 300€ par mois.

<sup>[18]</sup> Entre 2002 et 2012, les effectifs des collectivités locales ont augmenté de 3% par an, ceux des hôpitaux de 1,5% et ceux des opérateurs de l'Etat de 10% par an. La hausse de l'emploi local a continué après les mesures de transfert des emplois d'Etat décidée en 2004 par le gouvernement Raffarin.

<sup>[19]</sup> De nombreux services rendus par les collectivités locales, par exemple, pourraient être confiés à des prestataires privés en délégation de service public n'employant pas d'agents publics, comme cela se fait largement dans de nombreux pays européens.

Les raisons de cette hausse à long terme des effectifs publics sont multiples: préférence collective pour l'étatisation de nombreux services rendus à la population<sup>19</sup>, rigidité du droit public qui limite fortement la capacité des gestionnaires publics à avoir recours aux agents soumis au droit commun (contrats privés), clientélisme local et échec de la décentralisation<sup>20</sup> qui a permis aux élus locaux d'embaucher massivement sans réelles contraintes: de 2002 à 2011, la fonction publique territoriale s'est étoffée de 283 000 membres hors décentralisation (+ 19%)...

### La France n'a donc jamais connu dans les dernières décennies d'expérience durable de baisse des effectifs de la fonction publique.

En 2007, N. Sarkozy a mis en œuvre, sur la durée de son quinquennat, une politique de réduction limitée des effectifs de fonctionnaires de l'Etat en ne remplaçant qu'un départ à la retraite sur deux durant la période, dans le but de tirer parti des départs massifs à la retraite des fonctionnaires. En pratique, entre 2007 et 2011, la fonction publique d'Etat a été réduite de 130 000 postes soit une baisse de 5% sur 5 ans<sup>21</sup>. Néanmoins, cette tendance à la baisse a été stoppée en 2012 par F. Hollande qui a décidé une stabilisation des effectifs de l'Etat<sup>22</sup>. En 2012, le gouvernement a recréé 6 778 postes et les budgets pour 2013 et 2014 n'ont que marginalement fait baisser les effectifs de l'Etat (- 2 144 en 2014). En outre, les gains budgétaires nets de la politique conduite entre 2007 et 2012 ont été limités par la redistribution de la moitié des gains générés à des mesures catégorielles<sup>23</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>[20]</sup> Un exemple frappant d'échec de la décentralisation : les modalités de transfert aux départements des compétences de l'Etat en matière de gestion des routes. Les départements ont chacun recréé une administration des routes départementale autrefois gérée de manière centrale par le Ministère de l'équipement, ce qui a provoqué des duplications sans nombre, la fin des économies d'échelle générées par la prise en charge au niveau national des prestations d'étude technique, sans parler de l'embauche à des salaires élevés des anciens ingénieurs agents techniques de l'Etat...

<sup>[21]</sup> Si le PLF 2012 avait été appliqué, le total des suppressions de postes aurait atteint 160 000 (une moyenne de 27 000 postes par an). L'année 2010 a été l'année record pour les suppressions de postes durant le quinquennat (34 000 ETP supprimés).

les l'experiments prioritaires (éducation, justice et sécurité, +10000), les réductions d'effectifs prévues en 2014 (-12300) correspondent à un départ à la retraite sur quatre selon la Cour des comptes, ce qui signifie que les départs à la retraite au niveau de l'Etat en 2014 sont de l'ordre de 50 000. Elle évalue à 54 000 les départs à la retraite en 2014 des deux autres fonctions publiques.

l<sup>23</sup> 130 000 suppressions de poste génèrent 6,8md€ d'économie (52 000€ par fonctionnaire) dont la moitié est recyclée en nouvelles dépenses. Ce calcul est confirmé par la Cour des comptes qui estime à 3,6md€ les économies nettes générées par la RGPP entre 2009 et 2012 en matière de coûts de personnels (soit 30% des économies totales générées).

### LES LIMITES DU NON-REMPLACEMENT DES DÉPARTS À LA RETRAITE.

Cette première méthode vise à répondre au besoin de réduction de la dépense publique. Elle ne répond en rien au besoin d'assouplissement des conditions d'ensemble de l'emploi public, puisque le statut est conservé. Mise en œuvre à l'échelle des trois fonctions publiques, elle pourrait permettre d'enclencher une tendance progressive à la baisse, sur un rythme comparable à celui de la période 2007-2012 (soit entre -1% et -2% par an).

Une réduction tendancielle de 1% par an des effectifs de fonctionnaires (logique du « un sur deux ») représenterait la suppression de 53 000 postes par an (23 000 Etat, 18 000 locaux, 11 000 hospitaliers). Une réduction au rythme de 2% (« deux sur deux ») signifierait une baisse double de 106 000 postes par an (46 000 Etat, 36 000 locaux, 22 000 hospitaliers). Sur un guinguennat, cela représenterait une baisse de 5% à 10% des effectifs publics, soit entre 265 000 et 530 000 postes<sup>24</sup>. En termes budgétaires, la réduction de dépense serait comprise entre 14md€ et 28md€ en année pleine à la fin du guinguennat (en euros de 2014).

Une telle approche devrait pouvoir être mise en œuvre dans les prochaines années. Entre 2003 et 2012, 140 000 fonctionnaires, en moyenne, sont partis à la retraite chaque année, mais ce chiffre a baissé à 106 000 en 2012 (allongement des durées de carrière). Les données de la Cour des comptes semblent indiquer que les départs en retraite dans les trois fonctions publiques sont supérieurs à 100 000 en 2014 ce qui permettrait d'atteindre l'objectif « haut » d'une baisse totale de 2% par an des effectifs (soit la règle des « deux sur deux »). Néanmoins, au gré des réformes des retraites encore à venir, il n'est pas certain que sur la période 2017-2022 (prochain quinquennat), les départs à la retraite seront en nombre suffisant pour maintenir un tel rythme.

Par ailleurs, une réduction, décidée par le gouvernement, des effectifs des autres fonctions publiques semble difficile à mettre en œuvre de manière centralisée. Dans les collectivités locales et leurs

établissements, des marges importantes de réduction d'effectifs existent nécessairement, compte tenu de l'accroissement très important des emplois depuis 2000 (+40% soit +500 000 postes environ).

Néanmoins, le principe de « libre administration des collectivités locales » reconnu par la Constitution limite les prérogatives de l'Etat en matière de réduction de la dépense publique locale. Le gouvernement s'est engagé dans une logique de gel des transferts de l'Etat aux collectivités (50% environ de leurs ressources globales), mais il n'a pas les moyens juridiques de plafonner la fiscalité locale qui reste du domaine de la libre administration<sup>25</sup>. L'Etat ne pourrait donc que s'en remettre à une démarche de type contractuel avec les collectivités locales, dans le cadre d'une réduction programmée des transferts. **Du côté de la fonction publique hospitalière**, les marges de suppression de postes sont très réduites à périmètre constant de l'hôpital public (il existe de fortes tensions sur l'emploi hospitalier depuis la mise en œuvre des 35 heures, des besoins de création de nouveaux emplois du fait du vieillissement et de la hausse de la population, sans parler de l'impopularité d'une telle politique, notamment au niveau local).

Au final, une démarche ciblée sur le non-remplacement des départs à la retraite risque fort de se heurter à des obstacles importants : elle ne génère des gains significatifs que sur la durée, s'expose à des retours en arrière au gré de la conjoncture politique, et n'est pas transposable facilement aux fonctionnaires hors Etat.

PARTIF 2

Remettre en cause le statut de la fonction publique : différentes options envisageables.

Sans réforme statutaire, la réduction des effectifs publics n'est envisageable qu'à la mesure des départs en retraite, soit un maximum théorique d'environ 100 000 départs par an, dans un scénario très optimiste où l'ensemble des fonctions publiques jouerait pleinement le jeu.

Pour aller plus vite et plus loin, le statut actuel de la fonction publique n'offre aucune marge de manœuvre significative aux gestionnaires publics pour adapter leur masse salariale. En particulier, le licenciement d'un agent public, même s'il est théoriquement possible, est en pratique très difficile à mettre en œuvre car conditionné pour l'essentiel à des situations d'insuffisance professionnelle.

### Une autre méthode pour se séparer de fonctionnaires statutaires passe par l'adoption d'une « loi de dégagement des cadres ».

Ce dispositif législatif radical n'a été utilisé dans le passé que dans des circonstances très exceptionnelles, souvent dans des périodes d'après-guerre marquées par la nécessité de réduire les effectifs des armées, notamment au niveau des officiers. La dernière loi de dégagement adoptée en France l'a ainsi été aux lendemains de la guerre d'Algérie en 1963<sup>26</sup>. Les officiers supérieurs pouvaient opter pour une mise à la retraite anticipée avec une pension pleine. Ce dispositif législatif n'est toutefois pas strictement unilatéral (il s'agit en réalité de départs volontaires consentis par les agents publics) et s'avère coûteux pour les finances publiques.

Lever complètement le verrou juridique créé par le statut permettrait donc d'envisager une action de plus grande ampleur et de conditionner la réduction des effectifs publics non pas à la démographie des retraités, mais aux besoins réels liés à la restructuration nécessaire de l'action publique. Une telle voie présenterait l'avantage de répondre à la fois au besoin de réduction de la dépense publique et à celui de flexibiliser les conditions de gestion de l'emploi public (voir partie 5). Aujourd'hui, elle n'est pas ouvertement envisagée dans le débat public français, tant l'idée d'une réduction volontariste des effectifs de fonctionnaire et celle d'une remise en cause du « statut hérité de la Libération » semblent taboues.

Pourtant, nous avons vu le caractère extrêmement improvisé et contingent de la création du statut en 1946. En outre, de nombreux exemples étrangers démontrent les bénéfices considérables à attendre d'une réforme systématique de la fonction publique. Plusieurs scénarios sont envisageables, couvrant un champ plus ou moins large.

### 1) L'option « porte ouverte ».

C'est la thèse défendue par le Livre Blanc rédigé en 2008 par Jean-Ludovic Silicani : tout nouveau poste ouvert à candidature pourra être pourvu indifféremment par un fonctionnaire ou par un contractuel venu du privé (ce qui est possible aujourd'hui, mais seulement à titre dérogatoire). Cela supposerait de donner à la hiérarchie directe une plus grande autonomie dans le processus de recrutement, et permettrait de constituer un véritable « marché de l'emploi public », sur le modèle de ce qui se pratique aujourd'hui dans des autorités indépendantes (telles que l'ARCEP). Le Livre Blanc précisait bien qu' « il ne faut pas opposer statut et contrat. Il convient d'accepter, de façon pragmatique, non seulement leur actuelle cohabitation, mais même leur complémentarité ».

