



# CONCOURS DE CONTRÔLEUR DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES DES 10 ET 11 MARS 2009

Concours interne

**ÉPREUVE N°2 : Analyse d'un texte ou d'un dossier de caractère administratif et réponses à des questions sur le texte ou le dossier proposé**

Durée : 3 heures - coefficient 3

- a) Quelles raisons expliquent selon vous, l'existence dans certains pays, d'un statut spécifique pour les fonctionnaires ? (10 points)**
- b) Le statut général des fonctionnaires devrait-il être conservé, modifié ou supprimé? (10 points)**

**Le dossier comporte 12 pages**

L'emploi public est-il spécifique	P 2
Différences entre les employés publics et privés	P 5
La sécurité de l'emploi, pourquoi ?	P 9
Gestion des ressources humaines et modernisation	P 11
La fonction publique mérite une refondation	P13

## L'emploi public est-il spécifique ?

Le droit public et le droit privé n'ont cessé de s'influencer pour constituer au final deux formes assez proches, de droit du travail, dans une sorte d'homogénéisation. Mais la spécificité des emplois régaliens demeure.

Pourtant, le droit européen interpelle le système français de fonction publique sur deux aspects importants : la sphère régaliennne et la notion d'emploi public.

Les contours de la notion d'emploi public ne sont pas toujours faciles à déterminer. Cependant, on admet généralement qu'il s'agit de tout emploi occupé par un fonctionnaire relevant du statut général de la fonction publique OU par un agent, fonctionnaire ou non, qui dépend d'administration ou d'organisme public. L'emploi public est donc défini soit par le statut de l'agent, soit par celui de son employeur. Ce qui caractérise ces emplois, c'est avant tout le régime auquel ils sont soumis.

En effet, l'emploi public est généralement soumis au droit de la fonction publique qui est par nature exorbitant et se distingue très nettement du droit du travail. Il place les agents publics dans une situation légale et réglementaire et exclut, contrairement au droit du travail, toute intervention du contrat (aussi bien le contrat de travail que les conventions collectives).

Si le statut de 1946 a concrétisé le particularisme du droit de la fonction publique, les sources de celui-ci sont à trouver au plus profond de l'histoire politique et administrative française. Le particularisme du droit de la fonction publique n'est cependant pas une spécificité nationale. La plupart des systèmes juridiques européens l'adoptent (Allemagne, Italie, Royaume-Uni).

Dans son rapport de 2003 sur la fonction publique, le Conseil d'État a rappelé que « *la particularité de la fonction publique réside en ce que les règles de fond applicables aux agents publics dans leur relation de travail avec la collectivité publique qui les emploie ne sont pas celles résultant du droit du travail applicable aux salariés d'entreprises privées* ».

En France, ce particularisme s'applique normalement à l'ensemble des agents employés par l'État et ses démembrements, qu'ils soient fonctionnaires ou simplement contractuels. Le schéma est donc a priori limpide. Les agents publics seraient soumis au droit de la fonction publique qui est défini principalement par le statut général de la fonction publique adopté en 1946, alors que le droit du travail (code et conventions collectives) s'appliquerait exclusivement aux salariés dépendant d'employeurs privés.

Ce tableau est pour le moins troublé. Une connaissance du droit public n'est plus suffisante pour appréhender correctement les règles applicables à la gestion des personnels des collectivités publiques. En effet, d'une part, un nombre de plus en plus significatif d'agents est directement soumis au droit du travail et, d'autre part, on assiste à un mouvement jurisprudentiel tendant à une certaine homogénéisation des règles de fond applicables tant en droit de la fonction publique qu'en droit du travail.

[...] Le mouvement actuel aboutit, non pas à la disparition de la spécificité de l'emploi public, mais à la redéfinition du champ d'application du particularisme. Marquée aussi bien par l'intérêt général que par la prérogative de puissance publique, l'existence d'un droit de la fonction publique dérogatoire est encore justifiée. Ainsi, malgré le phénomène d'homogénéisation des droits de la fonction publique et du travail, la spécificité de l'emploi perdure, mais dans un périmètre redéfini.

## **1. L'homogénéisation**

Le mouvement d'homogénéisation des droits de la fonction publique et du travail est aujourd'hui très profond. [..]

### **A. La réduction du champ de la spécificité**

Le statut de 1946 porte en lui une logique unitaire.

Tous les agents publics devraient être soumis à ce droit. Ce principe n'a jamais été appliqué, loin s'en faut, et de nombreux personnels de collectivité publique relèvent d'un régime de droit privé. La multiplication de ces personnels soumis au droit est un phénomène très significatif qui a vocation à se développer dans les prochaines années.

Le phénomène n'en est pas moins ancien, et il est parfaitement admis que le personnel d'une personne publique puisse relever du droit du travail. Ainsi, le Conseil d'État considère que le personnel du service public industriel et commercial est soumis au droit du travail à l'exception, pour ceux gérés par des personnes publiques, du directeur du service et de l'agent comptable (à condition qu'il ait la qualité de comptable public). Le mouvement s'est étendu au service public administratif. La chambre sociale de la Cour de cassation a par exemple admis que des employeurs publics, autres que l'État, puissent recourir à des contrats spéciaux du droit du travail, y compris pour pourvoir à des « emplois liés à [son] activité normale et permanente ».

