

Communiqué de la CFDT-Culture

3 dépêches sur le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique

Dépêche n°94896

Les 40 propositions du livre blanc sur l'avenir de la fonction publique

Voici les 40 propositions retenues par le "livre blanc sur l'avenir de la fonction publique" remis par Jean-Ludovic Silicani à Éric Woerth, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, et à son secrétaire d'État chargé de la Fonction publique, André Santini, ce jeudi 17 avril 2008.

Orientation stratégique n°1: préciser, diffuser et faire vivre les valeurs du service public et de la fonction publique

- établir une "charte des valeurs du service public et de la fonction publique";
- assurer l'application effective de cette charte dans l'ensemble des collectivités publiques;
- mettre en place une commission nationale des valeurs du service public et de la fonction publique émanant des trois conseils supérieurs de la fonction publique, afin de veiller au respect des valeurs, de régler leurs éventuels conflits et de les faire vivre;

Orientation stratégique n°2: clarifier les missions du service public et rénover le management de la fonction publique

- conserver un champ large au service public;
- poursuivre l'évolution progressive du statut des entreprises publiques;
- mieux spécialiser chaque catégorie de collectivités publiques dans l'exercice de certaines missions et renforcer les capacités de régulation de l'État;
- externaliser certaines tâches en contrôlant strictement leur exécution;
- assigner un triple objectif au management public visant les personnels, les usagers et les citoyens-contribuables;

Orientation stratégique n°3: refonder et simplifier l'organisation statutaire générale pour construire une fonction publique de métiers

- simplifier l'organisation statutaire de la fonction publique de l'État;
- rapprocher l'organisation statutaire des trois fonctions publiques;

Orientation stratégique n°4: redéfinir la place et la nature du contrat dans la fonction publique pour en faire le meilleur usage

- professionnaliser le recours aux agents contractuels dans la fonction publique;
- moderniser le régime des agents contractuels des collectivités publiques;
- faciliter, pour les agents, le passage réciproque entre le statut et le contrat
- donner force obligatoire aux accords collectifs;

Orientation stratégique n°5: rendre plus attractive et plus mobile la carrière des agents des trois fonctions publiques et permettre une véritable gestion des ressources humaines des collectivités publiques

Prévoir:

- identifier la nature des métiers et prévoir leur évolution qualitative et quantitative;

Recruter:

- identifier, en amont, des viviers potentiels de recrutement et favoriser la mobilité sociale;
- moderniser l'organisation générale des recrutements;
- professionnaliser les modes de recrutement par concours externes;
- étendre la troisième voie d'accès à la fonction publique mais en réformant le dispositif actuel de recrutement;
- renforcer le rôle de la période de stage;

Employer:

- créer un véritable marché de l'emploi public;
- affecter chaque agent dans le cadre d'une convention établie entre lui et son employeur;
- organiser la sortie de la fonction publique des agents devenus inemployables ou dont la valeur professionnelle est insuffisante;

Évaluer:

- remplacer la notation par un mode d'évaluation moderne;
- faire de l'évaluation l'élément central d'évolution de la carrière;

Promouvoir:

- renforcer la sélectivité des promotions de grade;
- permettre l'accès à un cadre statutaire ou à un cadre d'emplois de catégorie supérieure sur la base d'une sélection professionnelle modernisée se substituant au concours interne;
- doter chaque organe employeur (ministère, service déconcentré, établissement public administratif) de commissions administratives paritaires permettant de statuer sur les promotions de l'ensemble de ses agents;

Rémunérer:

- distinguer, dans la rémunération des agents, une composante liée au grade et une autre liée à l'emploi;
- personnaliser la rémunération fonctionnelle en tenant compte de la difficulté du poste et des résultats de l'agent;
- mener une politique sociale exemplaire dans la fonction publique;

Former:

- optimiser le réseau des écoles de formation de la fonction publique;
- développer des formations notamment aux moments clés de la carrière;

Informier:

- faire de l'information un outil important de la gestion des ressources humaines des collectivités publiques;

