

ISSN 2267-9049

LES CAHIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE



INTERVIEW

FABRICE MELLERAY,
professeur de droit public
à l'université Paris I
Panthéon-Sorbonne

DOSSIER

L'AVENIR DE LA FONCTION PUBLIQUE

FOCUS

34 FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE

44 ÉDUCATION NATIONALE
ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

52 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ



La modernisation de la fonction publique « à la française » ne pourra se limiter à la gestion de la contrainte budgétaire, la diminution des effectifs et la mise sous tension de la haute fonction publique. Elle suppose une action cohérente reposant sur une vision d'ensemble.



Par **MATTIAS GUYOMAR**
Conseiller d'État
Professeur associé à l'université Paris II
Secrétaire général de l'Institut français
des sciences administratives (IFSA)

La gestion et l'avenir de la fonction publique constituent un enjeu majeur du quinquennat qui débute. Naturellement en raison de son importance pratique : les trois versants de la fonction publique rassemblent près de 20 % de la population active soit environ 5,4 millions d'agents publics, titulaires et contractuels. Mais aussi et surtout parce que la fonction publique constitue en France un ressort puissant du pacte républicain, bras armé du service public et levier efficace du principe d'égalité.

Les dix années qui viennent de s'écouler n'ont pas donné lieu au « big bang » statutaire bien souvent annoncé, en dépit des pistes d'évolutions proposées par les rapports Silicani¹ de 2008 et Pêcheur² de 2013. La modernisation de la fonction publique « à la française » ne pourra se limiter à la gestion de la contrainte budgétaire, la diminution des effectifs et la mise sous tension de la haute fonction publique. Elle suppose une action cohérente reposant sur une vision d'ensemble. Le moment est bien venu de consacrer le dossier du mois à l'avenir de la fonction publique. La revue accueille à cette occasion une partie des actes du colloque, organisé en novembre 2016, consacré « aux fonctions publiques en changement ». Cette manifestation, qui avait pour ambition de « penser les enjeux et défis de la fonction publique et d'y préparer les hauts fonctionnaires », est le fruit de la première collaboration entre les trois écoles de service public que sont l'ENA, l'INET³ et l'EHESP⁴. Elle témoigne de ce qu'au-delà des spécificités des trois versants de la fonction publique, les éléments d'unité du statut sont essentiels et que les enjeux d'aujourd'hui et de demain sont communs. Les réflexions et échanges consacrés à la nouvelle géographie de l'action publique (rationalisation et coopération), à la diversification des parcours et des compétences et aux nouvelles attentes managériales et déontologiques en attestent. La transition numérique, les attentes croissantes des citoyens et des usagers, les exigences accrues en matière d'impartialité et de prévention contre les conflits d'intérêts, pour partie satisfaites par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, impliquent de repenser sinon le cadre statutaire du moins les conditions de sa mise en œuvre. Ainsi que le souligne Thierry Le Goff, directeur général de l'administration et de la fonction publique dans la conclusion de ce colloque, « se pose l'efficacité du service rendu et de l'exemplarité ».

Le professeur Fabrice Melleray, dont la 4^e édition du remarquable manuel de droit de la fonction publique fait l'objet d'une recension dans notre rubrique « À Lire », a accepté de nous accorder une interview pour ouvrir le dossier. Il y revient sur le bilan des deux précédents quinquennats et se livre à un pronostic fort stimulant sur les réformes qui pourraient marquer celui qui commence. Il y souligne notamment l'aspect crucial de la question de la retraite des fonctionnaires.

Le dossier thématique s'enrichit également d'une contribution de l'association FP21 qui regroupe, depuis février 2017, des jeunes fonctionnaires soucieux de promouvoir les valeurs de la fonction publique grâce à la modernisation des pratiques et à la valorisation des initiatives innovantes. La revue accueille en outre les témoignages de Pascal Fortoul, président de l'ADGCF et de d'Emmanuel Grégoire⁵, responsable des ressources humaines à la mairie de Paris.

Dans un article consacré à « la crise de l'esprit de service public »⁶, Alain Supiot caractérisait l'agent public par un rapport de dignité vis-à-vis du pouvoir, de sérénité vis-à-vis de l'argent et de continuité vis-à-vis du temps. Ces caractéristiques tenaient au modèle de fonction publique de « structure fermée », pérennisé par le compromis de 1946 et réaffirmé en 1983. La nécessité d'adapter le management public, d'introduire plus de souplesse dans la gestion des carrières et de développer le dialogue social afin de mieux associer les agents à la conduite du changement ne doit pas se faire au prix du sacrifice de ces singularités emblématiques du modèle français de fonction publique.

¹ J.-L. Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, La Documentation française, 17 avr. 2008.

² B. Pêcheur, *Rapport à Monsieur le Premier ministre sur la fonction publique*, La Documentation française, nov. 2013.

³ Institut national des études territoriales (INET).

⁴ École des Hautes études en santé publique (EHESP).

⁵ Adjoint à la maire de Paris en charge des ressources humaines, des services publics et de la modernisation de l'administration.

⁶ Journée d'étude, *Les relations de travail dans les services publics*, 5 juin 1989, sous la présidence de Pierre Laroque, président de section honoraire du Conseil d'État, p. 777.



LES CAHIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE
Mensuel créé en 1982

COMITÉ DE RÉDACTION
Président : *Mattias Guyomar*
Conseillère : *Christine Szymankiewicz*
Membres : *Marie Gautier-Melleray,*
Mathieu Lhériteau, Philippe Marin

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION
Pierre-Marie Lehucher

**DIRECTRICE DE L'ACTIVITÉ
OUVRAGES ET CONTENUS**
Émilie Martin
emilie.martin@berger-levrault.com

RÉDACTEUR EN CHEF
Julien Nessi
julien.nessi@berger-levrault.com

**COORDINATRICE SECRÉTARIAT
ÉDITORIAL ET PRÉPRESSE**
Nathalie Veuillotte
nathalie.veuillotte@berger-levrault.com

MAQUETTE ET MISE EN PAGE
Isabelle Eveno

IMPRESSION
Socosprint imprimeurs
36 route d'Archettes, 88 000 Épinal

ABONNEMENT (2017)
Revue mensuelle - 11 numéros par an
Prix de l'abonnement annuel :
240 € TTC - 235,06 € HT
Prix au numéro :
30 € TTC - 28,44 € HT

SERVICE RELATION CLIENT
0 820 35 35 35
(service 0,20 €/ min. + prix appel)
64 rue Jean Rostand, 31 670 Labège

Les Cahiers de la fonction publique
sont édités par **Berger-Levrault**,
SA au capital de 12 531 365 €,
locataire gérant Intuitive,
RCS Nanterre 755 800 646
892 rue Yves Kermen,
92 100 Boulogne-Billancourt

DÉPÔT LÉGAL : SEPTEMBRE 2017
CPPAP : 1117 T 82374
ISSN : 0753-4418
© Berger-Levrault, 2017

L'autorisation d'effectuer des reproductions
par reprographie doit être obtenue auprès du
Centre français d'exploitation du droit de copie
(CFC - 20 rue des Grands Augustins, 75 006 Paris,
Tél. : 01 44 07 47 70, Fax : 01 46 34 67 19).