Néanmoins, il est clair que les administrations auront donc un intérêt à recruter plutôt sous contrat (en particulier pour les affectations à durée limitée). Le statut serait ainsi « mis en extinction » de manière spontanée, par sélection naturelle, sans que la question soit ouvertement posée. Cette proposition habile avait été sérieusement considérée par le ministre du Budget et de la Fonction Publique de l'époque, Eric Woerth, mais n'avait pas été retenue par l'Elysée. On trouvera en Annexe 2 l'ébauche de proposition de loi à laquelle elle aurait pu aboutir.

Nous avons néanmoins tendance, ne serait-ce que par souci de transparence démocratique, à privilégier des options plus franches.

# 2) L'option « zéro nouveau recrutement sous statut » (au fil de l'eau).

Elle revient à baisser le nombre de fonctionnaires sous statut public au rythme des départs à la retraite et à ne plus recruter de nouveaux fonctionnaires : soit une réduction d'environ 100 000 personnes par an et 500 000 personnes en un quinquennat. Il faudrait 10 quinquennats pour éteindre complètement le nombre d'agents sous statut (et bien plus encore pour fermer le régime de retraite des fonctionnaires). Cette option est soutenue par l'IFRAP.

Le « zéro nouveau recrutement sous statut » est en œuvre chez France Telecom depuis la loi de 1996 qui a transformé l'opérateur public en société anonyme. A partir de 2002, le corps des fonctionnaires de France Telecom n'a plus recruté d'agents, les nouveaux salariés étant soumis à une nouvelle convention collective des postes et télécommunications (droit privé). Les agents âgés de plus de 55 ans se sont vus offert la possibilité d'un congé de fin de carrière (70% du salaire). Au total, l'entreprise comptait 150 000 fonctionnaires dans les années 1990 mais seulement 60 000 en 2013 et, avec les départs massifs à la retraite, ce nombre devrait approcher de zéro d'ici 2020. Cette méthode permet donc de traiter en douceur la transition vers un modèle de gestion privée des ressources humaines, mais sur une très longue période. Elle suppose, toutefois, de faire coexister plusieurs catégories d'employés, les « anciens » conservant les avantages du statut, les « reclassés » ayant fait le choix de passer du statut public au privé et les « jeunes » soumis aux règles de droit privé. En pratique, une telle situation est source permanente de frictions entre employés (notamment parce que les rémunérations sont différentes à qualification égale entre les différents groupes). Un rapport du Sénat relatif à la loi de privatisation de 1996<sup>27</sup> témoigne de certaines des difficultés, rapportées par le Syndicat national des agents contractuels de France Telecom, liées à la dualité de statuts :

« Ainsi, cette organisation estime-t-elle qu'« au quotidien les règles de gestion sont objectivement différentes et ces différences sont systématiquement vécues comme des injustices [par les salariés de droit privé] (par exemple la garantie de l'emploi et la valorisation des heures supplémentaires pour les fonctionnaires) ».

Chez France Telecom, le maintien dans l'entreprise de salariés sous statut de fonctionnaire, au moment où l'entreprise devait conduire sa restructuration, a contribué à réduire les marges de manœuvre de la direction et à l'adoption d'une stratégie agressive (pressions de tout type) vis-à-vis des agents fonctionnaires. Cette stratégie a généré une dégradation sans précédent des relations sociales au sein de l'entreprise et n'est peut-être pas étrangère aux événements dramatiques intervenus dans l'entreprise entre 2007 et 2010 (57 suicides de salariés).

Sur le plan de la culture d'entreprise (et de la culture d'administration), la coexistence sur une très longue durée d'une caste aristocratique de « statutaires » et d'un niveau en pratique inférieur de « contractuels » est à la fois injuste et souvent source de frictions<sup>28</sup>.

### 3) L'option « italienne ».

Il s'agit de réserver le statut au « cœur » des activités régaliennes de l'Etat : militaires, policiers, magistrats, diplomates. En revanche, les agents hospitaliers, les enseignants et les agents publics chargés de fonctions non-régaliennes seraient tous transférés sous contrat<sup>29</sup>.

L'Italie, sous l'impulsion de Franco Bassanini, a mis en œuvre une réforme de ce type en 2001 : 85% des agents de l'Etat sont passés du statut au contrat de droit public. Seuls les magistrats, les Préfets, les diplomates, les professeurs du supérieur, les policiers, l'armée

<sup>&</sup>lt;sup>[28]</sup> Un autre exemple : la coexistence de contractuels et de statutaires du corps (aujourd'hui éteint) des commissaires-contrôleurs des assurances au sein de l'Autorité de Contrôle Prudentiel chargé de superviser les assurances. En pratique, le statut lèse systémiquement les agents sous contrat quand il s'agit de distribuer des primes ou de décider d'avancement. En revanche, la situation au sein d'autres autorités techniques (ARCEP, par exemple) semble plus pacifiée.

<sup>[29]</sup> Tout « stagiaire de l'ENA » constate, lors de son « stage en Préfecture », que la femme de ménage du Préfet ou le jardinier de la sous-préfecture sont des fonctionnaires statutaires dont on distingue difficilement la nature « régalienne » des fonctions...

et la gendarmerie ont conservé un statut public. En pratique, les contrats de droit public sont régis par des règles similaires au droit privé, à quelques petites exceptions près.

**Une telle logique pourrait être mise en œuvre en France en flux ou en stock**. Le chiffrage d'une telle réforme dépend de la méthode utilisée pour désigner la fonction publique « résiduelle ». Les difficultés pratiques d'une telle démarche sont nombreuses et les propositions existantes se heurtent toutes au problème de la délimitation<sup>30</sup>, qui peut être envisagée par secteurs et/ou par catégories d'agents. Une proposition de loi de J.F. Mancel (UMP) de 2011 avait ainsi envisagé de désigner les ministères régaliens dont le personnel resterait sous statut (intérieur, défense, affaires étrangères et justice, soit environ 30% des fonctionnaires de l'Etat ou 600 000 à 700 000 personnes), les autres ministères recrutant dorénavant sous statut privé. Néanmoins, cette méthode n'est pas exempte de critique : le ministère des Affaires étrangères compte 15 000 « équivalents temps plein » (ETP), mais combien correspondent-ils réellement à des postes régaliens ?

Dans une approche catégorielle, les agents de catégorie « B et C » (plus faibles qualifications que la catégorie A) représentent environ 550 000 ETP et pourraient être transférés sur contrats plus facilement que les 111 000 agents A+ (Etat + établissements publics) et les 855 000 catégories A dont les fonctions sont souvent de nature plus régalienne (justifiant donc un statut protecteur, mais aussi des servitudes dans certaines situations justifiées par la continuité du service public, par exemple).

A l'inverse, on pourrait aussi choisir, pour des raisons de faisabilité sociale, de transférer en priorité les cadres A et A+ sous un régime contractuel. Les cadres pourraient en effet être moins intéressés par la garantie de l'emploi (compte tenu de leur capacité supposée plus grande à trouver un emploi dans le secteur privé) et motivés par la perspectives de rémunérations plus élevées dans une fonction publique contractualisée donc plus souple et resserrée. L'important recours à la contractualisation dans l'armée montre de manière éclatante que le dévouement et l'obéissance n'ont pas grand-chose à voir avec un statut légal.

On pourrait enfin adopter une approche « par fonctions » plus que par catégories ou par secteurs, en limitant le statut aux fonctions supérieures de puissance publique, liées aux libertés publiques : magistrats, officiers de rang élevé, cadres dirigeants des impôts, etc. Cela concernerait les fonctions qui correspondent, par exemple, aujourd'hui, aux « emplois dont les attributions soit ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté, soit comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique » et sont à ce titre non accessibles aux « agents contractuels de nationalité étrangère ou apatrides »31. Dans un avis du 31 janvier 2002, le Conseil d'Etat a précisé que ces emplois concernent les secteurs régaliens suivants: Défense, Budget, Economie et Finances, Justice, Intérieur, Police, Affaires étrangères. Selon le Livre Blanc de Jean-Ludovic Silicani seuls 14% des emplois des trois fonctions publiques, soit 674 000 emplois, sont ainsi réservés aux citoyens français, essentiellement dans la fonction publique de l'Etat<sup>32</sup> (voir en Annexe 1 les autres options possibles pour définir la limitation du statut).

En pratique néanmoins, la limitation du statut pour la fonction publique n'est pas forcément le gage d'une dépense publique réduite. Il semble bien qu'en Italie, la réforme de 2001 soit de ce point de vue un échec. En décentralisant la négociation salariale au sein des ministères et des branches de métiers, la réforme Bassanini s'est traduite par une inflation généralisée des rémunérations des agents dont les représentants syndicaux ont su efficacement peser face à l'administration. Pour être efficace, une telle réforme doit donc s'accompagner d'une révision des modes de gestion des ressources humaines.

### 4) L'option « payer pour réformer ».

Il s'agit de racheter la « rente » des fonctionnaires. Dans son ouvrage coécrit avec Charles Wyplosz en 2007, La Fin des Privilèges, Payer pour Réformer (Télos), Jacques Delpla avait estimé le coût du « rachat » de la rente que procure le statut de la fonction publique aux agents publics en France du fait de l'emploi « à vie ».

<sup>[31]</sup> Au titre de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, article 5 bis dans sa rédaction issue de la modification apportée par la loi n°2005-843 du 26 juillet 2005 imposée par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne.

<sup>[32]</sup> SILICANI Jean-Ludovic, « Livre Blanc sur l'avenir de la fonction publique », 2008.

En se basant sur le risque de chômage estimé pour les anciens fonctionnaires dans l'hypothèse d'un abandon du statut<sup>33</sup>, en prenant en compte l'aversion au risque des fonctionnaires et en ajoutant un plan de restructuration de la fonction publique de 1 000 000 postes en 10 ans, compensés à moitié par de nouveaux recrutements (soit - 1% par an en effectifs net, cf. ci-dessus le scénario « un sur deux »), il estimait à 80md€ (4,2% du PIB) le coût total pour l'Etat d'une compensation intégrale des fonctionnaires en échange de la suppression du statut (2% du PIB soit le versement d'une « soulte » de 12 000€ en moyenne par agent) et de la sortie de la sphère publique de 10% des effectifs en 10 ans avec indemnisation (2% du PIB également soit 40 000€ par agent partant). Ce scénario est proche d'une certaine façon d'une grande « loi de dégagement des cadres ».

Avec la remontée du chômage depuis 2008, la probabilité de chômage pour les anciens agents publics a augmenté. Le coût de la compensation de la perte de « l'emploi à vie » a donc augmenté, mais l'ordre de grandeur de J. Depla reste globalement inchangé.