Orientation stratégique n°6: renforcer le pilotage général de la fonction publique

- renforcer le rôle de la direction générale de la fonction publique et la rattacher directement au ministre chargé de la fonction publique;
- permettre un véritable suivi interministériel de l'encadrement supérieur de l'État;
- aller vers une plus grande responsabilité des chefs de service en matière de gestion des ressources humaines;
- mieux associer les employeurs territoriaux et hospitaliers à la définition de la politique de la fonction publique;
- créer une instance commune aux trois conseils supérieurs de la fonction publique;
- mobiliser tous les acteurs de la modernisation de la fonction publique selon une méthode similaire à celle retenue pour la réforme budgétaire (Loi organique relative aux lois de finances).

Dépêche n°94897

Les écoles de fonctionnaires ne sont pas assez évaluées, d'après le livre blanc sur la fonction publique La qualité et la densité des formations des futurs fonctionnaires "restent très inégales". C'est ce qu'indique le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique de Jean-Ludovic Silicani, rendu public ce jeudi 17 avril 2008. Ainsi, ces formations "sont aujourd'hui assez peu évaluées", tandis que leur adaptation aux besoins des agents et des services "doit être améliorée". Le gouvernement vient d'ailleurs de confier une mission sur ce thème à Raymond-François Le Bris (L'AEF n°94893).

Pour résoudre ces difficultés, le livre blanc préconise "d'optimiser le réseau des écoles". Des programmes pourraient être mis en commun et ouvert aux Européens. "Un pôle pilote pourrait être créé à Strasbourg, où seraient formés ensemble les administrateurs des trois fonctions publiques, sur la base d'un tronc commun complété par des formations spécifiques." Cette initiative favoriserait le développement d'une "culture commune du management public" et faciliterait la mobilité.

Le rapport pointe également l'insuffisance, dans ces écoles, de la préparation à la prise de poste et au management. "Les agents se plaignent régulièrement, et notamment les plus jeunes d'entre eux sortant des IRA (instituts régionaux d'administration) ou de l'ENA, de ne pas avoir été suffisamment préparés à la gestion d'une équipe et aux fonctions d'encadrement." Des "formations après recrutement" et "après promotion" devraient être systématiquement prévues.

L'État dépense chaque année près de 2 milliards d'euros pour la formation initiale de ses agents. Avec la formation continue, cette somme s'élève à 3,9 milliards d'euros. Le réseau des écoles de service public compte 35 établissements.

Dépêche n°94907

Livre blanc: Jean-Ludovic Silicani propose une réforme globale pour vaincre la "crise de productivité" de la fonction publique

"Les missions du service public sont aujourd'hui mal définies et la gouvernance des collectivités publiques parfois mal assurée." Pour Jean-Ludovic Silicani, la fonction publique fait actuellement face à "une crise de productivité". Dans le "livre blanc sur l'avenir de la fonction publique" qu'il remet ce jeudi 17 avril 2008 aux ministres en charge de la Fonction publique, Éric Woerth et André Santini, le conseiller d'État émet 40 propositions pour inverser la tendance.

Il recommande notamment de mettre en place une fonction publique de métiers et de réviser le statut général des fonctionnaires, de renforcer le pilotage managérial et l'évaluation des agents, d'individualiser davantage la gestion de carrière et la rémunération, de professionnaliser les modes de recrutement par concours, d'étendre les cas de recours aux contractuels en augmentant le volume des agents relevant du droit privé, de développer l'appel à des prestataires externes pour la mise en oeuvre de missions relevant du service public et de faciliter le licenciement des agents.

CALENDRIER

Dans une communication présentée au Conseil des ministres mercredi 16 avril 2008, Éric Woerth et André Santini ont confirmé qu'ils prendraient pour base les conclusions du livre blanc pour engager dès cette année une "concertation / négociation" avec les syndicats, les parlementaires et les usagers (L'AEF n°94826). Un projet de loi fixant le cadre juridique des agents titulaires et contractuels sera élaboré dans la foulée pour être voté en 2009. Jean-Ludovic Silicani suggère que cette future loi n'entre en vigueur "qu'au terme d'un délai suffisant, d'un an au moins, après sa promulgation", c'est-à-dire pas avant 2010.