1 **EDITORIAL** par *Mattias Guyomar*

ACTUALITÉS

4 **ACTUALITÉS**

7 **À LIRE**

DOSSIER

9 **L'AVENIR DE LA FONCTION PUBLIQUE**

INTERVIEW

10 **FABRICE MELLERAY : « LE BIG BANG STATUTAIRE
DE LA FONCTION PUBLIQUE N'A PAS EU LIEU »**

LA NOUVELLE GÉOGRAPHIE DE L'ACTION PUBLIQUE

12 Interventions de *Claude d'Harcourt, Laurent de Jekhowsky et Simon Munsch*

DIVERSIFICATION DES PARCOURS ET DES COMPÉTENCES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

16 Interventions de *Paul Pény, Béatrice Mérand et François-Xavier Schweyer*

LES AGENTS PUBLICS FACE À DE NOUVELLES ATTENTES MANAGÉRIALES ET DÉONTOLOGIQUES

20 Interventions de *Thierry Bert, Christian Vigouroux et Mylène Jacquot*

RÉINVENTER LA FONCTION PUBLIQUE, UN ENJEU MAJEUR

24 Intervention de *Thierry Le Goff*

POUR UNE FONCTION PUBLIQUE ANCRÉE DANS LE XXI^E SIÈCLE

26 Par *Emilie Agnoux, Ulric de la Batut, Marion Fischer et Giulia Reboa*

INTERVIEW

29 **PASCAL FORTOUL :**
**« L'INTERCOMMUNALITÉ PEUT CONTRIBUER
À FAIRE ÉVOLUER LE STATUT DE LA FPT »**

TRIBUNE

31 **LES DÉFIS DE LA MODERNISATION DU DIALOGUE SOCIAL**
Par *Emmanuel Grégoire*

FOCUS

34 FOCUS FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE

LE FINANCEMENT PARTICIPATIF, NOUVEL OUTIL AU SERVICE DES COLLECTIVITÉS LOCALES ?

35 Par Laura Brimont

LA RÉVOLUTION DU MARKETING TERRITORIAL

40 Par Vincent Gollain

44 FOCUS ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

L'ÉDUCATION PRIORITAIRE, UNE POLITIQUE SCOLAIRE EMBLÉMATIQUE ?

45 ENTRE BILAN ET PERSPECTIVES
Par Aziz Jellab

PROSPECTIVE DE L'ÉDUCATION : GRANDS ENJEUX ET PERSPECTIVES AU COURS DES VINGT PROCHAINES ANNÉES

49 Par Alain Michel

52 FOCUS FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

VERS UNE FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE INCLUSIVE ?

53 Par Dominique Loison

MGEN : 70 ANS D'ACTION ET D'INNOVATION AU SERVICE DE LA SANTÉ POUR TOUS

58 Par Éric Chenut et Arnaud Flanquart

SOMMAIRE

NUMÉRO 377 | JUIN | 2017

ACTUALITÉ JURIDIQUE

63 LOIS ET RÈGLEMENTS

67 JURISPRUDENCE

LE DOCUMENT DU MOIS

74 DÉCIDER EN 2017 : LE TEMPS D'UNE DÉMOCRATIE « COOPÉRATIVE »

ADMINISTRATIONS ET SERVICES PUBLICS

VERS UNE CONSULTATION DES AGENTS PUBLICS

Ministre de l'Action et des Comptes publics, mais aussi de la fonction publique, Gérard Darmanin s'est adressé le 23 juin 2017 à l'ensemble des agents publics en annonçant une large consultation envisagée par le Gouvernement pour dessiner le visage et les contours des services publics d'aujourd'hui et de demain. « Qui sait mieux que vous les évolutions souhaitables de nos missions, les absurdités du quotidien administratif à lever, les besoins spécifiques des territoires à satisfaire ? Cette réflexion je souhaite l'avoir également avec vos représentants. »

Le ministre a tenu à rencontrer l'ensemble des organisations syndicales représentatives de la fonction publique d'État, de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière qu'il entend revoir régulièrement, pour instaurer avec elles un dialogue social permanent et de qualité.

« Nous devons nous atteler, ensemble, aux grands défis qui sont ceux de la France. Nous devons veiller à limiter la dépense publique, car il en va de la crédibilité et de la souveraineté de notre pays. Nous devons moderniser nos administrations. Mais nous le ferons dans le respect des valeurs du service public et des agents de la fonction publique, sans perdre de vue le rôle primordial que vous exercez, notamment auprès des plus fragiles de nos concitoyens. »

Le ministre s'est rendu le lundi 25 juin à l'École nationale des douanes à Tourcoing, pour célébrer la clôture de la 69^e session des inspecteurs-élèves des douanes. L'effectif initial de 100 inspecteurs a été porté à 150 au titre des recrutements supplémentaires accordés à la douane pour renforcer son action de protection de notre territoire et de nos concitoyens.

NOMINATION DANS LES CABINETS MINISTÉRIELS

Publié au *Journal officiel* du 18 juin, l'arrêté du 15 mai 2017 relatif à la composition du cabinet du président de la République a retenu l'attention par son caractère « massif ». Édouard Philippe, Premier ministre, a nommé à son cabinet que dirige Benoît Ribadeau-Dumas, au Pôle budget, fonction publique, réforme de l'État une conseillère (chef de pôle), Aurélia Lecourtier-Gegout ; elle-même assistée par une conseillère technique fonction publique,

réforme de l'État, Marianne Lucidi, à compter du 26 juin 2017.

PÉRIMÈTRE DU MINISTÈRE « DES ARMÉES »

Des sénateurs s'étant inquiétés de la nouvelle appellation du ministère, la ministre a expliqué le nouvel intitulé¹ en rappelant que par décret du 17 mai 2017 fixant la composition du Gouvernement, le président de la République avait nommé, sur proposition du Premier ministre, une ministre « des armées ». Cette nouvelle dénomination visait à marquer le fait que des hommes et des femmes, civils et militaires, sont au service de la nation et que la défense de notre pays se joue également à l'extérieur de ses frontières. Ce changement de dénomination n'emporte aucun rétrécissement du champ d'action du ministère. En effet, le ministère des Armées exerce toutes les attributions précédemment dévolues au ministre de la Défense, telles que définies par le Code de la défense. Le décret n° 2017-1073 du 24 mai 2017 prévoit également que la ministre des Armées est chargée de la politique du Gouvernement à l'égard des rapatriés. En conséquence, le ministère des Armées exercera bien les missions précédemment confiées par délégation au secrétaire d'État chargé des anciens combattants et de la mémoire. Le champ d'action du ministère et ses attributions ne sont nullement affectés par le changement de sa dénomination.

SOLDE STRUCTUREL DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est chargé d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement et de vérifier la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens de la France. Organisme indépendant du Gouvernement et du Parlement, il est placé auprès de la Cour des comptes et présidé par son Premier président.

Le Haut Conseil a adopté, le 12 juin 2017, un avis sur le sujet toujours sensible du solde structurel des administrations publiques, tel que figurant dans le projet de loi de règlement de 2016. Le déficit public nominal s'est établi à 3,4 points de PIB en 2016 contre 3,6 points dans la loi de programmation des finances publiques de décembre 2014. Le Haut Conseil constate que le déficit structurel estimé pour 2016 (1,7 point de PIB) avec les hypothèses de la loi de programmation était en ligne avec la prévision retenue dans cette loi (1,8 point de PIB).

Il considère toutefois que la loi de programmation de 2014 ne fournit plus un cadre pertinent pour une juste appréciation de la trajectoire des finances publiques, notamment parce que les hypothèses de PIB potentiel et d'écart de production retenues dans cette loi sont désormais peu vraisemblables.

La surestimation de l'écart de production dans les programmes de stabilité et les cadrages financiers des lois de finances depuis 2015 accroît artificiellement la composante conjoncturelle du déficit, ce qui conduit mécaniquement à diminuer l'estimation du déficit structurel. Celui-ci, et donc l'effort à réaliser pour ramener les finances publiques à l'équilibre à moyen terme, se trouve ainsi minoré.

Le Haut Conseil a considéré que, dans la situation actuelle des finances publiques de la France, une place plus grande devait être donnée dans l'appréciation à l'effort structurel et plus particulièrement à l'effort en dépense. Dans la perspective de la prochaine loi de programmation, le Haut Conseil a souligné la nécessité que cette nouvelle loi fixe des ajustements structurels annuels en cohérence avec les règles auxquelles la France a souscrit dans le cadre du Pacte budgétaire européen.