Cela est en partie lié à la multiplication des contrats spéciaux du droit du travail comme les contrats emplois-jeunes, initiative emploi, etc. Le législateur a, en effet, permis aux personnes publiques de recourir à ces contrats qu'il a qualifiés expressément de contrats de droit privé. Ce mouvement n'est pas linéaire, puisqu'il a qualifié de contrats publics les contrats d'adjoint de sécurité. Néanmoins, le principe reste que « les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public, quel que soit leur emploi ». Cette règle n'a été posée qu'en 1996.

Cela démontre que le mouvement vers la privatisation du droit de la fonction publique n'est pas inéluctable. Les avantages du droit privé ont été évoqués plus haut. Son utilisation permettrait une optimisation des ressources humaines des collectivités publiques. [...]

### **B. La convergence des fonds**

Le droit du travail et le droit de la fonction publique s'influencent mutuellement et l'on peut établir l'existence de nombreuses règles communes. Le droit du travail a, par exemple, repris du droit de la fonction publique les règles applicables dans la procédure disciplinaire. [..]. De manière plus générale, le droit de la fonction publique a été très largement utilisé comme modèle pour assurer une meilleure protection des salariés du droit privé.

C'est néanmoins dans l'autre sens que le transfert apparaît plus important. On a pu ainsi parler de « privatisation », de « banalisation » ou encore de « travaillisation » du droit de la fonction publique. [...]

C'est à partir de 1973 que l'influence est plus marquée. Le Conseil d'État a en effet reconnu des principes généraux inspirés directement du Code du travail. Ces principes ont essentiellement eu pour objet d'assurer une meilleure protection des agents contractuels. [...]

Le législateur et le pouvoir réglementaire se réfèrent également au droit du travail dès lors qu'il s'agit de préciser le régime applicable aux fonctionnaires. [...] C'est un principe d'équivalence qui est dégagé. Il ne signifie pas banalisation du droit de la fonction publique dans la mesure où il ne doit être mis en jeu que « lorsque les nécessités propres du service public n'y font pas obstacle ». C'est la raison pour laquelle on peut dire que malgré le rapprochement indéniable entre les deux droits, la spécificité du droit de la fonction publique a vocation à perdurer.

## **II La persistance de la spécificité**

La privatisation du droit de la fonction publique n'équivaut pas à sa banalisation. C'est en réalité la logique unitaire et égalitaire du statut de 1946 qui est mise en cause. [..]

### **A. Une approche fonctionnelle**

Le statut de 1946 ne distingue pas les agents publics selon les missions qu'ils remplissent. Il tranchait ainsi un débat initié au tournant du XXe siècle entre partisans d'un champ d'application du particularisme réduit aux fonctionnaires investis d'une mission d'autorité et partisans d'une conception unitaire du droit de la fonction publique. [..]Le statut de 1946 n'a donc pas retenu cette distinction, mais le resserrement du champ d'application du particularisme du droit de la fonction publique apparaît finalement comme une manière de remettre au goût du jour une conception formelle de la fonction publique en lieu et place d'une conception purement organique. [...]

C'est néanmoins l'influence du droit communautaire qui paraît ici déterminante. Le traité de Rome exclut de manière explicite la liberté de circulation des travailleurs en ce qui concerne les «emplois dans l'administration publique » (art. 39, 5 4). Néanmoins, la CJCE donne une interprétation restrictive de cette exception. Ainsi, elle a précisé que l'exception de l'article 39, 5 4, concerne « les emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques ». Le droit communautaire ne conduit pas à l'effacement de la spécificité de l'emploi public. Au contraire, il permet d'en dégager la substance et de mettre à jour un contenu irréductible du particularisme.

### **B. Le contenu irréductible du particularisme**

Ainsi que l'a noté le Conseil d'État : « *Le fondement de la particularité est à rechercher dans ce qui est nécessaire à la puissance publique pour pouvoir exercer pleinement ses missions; qu'il s'agisse de ses responsabilités régaliennes classiques, en matière de sécurité, de défense, de justice, ou encore de contrôle et régulation, ou de la gestion des services publics, et pour que ces missions puissent être remplies dans le respect des exigences du service public (...)* »

La spécificité de l'emploi public est donc préservée dans la mesure où il relève d'une mission régalienne de l'État. En toute hypothèse, la privatisation massive des emplois publics ne conduit pas à la disparition de la spécificité de ceux-ci. [...]

Nicolas Sfez. Article publié dans « Les cahiers de la fonction publique » juillet 2007

## Différences entre les employés publics et les employés privés

Y a-t-il réellement des « valeurs de la fonction publique » ? Les fonctionnaires ont des responsabilités particulières. Ils exercent la puissance publique au nom du pays et dépensent l'argent public pour d'importants projets du gouvernement. Ils lèvent des impôts, pourchassent les criminels, protègent la population. Ils prennent aussi des décisions qui ont un impact sur les droits fondamentaux des citoyens. Ils doivent respecter et appliquer la loi. Tout ceci justifie-t-il un statut spécifique, dérogoratoire au droit commun ?

Les arguments pour et contre s'affrontent...

[...] **Les partisans de l'alignement entre le secteur public et le secteur privé et les tenants du maintien des différences entre les deux secteurs soulignent tous soit les disparités de valeurs, soit l'absence totale de disparités. Ils avancent ensuite des arguments et des explications pour établir pourquoi les fonctionnaires devraient ou ne devraient pas être différents.** [...]

