

JOURNÉE DE TRAVAIL DES RÉPUBLICAINS  
SUR LA FONCTION PUBLIQUE ET LA RÉFORME DE L'ÉTAT

# POUR UNE ACTION PUBLIQUE RENOUVELÉE



MERCREDI 9 MARS 2016

DOCUMENT D'ORIENTATION

[republicains.fr](http://republicains.fr)

© Les éditions des Républicains

**L**a France, qui s'est bâtie autour de son État, a une tradition de services publics de qualité qui jouent un rôle décisif dans la cohésion et l'unité de la Nation. Les Français y sont légitimement attachés. Qu'ils relèvent du statut ou du contrat, **tous les agents publics ont en commun les mêmes valeurs : celles de la République et du service public.**

**La qualité de l'action publique a été longtemps un des atouts compétitifs** de notre pays, référence longtemps enviée pour de nombreux pays dans le monde. **Elle est aujourd'hui frappée de divers maux.** Cette tendance doit s'inverser.

C'est parce que la réforme de l'État, le rétablissement de son autorité et donc de son efficacité, est **un des chantiers nécessaires pour le redressement de la France**, que les Républicains veulent renouveler l'action publique en considérant et en respectant les fonctionnaires. Pour rendre notre système plus efficace et plus équitable, nous devons **réformer en profondeur d'abord la fonction publique, mais aussi l'Administration** dans ses structures et sa relation avec les usagers.

Les valeurs attendues des Français vis-à-vis de leur service public sont fortes et exigeantes. Elles concernent la légalité, l'efficacité, la continuité mais aussi la probité, la neutralité et l'exemplarité. **À chaque crise ou événement qui vient frapper le pays, nos compatriotes savent pouvoir compter sur l'engagement, le dévouement et le sens du service des fonctionnaires et agents publics.** Les valeurs traditionnelles d'égalité, de continuité ou encore d'adaptabilité sont profondément enracinées dans la culture des agents publics. Elles doivent être revalorisées en tant que telles. Mais, il s'agit aujourd'hui de leur donner une force nouvelle en les dégageant de leur interprétation purement juridique et en leur conférant une portée concrète dans l'action publique et les règles de gestion de la fonction publique. Le *statu quo* n'est plus une option.

**En effet, la France se distingue de ses voisins par la place de l'emploi public dans l'économie nationale :** pour 1 000 habitants, il y a 90 agents publics en France contre seulement 50 en Allemagne ! Les administrations publiques françaises emploient ainsi près de 5,4 millions de personnes<sup>1</sup> (hors emplois aidés), dont 76 % relèvent du statut de la fonction publique et 24 % sont sous contrat. Ainsi, la masse salariale des agents publics correspond à 13 % du PIB, pour un total des dépenses publiques correspondant à 57 % du PIB. **Au final, la France est l'un cinq des pays de l'OCDE où la part des employés publics dans le total des personnes employées est la plus forte.**

Or, une bonne partie de la croissance des effectifs résulte de **l'empilement des structures et des niveaux d'administrations nationales et locales**, conséquence de l'absence de vrais choix, notamment à la suite d'une décentralisation non maîtrisée et **de la préférence des gouvernements socialistes en faveur de l'impôt plutôt que des réformes.** Elle résulte aussi de la complication et du volume croissant des textes dont souffrent autant les agents qui ont à les faire appliquer que les citoyens et les entreprises auxquels ils s'appliquent. Cela explique, en partie, l'image brouillée de l'Administration. Les relations entre l'administration et les usagers devront évoluer car elles sont encore trop marquées par la défiance.

**Face à un impératif de rétablissement de nos comptes publics**, de réduction de notre endettement, et face à des innovations technologiques majeures, **les Français attendent une transformation**

---

1. L'effectif total se répartit ainsi : 2,4 millions au sein de l'État et de ses établissements publics ; 1,9 million au sein des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ; un peu plus de 1,1 million au sein des établissements hospitaliers.

**en profondeur de la gestion des services publics, que ce soit dans leur organisation ou leurs méthodes, pour réaliser les indispensables économies dont notre pays a besoin.**

Nous voulons créer la fonction publique du <sup>xxi</sup><sup>e</sup> siècle pour et avec les agents de la fonction publique tournée vers les usagers. Cette fonction publique répondra à **l'exigence d'équité** entre les citoyens du privé et ceux du public que ce soit sur le temps de travail, un système de retraites équivalentes, et des règles de gestion semblables à celles du privé.

**Cette transformation passera par une amélioration significative de l'efficacité de la fonction publique** qui profitera à la fois aux usagers mais aussi aux agents de l'administration publique qui bénéficieront d'un meilleur cadre de travail, d'un véritable parcours de carrière et de nouvelles opportunités d'évolution professionnelle et de promotion interne. **Il nous faut répondre à la paupérisation progressive des fonctionnaires, résultat du choix socialiste** de privilégier les recrutements au détriment de toute réforme courageuse et ambitieuse. Il faut réaffirmer le besoin de mettre en place une rémunération liée à **la performance et au mérite, en engageant l'État dans la révolution numérique.**

En 2017, la France sera placée dans une situation d'urgence : il faut agir. Nous n'aurons pas le temps d'attendre, et l'essentiel des réformes les plus lourdes devra être engagé le plus rapidement possible au cours de la première année. La fonction publique et la réforme de l'État en feront partie.