Pour le Haut Conseil, cette loi devrait par ailleurs retenir des hypothèses d'écart de production et de croissance potentielle réalistes tenant compte des estimations réalisées par les institutions et organismes extérieurs. Ces hypothèses d'écart de production et de croissance potentielle doivent aussi pouvoir être actualisées si nécessaire au cours de la période couverte par la loi de programmation.

¹ JO Sénat, 22 juin 2017, p. 2029.

FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT

RENFORCEMENT DES POUVOIRS DES PRÉFETS POUR LUTTER CONTRE LE TERRORISME

En même temps qu'un autre projet proroge le régime juridique de l'état d'urgence, un second projet de loi renforçant la sécurité intérieure a été adopté par le Conseil des ministres du 22 juin.

Ce projet renforce notamment les pouvoirs des préfets. D'abord pour leur permettre d'instaurer des périmètres de protection sur le modèle des « zones de protection ou de sécurité » de l'état d'urgence (il s'agit de lieux ou d'événements soumis à un risque d'actes de terrorisme à

raison de leur nature même ou de l'ampleur de leur fréquentation, qui en font des cibles privilégiées). Le préfet pourra procéder à la fermeture administrative, pour une durée ne pouvant excéder six mois, des lieux de culte pour apologie ou provocation au terrorisme. Par ailleurs, il pourra faire procéder, sur autorisation du juge, à une visite de tout lieu pour lequel il existe des raisons sérieuses de penser qu'il est fréquenté par une personne suspectée de terrorisme. Cette visite peut s'accompagner de la saisie de documents, objets ou données qui s'y trouvent.

Par ailleurs, le projet de loi étend les possibilités de contrôle dans les zones frontalières y compris autour des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international, afin de mieux contrôler l'immigration et prévenir les actes de terrorisme. Ces contrôles pourront être effectués dans une bande de vingt kilomètres le long des frontières intérieures, ainsi que dans les zones accessibles au public des ports, des aéroports et des gares ferroviaires et routières ouverts au trafic international.

Dans son avis du 15 juin 2017 sur le projet de loi prorogeant l'application de la loi relative à l'état d'urgence, le Conseil d'État s'est penché sur les prolongations répétées de cette application. Il a relevé que le Gouvernement lui-même avait souligné dans l'exposé des motifs du projet de loi que plusieurs mesures permanentes de ce texte visaient à prévenir de manière plus efficace les actes de terrorisme – protection de lieux et d'événements soumis à un tel risque, fermeture temporaire de lieux de culte, surveillance des personnes, visites et saisies – ; elles devraient permettre « une sortie maîtrisée de l'état d'urgence » et qu'il pourra y être mis fin par décret en Conseil des ministres avant le terme de la prorogation si la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme est publiée avant cette date.

Pour le Conseil d'État, les menaces durables ou permanentes pourront être traitées dans le cadre du droit commun :

- par les instruments juridiques de la lutte contre le terrorisme, significativement renforcés par les lois adoptées ces dernières années dans le domaine du renseignement, de la police administrative et de la procédure pénale, complétés par les mesures mentionnées ci-dessus ;
- et, avec l'expérience acquise, par la mobilisation, l'organisation des services et moyens de sécurité de l'État, civils et militaires, l'action de la justice pénale et la conduite des politiques publiques dans les domaines de la sécurité publique, de la défense, de l'éducation, de l'intégration et de la coopération internationale.

Le 15 juin 2017, le ministre de l'Action et des Comptes publics a nommé membres de la commission de recours du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État : M. Emmanuel

Bouyer, adjoint à la sous-directrice de la gestion des carrières et de la rémunération du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, en qualité de membre titulaire représentant l'administration, en remplacement de M^{me} Isabelle Braune-Lemaire ; M^{me} Stéphanie Frugere, inspecteur en chef de la santé publique vétérinaire du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, en qualité de membre suppléant représentant l'administration, en remplacement de M. Patrice Chazal ; M^{me} Stéphanie Mork, sous-directrice des ressources humaines dans les services du Premier ministre, en qualité de membre suppléant représentant l'administration, en remplacement de M. Pascal Chiron et M. Didier Bussone, représentant du syndicat UFSE-CGT, en qualité de membre suppléant représentant du personnel, en remplacement de M. Patrick Guichard.

ÉDUCATION

DES CHANGEMENTS À LA RENTRÉE

Communication remarquée des nouveaux ministres de l'Éducation nationale, Jean-Michel Blanquer, de la ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, Frédérique Vidal, sur la prochaine rentrée scolaire et universitaire. Ainsi, 2 500 classes de cours préparatoire des réseaux d'éducation prioritaire renforcé (REP+) seront dédoublées ; l'enjeu étant d'agir au plus tôt contre la difficulté scolaire.

La réforme du collège doit être assouplie pour permettre aux équipes des établissements de choisir les parcours spécifiques qu'ils veulent créer. Les classes bilangues sont rétablies et l'enseignement du latin et du grec est valorisé. Le dispositif « Devoirs faits » commencera au collège à compter des vacances d'automne et proposera aux élèves volontaires un accompagnement gratuit après la classe à l'école. Enfin, l'organisation des rythmes scolaires est assouplie pour offrir des libertés nouvelles aux acteurs de terrain. Le champ des dérogations est étendu en ouvrant la possibilité d'un passage à la semaine de quatre jours, là où des consensus locaux émergent.

La rentrée universitaire est par un accroissement mécanique du nombre d'étudiants inscrits, de l'ordre de 40 000 à 50 000. Outre un « contrat de réussite étudiant » mis en place en 2018, chaque étudiant qui n'a pas été admis dans le Master de son choix se verra proposer trois poursuites d'études possibles, dont une au moins dans son académie d'origine.

DES FONCTIONNAIRES
ET AGENTS
TERRITORIAUX ÉLUS
DÉPUTÉS

Près d'une vingtaine d'agents des collectivités territoriales viennent d'être élus lors des élections législatives de 2017. Auparavant, en juin 2012, ils n'étaient que quatre à avoir été élus. L'augmentation sensible illustre la place prise par la fonction publique territoriale dans nos institutions mais aussi de la reconnaissance que les électeurs accordent – au-delà de l'étiquette politique – aux qualités de ces personnels. Fonctionnaires ou cadres territoriaux, directeur des services, urbaniste, directeur de communautés de communes, de syndicats mixtes d'aménagement, formateurs et formatrices, bibliothécaire, sapeur-pompier, collaborateurs d'élus locaux, ces nouveaux députés vont apporter à l'Assemblée nationale, une connaissance concrète de la vie locale qui pourra être très utile lors des discussions relatives aux collectivités territoriales et à leurs personnels.

FONCTIONNAIRE TERRITORIAL
DÉTACHÉ AUPRÈS
D'UN PARLEMENTAIRE

La question s'est posée de la compatibilité pour un fonctionnaire de la fonction publique territoriale détaché auprès d'un parlementaire à exercer un mandat électif exécutif (adjoint au maire) dans sa collectivité d'origine. Pour la ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique², l'article L. 231 du Code électoral interdit aux agents salariés communaux d'être élus au conseil municipal de la commune qui les emploie. Le détachement pour exercice d'un mandat local prévu à l'article L. 2123-10 du Code général des collectivités territoriales ne peut ainsi bénéficier à un fonctionnaire qui serait élu au conseil municipal de la commune qui l'emploie.

En revanche, pour le ministère, ce régime d'inéligibilité ne s'applique pas à un fonctionnaire qui n'était plus en position d'activité dans sa commune au moment de l'élection (CE, 8 juill. 2002, n° 236267). Tel est le cas du fonctionnaire qui était placé en disponibilité mais également de celui qui était placé en détachement. Dans ce dernier cas, l'élu doit toutefois respecter les règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts.