Il est possible d'opérer une distinction parmi les États membres selon ceux qui estiment que les fonctionnaires appartiennent à une catégorie très spécifique de salariés. Ceux-ci devraient être traités différemment des autres personnels et même bénéficier d'un statut légal différent (la plupart du temps de droit public). D'autre part, certains États membres estiment eux que les fonctionnaires ne doivent pas être traités différemment et qu'ils appartiennent simplement à une autre catégorie dans l'ensemble des salariés. Les arguments en faveur du maintien d'un statut de service public spécifique différent de celui des contrats de travail ordinaires reposent souvent sur les affirmations qui suivent.

**Les partisans du maintien des différences entre les fonctionnaires et les salariés du secteur privé avancent l'argument selon lequel le travail dans la fonction publique est spécifique et, par nature, différent du travail effectué dans le secteur privé.**

Par conséquent, les fonctionnaires doivent être traités différemment car ils :

- sont dépositaires de pouvoirs et de responsabilités considérables ;
- élaborent des normes légales pour les citoyens ;
- ont une responsabilité en matière de leadership ;
- peuvent interférer directement dans les droits fondamentaux des citoyens, notamment dans le cas de la police ;
- sont financés et rétribués par des fonds publics pour des tâches effectuées au bénéfice de la population.

**Il en résulte pour les fonctionnaires des responsabilités spéciales vis-à-vis du public.** Ils exercent la puissance publique au nom du pays, ils dépensent l'argent public pour d'importants projets du gouvernement. Ils lèvent des impôts, ils pourchassent les criminels, ils protègent la population.

Ils prennent des décisions qui ont un impact sur les droits fondamentaux des citoyens, ils décident aussi en matière de santé publique et de protection contre les risques. Le niveau de pouvoir ou de responsabilité conféré à des fonctionnaires peut être vu comme exigeant l'imposition de devoirs, de droits et d'obligations spécifiques afin d'assumer correctement le pouvoir ou les responsabilités en question. Pour toutes ces missions importantes, il convient que les fonctionnaires remplissent leur rôle de manière adéquate, en agissant dans le respect de la loi, avec honnêteté et loyauté, sans chercher à acquérir des avantages personnels. Cela signifie en bref qu'ils doivent avoir une déontologie spécifique car l'exercice des missions publiques requiert de l'honnêteté et du leadership quant à certains principes (équité, égalité, non discrimination, impartialité, loyauté et neutralité).

L'expérience des anciens pays communistes a notamment montré que la fonction publique pouvait devenir un instrument pour une élite politique, et tous les employés publics doivent se conformer à une déontologie claire et précise pour éviter ce type de dérive.

Ces missions spécifiques requièrent aussi des conditions de travail spécifiques, et dans certains cas un statut légal spécifique ou qui attache le personnel concerné à l'État. Un tel statut reliant les personnes à un intérêt public concerne tout particulièrement les fonctionnaires qui participent directement à l'exercice de certains pouvoirs, qui interviennent dans les droits fondamentaux des citoyens, qui dépensent l'argent

public et qui sont en charge de la sauvegarde de l'intérêt général de l'État (ou d'autres autorités publiques). Il résulte de cet argument qu'il importe de définir clairement les catégories et les postes afférents.

Certains États membres l'ont fait pour le travail effectué dans les ministères, agences gouvernementales, tribunaux, commissariats, services d'incendie, secteur de la défense, etc.

Un autre argument de poids en faveur d'un statut spécifique, de conditions de travail particulières, de procédures de recrutement propres, de l'emploi à vie ou de contrats à durée indéterminée est de réduire autant que possible le risque d'une trop grande influence politique ou d'instabilité du gouvernement.

En dépit de ce que le grand public peut en penser, il est incontestable que les États membres avec un système relativement traditionnel de service public fonctionnent très bien. Presque aucune étude comparative actuelle sur les performances du secteur public ne peut prouver que les services publics réformés fonctionnent mieux que leurs équivalents traditionnels. En outre, les pays avec de fortes dépenses publiques ont pour la plupart de bons résultats économiques et une grande compétitivité.[..]

Les opposants à un statut de service public spécifique avancent l'argument selon lequel les tâches des fonctionnaires ne sont pas plus spécifiques et n'ont pas plus de valeur que celles effectuées dans le secteur privé. En outre, les personnes critiquant les services publics traditionnels soulignent les désavantages des systèmes de carrière historiques. Leurs arguments peuvent se résumer comme suit.

### **Premier argument**

Même si les tâches publiques sont spécifiques, cela ne requiert pas un statut de service public spécifique ou un statut contractuel légal spécifique. Par exemple, toute exigence spécifique peut aisément être reprise dans un contrat d'emploi ordinaire (qui repose souvent sur des conventions collectives).

### **Second argument**

Les termes «fonctions essentielles de l'État » et « sauvegarde de l'intérêt général » sont difficiles à interpréter. En outre, il n'est pas possible d'avancer l'argument selon lequel les fonctionnaires effectueraient des tâches plus importantes que les employés du secteur privé. En effet, les médecins, les salariés des entreprises chimiques, des centrales nucléaires, les agriculteurs, les personnels des banques et des entreprises de biotechnologies n'effectuent-ils pas des tâches d'intérêt public ?