Dans le prolongement de la Lolf (loi organique relative aux lois de finances), ce texte devra s'articuler avec la RGPP (révision générale des politiques publiques). Lancé en juillet 2007 par le gouvernement, ce processus de réforme vise à réduire le niveau des dépenses publiques en s'appuyant notamment sur le non remplacement d'un agent de l'État sur deux partant à la retraite sur la période 2009-2012, soit la suppression d'environ 150 000 postes. Le livre blanc relève que la fonction publique est aujourd'hui caractérisée par "d'importants dysfonctionnements". Ce constat concerne "plus particulièrement la fonction publique de l'État" qui concentre environ la moitié des 5,3 millions agents publics.

COGESTION

Ces difficultés seraient la conséquence de "l'instauration, dans de nombreuses administrations, d'une 'cogestion de fait' entre les employeurs et les syndicats, qui a débouché sur une gestion uniforme et administrative de la carrière de la plupart des agents". Leur mode de rémunération est jugé opaque, complexe et inefficace. Le livre blanc déplore également "l'insuffisance des outils permettant de différencier les carrières et de récompenser les mérites, c'est-à-dire d'être juste et de permettre d'accroître la productivité de l'administration".

Jean-Ludovic Silicani propose une "rénovation profonde d'ensemble" pour "remobiliser [les] fonctionnaires réputés pour leur qualité professionnelle". Pour ce faire, il écarte l'option "radicale" qui aurait consisté "à unifier les régimes juridiques propres aux salariés et aux fonctionnaires, en généralisant l'usage du contrat". Le conseiller d'État considère qu'il est possible de trouver un "équilibre entre sécurité et flexibilité" en faisant coexister "un régime statutaire qui demeurerait la modalité principale de l'emploi public, et le contrat, qui en serait la modalité complémentaire". Le scénario visant à instaurer une fonction publique "duale" n'est donc pas officiellement retenu, tout en n'étant pas complètement abandonné.

STATUT ET CONTRAT

Le livre blanc propose, en effet, de "moderniser" le régime juridique des agents contractuels des collectivités publiques en soulignant "l'intérêt" qu'il y aurait à les faire relever du droit commun (code du travail). Un dispositif à deux étages est suggéré:

- "les emplois correspondant à des missions de souveraineté ou comportant des prérogatives de puissance publique seraient occupés, à titre principal, par des agents titulaires, et, à titre complémentaire, par des contractuels de droit public;
- les autres emplois des collectivités publiques seraient occupés, à titre principal, par des agents titulaires et, à titre complémentaire, 'en régime de croisière', par des contractuels de droit privé ; toutefois, pendant une période transitoire, ces emplois pourraient continuer à être occupés par des contractuels de droit public."

Dans ce schéma, "le passage réciproque entre le statut et le contrat" serait facilité. Des règles communes de gestion des ressources humaines s'appliqueraient aux deux régimes juridiques. De plus, la loi pourrait être modifiée pour que "des accords passés entre les employeurs publics et les organisations représentatives des personnels aient force obligatoire".

Il est proposé cinq principales catégories de cas de recours aux agents contractuels, qui représentent aujourd'hui plus de 20% du total des emplois publics:

- "pour répondre aux besoins occasionnels des administrations (besoins ponctuels ou remplacements rapides);
- pour organiser des carrières courtes, comme c'est le cas pour les militaires;
- pour bénéficier de compétences insuffisamment répandues ou disponibles parmi les agents titulaires;
- pour tenir compte de la mobilité entre le secteur public et le secteur privé, afin notamment d'enrichir l'administration par le recrutement de personnes aux expériences professionnelles variées;
- pour faciliter l'accès à la fonction publique, notamment des personnes éloignées du système scolaire ou en apprentissage, des personnes handicapées, des seniors et des agents ressortissant de pays de l'Union européenne."