LES CHIFFRES CLEFS
DES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES EN 2016

La Direction générale des collectivités locales vient de publier les chiffres clefs des collectivités territoriales, fin 2016. Comme chaque année, le Département des études et des statistiques locales de la DGCL publie son recueil d'informations statistiques. Il y est notamment expliqué que les administrations publiques locales fin 2014 avaient effectué 20,5 % de la dépense publique, réalisé 57,9 % de l'investissement public et qu'elles détenaient 9,2 % de la dette publique.

La fonction publique territoriale compte plus de 2 millions d'agents (emplois principaux et secondaires, tous statuts) relevant de plus de 47 000 employeurs ; 74,1 % des agents sont titulaires 76,7 % des agents sont en catégorie C ; 13,7 % des agents de catégorie B et 9,0 % des agents sont en catégorie A.

DÉBAT NATIONAL
SUR L'OUVERTURE
DES BIBLIOTHÈQUES :
UNE MISSION CONFIEE
À ERIK ORSENNA

La dernière enquête sur les publics et sur les usages des bibliothèques a confirmé leur place dans le paysage culturel : 40 % des Français de plus de 15 ans les fréquentent, contre 25 % en 1997. Le réseau des bibliothèques et médiathèques pourrait constituer le fer de lance de la reconquête culturelle du pays.

Une campagne de mobilisation nationale sera organisée auprès des collectivités territoriales pour les sensibiliser à la question des horaires et repenser les bibliothèques comme des lieux de cohésion sociale. Pour lancer cette réflexion, un débat national sera organisé à l'échelle des régions par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) qui réunira toutes les parties prenantes : bibliothécaires, ensemble des agents publics, organisations syndicales, citoyens, collectivités et élus.

Françoise Nyssen, ministre de la Culture, a confié une mission « d'ambassadeur » à Erik Orsenna, écrivain et académicien qui effectuera un tour de France pour promouvoir le projet d'ouverture des bibliothèques et recueillir les attentes des parties prenantes.

MOBILISATION DE LA RÉSERVE
SANITAIRE EN GUYANE

Mesure exceptionnelle : eu égard à la situation du service des urgences au centre hospitalier de l'Ouest guyanais à Saint-Laurent du Maroni (Guyane) signalées par l'agence régionale de santé de Guyane ainsi que la fragilité de la situation sanitaire particulière de la Guyane nécessitant un maintien du recours à l'offre de soins urgente dans le contexte d'épidémies locales actuel et la nécessité de renforcer les équipes médicales de ce centre hospitalier, le directeur général de la santé a mobilisé le 21 juin la réserve sanitaire, dans la limite de trois médecins urgentistes ou généralistes, jusqu'au 2 juillet 2017. Les réservistes ont été affectés auprès du directeur général de l'agence régionale de santé de Guyane.

La réserve sanitaire est la réserve du ministère de la Santé. Regroupant des professionnels de tous les métiers du secteur de la santé, salariés, libéraux ou retraités, elle est mobilisée par les autorités lorsqu'une situation sanitaire exceptionnelle nécessite l'envoi de renforts (infirmiers, médecins, mais aussi ingénieurs, logisticiens, épidémiologistes, psychologues, secrétaires médicaux, etc.). Elle n'intervient pas en premier secours mais en appui des acteurs sanitaires locaux lorsque ceux-ci sont dépassés ou épuisés par une crise.

MODERNISATION
DES ÉTABLISSEMENTS
DE SANTÉ

La première délégation des crédits du fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP) au titre de l'année 2017 a fait l'objet d'une circulaire DGOS/R/2017/165 le 9 mai ; elle traite des délégations des crédits du fonds et de leurs modalités d'attribution par les agences régionales de santé aux établissements éligibles.

² Rép. min., JOAN, 9 mai 2017, p. 3362.

DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE, UN MANUEL DE RÉFÉRENCE

La quatrième édition du *Droit de la fonction publique* (Economica) du professeur Fabrice Melleray est parue en janvier 2017. Il nous a semblé utile de référencer cet ouvrage dans notre rubrique « À Lire » sachant que ce numéro est consacré aux perspectives d'avenir de la fonction publique.



Fabrice Melleray,
Droit de la fonction publique,
Economica, 4^e éd., 5 janv. 2017, 49 €.

Dans le souci de « former les esprits à la logique et à l'intelligibilité de la matière enseignée », l'auteur a fait le choix d'un plan classique divisé en deux parties. La première partie, intitulée « la fonction publique », présente une analyse statique des agents (titre 1) et des structures (titre 2) du modèle français. La seconde, consacrée au « fonctionnaire », livre une présentation dynamique de sa carrière (titre 1) et de sa situation juridique constituée de droits et libertés ainsi que d'obligations (titre 2). En près de 450 pages, ce manuel offre au lecteur une synthèse à la fois dense et claire de la fonction publique « à la française », dans ses trois versants (fonction publique d'État, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière). Fabrice Melleray réussit en effet tout à la fois à donner à comprendre la logique d'ensemble et les lignes de force du modèle français de structure fermée et à en décrire le régime avec un degré de précision et de technicité d'autant plus remarquable qu'il est caractérisé par sa complexité et la variété des situations et des règles qui y sont applicables. Cette quatrième édition, signe d'un succès plus que mérité, offre l'occasion d'une actualisation : l'ouvrage est à jour des dernières évolutions de la jurisprudence comme de la législation, en particulier de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Il faut juste préciser, pour le déplorer, que le projet de Code de la fonction publique dont le manuel se fait l'écho, ait été, depuis sa parution, abandonné.

Aux mérites de ce manuel s'ajoutent ceux propres à son introduction générale qui témoigne d'une profonde intelligence d'un domaine trop peu étudié en dépit de son importance pratique. En une cinquantaine de pages, l'auteur rassemble une description de l'histoire du droit de la fonction publique, une étude de l'évolution de ses sources, et en particulier de l'influence croissante du droit européen et de

la place qu'y occupe le droit écrit, ainsi qu'une analyse de son originalité et de son autonomie. À ce titre est abordée la question de la convergence entre le droit de la fonction publique et le droit du travail. Cette introduction, véritable réflexion d'ensemble qui surplombe les deux parties de l'ouvrage, se termine en insistant sur « les deux facettes de l'exorbitance du droit de la fonction publique » en relevant que si « l'administration dispose de moins de prérogatives exorbitantes à l'égard de ces agents maintenant que ces derniers peuvent se syndiquer, faire grève et participer par leurs représentants à la gestion de leur carrière », elle « est soumise à nombre de sujétions exorbitantes, de l'obligation d'organiser des concours de recrutement au strict encadrement des hypothèses de licenciement par exemple ».

Sachant s'adresser à tous les publics, étudiants, candidats aux concours, enseignants ou praticiens, le manuel de Fabrice Melleray est devenu une référence dans le domaine du droit de la fonction publique. Servi par un style ample et simple, pédagogique sans être sommaire, cet ouvrage offre en effet à la fois une vue d'ensemble et une vision de détails de la matière.

Matias Guyomar

...à lire

L'AVENIR DE LA FONCTION PUBLIQUE

« Les fonctions publiques en changement, penser les enjeux et les défis de la fonction publique et y préparer les hauts fonctionnaires », tel était le thème du colloque qui s'est tenu en novembre 2016 à Paris, organisé par l'EHESP, l'ENA et l'INET, et animé par le conseiller d'État et ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique, Jacky Richard. Ce colloque représente une première collaboration entre ces trois écoles de référence du service public pour réfléchir à l'avenir des trois versants de la fonction publique. Innovation managériale, transformation numérique, évolution statutaire, gestion des ressources humaines, modernisation de l'action publique, enjeux déontologiques... sont autant de thèmes qui ont été abordés durant cette journée de réflexion.