### **Troisième argument**

De nombreuses tendances actuelles aux réformes révèlent un énorme paradoxe dans beaucoup d'États membres disposant de systèmes de carrière spécifiques. Dans ces pays, les processus et les conditions de travail ainsi que les structures organisationnelles sont différents dans les organismes privés et dans les organismes publics. Toutefois, il y a très peu d'éléments établissant que le comportement des employés publics soit différent de celui des salariés travaillant dans le secteur privé. En outre, les modèles de carrière traditionnels souffrent de beaucoup de défauts bien connus. Quel peut bien alors être l'avantage d'avoir des employés publics qui sont traités différemment des autres salariés ?

### **Quatrième argument**

Le service public est souvent perçu comme un appareil apolitique qui est censé être neutre dans la mise en oeuvre **des politiques gouvernementales**. Toutefois, de plus en plus de critiques du service public reconnaissent que ce modèle classique a été conçu dans un monde qui n'existe plus. Aujourd'hui, les services publics nationaux sont devenus bien plus complexes, et la séparation entre l'État et le secteur privé va en diminuant en raison de la création d'agences, de partenariats public-privé, d'organisation non gouvernementales quasi-autonomes, d'autorités externalisées et décentralisées, d'autorités d'inspection, etc. Par conséquent, la tendance générale est celle d'un mélange croissant du secteur public et du secteur privé, et l'administration se développe en gouvernance.

### **Cinquième argument**

Dans certains États membres, la constitution impose que les tâches de service public soient effectuées en général par des fonctionnaires jouissant d'un statut spécial. La réalité veut toutefois que ces pays emploient de plus en plus des employés contractuels.

Les éléments réunis jusqu'à présent suggèrent que ces employés ne travaillent pas différemment des fonctionnaires. Il devient dès lors de plus en plus difficile de justifier le fait que les fonctionnaires doivent être traités différemment. Ces employés doivent-ils vraiment être soumis à des obligations éthiques

spécifiques ? Ces personnes travailleraient-elles plus mal ou différemment si elles avaient un statut identique à celui des autres salariés ?

### **Sixième argument**

Aujourd'hui, de nombreux États membres sont également engagés dans un processus de modification des structures organisationnelles, ils introduisent davantage de mobilité, ils abolissent les structures de carrière et les principes d'ancienneté, et ils alignent les conditions et les schémas de travail sur ceux existant dans le secteur privé. En ce qui concerne le statut de service public, toutes ces évolutions sont suivies d'un processus qui part de la base, ce qui signifie que davantage d'employés publics se voient offrir un statut de droit privé, mais plutôt au niveau local et régional qu'au niveau central. Il en résulte que le nombre d'agents publics avec un statut spécifique est en baisse, et il n'y a actuellement que peu d'éléments indiquant une détérioration des services locaux en raison de ce changement de statut.

### **Septième argument**

**Les changements intervenus dans les services publics nationaux de nombreux États membres, ainsi que les réformes de la gestion des ressources humaines, sont aussi issus du fait, du moins en ce qui concerne la fonction publique, qu'il n'y a plus de véritable raison de considérer les fonctions publiques de l'État comme ayant une plus grande valeur que celles effectuées dans le secteur privé, de sorte que l'intérêt public ne bénéficie pas d'une plus grande valeur que l'intérêt privé.** Toutefois, cette conviction très répandue remet en question non seulement le système des carrières, mais aussi la justification traditionnelle pour un statut légal et une déontologie spécifiques aux fonctionnaires.

Lorsque l'état cesse de se placer au-dessus de la société et qu'il la côtoie, une relation spécifique entre les fonctionnaires et lui semble superflue. De plus, cela remet en cause le fait de recourir à des fonctionnaires relevant d'un statut légal spécifique, puisque la personne dont on a vraiment besoin serait un manager, un technicien, un employé de bureau, un conférencier, un spécialiste ou un secrétaire, tous devant respecter la loi (et les dispositions contractuelles) comme tout un chacun.

S'il est vrai que des fonctionnaires travaillent dans un but de maintenir l'ordre, de protéger les citoyens et de défendre la liberté, ils n'ont fait que choisir un métier différent de celui d'un employé de banque ou d'un site chimique et qui exerce une fonction de valeur équivalente (cette équivalence est un élément essentiel de la stabilité et du maintien du système social). Dès lors, un médecin ou un professeur travaillant dans un établissement privé exerce une fonction tout aussi importante qu'un fonctionnaire de police ou du service des impôts. En outre, il serait difficile d'expliquer pourquoi les professeurs dans un pays doivent avoir un statut de fonctionnaire avec une déontologie spécifique si dans d'autres pays ils assument leurs tâches correctement sans ce statut public.

### **Huitième argument**

Des différences structurelles et organisationnelles entre les emplois publics et privés ne sont pas importantes pour le maintien de normes déontologiques spécifiques ni pour l'exercice adéquat de fonctions publiques. Les éléments les plus importants pour mettre en place un service public efficace sont de bonnes conditions de travail, une culture administrative adéquate, l'ouverture, la fiabilité, l'honnêteté et le respect de la loi, etc. Par exemple, le très faible taux de corruption de la Suède semble justifier cette opinion selon laquelle les conditions de travail et la culture administrative sont plus importantes que des structures spécifiques et des questions de statut.

### **Neuvième argument**

Dans beaucoup d'États membres, les fonctionnaires coûtent plus cher que d'autres employés publics. En d'autres termes, et selon la nature des différents postes, il n'est pas nécessaire d'avoir un service public spécifique (au niveau organisationnel) ni de normes spécifiques à la fonction publique, c'est-à-dire que les normes éthiques pourraient être fixées et stipulées dans des contrats de travail individualisés. Par contre, des différences sont indispensables afin de garantir un comportement spécifique à la fonction publique.