FONCTION PUBLIQUE DE MÉTIERS

La révision de l'organisation statutaire générale doit aussi permettre de mettre en place une fonction publique de métiers, concept cher à la CFE-CGC, dont Jean-Ludovic Silicani livre sa vision. Il s'agit, selon lui, de passer des 700 unités statutaires actuelles à un "nombre restreint" de cadres statutaires regroupés dans sept filières professionnelles (à l'exclusion des militaires et des magistrats):

- filière de l'administration générale;
- filière financière et fiscale;
- filière sociale;
- filière de l'éducation et de la recherche;
- filière culturelle;
- filière technique;
- filière de la sécurité.

Pour l'ensemble des trois fonctions publiques, quatre niveaux de qualification seraient retenus en cohérence avec les niveaux de diplômes européens:

- Niveau 1 pour un recrutement au niveau du CAP et du BEP ou, à titre dérogatoire, sans diplôme;
- Niveau 2 pour un recrutement au niveau du baccalauréat ou équivalent;
- Niveau 3 pour un recrutement au niveau de la licence ou équivalent;
- Niveau 4 pour un recrutement au niveau du master ou équivalent.

Le recrutement au niveau DUT/BTS relèverait soit du niveau 2, soit du niveau 3.

Un cinquième niveau pourrait être créé. Il rassemblerait les emplois "purement fonctionnels" de direction (administration centrale, préfets, directeurs généraux...) et serait accessible aux agents publics comme aux candidats venant du secteur privé.

"La fusion complète des trois fonctions publiques n'est pas envisageable aujourd'hui", souligne le livre blanc en prônant cependant le rapprochement et l'harmonisation de leur organisation afin de "rendre similaires et compatibles les cadres d'emplois et les cadres statutaires". La filière d'administration générale serait "commune aux trois fonctions publiques".

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Une des orientations stratégiques au centre du livre blanc vise à "rendre plus attractive et plus mobile la carrière des agents des trois fonctions publiques" et à "permettre une véritable gestion des ressources humaines des collectivités publiques". Pour renforcer la gestion prospective des emplois, il conviendrait de fusionner les répertoires des métiers des trois fonctions publiques. Cette unification permettra de faire "un inventaire, un classement et une cotation de l'ensemble des métiers et des postes" et facilitera l'analyse des besoins de compétences.

Le constat du livre blanc est sévère concernant les recrutements dans la fonction publique: ils sont jugés "largement inadaptés" car "essentiellement conçus comme des processus logistiques et juridiques et non comme la première étape - fondamentale - de la gestion des ressources humaines". Jean-Ludovic Silicani souhaite que chaque administration publie "une bourse de l'emploi public". Il appelle également de ses vœux la création de "bourses de préparation aux concours, délivrées sur critères sociaux".

La professionnalisation des modes de recrutement par concours passerait par:

- une définition, de manière précise, pour chaque cadre statutaire ou cadre d'emplois, des compétences à sélectionner;
- une organisation des concours comprenant trois composantes destinées à apprécier respectivement l'aptitude professionnelle du candidat, son niveau général et son potentiel humain;

- la formation des membres des jurys, eux-mêmes composés de profils diversifiés, et la valorisation de la fonction de membre de jury dans la carrière des agents;
- le recours à des professionnels du recrutement.

SORTIE DE LA FONCTION PUBLIQUE, LICENCIEMENT

Lors de l'affectation d'un agent sur un poste, une convention serait établie pour définir "le contenu des fonctions exercées, leur durée, les objectifs qui sont assignés, la rémunération fonctionnelle et les besoins éventuels de formation". Trois cas sont prévus pour mettre fin à l'affectation de l'agent avant son terme:

- "à la demande de l'agent, sous réserve du respect d'un préavis de trois mois et de l'éventuel accomplissement d'une durée minimale sur le poste dans le cas où la convention le prévoit";
- lors d'une mutation d'office "dans l'intérêt du service";
- à l'initiative de l'administration, en cas de faute ou d'insuffisance professionnelle caractérisée.