Dans un dossier consacré à l'avenir de la fonction publique, qui s'ouvre par un grand entretien avec le professeur Fabrice Melleray, *Les Cahiers* ont souhaité reprendre les principales interventions de ce colloque (les trois table rondes et la conclusion de Thierry Le Goff) et donner ainsi la parole aux acteurs et aux praticiens des fonctions publiques sur un sujet au cœur de l'actualité de cette rentrée, avec la tenue des « états généraux du service public ».

Ce dossier est utilement complété par un entretien avec Pascal Fortoul, président de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF), sur l'avenir de la fonction publique territoriale. Il donne également la parole à l'association des jeunes fonctionnaires FP21 sur la fonction publique de demain et offre une tribune à Emmanuel Grégoire, adjoint au maire de Paris en charge des RH et de la modernisation de l'État, sur le renouveau du dialogue social dans le secteur public.

INTERVIEW
10 FABRICE MELLERAY : « LE BIG BANG STATUTAIRE DE LA FONCTION PUBLIQUE N'A PAS EU LIEU »

12 LA NOUVELLE GÉOGRAPHIE DE L'ACTION PUBLIQUE
 Interventions de **Claude d'Harcourt***, directeur général de l'agence régionale de santé Provence-Alpes-Côte d'Azur, **Laurent de Jekhowsky****, directeur régional des finances publiques des Hauts-de-France, et **Simon Munsch**, directeur général des services de la région Occitanie

16 DIVERSIFICATION DES PARCOURS ET DES COMPÉTENCES DANS LA FONCTION PUBLIQUE
 Interventions de **Paul Pény**, directeur des ressources humaines de la Caisse des dépôts, **Béatrice Mérand**, directrice générale des ressources humaines de Nantes Métropole, et **François-Xavier Schweyer**, professeur à l'EHESP

20 LES AGENTS PUBLICS FACE À DE NOUVELLES ATTENTES MANAGÉRIALES ET DÉONTOLOGIQUES
 Interventions de **Thierry Bert**, inspecteur général des finances, ancien délégué général de l'Union sociale, **Christian Vigouroux**, conseiller d'État, et **Mylène Jacquot**, secrétaire générale CFDT fonctions publiques

24 RÉINVENTER LA FONCTION PUBLIQUE, UN ENJEU MAJEUR
 Intervention de **Thierry Le Goff**, directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

26 POUR UNE FONCTION PUBLIQUE ANCRÉE DANS LE XXI^E SIÈCLE
 Par **Emilie Agnoux**, **Ulric de la Batut**, **Marion Fischer** et **Giulia Reboa**, membres de FP21

INTERVIEW
29 PASCAL FORTOUL :
 « L'INTERCOMMUNALITÉ PEUT CONTRIBUER À FAIRE ÉVOLUER LE STATUT DE LA FPT »

TRIBUNE
31 LES DÉFIS DE LA MODERNISATION DU DIALOGUE SOCIAL
 Par **Emmanuel Grégoire**, adjoint à la maire de Paris en charge des ressources humaines, des services publics et de la modernisation de l'administration

* Claude d'Harcourt était Directeur général de l'ARS Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine en novembre 2016.

** Laurent de Jekhowsky était Secrétaire général du ministère des finances en novembre 2016.

INTERVIEW

FABRICE MELLERAY : « LE BIG BANG STATUTAIRE DE LA FONCTION PUBLIQUE N'A PAS EU LIEU »



“

Une question majeure, qui ne manquera pas de se poser eu égard aux enjeux financiers, est celle du rapprochement des régimes de retraite. Va-t-on poursuivre le mouvement initié par les lois de 2003 et 2010, autrement dit continuer à rapprocher les règles de calcul des retraites des fonctionnaires de celles des salariés, ou tenter une fusion des régimes ?

”

Professeur de droit public à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, Fabrice Melleray dresse un bilan sans détours des deux précédents quinquennats en matière de gestion de la fonction publique. Il évoque aussi les grands chantiers à venir pour la nouvelle mandature : le recours à la contractualisation, l'assouplissement des rigidités statutaires, le rapprochement des régimes de retraite entre le public et le privé ou encore la réforme de l'encadrement supérieur de l'État, dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques.

LES CAHIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE : *Une question provocante pour commencer. Quelle est l'expertise d'un juriste universitaire pour parler de la fonction publique ?*

FABRICE MELLERAY : Votre question n'est nullement provocante ! J'en veux pour preuve la composition du conseil scientifique de la direction générale de l'administration et de la fonction publique dont l'arrêté constitutif (17 avril 2017) ne mentionne même pas le droit « au titre des disciplines scientifiques en lien avec le milieu professionnel et les relations au travail » et évoque par contre la sociologie, l'économie, la démographie, la santé-sécurité au travail, les sciences politiques, la gestion des ressources humaines et l'évaluation des politiques publiques, etc. Cela signifie soit que la DGAFP estime que les chercheurs en droit n'ont rien à dire d'intéressant sur la fonction publique soit qu'elle considère que son expertise juridique se suffit à elle-même. C'est un peu curieux...

CFP : *Quel bilan tirez-vous, d'un point de vue juridique, de l'apport au droit de la fonction publique de la législature qui vient de s'achever ?*

FM : Il me semble que ce bilan doit s'apprécier au regard du quinquennat précédent, autrement dit de la séquence 2007-2012. Celui-ci s'inscrivait, dans les mots et en partie dans les réalisations normatives, dans une logique de rupture symbolisée par le discours de Nantes du président de la République en 2007¹ et également illustrée par le livre blanc rédigé l'année suivante par Jean-Ludovic Silicani². On envisageait alors de développer le champ du contrat, le recours au droit privé, l'externalisation, bref de poursuivre et d'accélérer une politique de rapprochement entre droit de la fonction publique et droit du

travail. Il s'agissait à la fois de réduire le champ du statut et d'en assouplir les contraintes, les rigidités et les particularismes.

Ce « big bang statutaire », pour reprendre une expression alors utilisée, n'a pas eu lieu. Faut-il y voir la conséquence de la crise financière de 2008 qui a modifié les priorités de l'exécutif ou plutôt une illustration parmi d'autres d'un trait dominant du quinquennat Sarkozy (annoncer des changements profonds puis finalement opérer des réformes nettement plus modestes) ? Je l'ignore.

Ce qui est sûr est que le quinquennat Hollande s'est inscrit dans une logique assez nettement différente. Sa ligne directrice me paraît avoir été la suivante. Comme le Gouvernement n'avait rien à offrir ou presque aux agents publics et à leurs organisations syndicales (eu égard à la situation des finances publiques), il a fait le choix de l'immobilisme avant quelques inévitables et menus cadeaux pré-électorales (dégel du point d'indice, bloqué depuis 2010, protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations », dit PPCR, etc.). Le constat pourra paraître sévère à certains, voire injuste. Mais il suffit de parcourir la loi du 20 avril 2016³, qui fût rappelons-le la seule de la législature à être spécifiquement dédiée à la fonction publique (après trois années de gestation parlementaire, ce qui illustre bien que le sujet n'était en rien prioritaire), pour constater qu'elle n'est pas révolutionnaire. Les problématiques déontologiques sont évidemment essentielles. Mais leur promotion ne remet pas en cause les grands équilibres de la fonction publique. Le Gouvernement disposait pourtant avec le rapport Pêcheur⁴, dès l'automne 2013, d'une réflexion très détaillée lui offrant des pistes réformatrices respectueuses de la logique statutaire et du modèle traditionnel faisant de la fonction publique, pour reprendre le mot célèbre

de Roger Grégoire, « un monde à part » que l'on refuse de penser « à l'aide des catégories valables pour les autres professions ». Il a choisi d'acheter la paix sociale en ne touchant que très marginalement à l'édifice statutaire.