Cette démarche coûteuse, envisageable alors que la dette publique avoisinait 60%, était conçue dans l'optique de prévenir une résistance trop forte des fonctionnaires à la réforme et aussi dans l'idée qu'un contrat implicite lie les agents publics à l'Etat et que sa rupture mérite indemnisation. Sept ans plus tard, les marges de manœuvre de l'Etat pour conduire une telle politique de compensation sont massivement réduites du fait de la hausse de l'endettement public, mais cette option reste concevable pour un gouvernement désireux de ne pas heurter de front les intérêts catégoriels. De fait, les seules expériences réussies de restructuration d'organismes publics français, impliquant des suppressions d'emploi, ont toutes intégré d'une manière ou d'une autre une logique de «payer pour réformer»<sup>34</sup>. Une telle approche pourrait donc rapidement apparaître souhaitable aux responsables politiques désireux de conduire une vraie réforme de la fonction publique à son terme.

<sup>[34]</sup> La Banque de France a supprimé 2500 emplois en 2004-2006 par des départs volontaires compensés à hauteur de 100 000€ par salarié. Cf. également la réforme des retraites à EDF en 2004 qui a été compensée en partie par une cotisation payée par le consommateur au bénéfice des retraites de l'opérateur public.

In fine, le coût net de la réforme serait inférieur car le succès de l'abandon du statut de la fonction publique permet à l'Etat de retrouver agilité et flexibilité, tout en adoptant une gestion plus économe des deniers publics (surcroît de croissance). Le coût initial pourrait justifier de prendre des mesures fortes pour dégager des ressources pour la réforme, telle qu'une restructuration partielle de la dette souveraine française, sujet que GenerationLibre a abordé dans un précédent rapport.

### 5) L'option « grecque ».

Son objet est de créer des « réserves » de fonctionnaires en attente de licenciement. Cette option a été mise en œuvre par la Troïka en Grèce à partir de 2012. Elle avait également été appliquée au Canada dans les années 1990, mais dans un contexte très différent<sup>35</sup>.

Entre 2010 et 2014, elle a permis la suppression de 19% des postes de fonctionnaire en Grèce soit 161 000 personnes. Suite à des embauches largement clientélistes, la fonction publique grecque avait atteint en 2010 une taille non soutenable et un niveau de sous performance record. La Troïka a imposé une règle de non-remplacement de « 4 sur 5 » des départs à la retraite et la création d'un mécanisme dit « de mobilité et de sortie » dans leguel sont « versés » les fonctionnaires identifiés comme redondants, ayant été nommés irrégulièrement à leur poste (conversion irrégulière de contrats courts, incapacité notoire, etc.), faisant l'objet de procédures disciplinaires ou travaillant dans des organismes en restructuration<sup>36</sup>. Ils quittent leur poste, perçoivent 75% de leur salaire pendant un an, font l'objet d'une évaluation et d'un accompagnement en vue d'une réallocation à d'autres fonction ou, plus souvent, d'une sortie de la fonction publique. Une bonne part des effectifs supprimés en 2013 correspond à la société publique de télévision ERT (dissoute), aux surveillants d'école, et aux médecins du secteur public n'ayant pas accepté d'abandonner une activité privée.

<sup>[35]</sup> Contrairement à la Grèce, la technique de la « réserve » a fonctionné sans trop de dommages sociaux au Canada dans un contexte de croissance beaucoup plus forte qui a permis aux fonctionnaires mis en pré-retraite de retrouver rapidement du travail dans le secteur privé. L'expérience canadienne, conduite par le Premier ministre Jean Chrétien en 1993, a permis de réduire de 20% le nombre de fonctionnaires.

<sup>[36]</sup> La Troïka a en outre demandé une refonte complète du système de rémunération des fonctionnaires afin d'éviter les promotions automatiques et les rémunérations hors grille, une revue complète des structures d'emplois, la création d'un marché du travail interne à l'administration et l'identification des missions pouvant être transférées au secteur privé.

Ce processus a été facilité en Grèce par le fait que de nombreux organismes publics restaient régis par le droit privé, que les cas de détournement de la loi étaient légion et que la Cour constitutionnelle n'est pas intervenue.

Néanmoins, cette mesure est une option de dernier ressort qui n'est concevable que dans le cadre de mesures d'exception, et dont la faisabilité politique et sociale est sujette à caution.

### 6) L'option suisse.

C'est la plus maximaliste car il s'agit de la suppression pure et simple du statut de la fonction publique. Confirmée par référendum en 2002 (2/3 de « non » au maintien du statut), cette réforme a généralisé l'emploi sous contrat de droit public des agents de l'Etat fédéral (le statut des fonctionnaires datait de 1927), ce qui a redonné d'importantes marges de manœuvre pour ajuster les effectifs des administrations (140 000 agents en 1996, 112 000 en 2004 soit -20%). Cette réforme a été suivie d'une seconde, en 2010, qui a élargi la possibilité de licenciements « pour motif économique » calquée sur les normes du droit du travail classique.

L'adoption par « votation populaire » en 2002 a été un élément clé du succès de la réforme car elle a rendu incontestable une réforme très fortement combattue par les syndicats et qui ne prévoit pas de compensation pour le passage à un statut contractuel. En France, l'article 11 de la Constitution prévoit la possibilité de convoguer un référendum sur un projet de loi « portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent ». L'organisation de la fonction publique figure donc au rang des sujets pouvant faire l'objet d'un référendum. Néanmoins, la France n'autorise pas les référendums d'initiative populaire comme en Suisse, mais seulement d'initiative parlementaire (la proposition de loi parlementaire doit être soutenue par au moins 1/5ème des membres du parlement et 1/10ème des inscrits sur les listes électorales). Cette disposition issue de la réforme constitutionnelle de 2008 sera pleinement applicable à compter de février 2015. Le cas de figure le plus réaliste reste plutôt la tenue d'un référendum d'initiative présidentielle, tenu par un Président nouvellement élu dans les premiers mois de son mandat.

PARTIE 3

# Moderniser la gestion des ressources humaines.

Au delà de la remise en ordre de nos finances publiques, la remise en cause du statut de la fonction publique est incontournable pour moderniser la gestion des ressources humaines (GRH) dans la sphère publique. Les rapports récents adressés aux pouvoirs publics (notamment le Livre Blanc de 2008) traitent tous, d'une manière ou d'une autre, de cette exigence incontournable d'adaptabilité de la GRH dans la fonction publique. Mais ces rapports n'envisageant les réformes qu'à statut constant, leur application est donc rendue largement inopérante.

### Réformer en profondeur.

Une réforme en profondeur du statut de la fonction publique permettrait d'envisager de nombreuses possibilités d'emploi que le carcan statutaire actuel a, de fait, rendues impossibles : l'embauche beaucoup plus systématique de nouveaux fonctionnaires sous contrat à durée déterminée<sup>37</sup>, le passage des effectifs entiers de certains ministères sous statut contractuel...

En outre, une flexibilisation considérable de la gestion des ressources humaines dans les administrations permettrait d'accroître la productivité du travail et de doter les managers publics d'outils efficaces pour adapter au cas par cas leurs modes de fonctionnement aux réalités de terrain: gestion dynamique des recrutements, des effectifs, des rémunérations et du temps de travail, transfert à des entités privées d'une partie des personnels. Enfin, elle permettrait de faire converger la performance des salariés du secteur public vers celle des salariés du privé<sup>38</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>1971</sup> La loi de 1984 autorise l'emploi de salariés sous contrat de droit public pour certaines missions permanentes spécifiques ou pour des missions temporaires. Néanmoins, il est envisageable qu'une réforme complète soumette à terme l'ensemble des fonctionnaires aux règles de droit commun du droit privé, le contrat « de droit public » n'ayant de raison d'être que comme une exception à la règle du statut public actuel. A défaut, l'emploi des agents publics sur des contrats de droit public largement calqués sur le droit privé marquerait sans aucun doute un progrès notable. Une telle option préserverait la compétence du juge administratif sur le « droit du travail dans la fonction publique ».

<sup>[38]</sup> Dans son rapport sur les finances publiques de juin 2014, la Cour des comptes souligne qu'en dépit du passage aux 35 heures, le temps de travail effectif réel dans de nombreux services est largement inférieur à la durée légale.

3.1 RECRUTEMENTS, CARRIÈRES, RÉMUNÉRATIONS. **CONDITIONS DE TRAVAIL, GESTION DES EFFECTIFS: LA LISTE SANS FIN DES LOURDEURS QUI RENDENT IMPOSSIBLE UNE GRH ACTIVE** DANS LE SECTEUR PUBLIC.

### Le recrutement sur concours : une tradition dépassée.

Le principe d'égalité constitue l'un des principes de base du statut général de la fonction publique. Il vaut pour l'accès aux emplois publics et dans le déroulement de carrière. Le recrutement sur concours est donc considéré comme le plus à même d'assurer l'égalité entre les candidats. Il constitue, en application du statut actuel, le mode de recrutement de droit commun dans la fonction publique<sup>39</sup> Le site internet du ministère de la fonction publique en dénombre pas moins de 274! Cependant, en dépit des réformes, ce système apparaît de plus en plus dépassé.

Le concours, dans sa forme actuelle, n'est plus le meilleur procédé pour répondre aux besoins des administrations<sup>40</sup>. L'Etat sélectionne plus qu'il ne recrute : le concours a longtemps privilégié presque exclusivement les connaissances académiques au détriment de la motivation, des compétences et de l'adaptation au poste<sup>41</sup>. Prenant acte de ces critiques, l'Etat a engagé en 2008 une importante révision de l'organisation et du contenu de ses concours<sup>42</sup>, dans le sens d'une plus grande professionnalisation: introduction d'épreuves pratiques, limitation de certaines épreuves académiques pour les catégories B et C, développement de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP), processus de pilotage central des concours, formation des jurys de concours, etc. A la sortie de l'ENA, des entretiens personnalisés entre les élèves et les administrations de destination sont dorénavant la règle. Les progrès sont donc indéniables mais encore insuffisants.

<sup>[39]</sup> Article 16 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

<sup>[40] «</sup> Rapport de la mission préparatoire au réexamen général des concours d'accès à la fonction publique d'Etat », 2008.

<sup>[41]</sup> Philippe d'Iribarne associe cette focalisation sur la culture générale comme une marque de la « logique de l'honneur » qui caractérise si particulièrement la société française (L'Etrangeté Française, le Seuil. 2006).

<sup>[42]</sup> Les déclarations de Nicolas Sarkozy en 2007 sur l'interrogation de candidats fonctionnaires sur La Princesse de Clèves dans le cadre d'un oral avaient fait polémique mais avaient révélé ce besoin de remettre à sa juste place la culture générale dans les concours.