De façon surprenante, nous ne disposons à ce jour que de très peu de connaissances, preuves empiriques et faits bien établis qui pourraient valider ou rejeter l'une des deux positions.

Christophe Demmke, chercheur. Extrait du rapport de la 44<sup>ème</sup> conférence européenne du réseau EUPAN juin 2007

# La sécurité de l'emploi, pourquoi ?

## Conséquences d'une abolition du statut.

On dit de manière usuelle que la sécurité de l'emploi est là pour protéger le fonctionnaire des pressions externes et que cette sécurité particulière est un puissant instrument de motivation à rejoindre la fonction publique. C'est en général ainsi qu'est expliquée la persistance de « l'emploi à vie » pour les fonctionnaires.

Cette explication, qui prévaut dans de nombreux pays développés, y compris dans ceux qui ont supprimé le « statut spécifique », a-t-elle une vraie valeur, et comment trancher ? Des chercheurs ont tenté de répondre à cette interrogation en analysant la situation en Géorgie, État américain qui a aboli le statut de service public. En supprimant l'emploi à vie, il visait à plus de souplesse, de réactivité et de mobilisation dans le cadre du changement. Surprise : les chercheurs n'ont constaté aucun des effets attendus, contractuels à durée courte et fonctionnaires semblant avoir des comportements très proches ...

### La sécurité de l'emploi et les pressions externes

Les auteurs qui se sont penchés sur l'administration publique ont longtemps suggéré que si celle-ci ne disposait pas d'un statut spécifique, d'une protection légale, de l'emploi à vie et de règles déontologiques particulières, nos sociétés seraient en proie à une terrible corruption (*furchfbarer Korruption* - Weber) et que cela serait préjudiciable à la capacité de l'État à réguler la société. C'est ainsi qu'en France, le Conseil d'État a formulé la conclusion suivante dans un rapport de 2003 : «*Le régime de la fonction publique ..., par les statuts successifs de 1946, 1959 et 1983, avait pour objectifs principaux d'instituer en France une fonction publique intègre, compétente et non politisée, c'est-à-dire loyale à l'égard des pouvoirs publics, tout en étant à l'abri des pressions politiques ou partisans. Ce résultat doit sans aucun doute être regardé comme atteint... »*

### La sécurité de l'emploi en tant qu'instrument de motivation

Un autre aspect de l'emploi public est le rôle de la sécurité de l'emploi en tant qu'instrument de motivation. Dans la plupart des États membres, la sécurité de l'emploi dans le secteur public est un élément de motivation important pour le recrutement et la stabilité des personnels. En Belgique par exemple, une large majorité des employés fédéraux indique travailler pour l'administration fédérale en raison notamment de la sécurité accrue de l'emploi (63%). Actuellement, la plupart des États membres est encore d'accord avec l'argument selon lequel la sécurité de l'emploi est importante, mais ils mentionnent aussi que cette sécurité ne peut être accrue que pour des fonctions et postes spécifiques.

Par conséquent, la sécurité de l'emploi semble être largement reconnue comme un facteur de motivation important. Cela s'inscrit aussi dans le prolongement de nombreuses études qui ont démontré les effets négatifs d'une insécurité de l'emploi. Au cours des dernières années, le traitement privilégié des employés publics en matière de sécurité de l'emploi et de régimes de sécurité sociale semble avoir été la cause de frustrations dans certains États membres.

Nombreux sont ceux qui estiment que les employés publics ne devraient pas bénéficier d'un traitement différent de celui des salariés du secteur privé. En outre, beaucoup pensent aussi que la sécurité de l'emploi (ou l'emploi garanti) n'améliorera pas les performances dans la mesure où les employés publics se sentent à l'abri du licenciement ou des sanctions en cas de résultats peu satisfaisants. [...]

### Conséquences d'une abolition du statut de service public

La privatisation du service public et le cas de la Géorgie (États-unis)

Que se passerait-il si un service public était supprimé et si les employés publics n'étaient plus différents de leurs homologues du secteur privé ? Y aurait-il une augmentation de la corruption, des manques à la déontologie, de la politisation, l'équité et le respect de la loi disparaîtraient-ils ? Jusqu'à présent, il n'y a que très peu de cas de privatisation de la fonction publique. Dans l'Union européenne, même la Suède a conservé certains principes du service public traditionnel, comme les exigences et obligations déontologiques pour les magistrats. Il convient donc d'examiner d'autres exemples.

Aux Etats-Unis, l'État de Géorgie a opéré une réforme radicale en 1996 qui, dans les faits, a éjecté tous les nouveaux employés du service traditionnel de carrière pour en faire des employés « à la demande ». Il s'est agi en fait moins d'une réforme que d'une élimination pure et simple de la fonction publique traditionnelle, qui visait explicitement à faciliter pour les agences gouvernementales le licenciement des employés qui ne respectaient pas les critères de performance standard ou qui ne coopéraient pas aux stratégies de mises en œuvre.