CFP : *Pensez-vous que la quinzième législature, qui débute à peine, va marquer une rupture ?*

FM : Il est évidemment trop tôt pour le dire. Mais on constate immédiatement que la gestion de la fonction publique devrait s'inscrire avant tout, et peut-être surtout, dans une logique financière et plus précisément dans une perspective de maîtrise des dépenses publiques (étant rappelé que les dépenses de personnel représentent près d'un quart des dépenses publiques). Le discours du ministre Gérald Darmanin devant le Conseil commun de la fonction publique le 10 juillet dernier en est une illustration. Rebaptiser le ministère du budget ministère de l'action et des comptes publics et faire entrer la gestion de la fonction publique dans son périmètre n'est évidemment pas neutre. C'est bien le prisme budgétaire qui va commander les réformes de la fonction publique. La suppression du jour de carence, si elle est symbolique (car ce point cristallisait le débat sur la fainéantise des fonctionnaires et sur leurs « privilèges »), est d'abord un moyen de réaliser des économies significatives (apparemment 170 M€/an).

À cet égard, il est probable que les pistes envisagées par la Cour des comptes, notamment dans son récent rapport sur *La situation et les perspectives des finances publiques*, seront sérieusement examinées : poursuite du gel du point d'indice (déjà annoncée pour 2018) ; application différée du PPCR (« étalement de sa montée en charge » pour le dire dans la novlangue politique) ; différenciation de la valeur du point suivant les fonctions publiques (le projet électoral du président de la République mentionnait cette solution, prévoyant de « mettre fin à l'évolution uniforme des rémunérations de toutes les fonctions publiques ») ; encadrement de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) ; remise en cause, au moins pour les nouveaux entrants, du supplément familial de traitement ; réforme de l'indemnité de résidence ; réforme (si souvent envisagée) des avantages dont bénéficient les agents en poste outre-mer ; gel des avancements ; suppression de la sur-rémunération du temps partiel. Et cette liste n'est nullement limitative !

Couplées à une réduction des effectifs (le chiffre de 120 000 emplois sur le quinquennat est régulièrement avancé) et à une augmentation du temps de travail, cette batterie de réformes n'ouvre à l'évidence pas des perspectives très enthousiasmantes pour les fonctionnaires. Et ce d'autant plus que la compensation intégrale de la hausse annoncée de la CSG est loin d'être acquise...

CFP : *Cela signifie-t-il qu'aucune réforme plus structurante n'est envisagée ?*

FM : Si par réforme d'ampleur on entend une remise en cause frontale de ce que l'on nomme couramment le compromis de 1946, c'est-à-dire le choix de traiter la fonction publique différemment du salariat et de la soumettre à un statut (dont le champ a été considérablement élargi dans les années 1980), il est probable qu'elle n'aura pas lieu. Ce qui n'exclut évidemment pas un train de réformes destinées, dans la lignée d'un mouvement qui prend de l'ampleur depuis une dizaine d'années, à assouplir les rigidités statutaires et à faciliter le passage entre les différents corps et les différentes fonctions publiques. De même peut-on s'attendre au développement du recours au contrat, pour les emplois non-régaliens, la question étant ici de savoir si le gouvernement tiendra l'ambitieux objectif fixé dans le programme du président Macron : aligner « le statut des contractuels publics sur le droit du travail commun ». Ce serait une évolution qui irait à rebours de celle observée ces dernières années et du mouvement de développement d'une forme de « quasi-statut » des agents publics non titulaires.

Une question majeure, qui ne manquera pas de se poser eu égard aux enjeux financiers, est celle du rapprochement des régimes de retraite. Va-t-on poursuivre le mouvement initié par les lois de 2003 et 2010, autrement dit continuer à rapprocher les règles de calcul des retraites des fonctionnaires de celles des salariés, ou tenter une fusion des régimes ? Eu égard au caractère très sensible du dossier, qui a fait l'objet d'un rapport très détaillé de la Cour des comptes à l'automne dernier, il est probable que la première option sera retenue. Et, comme l'a souligné la Cour des comptes, il existe tout une série de leviers susceptibles d'être mis en œuvre, notamment celui de l'allongement de la période de référence pour le calcul des pensions (qui est actuellement des six derniers mois pour les fonctionnaires et des vingt-cinq meilleures années pour les salariées). Mais ce dossier pourrait amener à en ouvrir un autre, potentiellement explosif : celui des primes. Car il est probable qu'il faudra alors poursuivre l'intégration d'une partie de celles-ci dans l'assiette prise en considération, et ainsi accentuer la différence de traitement entre les corps dont le régime indemnitaire est significatif voire important et ceux (très essentiellement les enseignants) où il est très limité.

Plus largement, ce dossier de la réforme des retraites est intéressant en ce que les arguments utilisés portent exclusivement sur des considérations financières ou d'équité (avec l'idée suivant laquelle rien ne justifierait que les fonctionnaires bénéficient d'un régime plus avantageux que les salariés). On néglige alors le fait que le caractère avantageux des pensions publiques est un des éléments d'attractivité de la fonction publique, « le grand mobile qui détermine le fonctionnaire

à s'attacher à l'Administration pour toute sa carrière » écrivait même Maurice Hauriou, et est une contrepartie de la modicité des traitements.

CFP : *Quelles sont les réformes envisagées à court terme qui vous semblent les plus emblématiques de ce nouveau quinquennat ?*

FM : La question de l'encadrement supérieur de l'État est clairement un point essentiel pour le nouveau chef de l'État. Elle s'inscrit dans un projet rappelé devant le Congrès le 3 juillet : « l'efficacité commande que les ministres soient au cœur de l'action publique et retrouvent avec leur administration un contact plus direct. La réduction que j'ai voulue à dix du nombre de collaborateurs de cabinet comme le renouvellement de l'ensemble des directeurs d'administration centrale répond à cette priorité. Il s'agit de rendre aux directeurs d'administration disposant de la pleine confiance du Gouvernement la connaissance directe de la politique de leur ministre, et ainsi d'en faciliter la conduite ». Que penser de cette « mise sous tension » des titulaires de ces emplois, de ce que l'on nomme un peu vite un « *spoils system* à la française » ? On en comprend bien les ressorts : rétablir un lien plus direct entre les responsables politiques et les directeurs d'administration centrale et s'assurer que ces derniers ne bloquent pas les réformes initiées par les premiers ou que les cabinets ministériels empiètent trop largement sur les attributions des directions d'administration centrale. Mais je prends le pari que cette réforme renforcera surtout l'influence du secrétaire général du Gouvernement qui préside déjà (en application d'un décret du 24 mai 2016⁵ qui n'a curieusement guère retenu l'attention en dehors du cercle très fermé des aspirants à ces emplois) le comité d'audit pour la nomination des directeurs d'administration centrale.

Pour autant, cette réforme me semble illustrer ce qui pourrait être un fil directeur du quinquennat : une gestion plus directe, plus managériale de la haute fonction publique, avec probablement une ouverture accrue envers les profils issus du secteur privé, et une gestion avant tout comptable, financière, des bataillons de fonctionnaires. Rendez-vous dans cinq ans pour vérifier la pertinence de ce pronostic !

Propos recueillis par **Mattias Guyomar** ■

¹ Déclaration de Nicolas Sarkozy, président de la République, sur son projet de modernisation de la fonction publique, Nantes, 19 sept. 2007.

² J.-L. Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, La Documentation française, 17 avr. 2008.

³ L. n° 2016-483, 20 avr. 2016, relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

⁴ Rapport sur l'avenir de la fonction publique remis au Premier ministre, présenté par Bernard Pêcheur, président de section au Conseil d'État, 29 oct. 2013.

⁵ D. n° 2016-663, 24 mai 2016, portant création d'un comité d'audit pour la nomination des directeurs d'administration centrale.