A titre d'exemple, voici les questions posées lors de l'épreuve d'admissibilité au concours de surveillant de l'administration pénitentiaire (session 2014) :

- « Quelle actrice française a-t-on pu voir dans la saga Harry Potter : Mélanie Thierry ? Ludivine Sagnier ? Clémence Poesy ? »
- De combien de pays se compose l'Union européenne à ce jour ? »
- « En quelle année est mort Mickael Jackson? »
- « De quel groupe de rock Keith Richards est-il le guitariste ? »

Il manque à l'administration une stratégie globale et cohérente de recrutement, en réelle adéquation avec les besoins à moyen terme des services. Par exemple, aux épreuves orales des concours, l'entretien avec le jury ne se réduit certes plus à une simple épreuve de culture générale mais il diffère encore sensiblement des entretiens d'embauche du privé. La présence de spécialistes du recrutement n'est pas systématique. On en reste à l'idée d'une « conversation d'honnête homme ». Recruter est pourtant un métier à part entière. Au grand oral de l'ENA, aucune directive n'est donnée aux membres du jury, qui sont pleinement « souverains » et ont donc tout le loisir de définir librement leur projet de recrutement et leurs critères de sélection. Michèle Pappalardo, la présidente du jury du concours d'entrée à l'ENA en 2010, s'en était elle-même étonnée dans son rapport remis en 2011<sup>43</sup>. La tournure de l'épreuve d'entretien, déjà mal définie et donc peu lisible pour les candidats, peut ainsi varier d'une année à l'autre selon la personnalité des membres du jury et la grille d'évaluation qu'ils ont eux-mêmes élaborée (« produit de la réflexion commune du groupe »44...).

L'absence de pilotage et de véritable politique de recrutement de la haute fonction publique a de quoi surprendre. Il devrait pourtant revenir aux futurs employeurs, et donc à l'administration, d'identifier et préciser clairement les compétences et qualités recherchées chez les candidats aux concours. Cette situation est d'autant plus inquiétante que les futurs fonctionnaires sont a priori recrutés pour environ quarante ans, sans compter les droits à la retraite... Les enjeux humains et financiers sont donc majeurs.

On ajoutera que le coût annuel des concours de l'Etat atteint près de 110 millions d'euros<sup>45</sup>.

Au niveau européen et international, le procédé du concours pour le recrutement d'agents publics s'est raréfié et ne subsiste parfois que pour l'accès aux fonctions régaliennes<sup>46</sup>. Dans la plupart des pays, l'accent est surtout porté sur la formation continue alors qu'en France, l'offre de formation continue dans la fonction publique est très peu diversifiée et trop portée sur la préparation des concours internes. La procédure du concours n'a pourtant guère d'intérêt en milieu de carrière : l'expérience professionnelle et les qualités démontrées devraient être déterminantes pour accéder à un poste de catégorie supérieure. Une autre forme de sélection sur entretien, suivie d'une formation ciblée, semblerait bien plus adaptée et permettrait de libérer les moyens consacrés à la préparation des concours internes pour améliorer et renforcer les autres dispositifs de formation continue<sup>47</sup>.

Ainsi donc, la réforme du statut entraînerait de facto la fin du concours comme voie royale d'accès à la fonction publique, ce qui impliquerait davantage d'autonomie de la hiérarchie pour décider de ses propres besoins et déterminer les processus de recrutement. De telles procédures, inspirées des meilleurs standards internationaux, ne devraient pas contredire le principe d'égalité d'accès aux emplois publics<sup>48</sup>; au contraire, elles permettraient à des profils plus variés et plus adaptés d'émerger dans l'administration. On pourrait imaginer par exemple que les chefs d'établissement scolaires recrutent des professeurs n'étant ni certifiés ni agrégés (horrosco referens !), mais ayant une vraie qualification et l'envie d'enseigner, fût-ce pour une période de temps limitée. Ainsi les carrières deviendraient plus souples et plus ouvertes.

<sup>&</sup>lt;sup>[45]</sup> OCDE, « Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : France : Une perspective internationale sur la Révision générale des politiques publiques », Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, 2012.

<sup>[46]</sup> DORNE-CORRAZE Marine, ALVADO-VINAY Francis, DESFORGES Corinne [et al.], « Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, L'organisation et le pilotage des recrutements au sein de la fonction publique », p. 37.

<sup>[47]</sup> Cour des comptes, « Les effectifs de l'Etat 1980-2008: un état des lieux, rapport public thématique », 2009

<sup>[48]</sup> Inspiré de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 : « tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

# Des insuffisances structurelles dans la gestion des ressources humaines.

La gestion des personnels de la fonction publique est longtemps restée trop administrative et inadaptée aux évolutions et à la réalité de l'emploi public. Les mouvements de décentralisation, de déconcentration et d'externalisation ont été conduits sans véritable rénovation des outils de gestion.

La Cour des comptes dénonce la lourdeur du système dans la fonction publique de l'Etat, comme en 2008, où elle relevait que :

« L'Etat n'a que très partiellement adapté le niveau et les caractéristiques de ses effectifs à l'évolution de ses missions et des conditions de leur exercice [...]; – une adaptation en profondeur de la gestion des effectifs de l'Etat est nécessaire, pour tendre à une meilleure corrélation avec la réalité de ses missions »<sup>49</sup>

On ne peut mieux dire. L'une des principales raisons de la faiblesse persistante du système tient à la condition statutaire des agents et aux contraintes pour le gestionnaire qui y sont associées: dissociation du grade et de l'emploi (quand un emploi est supprimé, le grade au sein du corps de fonctionnaire demeure, le fonctionnaire se retrouve donc « sur étagère<sup>50</sup> »), sécurité de l'emploi, avancement à l'ancienneté quasi-automatique... Toutes ces rigidités s'opposent à une gestion intelligente des ressources humaines. Elles ne visent qu'à assurer la stabilité des effectifs publics, alors qu'il est aujourd'hui nécessaire d'adapter le volume et la structure des effectifs publics à l'évolution des technologies, des besoins et missions des administrations, ainsi qu'à la contrainte budgétaire.

<sup>[49]</sup> Cour des comptes, « Les effectifs de l'Etat 1980-2008: un état des lieux », rapport public thématique, 2009.

<sup>&</sup>lt;sup>[50]</sup> Le cas le plus connu est celui des ambassadeurs : sur les 415 membres du corps, seulement 177 sont en poste à l'étranger. Les autres sont soit en disponibilité, soit affectés à des missions diverses pas toujours substantielles... (Source : rapport sénatorial).

Par ailleurs, le système statutaire tend à démotiver les agents publics en rendant la prise en compte du mérite et des performances des personnels plus compliquée que dans le secteur privé. En 2006, le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics dressait le constat « d'un égalitarisme confortant les défauts de la gestion administrative : notations non discriminantes<sup>51</sup>, nombre ridiculement faible des procédures disciplinaires aboutissant à des sanctions, avancements à l'ancienneté plutôt qu'au mérite y compris pour les dirigeants, forfaitisation des primes »<sup>52</sup>.

L'OCDE résumait en ces termes les inconvénients du modèle français<sup>53</sup>:

La France conserve un système rigide de gestion des ressources humaines dans le secteur public [...] caractérisé par des grilles d'emplois complexes, divisées en très nombreux corps ayant très peu évolué jusqu'à récemment. (...) Ce modèle d'emploi est conforme aux valeurs que sont l'égalité de traitement dans la fonction publique et le mérite à l'entrée. En revanche, ce modèle offre peu de souplesse pour la gestion des effectifs, accroît les coûts, complique la mobilité et rend la gestion axée sur la performance plus difficile »<sup>54</sup>.

**Cette rigidité est on ne peut mieux illustrée par le système obsolète des « corps »**. On compte encore aujourd'hui environ 340 corps de fonctionnaires pour à peine 200 métiers différents (le chiffre était de 700 en 2006 avant les mesures prises depuis 2007 et l'objectif est d'aboutir à 230 corps en 2018). Si une loi de 2009 (loi n°2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels) a cherché à faciliter réellement le passage d'un corps à l'autre, cette procédure est en réalité encore trop peu utilisée.

Il faudra donc se résoudre à créer de véritables « filières professionnelles » de la fonction publique, que le statut rend aujourd'hui peu réalistes.

<sup>[51]</sup> Il est commun dans la fonction publique d'Etat d'accorder la note maximale à un agent dès lors qu'il a occupé son poste plus de quelques années, toute dérogation à cette règle plaçant le responsable hiérarchique dans l'obligation de justifier sa décision. En pratique, en l'absence de marges de manœuvre pour supprimer des effectifs ou proposer une formation pour requalifier un agent démotivé, le responsable hiérarchique privilégie donc une notation forfait.

<sup>&</sup>lt;sup>[52]</sup> Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, « Coût et organisation de la gestion des ressources humaines dans l'administration : rapport d'enquête et conclusions du Comité », p. 4

<sup>[53]</sup> OCDE, « rapport sur la Révision générale des politiques publiques », 2012.

<sup>&</sup>lt;sup>[54]</sup> OCDE, « Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : France : Une perspective internationale sur la Révision générale des politiques publiques », Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, 2012.

# Une politique salariale figée incapable de gratifier les fonctionnaires méritants.

Les fonctionnaires possèdent des « grades » et sont classés, en fonction de leur niveau de recrutement, en différentes catégories.

La grille des classifications et des rémunérations des corps de fonctionnaires a été créée par le décret n° 48-1108 du 10 juillet 1948. La fonction publique de l'Etat compte trois grandes catégories (A, B et C) et le passage à l'échelon supérieur au sein de chaque catégorie dépend de l'ancienneté.

Le système de rémunération des fonctionnaires, en dépit des tentatives récentes d'assouplissement, reste largement figé car reposant pour l'essentiel sur une logique collective qui ne laisse que peu de place à la reconnaissance du mérite individuel. Cette situation est une source majeure de démotivation<sup>55</sup>, les « meilleurs » fonctionnaires ne pouvant espérer une reconnaissance effective de leurs mérites par rapport au reste des agents.

Les fusions de corps et le **développement de l'évaluation et de la rémunération à la performance**, amorcent un début de rattrapage dans les trois fonctions publiques depuis quelques années, mais les freins sont encore nombreux. Tant que le systèmes des corps perdurera, les fonctionnaires qui en sont issus continueront à se comporter comme une aristocratie à part : les « mises à disposition » leur permettront de faire des aller-retours sans risque dans le secteur privé, tandis que les experts embauchés de l'extérieur resteront traités comme des subalternes. Or pour gérer une crise financière, le Trésor et la Banque de France devraient pouvoir embaucher des banquiers repentis à des postes de responsabilité réelle!

La France s'est jusqu'à présent contentée de réformes incrémentales qui ne permettront pas de résoudre la crise de productivité de la fonction publique car elles ne s'attaquent pas au cœur du problème, à savoir le cadre statutaire.