**1**

## UNE FONCTION PUBLIQUE REMANIÉE ET PERFORMANTE POUR DES FONCTIONNAIRES RESPONSABLES, MIEUX CONSIDÉRÉS

### Faire participer les services publics et les effectifs des administrations à l'indispensable effort de productivité

Avec un actif sur cinq engagé dans la fonction publique et 13 % du PIB consacré aux rémunérations des agents publics (contre seulement 8 % du PIB en Allemagne), l'État employeur ne peut s'exonérer de rechercher une amélioration significative de sa productivité. **C'est le choix qui a été fait de 2007 à 2012<sup>2</sup>, permettant une économie cumulée de 4,2 milliards d'euros**, d'après la Cour des comptes. **C'est le choix de tous nos voisins européens.** Les Républicains l'assument.

- Face aux ruptures technologiques et aux enjeux de performance, **il est impératif d'engager une politique de réduction des effectifs au sein des administrations publiques et du coût global de fonctionnement, tout en améliorant la qualité du service rendu.**

Nous avons un bilan à défendre. **La règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite a entraîné une baisse d'environ 7 % des effectifs de l'État** (150 000 départs) entre 2008 et 2012, avec des taux de non-remplacement très différenciés selon les ministères<sup>3</sup>, contrairement aux discours caricaturaux tenus par le parti socialiste. Mais ce n'est plus la voie privilégiée par la majorité socialiste. Le principe initialement annoncé par le parti socialiste de « stabilité globale » a été largement dévoyé puisque désormais presque tous les ministères recrutent. En 2016, le gouvernement va créer plus de 8 000 emplois publics.

Au cours du prochain quinquennat, d'après la Cour des comptes, il y aura pourtant environ 110 000 départs à la retraite par an dans les trois fonctions publiques. Il est nécessaire, eu égard à la situation des finances publiques de la France et du poids de la fiscalité dans notre pays, de **mettre en place une diminution significative des effectifs des administrations publiques** au sein de l'État, à l'exception des forces de sécurité, **en l'élargissant aux collectivités territoriales** où les effectifs ont le plus augmenté.

**La politique de non-remplacement d'au moins un départ à la retraite sur deux doit être reprise. Sur le quinquennat, cet objectif de baisse sera de 300 000** sur ce périmètre. Les baisses d'effectifs seront ciblées en fonction des besoins et des gains potentiels de productivité. La possibilité de départ volontaire de la fonction publique, sous conditions, devra être étudiée.

- **Il nous faudra vraisemblablement procéder à la modification de la Constitution pour que soit imposée, par la loi, aux exécutifs territoriaux, la politique de non-remplacement d'au moins un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.**

Un objectif national d'emploi public local pourrait être voté annuellement par le Parlement pour être décliné ensuite localement. Toutes les collectivités publiques doivent prendre leur part dans

2. « Déjà mise en œuvre par le passé avec le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, la baisse des effectifs a permis de dégager **une économie cumulée de 4,2 Md€ entre 2008 et 2012** » Rapport de la Cour des Comptes juillet 2015.

3. 89 % à la Défense, 2 % au ministère de l'Enseignement supérieur.

cet effort national, et pourront, en contrepartie, organiser, avec davantage de souplesse, le temps de travail de leurs agents.

## Restaurer l'équité entre les travailleurs publics et les travailleurs privés

Le système actuel n'est pas un système équitable. L'existence de différences entre les agents des administrations publiques et ceux du secteur privé (notamment en matière de prestations sociales ou de retraites) se heurtent au principe républicain d'égalité. Il est nécessaire d'y mettre fin pour une meilleure cohésion nationale.

### ■ Augmenter le temps de travail pour une meilleure compétitivité, à l'image du secteur privé.

L'objectif de cette réforme est de rapprocher le temps de travail des fonctionnaires français avec celui des autres pays de l'OCDE.

**Les règles qui organisent le temps de travail dans la fonction publique (accords Aubry et Jospin) doivent être remises à plat.** C'est la première étape, **de façon à remettre les services publics véritablement à 35 heures hebdomadaires.**

**C'est un effort indispensable pour accompagner la nécessaire réduction de l'emploi public, et donc de la dépense publique, dans notre pays.**

Aujourd'hui, un exécutif territorial consacre une part importante de son budget à la masse salariale. Or, les dotations des collectivités sont soumises à une forte contrainte budgétaire depuis quelques années. Il est urgent de leur rendre des marges de manœuvre. L'État ne peut plus décider unilatéralement de la rémunération de plus de 5 millions de fonctionnaires en imposant les conséquences aux collectivités territoriales. **La liberté doit donc être rendue à tous les exécutifs territoriaux<sup>4</sup>, maires et présidents, de discuter avec leur personnel de l'allongement de la durée de travail** dans leurs administrations et de la liberté d'accorder des heures supplémentaires. Il ne doit y avoir qu'une contrepartie pour le temps de travail : chaque heure travaillée doit être rémunérée.