DÉCIDER EN 2017 : LE TEMPS D'UNE DÉMOCRATIE « COOPÉRATIVE »

Publié en mai dernier, ce rapport sénatorial de plus de 300 pages¹ met en lumière les défauts et les atouts du système démocratique actuel. Au-delà du constat, il énonce différentes pistes pour améliorer la participation démocratique des citoyens afin de se diriger vers une « démocratie coopérative ». Un document de référence et qui fera date afin d'appréhender les enjeux et les défis pour rénover et moderniser notre système démocratique, bousculé par la méfiance des citoyens et la révolution numérique.

Ce rapport d'information, remis au Sénat par M. Henri Cabanel et M. Philippe Bonnacarrère en mai 2017, a été rédigé « au nom de la mission d'information sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017 ».

Pour arriver à ce résultat, le rapport est présenté en deux parties, la première permettant de « comprendre la crise entourant la prise de décision publique » et la seconde de « conforter l'efficacité de l'action publique dans une démocratie "coopérative" ».

Le rapport met bien en évidence les atouts mais aussi les faiblesses de notre modèle de démocratie représentative (baisse du taux de participation aux élections, perte de confiance dans les élus, etc.) même si celle-ci ne va pas jusqu'à la remise en cause de ce système. Parallèlement, les outils de démocratie participative se sont développés de manière importante mais ne peuvent pas se substituer à la première forme de démocratie (représentative), ils s'ajoutent en complément. Il semble donc que ces deux modèles doivent subsister de manière mieux coordonnée et faire évoluer les différentes procédures de prise de décision vers un modèle de « démocratie coopérative ».

DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE VERSUS DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

Dans la première partie, les auteurs mettent ainsi en exergue les défauts que présentent la démocratie représentative et la démocratie participative actuellement. En effet, ces deux formes de démocratie complémentaires ne sont pas exemptes de critiques. La première rencontre des difficultés voire des blocages dans la compréhension entre les acteurs, soit entre les citoyens et les élus. Il y a en effet une forme de défiance qui s'est installée et la légitimité de position ne semble plus garantir celle de décision. En effet, désormais tout projet ou réforme venus des élus semble susciter a priori une certaine défiance ou tout du moins de la méfiance. On peut également noter une forte hausse du taux d'abstention lors des différentes élections voire une « intermittence du vote, c'est-à-dire un usage alterné du vote et de l'abstention » par les citoyens. Ces obstacles nous amènent à nous interroger sur notre démocratie représentative même si, cependant, le modèle même n'est pas remis en cause et que le Gouvernement représentatif reste considéré par les citoyens

En ce sens 10 propositions ont été formulées (voir encadré). Elles se répartissent en trois axes :

- permettre de mieux associer les citoyens à la prise de décision publique de manière générale ;
- mettre en place des projets d'infrastructure concertés ;
- permettre une réforme du Code du travail passant par une bonne coordination entre la démocratie représentative et la démocratie sociale.

Éric Breton (dir.), Françoise Jabot (dir.),
Jeanine Pommier (dir.), William Sherlaw (dir.),
François Bourdillon (Préface),
Laurent Chambaud (Préface),
Marie-Claude Lemaître (Postface),
Promotion de la société. Comprendre pour agir
dans le monde francophone. Presses de la Sorbonne
544 pages, avril 2017, 32 €.

comme « la forme la plus efficace de la démocratie ». Cette dernière est donc en mutation, elle nécessite une hausse de la participation et de la confiance des citoyens afin de garantir une meilleure représentativité.

Parallèlement, la deuxième forme (la démocratie participative) connaît une forte croissance. Mais si les mécanismes de démocratie participative se sont fortement développés ces dernières années, ils soulèvent également des critiques. En effet, les nouvelles conditions sociales et technologiques permettent cet essor, les citoyens étant mieux formés, informés et ayant accès au numérique pour la plupart. On assiste à un foisonnement de dispositifs participatifs, cependant leur usage et/ou leur portée reste limités dans de nombreux cas. Ceci est notamment dû à l'important panel d'outils et à la liberté dont les collectivités locales disposent dans ce domaine. En effet, si à l'origine ce type de démocratie s'est développé dans le cadre de l'élaboration de projets d'infrastructures, l'émergence de nouveaux outils a contribué à faire évoluer l'objet premier vers « des dispositifs participatifs moins normés, qui tendent à une sorte de “co-élaboration” des décisions entre les citoyens et les élus, essentiellement au niveau local ». Malgré cela, la démocratie participative rencontre de réelles difficultés. En effet, la participation du public est souvent restreinte et elle aboutirait souvent à peu d'effets concrets. La représentativité reste donc limitée ici aussi. Il y a également d'autres biais qui viennent s'ajouter liés à l'essor notamment des *fake news* ou des théories du complot ou encore à la croyance qu'internet est une solution alors qu'il n'est qu'un simple outil.

Cependant, outre le développement de la démocratie participative qui reste très important, la démocratie représentative demeure indispensable pour une meilleure prise de décision publique qui intègre les positions et initiatives des parties prenantes tout en tenant compte de l'intérêt général. On se rend donc compte que ces deux formes de démocratie rencontrent des obstacles mais sont indispensables l'une et l'autre pour le processus décisionnel et afin de légitimer les projets et réformes proposés par les élus et le Gouvernement.

VERS UNE DÉMOCRATIE « COOPÉRATIVE »

Dans un second temps, après avoir souligné les forces et les faiblesses de ces deux modes de démocratie, le rapport met en avant un nouveau modèle : la démocratie « coopérative » qui concilierait ces deux modes de manière plus efficace. En effet, la mission à l'origine du rapport explique, dans cette seconde partie, les orientations et propositions les plus pertinentes selon elle et qu'elle juge les plus à même d'être suivies afin que les citoyens représentés comprennent mieux les décisions prises par les

représentants et puissent exprimer leurs positions s'ils le souhaitent. Pour cela – ne pouvant étudier toutes les politiques publiques ni toutes les procédures – le rapport s'est concentré sur des outils de démocratie participative (ou parfois directe) dont le développement permettrait de renforcer l'association des citoyens à la prise de décision, à condition que certains points soient respectés pour rendre leur usage pertinent, et ensuite sur deux secteurs spécifiques : les projets d'infrastructures ou d'équipement et le droit du travail.

Dans le premier axe de cette partie sur le renforcement de la participation des citoyens à la prise de décisions, il s'agit de chercher les méthodes et outils les plus pertinents pour « parvenir à maintenir l'équilibre entre satisfaire l'aspiration des citoyens à une concertation plus étroite et maintenir la responsabilité particulière des représentants qu'ils tirent de leur élection ». En ce sens, le panachage des outils participatifs est privilégié pour mieux s'adapter aux attentes des citoyens. Selon le rapport, les expériences actuelles semblent démontrer que pour réussir une concertation, la procédure à suivre doit être rendue objective et partagée mais aussi s'appuyer sur différents outils adaptés en fonction du projet soumis. De plus, la réussite de ces outils repose sur un triptyque de conditions impératives à remplir : pédagogie, sincérité et accessibilité.

En effet, les participants doivent être informés de manière pédagogique sur les enjeux de la consultation et formés pour y participer. Pour cela, les outils qu'ils vont utiliser doivent leur être présentés de manière correcte et détaillée. En parallèle, il faut mettre en place une véritable « culture de la participation » dans l'administration et plus largement au sein des pouvoirs publics. Pour finir les citoyens doivent avoir le sentiment que leur avis a été entendu et l'être réellement. En effet, il existe un risque (souvent mis en avant) d'instrumentalisation de la démocratie participative au profit de la communication politique (d'une institution ou d'une collectivité). Le risque d'instrumentalisation de l'outil numérique est également pointé et ainsi « plusieurs raisons plaident ainsi pour un “panachage” des outils, plutôt qu'un “fétichisme” de l'outil numérique ».

Enfin, le rapport met en exergue que l'élaboration de la norme doit mieux prendre en compte l'avis de la société civile. En effet, ces dernières années les citoyens ont de fortes attentes pour être mieux associés au processus décisionnel. Cela est dû en partie au fait que « l'intégration des citoyens à la fabrique de la loi a pris une nouvelle dimension, notamment grâce à la floraison des outils numériques qui ont permis une désintermédiation plus importante entre le citoyen et le parlementaire ».