# 3.2

#### LA VOIE À SUIVRE POUR UNE GRH MODERNISÉE DANS LE SECTEUR PUBLIC.

En 2008, le Livre Blanc sur la Fonction Publique a présenté des propositions innovantes pour faire de la fonction publique française une « fonction publique mobile, attractive et performante ». Il plaide pour « refonder et simplifier l'organisation statutaire générale pour conduire à une fonction publique de métier » et pour « redéfinir la place et la nature du contrat dans la fonction publique». Cette réforme ambitieuse couvrait l'ensemble des dimensions de la gestion des ressources humaines (« recruter, évaluer, employer, promouvoir, rémunérer, former, informer ») et reposait sur une analyse fine des conditions d'acceptation du changement par les fonctionnaires eux-mêmes. Même si ce rapport n'a pas été mis en œuvre, il a clairement fait progresser le débat public en posant la question de l'évolution du statut général comme un élément central de la réforme.

Pour améliorer vraiment la GRH dans le secteur public et générer un « choc de productivité » dont les effets bénéfiques se feraient sentir dans l'ensemble de l'économie, la voie contractuelle semble devoir être privilégiée. Seule l'adoption d'une logique d'individualisation de la relation de travail, comparable à celle mise en œuvre dans le secteur privé, est de nature à changer radicalement les comportements.

Dès lors, en fonction des options retenues pour une redéfinition du champ du statut, la piste d'action principale consisterait à adapter simplement aux agents publics employés sous contrat les règles en vigueur dans le secteur privé en matière de flexibilité de l'emploi, des rémunérations et des carrières. Ainsi, au moins pour tous les emplois non-régaliens, le concours serait supprimé au profit d'entretiens de recrutement classiques, permettant d'identifier au mieux les profils des agents recrutés.

Les rémunérations et les conditions de travail seraient fixées dans le cadre d'accords contractuels du type conventions collectives, adaptées aux besoins sectoriels de chaque administration. Certes, un tel dispositif ne serait pas la garantie d'une flexibilité accrue (cf. l'expérience italienne) car le pouvoir syndical demeurera puissant dans la fonction publique et le droit du travail français est connu pour sa lourdeur. Néanmoins, il marquerait un indéniable progrès par rapport à la situation présente.

En 2008 le Livre Blanc sur la fonction publique a présenté des propositions innovantes pour en faire une entité mobile, attractive et performante.

Pour les agents qui demeureraient sous statut (par exemple, les fonctions régaliennes, si l'on suit le modèle italien), la gestion des ressources humaines resterait spécifique, mais devrait elle aussi être largement modernisée en prenant comme principe que le maintien d'un statut doit avoir pour corollaire un certain nombre de contreparties définies clairement dans la définition originelle de la fonction publique : la limitation du droit de grève au nom de la continuité du service public, la possibilité pour l'Etat employeur de conduire une gestion souple des effectifs et des rémunérations au nom du principe d'adaptabilité, la mobilité géographique, le rappel des grandes valeurs du service public (notamment le principe de neutralité).

S'agissant des agents contractuels des administrations, la réforme du statut permettrait de voir leurs droits mieux reconnus. Ils se trouvent aujourd'hui dans une zone grise juridique qui explique leur frustration et leurs revendications. Il faudrait à tout le moins qu'ils soient soumis au droit du travail en vigueur dans le privé, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Au final, la soumission d'une large partie des effectifs actuels de fonctionnaires à un statut contractuel apparaît comme une réforme de nature à provoquer un vrai choc de productivité, le maintien d'un nombre restreint de fonctionnaires sous statut devenant l'exception et la contrepartie de sujétions particulières.

PARTIF 4

Analyse de la faisabilité juridique et synthèse des scénarios envisagés.

## 4.1 ANALYSE DE LA FAISABILITÉ JURIDIQUE.

D'importantes questions juridiques se posent quelle que soit l'option de réforme de la fonction publique retenue, tant l'évolution juridique du dernier demi-siècle s'est faite dans un sens favorable au renforcement du statut. Jusqu'où est-il juridiquement possible d'aller dans le sens de réforme ? La fonction publique est-elle protégée par des principes à valeur constitutionnelle ? Faudrait-il passer par un référendum ou une loi simple ?

Le statut actuel de la fonction publique, créé en 1947 et refondu en 1983 après l'élection de François Mitterrand limite effectivement la possibilité pour les autorités publiques de réduire le nombre de fonctionnaires. L'ensemble du statut général repose sur le principe selon lequel « les emplois civils permanents de l'Etat [et des collectivités locales] sont occupés par des fonctionnaires ... ». Les possibilités d'emploi sous contrat, même de droit public, existent mais sont donc restreintes<sup>56</sup>.

Même si l'article 24 de la loi du 13 juillet 1983 dispose clairement que le licenciement du fonctionnaire est une des modalités de cessation d'activité, cette possibilité est réduite, en pratique, à deux cas: l'insuffisance professionnelle (« abandon de poste ») ou la procédure exceptionnelle de la « loi de dégagement des cadres » (article 69 du statut général des fonctionnaires de l'Etat de 1984) qui suppose le vote d'une loi spéciale et des mesures d'indemnisation. En pratique, le nombre de « licenciements » de fonctionnaires est très faible chaque année (260 cas en 2010 selon l'IFRAP<sup>57</sup>). Un décret du 12 novembre 2010 (n°2010-1402, adopté suite à la loi sur la mobilité dans la fonction publique de 2009) avait cherché à assouplir les modalités de licenciement des fonctionnaires dans le cas de la restructuration d'une administration d'Etat, mais ces dispositions ont

<sup>[56]</sup> Seule manière d'éviter l'embauche sous statut, l'emploi de contractuels dans la fonction publique de l'Etat s'est beaucoup développé, leur nombre approchant 900 000 en 2010 (17% des emplois). Néanmoins, cette évolution n'est pas satisfaisante : elle laisse peser un risque juridique permanent sur les administrations (le juge peut imposer la titularisation si les conditions de la contractualisation de sont pas réunies) et elle crée des situations statutaires inéquitables.

<sup>&</sup>lt;sup>[57]</sup> Cette situation, source d'impunité, est totalement anormale et prouve l'ampleur de la dérive intervenue dans l'application du statut dans la fonction publique. Les experts en droit public connaissent de nombreuses situations concrètes très choquantes dans lesquelles aucune sanction n'est prise à l'encontre d'agents publics gravement fautifs. L'adoption comme en Allemagne d'un mécanisme par lequel toute personne directement intéressée peut « demander des comptes » à l'administration s'agissant des sanctions adoptées à l'encontre d'un agent fautif, permettrait de commencer à corriger de telles dérives.

été supprimées en 2013 par la nouvelle majorité. Le décret créait une procédure de «réorientation professionnelle» durant laquelle l'agent conservait sa rémunération et faisait l'objet d'un suivi personnalisé en vue d'un reclassement. Il pouvait être licencié s'il refusait trois postes proposés à l'issue de l'étude de son dossier. On en restait donc à une logique de réaffectation des fonctionnaires à effectifs constants, plus qu'à une logique de réduction d'emplois (une procédure similaire existe pour les fonctionnaires locaux).

Au final, il n'existe pas, comme en Suisse, la possibilité pour les « managers publics » de réduire les effectifs sous statut dans le cadre d'opérations de restructuration à grande échelle, mise à part la loi de dégagement des cadres (incluant une indemnisation) qui revient à adopter une législation d'exception aussi lourde qu'une réforme structurelle d'ensemble de la fonction publique.

Une réforme en profondeur, sinon l'abandon pur et simple, du statut de la fonction publique lui-même est donc nécessaire pour mettre en œuvre les options de réforme identifiées.

En pratique, quelle que soit la piste d'action envisagée pour réduire les effectifs et moderniser la GRH dans le secteur public, aucune de ces options n'est envisageable sans l'abrogation du principe de l'emploi de fonctionnaires sous statut pour les « emplois permanents » des administrations. Elles nécessitent donc toutes a minima une réforme législative, en réalité de même ampleur que la mise en œuvre de l'option « suisse » qui revient à transférer instantanément la quasi-totalité de la fonction publique sous un régime de contrat de travail de droit public, sinon même de droit privé classique. Chaque option offre en réalité des modalités pratiques différentes de mise en œuvre d'une même mesure législative fondamentale.

La réforme du statut de la fonction publique implique probablement une réforme de la Constitution, surtout s'il s'agit de supprimer complètement le statut général. A la lettre, ni le texte de la Constitution ni le « bloc de constitutionnalité » identifié par le Conseil constitutionnel ne semblent imposer l'emploi par les administrations publiques de fonctionnaires sous statut.

Au titre des sources constitutionnelles du droit de la fonction publique, les juristes n'identifient que des principes généraux qui peuvent être respectés par d'autres mécanismes qu'un « statut » : l'égalité d'accès aux charges publiques (article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen), le droit de grève et le droit syndical reconnus aux fonctionnaires (préambule de 1946). Néanmoins, le texte constitutionnel mentionne (article 34) l'existence des « fonctionnaires civils de l'Etat » lorsqu'il dispose que seule la loi peut définir les garanties fondamentales qui leur sont accordées. Une suppression complète du statut rendrait probablement nécessaire de modifier cette expression.

Un autre risque serait que le Conseil constitutionnel reconnaisse le principe d'emploi de fonctionnaires pour les emplois permanents de l'Etat comme un « principe à valeur constitutionnelle » ou « grand principe reconnu par les lois de la République », au moins pour les emplois les plus régaliens. Pour identifier de tels principes, le Conseil constitutionnel adopte une approche historique en constatant une mise en œuvre ininterrompue, au moins depuis la IIIe République, de principes juridiques comme la laïcité de l'école publique ou les grands principes du service public. Il est difficile aujourd'hui d'évaluer la probabilité que le Conseil constitutionnel suive une telle voie.

Enfin, le Conseil constitutionnel pourrait, d'une manière ou d'une autre, consacrer des « droits acquis » par les fonctionnaires en place, ce qui réduirait la capacité du législateur à imposer une réforme globale de la fonction publique qui concernerait non seulement les nouveaux agents mais les employés en fonction dans les administrations.

Il est donc probable qu'un abandon complet d'un statut de la fonction publique (option « suisse ») passe par une modification de la Constitution. En revanche, un modèle de fonction publique « à l'allemande » réservant le statut aux fonctionnaires régaliens serait probablement compatible avec le bloc de constitutionnalité actuel Une seconde question de nature constitutionnelle concerne les collectivités locales : le principe de « libre administration » reconnu par le texte constitutionnel limite les prérogatives du législateur pour encadrer les conditions de gestion du personnel des collectivités.