Cette réforme avait aussi pour objectif de décentraliser presque toutes les fonctions personnelles de base des offices centraux vers des agences autonomes, y compris les rémunérations, les recrutements et les sanctions. Une autre raison sous-tendant la réforme était que l'administration traditionnelle était perçue comme régulée à l'excès, trop centralisée, trop lente et manquant de dynamisme. A contrario, un modèle de société privée était lui vu comme apportant une plus grande efficacité, plus de flexibilité, ainsi que des mécanismes alternatifs pour la prestation de services.

« Nous avons affaire à un système inflexible et rigide, dépassé et qui doit être changé. Nous ne croyons pas que les employés publics doivent bénéficier de protections dont les employés privés sont dépourvus. Pourquoi l'administration devrait-elle être différente ? »

Des réformes similaires mais moins drastiques ont été adoptées en Floride, en Arizona, à Washington D.C. et au Texas.

Selon une étude réalisée par Walters, les résultats positifs de la réforme en Géorgie ont clairement été la réduction en temps des procédures de recrutement, de licenciement, de promotion et de réaffectation des tâches. D'autres études, principalement de Kellough et Nigro, portant sur les comportements des employés du cadre et hors cadre avec une relation de travail impliquant la possibilité d'un départ/licenciement à volonté « at will employment >>», ainsi qu'une étude de Sanders révèlent des vues mitigées (bien que beaucoup soient négatives) sur les réformes de Géorgie, suggérant que ces dernières n'ont pas été particulièrement efficaces.

Les études de Kellough et Nigro, notamment, révèlent quelques effets très intéressants et inattendus des réformes de l'État de Géorgie. Le premier est que «pour la plupart d'entre eux, ils ne sont pas convaincus du fait que la loi en question ait fait beaucoup pour améliorer les pratiques de gestion des ressources humaines ou les performances au niveau de l'agence ». Un second effet est que la réforme a produit davantage de résultats négatifs que de positifs. Et un troisième effet est que la coercition politique n'a pas augmenté de manière significative, et que le nombre de licenciement est toujours très faible.

On peut avancer deux hypothèses intéressantes à partir de ces conclusions. La première est que l'alignement des conditions de travail peut avoir des effets négatifs plutôt que positifs sur lesdites conditions, sur les performances et sur la motivation.

La deuxième est que cet alignement n'aboutit pas nécessairement à davantage d'insécurité pour les employés ni à davantage de pression politique. « Les prévisions selon lesquelles l'abolition de la protection des employés aurait un impact négatif significatif sur leur loyauté comparativement aux employés qui bénéficiaient de cette protection ne sont pas confortées par les conclusions. .. Il n'y a pas de différences significatives pour la plupart des questions examinées ici, qu'il s'agisse du souci exprimé pour l'agence, de la probabilité de changer de travail dans un avenir proche, de l'intérêt d'avoir une organisation représentant les employés, ou bien encore du dynamisme de l'encadrement des managers »

Christophe Demmke, chercheur. Extrait du rapport de la 44<sup>ème</sup> conférence européenne du réseau EUPAN juin 2007

# Gestion des ressources humaines et modernisation

La gestion des ressources humaines de l'État est au cœur des démarches de modernisation des administrations. Elle est au centre des réflexions engagées par le gouvernement sur les valeurs, les missions et les métiers du service public 2007 mais également d'autres chantiers initiés en 2007. Elle est en effet, l'un des éléments clefs des différents chantiers liés à la démarche de révision générale des politiques publiques (RGPP). À la fois objet et levier du changement, la GRH doit aujourd'hui faire face à de nouveaux enjeux. L'élaboration du répertoire interministériel des métiers, la déclinaison des répertoires au niveau de chaque ministère, l'application de la loi sur la mobilité et la coordination interministérielle d'une nouvelle politique de GRH publique et sa professionnalisation sont autant d'outils indispensables pour atteindre les objectifs assignés aux grandes réformes en cours.

## Les nouveaux enjeux de la GRH

**Le premier enjeu aujourd'hui de la GRH est de concilier une gestion économique de la masse salariale et une politique de rémunération motivante pour les agents. [...]**

**Le deuxième enjeu concerne les départs massifs à la retraite dus au « Papy Boom ». Longtemps présentés comme un risque, ces départs à la retraite -de l'ordre de 65 000 par an pour l'État -sont aujourd'hui** considérés comme une opportunité démographique. Le gouvernement a ainsi fixé pour objectif le non- remplacement d'un fonctionnaire sur deux et a décidé un retour, pour les agents, de 50 % des économies réalisées. Il faudra cependant gérer la diminution globale des effectifs de l'État en veillant dans le même temps à rendre la fonction publique attractive dans un marché du travail concurrentiel où se feront jour des difficultés de recrutement.

**Le troisième enjeu concerne le changement des méthodes d'ajustement des ressources humaines aux besoins en emplois.** Avec l'ordonnance budgétaire de 1959 et dans le contexte d'une croissance des effectifs de la fonction publique, les ajustements étaient effectués dans un cadre ministériel à l'aide principalement des mesures nouvelles et des recrutements de nouveaux agents, c'est-à-dire par les « flux entrants ». Ce n'est plus possible aujourd'hui compte tenu :

- des nouvelles règles budgétaires qui, avec la justification des dépenses au premier euro, reposent non plus sur les mesures nouvelles mais sur la performance des dépenses engagées ;
- de la contrainte que fait peser sur les recrutements, la règle du non remplacement d'un départ à la retraite sur 2,
- des décisions de réallocation des moyens qui seront prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

L'ajustement des ressources humaines aux besoins en emplois nécessitera donc des redéploiements à l'intérieur des services, des ministères mais aussi entre ministères.