Pour finir, le rapport met en avant deux domaines où la démocratie « coopérative »



Ces dernières années, les citoyens ont de fortes attentes pour être mieux associés au processus décisionnel, cela est dû en partie au fait que « l'intégration des citoyens à la fabrique de la loi a pris une nouvelle dimension, notamment grâce à la floraison des outils numériques qui ont permis une désintermédiation plus importante entre le citoyen et le parlementaire ».



pourrait être mise en place ou mieux mise en place. Le premier exemple, est celui de la conception et de la réalisation d'infrastructures souvent déjà soumises à consultation. Le second exemple, plus « polémique » concerne la réforme du Code du travail qui suscite de nombreux débats et de nombreuses inquiétudes. La solution proposée serait une démocratie paritaire à l'image de ce qui peut déjà se faire lors de la mise en œuvre du dialogue social.

Le rapport comprend également de nombreuses annexes donnant de multiples exemples d'outils démocratiques et de leur utilisation mais également des études de législation comparée. Il s'agit donc d'un rapport très utile si l'on veut avoir une réflexion complète sur le modèle démocratique français actuel.

Clémence Gomez

LES PROPOSITIONS DU RAPPORT

I) Pour permettre globalement une meilleure association des citoyens à la prise de décision publique

Proposition n° 1 : Pour l'aide à la décision, développer l'usage des outils participatifs, numériques comme non-numériques, à condition de les accompagner par une démarche pédagogique, une volonté sincère d'association des citoyens et un effort pour assurer leur accessibilité.

Proposition n° 2 : Recourir plus régulièrement, sans les généraliser, aux consultations numériques et aux panels de citoyens pour la préparation des réformes et l'élaboration des textes législatifs.

Proposition n° 3 : Revitaliser le droit de pétition auprès des assemblées parlementaires, en garantissant un droit de suite pour les initiatives suffisamment représentatives confié aux commissions permanentes compétentes.

Proposition n° 4 : À long terme, encourager le recours apaisé au référendum par un assouplissement de son usage au niveau local pour les collectivités territoriales volontaires, en autorisant plusieurs questions concomitantes et un recours plus adapté au calendrier local.

II) Pour mener à bien des projets d'infrastructures concertés

Proposition n° 5 : Renforcer les maîtrises d'ouvrage, y compris par un accompagnement repensé de l'État et des cadres juridiques ad hoc, et consolider la culture de la participation en matière d'infrastructure, notamment en simplifiant les documents soumis à concertation et en les rendant accessibles en *open data*.

Proposition n° 6 : Envisager, à long terme, la création d'une procédure continue de consultation du public, couvrant toutes les phases du projet d'infrastructure et placée sous l'égide d'un garant désigné par la Commission nationale du débat public.

Proposition n° 7 : Simplifier, à court terme, les procédures applicables à la création d'infrastructures en :

- coordonnant davantage le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme ;
- recentrant l'enquête publique et en poursuivant sa modernisation ;
- assouplissant le régime de l'autorisation environnementale unique ;
- organisant mieux le droit au recours.

III) Pour réformer le Code du travail en offrant une bonne articulation entre démocratie représentative et démocratie sociale

Proposition n° 8 : Inviter le Gouvernement à présenter une feuille de route sociale couvrant le quinquennat, qui présenterait ses priorités, éventuellement un calendrier indicatif et les modalités d'association des partenaires sociaux, y compris les modalités de recours à l'article L. 1 du Code du travail.

Proposition n° 9 : Encourager le parlement à s'exprimer sur un projet de document d'orientation, dans un délai raisonnable, afin de faire connaître sa position plus en amont, par exemple sous la forme d'une résolution.

Proposition n° 10 : Inciter les partenaires sociaux représentatifs à conclure un accord de méthode « à froid » pour définir les modalités du dialogue social au niveau national et interprofessionnel, afin de faciliter les négociations portant sur des réformes sociales.



¹ 300 pages pour le 1^{er} tome, le second faisant le même volume et reprenant les différentes auditions ayant permis sa rédaction.

LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

NUMÉRO 266 | 10 mai 2016



FRANÇOISE TRÉPANIÉRIER-CHÉNIER
Directrice des Trésoreries

LA LOI RELATIVE À LA DÉONTOLOGIE ET AUX DROITS ET OBLIGATIONS DES FONCTIONNAIRES

12 FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT ET TERRITORIALE
13 ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
14 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

OFPT

LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

NUMÉRO 267 | 10 mai 2016



AMIRAL BERNARD ROGEL
Chef d'état-major de la Marine

LA MARINE NATIONALE

12 FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT ET TERRITORIALE
13 ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
14 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

OFPT

LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

NUMÉRO 268 | 10 mai 2016



BRUNO LASSEÈRE
président de l'Autorité de la concurrence

L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

12 FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT ET TERRITORIALE
13 ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
14 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

OFPT

LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

NUMÉRO 269 | 10 mai 2016



RÉINVENTER LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE
ACTES DU COLLOQUE DU 10 MAI 2016

ÉCOLOGIE ORGANISME IMR / ASSOCIATION POUR LE DÉVELOPPEMENT DES BESOINS HUMAINS DES ÉTABLISSEMENTS SANITAIRES ET SOCIAUX (AESHS)

12 FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT ET TERRITORIALE
13 ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
14 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

OFPT

LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

NUMÉRO 267 | 10 mai 2016



STÉPHANE LARUFFA
responsable de la Chaire santé de l'Université de Montréal, chef de file de l'Université Paris-Saclay

LA LOI DE MODERNISATION DE NOTRE SYSTÈME DE SANTÉ

12 FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT ET TERRITORIALE
13 ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
14 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

OFPT

LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

NUMÉRO 270 | 10 mai 2016



CAROLE DELGA
présidente de la région Occitanie-Pyrénées-Midi-Pyrénées

LE MANAGEMENT PUBLIC

12 FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT ET TERRITORIALE
13 ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
14 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

OFPT

LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

NUMÉRO 271 | 10 mai 2016



FRANÇOISE KOENIG
Directrice générale de l'Association des Trésoriers de l'État

ÉDUCATION À LA FRANÇAISE, UN ATOUT DE NOTRE ÉCOLE À L'INTERNATIONAL ?

12 FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT ET TERRITORIALE
13 ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
14 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

OFPT

LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

NUMÉRO 272 | 10 mai 2016



MARC CUELLEMONT
ministre général de l'Éducation

INTERMINISTÉRIALITÉ, ÉTAT ET TERRITOIRES

12 FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT ET TERRITORIALE
13 ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
14 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

OFPT

LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

NUMÉRO 273 | 10 mai 2016



SYLVIE POCHELLE
ministre d'État

PAULINE PANVIER
secrétaire d'État chargée du Conseil d'État

FAIRE FACE À LA DISCRIMINATION : LES BONNES PRATIQUES

12 FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT ET TERRITORIALE
13 ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
14 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

OFPT

LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

NUMÉRO 274 | 10 mai 2016



RODION MOUCHEL-BLAIZOT
directeur général de l'Association des Trésoriers de l'État

RÉFORME TERRITORIALE : QUELS IMPACTS ?

12 FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT ET TERRITORIALE
13 ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
14 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

OFPT

LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

NUMÉRO 275 | 10 mai 2016



BERNARD HÉCHER
ministre de la Santé

LA RÉPUBLIQUE FACE AU DÉFI DE LA SÉCURITÉ

12 FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT ET TERRITORIALE
13 ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
14 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

OFPT

LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

NUMÉRO 276 | 10 mai 2016



ISABELLE HÉCHER
ministre de la Santé

LA PRÉVENTION AU CŒUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE

12 FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT ET TERRITORIALE
13 ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
14 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

OFPT