Néanmoins, cette liberté de gestion peut rester entière dans le cadre d'un abandon d'un système statutaire au bénéfice d'un système contractuel. En première analyse, cette contrainte ne semble donc pas s'opposer à un abandon du statut général des fonctionnaires locaux.

## 4.2 SYNTHÈSE DES SCÉNARIOS ENVISAGÉS.

En conclusion, le tableau suivant résume les grandes métriques de chaque option identifiée :

OPTION	LOGIQUE GÉNÉRALE	IMPACT NUMÉRIQUE ATTENDU	TEMPORALITÉ DE LA RÉFORME	MODALITÉS JURIDIQUES	AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
« PORTE OUVERTE »	Tout nouveau poste ouvert à candida- ture pourra être pourvu par un fonc- tionnaire ou un contrac- tuel venu du privé.	Impact numérique difficilement prévisible : fonction des choix des hiérarchies dans le processus de recrutement.	Long-terme: le statut est « mis en extinc- tion » mais les effets sont très progressifs.	Réforme du statut pour que le recru- tement sous contrat privé ne soit plus seulement à titre déroga- toire.	Cela permettrait de constituer un véritable « marché de l'emploi public ».	Option pas assez franche.     Risque de réforme partielle (les administra- tions auront un intérêt à recruter plutôt sous contrat, en particulier pour les affectations à durée limitée).
« ZÉRO NOUVELLE EMBAUCHE SOUS STATUT »	Réduction des effectifs statutaires par non- remplace- ment des départs en retraites.	Au plus, 100 000 ETP par an, 500 000 ETP en 5 ans (10% de la FP actuelle) soit 25md€ d'écono- mie budgétaire à terme.	Long-terme : les effets de la réforme ne sont que très progressifs.	Aucune     réforme si pas     de nouveaux     recrutements.     Réforme     du statut si     de nouveaux     recrutements     sous contrats     sont prévus.	Réforme en douceur : pas de suppres- sion d'emploi ou de transfert massif d'un statut à un autre.	Faiblesse relative des économies de dépense.     Risque de réforme partielle si le statut est conservé (FP moins nombreuse mais toujours aussi rigide).
« ITALIENNE »	Réserver le statut de fonction- naire aux ministères régaliens.	Maintien du statut pour un nombre limité d'agents (voir les diffé- rentes options possibles en Annexe 1).     Pas d'éco- nomie directe générée par la réforme, mais plus de flexibi- lité à l'avenir.	Réforme peut être mise en œuvre à court-terme.	Cf. PPL Mancel de 2011. Une loi désignerait les ministères régaliens.	La réforme vise à retrouver l'essence originelle de la fonction publique qui justifie l'idée d'un statut.     Le passage sous contrat des agents nonrégaliens peut permettre un ajustement plus souple des effectifs.	Maintien du statut pour une part résiduelle d'agents. Difficulté pratique à séparer les agents publics régaliens des autres.     La réforme ne vise pas en priorité à générer des économies et peut même générer des surcoûts (cas italien).

OPTION	LOGIQUE GÉNÉRALE	IMPACT NUMÉRIQUE ATTENDU	TEMPORALITÉ DE LA RÉFORME	MODALITÉS JURIDIQUES	AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
« PAYER POUR REFORMER »	Suppression totale du statut de la FP et restructuration des administrations, compensées par une indemnisation forfaitaire.	Suppression immédiate du statut pour 5,3 millions d'agents.     Réduction programmée de 10% des effectifs (20% en brut, 10% en net) sur 10 ans     Economie générée : 25md€ par an.     Coût initial de la réforme : 80md€.     Gains générés par la croissance : non estimés.	Réforme du statut immédiate. Compensation immédiate.     Restructurati on progressive de l'administration sur une décennie.	Lourde réforme juridique.     Suppression du statut par la loi.     Indemnisation par allocation budgétaire (endettement public accru initial: 4% du PIB).	Réforme complète de la fonction publique. Apaisement des oppositions des agents en poste par l'octroi d'une prime.	Coût initial de la réforme très élevé.     Incertitude sur les gains générés à terme par la flexibilisation de l'administration.
« GRECQUE »	Identification des sureffec- tifs, mise en « réserve » des agents durant un an, le temps du reclassement hors de la fonction publique.	10% à 20% de réduction d'effectifs en 5 à 10 ans 25 à 50 md€ d'économie.	Moyen-terme (5 ans) à long- terme (10 ans).	Réforme du statut pour permettre des licenciements pour motif économique (restructuration de la fonction publique).	La réforme est ciblée sur les sureffectifs, i.e. les poches manifestes de sous-producti- vité des admi- nistrations.	Maintien du statut pour le reste des fonctionnaires.     Logique de stigmatisation.
« SUISSE »	Suppression totale du statut de la FP sans compensation.     Adoption par référendum.	Suppression immédiate du statut pour 5,3 millions d'agents.     Marges d'action nouvelle pour conduire un plan de restructuration des administrations dont les agents seront contractuels.	Réforme du statut immédiate. Restructura- tion progressive de l'adminis- tration sur une décennie.	Adoption par référendum (éventuelle- ment réforme constitution- nelle par voie référendaire).	Réforme complète de la FP, sans compensation couteuse.     Mobilisation des Français par voie référendaire rend incontestable la réforme.	Difficulté politique de la réforme.

CONCLUSION

# Vers une suppression pure et simple du Statut?

Une réforme de grande ampleur de la fonction publique en France est seule à même de pouvoir contribuer significativement à la réduction de la dépense publique et à la redynamisation du secteur public. Le statut général, tel qu'il est appliqué, s'est largement éloigné de sa conception d'origine, dans laquelle les spécificités marquées de la fonction publique avaient pour corollaire une conception rigoureuse et exemplaire du service public, au sein d'une fonction publique resserrée. Après une lente dérive de près de 70 ans, la fonction publique est devenue un poids insupportable pour l'économie française et une source majeure de rigidification de la société. On a oublié que le statut de la fonction publique est un hasard de l'histoire, fruit de circonstances particulières et de compromis politiques, qui n'a pas vocation à devenir la Table de la Loi du service public.

Les mentalités ont commencé à évoluer, mais encore trop lentement. Des rapports récents ont clairement établi les priorités nouvelles à accorder à une logique de métier dans une fonction publique assouplie. Les exemples étrangers, nombreux, témoignent de la diversité des voies à emprunter pour moderniser l'emploi public (voir en fin de rapport le tableau de synthèse résumant les différentes options étudiées). Néanmoins, les années continuent à passer sans réformes.

Une réforme de grande ampleur de la fonction publique en France est seule à même de pouvoir contribuer à la réduction de la dépense publique et à la rédynamisation du secteur public.

Pour GenerationLibre, une suppression totale du statut de la fonction publique « à la suisse », remplacé par un dispositif d'emploi contractuel calqué sur le secteur privé et, pourquoi pas, régi lui-même par le droit privé (droit commun du travail)<sup>58</sup> doit être regardée comme l'option la meilleure pour espérer redonner enfin dynamisme et modernité aux administrations.

#### **Face**

à un système figé et à bout de souffle, l'option radicale portée en son temps par la société suisse est finalement la plus efficace et la plus juste. Elle pourrait être combinée à une réforme « à l'italienne », conservant sous statut quelques centaines de milliers de fonctions de puissance publique.

Pour GenerationLibre, une suppression totale du statut de la fonction publique « à la suisse », remplacé par un dispositif d'emploi contractuel calqué sur le secteur privé doit être regardée comme l'option la meilleure pour espérer redonner enfin dynamisme et modernité aux administrations.

Pour y parvenir, la voie référendaire nous semble praticable. En 2017, un nouveau président réformateur pourrait organiser un référendum sur un projet de loi supprimant le statut de la fonction publique et organisant le transfert de l'ensemble des agents publics sous contrat. La nouvelle majorité disposerait ensuite de tout un quinquennat pour mettre en œuvre ce « big bang » de la fonction publique, en adoptant toutes les mesures de transition nécessaires. A l'issue des cinq ans, le secteur public en France entrerait enfin dans le XXIe siècle.



©mediaphotos

ANNEXES

# Vers une suppression pure et simple du Statut?

### **ANNEXE**

# EMPLOIS DE PUISSANCE PUBLIQUE : QUELLE DÉFINITION RETENIR ?

#### Option « basse »:

Les emplois régaliens dans les trois fonctions publiques

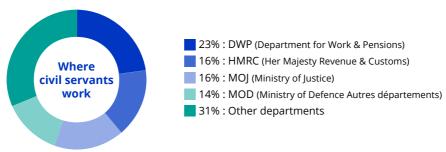
Comme précisé dans notre rapport, le Conseil d'Etat, dans un avis du 31 janvier 2002, a précisé que les emplois pouvant être exclus de l'obligation d'accueillir des citoyens communautaires devaient relever des secteurs régaliens suivants : Défense, Budget, Economie et Finances, Justice, Intérieur, Affaires étrangères. Le Livre Blanc de Jean-Ludovic Silicani a estimé le nombre de ces emplois, essentiellement dans la fonction publique de l'Etat<sup>59</sup>, à 674 000, soit 14% des emplois des trois fonctions publiques.

#### Option « intermédiaire »:

L'exemple britannique

Au Royaume-Uni, l'emploi public représente 5 394 millions d'emplois et la fonction publique (« civil service ») concerne 442 000 emplois<sup>60</sup> répartis comme tel : 23% au sein du département Travail & Retraites, 16% au sein du département des impôts (HMRC), 16% au sein du Ministère de la Justice, 14% au sein du Ministère de la Défense et 31% dans les autres départements<sup>61</sup>. La population britannique étant sensiblement la même qu'en France, une telle organisation pourrait être source d'inspiration.





Source: www.gov.uk

<sup>[59]</sup> SILICANI Jean-Ludovic, « Livre Blanc sur l'avenir de la fonction publique », 2008.

<sup>[60]</sup> Office for National Statistics, « Public Sector Employment, Q2 2014 », 2014.

<sup>[61]</sup> Source: www.gov.uk

#### Option « haute »:

Les emplois régaliens dans la fonction publique d'Etat, de catégorie A+.

Si au sein des « emplois de puissance publique », on se limitait aux postes à forte responsabilité (catégorie A+), on aboutirait à environ 40 000 postes constituant le cœur régalien de l'Etat (officiers généraux : 723 ; officiers supérieurs : 14 079 ; commandants de police : 3 810 ; professeurs du supérieur : 12 045 ; magistrats : 8 000 ; préfets : 150 ; ambassadeurs : 415).

#### **ANNEXE 2**

PROJET DE LOI RÉDIGÉ EN 2008, RELATIF À LA MISE EN ŒUVRE DES PROPOSITIONS DU LIVRE BLANC DE JEAN-LUDOVIC SILICANI.