## De nouvelles modalités d'allocation des ressources humaines

Le processus d'adaptation des ressources humaines aux emplois est par essence un processus de changement qui nécessite d'être conduit dans la durée en fonction d'une cible prévisionnelle

C'est l'objet même de la GPEEC qui utilise des emplois et des compétences pour identifier tout d'abord de façon très concrète et précise les besoins en emplois des services. Dès lors, la démarche métier devient un élément structurant de la GRH. Un pas important a d'ailleurs été franchi en 2006 avec l'élaboration du Répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME), qui permet d'identifier les emplois de l'État et les compétences associées. Ce répertoire permettant une lecture commune et interministérielle est peu à peu complété par des répertoires des ministères, nécessairement plus détaillés et « contextualisés », qui servent à la gestion ministérielle des ressources humaines. Le directeur des ressources humaines doit ensuite s'interroger sur les viviers de recrutement (identifiés en corps et grades) correspondant aux emplois

nécessaires à ses services. Il doit enfin mobiliser l'ensemble des actions RH (évaluation, formation, recrutement, mutation, promotion, rémunération, action sociale...) dans le cadre d'un plan pluriannuel. Aucune adaptation ne serait cependant possible aujourd'hui dans un contexte de diminution des effectifs sans mobilité des agents pour les affecter sur les postes répondant aux besoins prévisionnels des services.

[...] L'objectif de favoriser la mobilité choisie devient donc désormais stratégique pour la GRH. Seul, en effet, un volume suffisant de mobilité répondant aux besoins des agents et des services (dans une logique gagnant- gagnant) permettra de diminuer le nombre de mobilités subies. Or, sur le sujet clé de la mobilité, force est de constater que le taux actuel est insuffisant et qu'il révèle l'existence d'une très grande rigidité ayant pour causes trois séries de facteurs :

- le cadre statutaire et les règles juridiques et indemnitaires ;
- le management et la culture professionnelle verticale des corps ;
- les difficultés matérielles et sociales (le coût de la mobilité, l'emploi des conjoints...). [ . . ]

Mais, au-delà des freins statutaires, indemnitaires et des outils, il faut développer une véritable culture de la mobilité et faire en sorte que la mobilité devienne un atout pour la carrière et non pas une entrave. C'est le chantier important de la gestion personnalisée des agents qui implique très directement le management.

## **La gestion personnalisée**

**La gestion personnalisée vise à tirer le meilleur de chaque agent. Mais la simplicité de l'objectif ne doit pas cacher le haut degré de professionnalisation des métiers concourant à cette gestion.** Certains ministères comme le ministère de l'Écologie et du Développement durable, le ministère de la Défense ou encore le ministère de l'Intérieur ont ainsi investi dans les nouveaux métiers de l'accompagnement individualisé des agents. Prenant appui sur ces expériences, il est nécessaire de développer dans les administrations des cellules « parcours professionnels et mobilité ». Elles ont une double mission : la première est d'aider les services à définir leurs besoins en compétences, à constituer des viviers métiers, à repérer les agents à potentiel et à prendre en charge les agents en difficulté ; leur deuxième mission est de conseiller l'agent tout au long de sa carrière, de valoriser son parcours, d'orienter son projet professionnel et, parfois, d'assister les agents en situation délicate.

Ce travail sur les parcours professionnels ne peut être fait sans utiliser de façon très active l'évaluation, les entretiens et bilans de carrière et la formation tout au long de la vie. [ . . ]

En complément de l'évaluation, les entretiens et bilans de carrière prévus par la loi du 2 février 2007 permettent de consacrer avec chaque agent un temps pour faire une analyse approfondie de sa carrière et de ses compétences.

L'évaluation et les bilans professionnels sont aussi des moments privilégiés pour intégrer la formation dans les étapes du parcours professionnel. La formation, et notamment la formation continue, doit être en effet considérée comme un investissement individuel destiné à accroître le potentiel de compétences de l'agent. [ . . ]

Pour agir de façon active sur les carrières et les parcours professionnels, les pratiques de gestion doivent prendre appui sur les systèmes de reconnaissance par la carrière et par la rémunération.

## La professionnalisation de la GRH

**Pour passer d'une gestion administrative des agents à une gestion personnalisée des compétences, il faudra implanter les nouveaux métiers de la GRH dans tous les services et, pour cela, attirer et former les agents qui occuperont ces emplois.** Consciente de l'enjeu, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) s'est engagée dans un projet ayant pour objectif d'améliorer la formation des agents qui travaillent, au sein des différents ministères, dans les différents secteurs de la gestion des ressources humaines (recrutement, GPEEC, gestion de carrière, formation, action sanitaire et sociale). Ce projet s'appelle « l'École de la GRH » et, contrairement à ce que pourrait laisser croire sa dénomination, il s'agit non pas d'une nouvelle structure, mais d'un réseau interministériel. Créée en mars 2007, l'École de la GRH a engagé trois chantiers qui répondent chacun à des enjeux stratégiques différents [...].

La professionnalisation des métiers de la GRH requiert également des systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) de qualité. À cette fin, de nombreux investissements sont effectués par les ministères, et la DGAFP a initié un mouvement de convergence des différents systèmes d'information des ministères autour d'un noyau commun de référentiels et de nomenclatures partagés. Ces systèmes d'information permettront aussi de mieux piloter l'ensemble de la fonction publique. [...]