Pour "organiser la sortie de la fonction publique des agents devenus inemployables ou dont la valeur professionnelle est insuffisante", le livre blanc préconise de renforcer les pratiques d'évaluation: "un agent dont la valeur professionnelle aura été estimée insuffisante de manière répétée pourra faire l'objet d'un licenciement pour ce motif, à l'issue d'une procédure transparente et contradictoire." D'ores et déjà possibles, les licenciements pour faute professionnelle restent rares: une vingtaine d'agents auraient été concernés en 2007, selon le secrétariat d'État en charge de la Fonction publique.

ÉVALUATION, PROMOTION, RÉMUNÉRATION

Dans le prolongement du décret du 17 septembre 2007 sur l'entretien professionnel pour les fonctionnaires de l'État, il est proposé de remplacer le système de notation par "un processus d'évaluation" des agents qui constituerait "l'élément central de l'évolution de carrière des agents". La convention d'affectation établie lors de la prise de poste servirait de référence pour ces pratiques d'évaluation.

Jean-Ludovic Silicani propose de conditionner à l'avenir la promotion des agents aux résultats de leur évaluation. La sélectivité pour l'accès au grade supérieur serait ainsi renforcée, en particulier pour l'obtention du dernier grade de chaque cadre statutaire. Pour prétendre à l'entrée dans un cadre statutaire ou un cadre d'emploi de niveau supérieur, les agents pourraient avoir à démontrer "leur valeur professionnelle" et leur capacité à occuper ce nouveau poste. "Parmi les promouvables, le choix des personnes promues se ferait soit après un entretien avec un jury, soit sur proposition de l'administration après avis de la commission administrative paritaire compétente. Cette sélection professionnelle remplacerait le concours interne."

Afin de "mieux personnaliser" la rémunération, le livre blanc prévoit de faire passer de 10% à 25% en dix ans la part fonctionnelle dans le traitement total des agents. Par conséquent, la part de la rémunération liée au grade, c'est-à-dire à la qualification et à l'ancienneté de l'agent - pourrait à terme ne plus représenter que les trois quarts du traitement des agents. La part fonctionnelle comprendrait "une part fixe et une part variable déterminée au regard des résultats atteints". Les deux composantes de la rémunération seraient soumises aux cotisations sociales.

PILOTAGE

En matière de formation, le livre blanc renvoie succinctement aux objectifs fixés par l'accord du 21 novembre 2006 prévoyant notamment la création du DIF (droit individuel à la formation) dans la fonction publique sur le modèle du dispositif en vigueur dans le privé. Les objectifs prioritaires de la formation devront ainsi être mieux définis et ses résultats davantage évalués. Jean-Ludovic Silicani estime que la mise en oeuvre de la réforme de la fonction publique sur les bases de la RGPP exigera "d'importantes actions de formation, parfois de reconversion, allant dans le sens d'une qualification accrue des agents".

Le conseiller d'État juge par ailleurs nécessaire d'améliorer le pilotage général de la fonction publique" en créant une "direction générale de la fonction publique renforcée" qui serait commune à ses trois composantes (État, territoriale, hospitalière). En outre, une "structure légère" pourrait assurer "un suivi interministériel de l'encadrement supérieur de l'État". Les fonctions opérationnelles à forts enjeux humains devraient être déconcentrées principalement au niveau régional. Quant aux fonctions de GRH à valeur ajoutée plus faible, elles seraient "mutualisées et rationalisées le plus possible".

Il est également suggéré de mettre en place une commission supérieure de la fonction publique émanant des trois actuels conseils supérieurs. Pour Jean-Ludovic Silicani l'État doit renforcer "ses fonctions de régulation" et les missions des collectivités territoriales doivent être "clarifiées". Selon lui, les valeurs du service public et de la fonction publique pourraient utilement être fixées par "une charte" et les usagers devraient pouvoir "participer à l'évaluation du service public".