# Présentation du projet de loi.

#### I. OBSERVATIONS GENERALES

Le projet de loi porte sur les éléments fondamentaux du nouveau régime visant à la mise en place d'une fonction publique de métiers dans l'esprit du livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : principes fondamentaux d'organisation et garanties fondamentales accordées aux agents, conformément à l'article 34 de la Constitution.

Cette « loi-cadre », qui traite de tout ce qui est commun à l'ensemble de la fonction publique, dans ses trois composantes, serait complétée par une loi plus détaillée traitant notamment des dispositions spécifiques à chacune des trois composantes de la fonction publique, et par des décrets d'application.

Cette loi est brève et rédigée dans des termes qui cherchent à éviter les concepts trop techniques. L'objectif est qu'elle soit claire et compréhensible par le plus grand nombre.

#### II. OBSERVATIONS PARTICULIERES A CERTAINS ARTICLES

Art. 1er: Le concept de fonction publique couvrirait désormais tous les agents, qu'ils soient titulaires ou contractuels.

Art. 2 : Il pose le principe nouveau que tous les emplois de la fonction publique peuvent être occupés par des agents titulaires et, à titre complémentaire, par des agents contractuels.

#### TITRE II (DROITS ET OBLIGATIONS)

Pour la première fois les « droits et obligations » concerneraient tous les agents titulaires ou contractuels.

Art. 3 : On introduit dans la loi la référence au corpus des valeurs et des principes, fondement de l'éthique de la fonction publique, et on prévoit la charte qui les rassemble et en précise la portée pratique.

Art. 4 à 8 : Ils reprennent et rassemblent, en les résumant, les modernisant et les complétant, des dispositions actuelles, parfois éparses. L'article 8 prévoit que les obligations, en matière d'hygiène et de sécurité, sont identiques à celles prévues par le code du travail (pour le secteur privé) généralement plus favorables aux agents et déjà applicables à certains services publics.

Art. 9 à 13 : Mêmes remarques que pour les articles 4 à 8.

# TITRE III : LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE L'ORGANISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Cette partie de la loi est presqu'entièrement nouvelle. Elle comporte des articles applicables à tous les agents (14 à 17), aux seuls titulaires (18 à 24) ou aux seuls contractuels (25).

Art. 14: Toute personne peut accéder à la fonction publique, sans plus aucune autre condition que celle de la jouissance des droits civiques, notamment de nationalité. L'essentiel des emplois de la fonction publique sont déjà ouverts aux communautaires. Il s'agit de les ouvrir à tous : pourquoi l'ouvrir à un maltais et pas un québécois ?

Pourquoi accepter aujourd'hui un contractuel sénégalais (qui peut occuper un emploi important) et pas un titulaire de la même nationalité? La sélection des candidats permettra évidemment de vérifier leur nécessaire maîtrise de la langue française.

Art. 15: Le principe d'égal accès à la fonction publique (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) est, bien sûr, confirmé mais sans faire référence expresse aux concours. Les concours seront évidemment toujours possibles et seront fréquemment utilisés, mais pas obligatoires, afin de diversifier les profils et d'enrichir la fonction publique.

Art. 16 : Mise en œuvre du « principe de mobilité ». Mention de la publicité obligatoire de tous les emplois vacants sur la bourse de l'emploi public (commune aux trois fonctions publiques).

Art. 17 : Définition et portée de l'entretien d'évaluation, outil décisif de la personnalisation des carrières.

#### Les articles 18 à 24 concernent les agents titulaires.

Art. 18: Il fixe la nouvelle organisation de la fonction publique de métiers: plusieurs filières professionnelles, cadres statutaires; distinction du grade et de l'emploi.

Art. 19: Il fixe le nouveau régime de la rémunération à deux composantes : celle du grade et celle de l'emploi, la seconde comportant une part fixe liée à la fonction et une autre variable liée aux résultats.

Art. 20, 21 et 22 : Reprennent, en les ajustant, les dispositions actuelles.

Art. 23 et 24 (relatifs à la discipline et à la cessation des fonctions) : ils reprennent, en les ajustant, les dispositions actuelles.

Art. 25: Relatif au régime des contractuels.

Les agents contractuels des administrations ne bénéficient actuellement ni de la protection du statut des titulaires, ni de celle du code du travail. L'objectif est donc de les faire bénéficier d'une de ces deux protections. Pour les emplois comportant une prérogative de puissance publique, il est prévu que les agents contractuels sont régis par les dispositions de la présente loi précisées par décret en Conseil d'Etat.

Pour les autres emplois, les agents contractuels sont régis, d'une part, par certaines dispositions de la présente loi (art. 3 à 17 et 26 à 30), d'autre part, par les dispositions du code du travail qui ne sont pas contraires aux mêmes articles de la présente loi, afin de tenir compte des spécificités du service public.

Art. 26 : Il porte sur la participation et le dialogue social. La principale innovation consiste à prévoir que, comme dans le secteur privé, les accords collectifs pourront avoir force obligatoire, ce qui ouvrira un champ considérable à la négociation.

Art. 27 : Il prévoit des dispositions finales notamment relatives au « reclassement » des agents en activité à la date d'entrée en vigueur de la loi.

# Projet de loi relatif à l'organisation de la fonction publique et aux garanties fondamentales accordées à ses agents.

#### TITRE I: DISPOSITIONS LIMINAIRES.

Art. 1er: La fonction publique, au sens de la présente loi, se compose, en premier lieu, des agents de l'Etat, à l'exception des magistrats de l'ordre judiciaire, des militaires et des agents des assemblées parlementaires, en deuxième lieu, des agents des collectivités territoriales, et enfin, des agents des établissements publics hospitaliers.

Art. 2 : Les emplois de la fonction publique sont occupés par des agents titulaires, et, à titre complémentaire, par des agents contractuels.

# TITRE II : LES DROITS ET LES OBLIGATIONS DES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE.

Art. 3 : Les agents de la fonction publique et les employeurs publics doivent respecter, notamment dans leurs relations réciproques et vis-à-vis des citoyens et des usagers du service public, d'une part, les valeurs républicaines de liberté, d'égalité et de fraternité, d'autre part, les principes du service public tels que la légalité, la probité, l'impartialité, la laïcité, la continuité, l'adaptabilité, l'efficacité et l'obligation de rendre compte de son action. Ces valeurs et principes constituent le fondement de l'éthique de la fonction publique.

Une charte, qui n'a pas, par elle-même, de caractère normatif, rassemble, en précisant leur portée pratique, ces valeurs et ces principes. Elle est élaborée par une commission nationale qui a, par ailleurs, pour mission de veiller au respect de ces valeurs et principes et de faire, en ce domaine, des recommandations aux pouvoirs publics.

## C1 CHAPITRE I : LES DROITS.

Art. 4: La liberté d'opinion, la liberté de se présenter à une élection, le droit de créer un syndicat ou d'y adhérer et le droit de grève sont garantis aux agents de la fonction publique. Ces libertés et ces droits s'exercent dans le cadre des lois en vigueur, notamment des articles L. 2141-1 à L. 2141-3, L.2141-5 à L. 2141-8 et L. 2512-2 à L.2512-4 du code du travail.

Art. 5 : Aucun agent de la fonction publique ne peut faire l'objet d'une discrimination, directe ou indirecte, en raison de ses opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de son origine, de son sexe, de son orientation sexuelle, de son âge, de son état de santé, de son handicap, de son patronyme, de son apparence physique, de son appartenance supposée à une race, une ethnie ou une communauté.

Toutefois des dispositions peuvent être édictées par la loi, prenant en compte le sexe, l'âge ou l'aptitude physique de l'agent, si ces facteurs ont une incidence déterminante sur les conditions- mêmes d'exercice de certains emplois.

Art. 6: Aucun agent de la fonction publique ne peut subir de harcèlement notamment, d'une part, du fait d'une personne dont le but est d'octroyer des faveurs de nature sexuelle, à son profit ou au profit d'un tiers, d'autre part, qui a pour objet ou pour effet de porter atteinte à ses droits ou à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel.

Art. 7: Tout agent de la fonction publique bénéficie, à l'occasion de ses fonctions, d'une protection organisée par la collectivité publique dont il dépend, conformément aux dispositions du code pénal et aux autres dispositions législatives en vigueur.

La collectivité publique est notamment tenue, d'une part, de protéger l'agent contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont il pourrait être victime à l'occasion de ses fonctions, et réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté, d'autre part, d'accorder la protection à l'agent, ou l'ancien agent, dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle.

Art. 8 : Tout agent de la fonction publique bénéficie, durant son travail, de conditions d'hygiène et de sécurité, de nature à préserver sa santé physique et mentale, identiques à celles des salariés régis par le code du travail.

## C2 CHAPITRE II : LES OBLIGATIONS.

Art. 9 : Tout agent de la fonction publique consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux missions qui lui sont confiées. Il ne peut exercer d'activités professionnelles privées lucratives.

Des dispositions législatives déterminent les exceptions à ces obligations, les conditions de cumul d'activités ainsi que les conditions d'exercice d'activités lucratives par les agents de la fonction publique ayant cessé leurs fonctions.

Art. 10: Tout agent de la fonction publique, quel que soit son niveau hiérarchique, est responsable de la bonne exécution des missions qui lui sont confiées.

Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés.

Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement l'ordre public.

Il peut être requis dans les conditions et selon les modalités définies par le code de la défense.

**Art. 11 :** Tout agent de la fonction publique peut voir sa responsabilité financière mise en cause, à raison des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, devant la cour de discipline budgétaire et financière, conformément au code des juridictions financières, sans préjudice de l'action pénale ou disciplinaire.

Art. 12 : Tout agent de la fonction publique est tenu au secret professionnel dans les conditions prévues par le code pénal.

Il doit, en outre, faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Il ne peut être délié de cette obligation, en dehors des cas expressément prévus par les dispositions en vigueur, notamment en matière d'accès aux documents administratifs, que par décision expresse de l'autorité dont il dépend.

Art. 13: Tout agent de la fonction publique doit satisfaire aux demandes d'information du public, sous réserve des informations protégées par la loi.

Il doit notamment respecter les obligations d'information prescrites par l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Il doit, en outre, transmettre au procureur de la République les informations prévues par l'article 40 du code pénal.

# TITRE III: LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE L'ORGANISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE.

# CHAPITRE I : DISPOSITIONS COMMUNES A TOUS LES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE.

**Art. 14 :** Toute personne jouissant de ses droits civiques peut accéder à la fonction publique, dès lors qu'elle s'exprime en français, oralement et par écrit.

Art. 15: Afin de rendre effectif le principe d'égal accès aux emplois publics, la sélection des candidats recrutés se fait exclusivement en fonction de leurs mérites et de leurs compétences, dans des conditions et selon des modalités garantissant le caractère impartial de la sélection. Le même principe s'applique à la promotion des agents.