Les contraintes budgétaires et de performance obligent les employeurs publics à redéfinir profondément les objectifs et l'organisation de la gestion des ressources humaines. **Cette mutation est essentielle pour les agents et les services. Elle doit permettre de placer l'agent au centre de la GRH en valorisant son potentiel. Pour cette gestion personnalisée, il faut savoir investir rapidement dans les nouveaux métiers de la GRH, utiliser des modalités de gestion innovantes et piloter le changement en associant les partenaires sociaux dans le cadre d'un dialogue social enrichi et renouvelé.** Cette dynamique, déjà engagée par les ministères, sera consolidée et renforcée par la prochaine rénovation des règles de la fonction publique.

Marie Anne Lévêque et Philippe Clergeot. Article publié dans la revue « Regards sur l'actualité » Janvier 2008

## La fonction publique mérite une refondation

Jean-Ludovic Silicani, conseiller d'État, rapporteur de la conférence sur les valeurs ouverte le 1<sup>er</sup> octobre 2007, a rédigé le *Livre Blanc sur l'avenir de la fonction publique*, rendu public en avril 2008. A travers des propos recueillis par Rémi Schwartz, il énonce ici les grands principes qui sous-tendent sa réflexion.

**Mon premier objectif a été d'être clairvoyant**, de dénouer le fil de la complexité, d'écouter tous les avis, favorables ou défavorables, de les restituer, d'en analyser les motifs profonds et d'envisager toutes les solutions possibles[...].

Le second principe qui a guidé ma réflexion est le pragmatisme. Il aurait été irresponsable que ce livre blanc soit un livre à charge, même s'il sera perçu par certains comme critique, ou qu'il propose une fonction publique pure et parfaite, ignorant son visage actuel, ses sensibilités, sociales notamment, et qu'il soit ainsi impossible à mettre en oeuvre.

### Les axes majeurs de la réforme proposée

La réforme de la fonction publique que je propose consiste tout d'abord à redonner à la notion d'emploi, c'est-à-dire aux besoins fonctionnels de l'employeur public, du service public et, au-delà, de la collectivité nationale, la place qui doit être la sienne dans une fonction publique de carrière fondée sur la distinction du grade et de l'emploi. **La finalité de la fonction publique, c'est la bonne « production » du service public, aussi bien en termes de qualité de prestation que de coût.** Dès lors, la place excessive faite actuellement au grade, c'est-à-dire au corps auquel appartient un agent, en raison d'un concours réussi il y a parfois plusieurs dizaines d'années, doit être reconsidérée. J'invite à rééquilibrer les deux éléments : d'une part, en remplaçant les actuels quelques 700 corps par une cinquantaine de cadres statutaires qui ne soient plus attachés à un ministère particulier mais à des familles de métiers que l'on peut exercer dans la plupart des administrations, et, d'autre part, en liant bien davantage rémunérations et promotions à la valeur professionnelle des agents ainsi qu'à leur parcours fonctionnel.

**Le second axe majeur consiste à clarifier la place du contrat dans la fonction publique.** Si je reste convaincu qu'une fonction publique rénovée comme je la propose est le meilleur système de ressources humaines à la fois pour répondre aux valeurs républicaines, professionnelles et humaines que les Français attendent d'elle, mais aussi en termes d'efficacité, je suis également convaincu que la fonction publique trouvera son dynamisme et sa richesse dans la diversité de ses voies de recrutement.

Dès lors, je propose de donner une véritable place au contrat, mais à un vrai contrat, c'est-à-dire au contrat de droit commun, qui ne soit plus dérogatoire mais complémentaire par rapport au statut. Je propose aussi que les partenaires sociaux déterminent, dans chaque administration, dans le cadre d'accords collectifs ayant force obligatoire, « l'espace contractuel », en fonction des besoins.

### Préservation du principe de neutralité de la personne publique et de ses agents

Ce principe qui a conduit à donner à ces derniers des garanties statutaires pour les protéger des interférences politiques, doit être préservé. « il doit l'être pour les fonctionnaires mais aussi pour les contractuels, y compris s'ils relèvent du droit privé : le livre blanc propose, d'ailleurs, que les 'droits et obligations' s'appliquent à tous les agents des collectivités publiques quel que soit leur régime juridique.

### Spécificité du service public et non de l'emploi public

C'est le service public qui est spécifique. C'est une évidence que le livre blanc rappelle et décrit. La question est donc plutôt : pour assumer ces missions si particulières, faut-il nécessairement un statut spécifique ? [...] Je crois que dans de nombreux cas, le fait de disposer d'un statut spécifique peut aider, voire même constituer la meilleure réponse, pour assurer une mission de service public. L'agent, titulaire d'un grade, a plus de garanties et de perspectives, il est donc plus motivé, et l'employeur public, qui dispose de l'emploi, a plus de liberté qu'un employeur privé; encore faut-il qu'il l'utilise. **Je crois aussi que l'emploi public ne doit pas constituer un monde hermétique : c'est un des motifs de la nécessité d'un véritable « espace contractuel » au sein de l'emploi public.**

**Il est donc devenu urgent de procéder à cette refondation : elle est vitale pour l'avenir des services publics.**

Jean Luc Silicani. Article publié dans la revue « Les cahiers de la fonction publique » mai 2008