Art. 16: Afin de rendre effectif le principe de mobilité des agents de la fonction publique, ceux- ci ont accès à l'ensemble des emplois de la fonction publique, sous réserve que leurs compétences correspondent à celles exigées pour les emplois à pourvoir et, s'agissant des professions réglementées, que les agents détiennent les diplômes et titres requis. Tous les emplois vacants sont rendus publics par la voie d'une bourse de l'emploi public. L'agent exerce son emploi dans le cadre d'une convention d'affectation.

Art. 17: Afin de rendre effectifs, en les conjuguant, les principes d'égalité et d'efficacité, l'appréciation de la valeur professionnelle d'un agent, la fixation des objectifs qui lui sont assignés, la vérification des résultats atteints, l'identification de ses attentes et de ses besoins professionnels, s'opèrent dans le cadre d'un entretien périodique d'évaluation. Cet entretien est effectué dans des conditions et selon des modalités garantissant son caractère contradictoire et impartial.

Cette évaluation est prise en compte pour la détermination du parcours professionnel de l'agent, pour sa promotion et pour la fixation de la part variable de sa rémunération.

# CHAPITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES AUX AGENTS TITULAIRES DE LA FONCTION PUBLIQUE.

Art. 18: Pour ce qui concerne les agents titulaires, la fonction publique est composée de plusieurs filières de métiers qui comportent chacune quatre niveaux de qualification. A chaque niveau correspond, en principe, un cadre statutaire. Il peut exceptionnellement y correspondre plusieurs cadres statutaires.

Tout agent titulaire relève d'un cadre statutaire. Il y accède, soit dans les conditions fixées à l'article 15 de la présente loi, soit directement, si l'intéressé occupait déjà un grade ou un emploi public de même niveau que ceux du cadre statutaire d'accueil.

Les cadres statutaires peuvent être communs à l'ensemble de la fonction publique ou spécifiques, soit à l'Etat, soit aux collectivités territoriales, soit enfin aux établissements hospitaliers.

Chaque cadre statutaire est régi par des règles fixées par décret en Conseil d'Etat. Il comprend plusieurs grades.

Chaque agent est titulaire d'un de ces grades. Le grade est distinct de l'emploi.

Il est tenu, pour chaque agent, un dossier individuel, auquel il a en permanence accès, qui doit comprendre toutes les pièces intéressant sa situation administrative. Il ne peut y être fait état, ni de ses opinions ou activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques, ni des mentions effacées par l'amnistie.

Art. 19: Tout agent bénéficie, outre les prestations et indemnités liées à sa situation familiale, d'une rémunération qui comprend deux éléments: l'un, le traitement, lié à son grade; l'autre lié à son emploi. Ce second élément comprend une part fixe correspondant à la fonction confiée à l'agent et une part variable dont le niveau est déterminé au regard des résultats atteints par l'agent, appréciés dans les conditions prévues à l'article 17 de la présente loi.

Les deux éléments ouvrent des droits pour la retraite. La rémunération d'un agent est réduite ou supprimée si les obligations de service de l'agent ne sont pas, ou ne sont que partiellement, remplies. Art. 20: Tout agent bénéficie de congés annuels, des fêtes légales fériées prévues par l'article L.3133-2 du code du travail, de congés de maternité, de paternité, de naissance ou d'adoption ainsi que des congés liés aux charges parentales. Il bénéficie, en outre, de congés de maladie, de longue maladie et de longue durée ainsi que de congés pour accident du travail.

Art. 21: Tout agent bénéficie de prestations d'action sociale, distinctes de la rémunération, ainsi que d'une protection sociale, dans le cadre du régime général des salariés ou de régimes spéciaux.

Art. 22 : Tout agent bénéficie d'une formation initiale et d'une formation professionnelle tout au long de la vie.

Art. 23: Toute faute commise par un agent dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire, sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par le code pénal.

Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination.

L'instance disciplinaire a un caractère paritaire.

L'agent auteur d'une faute propre, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, peut être suspendu par l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire qui saisit, sans délai, l'instance disciplinaire.

L'agent à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel. L'administration doit informer l'agent de son droit.

Art. 24 : La cessation définitive d'activité, qui entraîne la perte du statut d'agent titulaire de la fonction publique, résulte :

- 1) de la démission régulièrement acceptée;
- 2) de la non réintégration à l'issue d'une cessation temporaire d'activité;
- 3) de l'admission à la retraite;
- 4) du licenciement :
- 5) de la révocation;

- 6) de la déchéance de ses droits civiques ;
- 7) de l'interdiction par décision de justice d'exercer un emploi public.

A l'expiration de la période de privation des droits civiques ou d'interdiction d'exercer un emploi public, l'agent peut solliciter sa réintégration auprès de l'autorité ayant pouvoir de révocation.

### C3 CHAPITRE III : DISPOSITIONS RELATIVES **AUX AGENTS CONTRACTUELS DE LA FONCTION** PUBLIQUE.

Art. 25 : Lorsqu'ils occupent des emplois comportant des prérogatives de puissance publique, les agents contractuels de la fonction publique relèvent exclusivement des dispositions de la présente loi précisées par décret en Conseil d'Etat.

Lorsqu'ils occupent d'autres emplois, les agents contractuels de la fonction publique sont régis, d'une part, par les articles 3 à 17 et 26 à 30 de la présente loi, d'autre part, par celles des dispositions du code du travail qui ne sont pas contraires aux dispositions de ces mêmes articles de la présente loi.

Des conventions et accords collectifs négociés et conclus aux différents niveaux de l'administration, dans les conditions prévues à l'article 26 de la présente loi, déterminent les conditions d'emploi et de travail, les modalités de la formation professionnelle et les garanties sociales des agents contractuels.

#### TITRE IV: LA PARTICIPATION ET LE DIALOGUE SOCIAL DANS LA FONCTION PUBLIQUE.

Art. 26: Les organisations syndicales de la fonction publique ont qualité pour débattre, aux différents niveaux de l'administration, avec les employeurs publics, et pour conduire avec eux des négociations portant sur les questions concernant les agents qu'elles représentent. Ces négociations peuvent se conclure par des accords collectifs ayant force obligatoire, dans des domaines et selon des modalités fixées par la loi.

Les accords collectifs peuvent porter notamment sur les sujets

mentionnés à l'article 25 de la présente loi ainsi que sur la politique de l'emploi de chaque administration.

Les agents de la fonction publique participent, par l'intermédiaire de leurs délégués, dans le cadre d'organes consultatifs, à l'organisation et au fonctionnement des services, à l'élaboration des textes qui les régissent et à l'examen de certaines décisions individuelles les concernant, enfin, à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle et sportive les concernant.

#### TITRE V: DISPOSITIONS FINALES.

Art. 27: A compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, les agents titulaires de la fonction publique en activité à cette date sont reclassés dans le cadre statutaire correspondant au domaine et au niveau de qualification de leur corps, cadre d'emplois ou emploi d'origine, à un indice égal ou immédiatement supérieur à celui qu'ils détenaient précédemment. A emploi égal, leur nouvelle rémunération ne peut être inférieure à celle dont ils bénéficiaient précédemment.

A compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, il sera proposé aux agents contractuels de la fonction publique, soit de conserver leur régime juridique existant, soit, pour ceux d'entre eux n'exerçant pas de prérogatives de puissance publique, de bénéficier d'un contrat, dans les conditions prévues par l'article 25 de la présente loi, dont les clauses substantielles, notamment la nature de l'emploi exercé, le lieu du travail et la rémunération, sont identiques à celles de leur précédent contrat.

Art. 28 : La présente loi sera complétée, d'ici à son entrée en vigueur, par des dispositions législatives et sera précisée par des dispositions règlementaires.

Art. 29: Abrogation.

Art. 30 : La présente loi entre en vigueur à compter du ...

GENERATION LIBRE

# La raison d'être du think tank.

Tocqueville déplorait déjà, dans L'Ancien Régime et la Révolution, « l'effrayant spectacle » des philosophes français, coupés du reste de leurs semblables, ignorants de la vie de la Cité, aveugles au reste du monde. « Même attrait pour les théories générales, les systèmes complets de législation et l'exacte symétrie dans les lois ; même mépris des faits existants ; même confiance dans la théorie. »

A l'inverse, les politiques restent bien souvent détachés de toute réflexion philosophique, en se reposant trop exclusivement sur l'administration pour imaginer les projets de réformes.

« C'est donc à mieux marier théorie et pratique, principes philosophiques et action politique, que doivent travailler les think tanks »

Sur le fondement d'une doctrine claire, ils rassemblent les compétences d'experts pour décliner des idées parfois inhabituelles en politiques publiques précises et chiffrées. S'agissant du revenu universel par exemple, GenerationLibre s'est emparé d'un concept puissant mais très abstrait pour élaborer une proposition économiquement viable sous la forme d'un impôt négatif.

Il est heureux que les think tanks jouent un rôle croissant sur la scène publique française. Au-delà des convictions de chacun, c'est la garantie d'un débat riche et informé sur les grands sujets de notre temps. ACTIONS

# Notre combat quotidien.

# Nos objectifs.

- Vivre et laisser vivre, pour permettre à chacun de définir ses propres valeurs dans une société ouverte.
- Briser les rentes, parce que la libre concurence des échanges comme des idées est le meilleur moyen de contester l'ordre établi.
- Penser le progrès, pour que les innovations technologiques demeurent au service de l'individu.

# Nos dernières publications.

- « Redéfinir le contrat de travail : de la subordination à la coopération », janvier 2017 ;
- « Liber, une proposition réaliste, tome II », janvier 2017 ;
- « Retrouver l'Europe pour un État minimal européen », chapitre I, avril 2017 ;
- « Le sexe et l'État : de l'indisponibilité à la libre détermination », juin 2017 ;
- « Pour une révolution normative, sortir de l'enfer réglementaire », juin 2017.

- NOUS SOUTENIR

# Soutenir de nouvelles idées.

GenerationLibre est un jeune think tank fondé en 2013 par le philosophe Gaspard Koenig. Il défend un libéralisme à la fois économique, politique et sociétal, plaçant l'individu et ses libertés au cœur de la politique publique. Au quotidien, le think tank élabore des propositions pour briser les rentes publiques - comme privées - transformer notre organisation sociale, la rendre plus juste et l'adapter à l'ère numérique. Son financement repose exclusivement sur la générosité de ses membres, seule garantie de sa liberté de ton et de son indépendance. GenerationLibre refuse toute subvention publique, ne prend aucune commande et ne dispense aucune activité de conseil ou d'expertise auprès d'entreprises ou particuliers.

## Nous écrire, nous rencontrer.

GenerationLibre
24, rue Saint-Lazare
75009 Paris
contact@generationlibre.eu