Comme pour le secteur privé où le choix sera laissé au chef d'entreprise, avec cette réforme, **soit l'accord fixera un temps de travail hebdomadaire supérieur à 35 heures, soit elle restera aux 35 heures.** La liberté et la confiance seront à la base de tout. Et si l'administration locale décide de passer aux 38 heures, alors les agents de la fonction publique de cette administration seront payés 38 heures car chaque heure travaillée doit être rémunérée.

Concernant l'État, **les fonctionnaires verront leurs temps de travail, au-delà de la remise à plat des 35 heures, augmenter à 37 heures hebdomadaires, payées 37 heures.**

Sur la base du **volontariat** des agents, dans les services de l'État, le temps de travail hebdomadaire

---

4. Publié en Septembre 2015, le rapport de la Cour des Comptes, consacré à la maîtrise de la masse salariale de l'État, chiffre qu'une alternative à l'économie dégagée par le non-remplacement d'un fonctionnaire sur quatre (soit des économies annuelles de 420 millions d'euros environ pour l'État) pourrait être obtenue en supprimant deux jours de congés : « une augmentation du temps de travail de 1 %, ce qui correspond approximativement à la suppression de 2 jours de congés par an, conduirait théoriquement à une économie de recrutement de 200 agents. Pour l'ensemble de la fonction publique, l'économie en emplois peut être estimée à 27 000, soit une économie de 700 millions d'euros ».

pourra être porté à 39 heures, payées 39 heures en y apportant de la souplesse dans l'organisation du service. Plus spécifiquement pour les enseignants du secondaire, il paraît absolument nécessaire d'augmenter de 25 % le temps de présence des enseignants dans les lycées et collèges, dans l'intérêt des élèves.

### ■ Faire converger les règles de retraite public-privé

Il faudra non seulement **continuer à retarder l'âge du départ** avec une première étape à 63 ans dès 2020, puis une seconde à 64 ans en 2025, **mais aussi organiser la convergence des règles de calcul entre régimes publics et régimes privés**. La retraite des fonctionnaires devra donc être calculée sur les vingt-cinq meilleures années de leur carrière, comme c'est le cas pour tous les salariés. En contrepartie, leurs primes devront être intégrées.

C'est une condition nécessaire pour l'acceptation des réformes futures ainsi que pour l'équilibre de notre système de retraite. Cette refondation s'appliquera non seulement aux nouveaux entrants dans la fonction publique, mais aussi aux fonctionnaires actuellement en poste, en organisant, par la discussion, une transition par palier.

Dans le même mouvement, **les régimes spéciaux de retraite des entreprises publiques seront supprimés, pour basculer vers le régime général de retraite**.

### ■ Adopter des règles de gestion similaires au privé en rétablissant notamment le principe du jour de carence

Après la décision irresponsable des socialistes d'abroger le jour de carence en cas d'absence d'un fonctionnaire, mesure mise en place en 2011, le nombre d'arrêts par agent de la fonction publique a augmenté de 12,5 % par rapport à 2013.

Il s'agit donc d'instaurer **deux jours de carence dans la fonction publique** et mener parallèlement une politique de lutte contre l'absentéisme dans les services publics.

Plus largement, **les règles de gestion du public doivent se rapprocher de celles du privé. Les jours de congés entre le secteur public et le privé seront alignés**. Dans son rapport publié en juillet 2015, la Cour des comptes constate que « *les agents qui travaillent dans le secteur public bénéficient de 38 jours de congés par an en moyenne, contre 31 pour le secteur privé. Au sein du secteur public, la FPE devance les FPT (36) et FPH (35) avec 41 jours de congés et de RTT* ». Le statut général remanié devait inclure cet impératif d'équité.

De même, comme le propose la Cour des comptes<sup>5</sup>, il faut **mettre un terme à la sur-rémunération du temps partiel** à 80 % et 90 %.

**Le dialogue social interne à la fonction publique doit être également revu**, à l'aune des évolutions du secteur privé, notamment dans la simplification des organismes paritaires et consultatifs (rapprochement du comité technique avec comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail à l'échelle locale), autour du principe électif. Il faut rompre avec une forme de cogestion avec

5. « *La mise en extinction du dispositif de sur-rémunération du temps partiel à 80 % et à 90 %, en limitant le bénéfice aux autorisations de temps partiel en cours.* » rapport Cour des Comptes de septembre 2015.

les organisations syndicales des services administratifs et de la carrière des agents, contraire aux valeurs mêmes du service de l'État.

## Remanier le statut des fonctionnaires pour tenir compte des évolutions du monde du travail

Après plus de soixante-dix années d'existence, le statut général de la fonction publique s'est **rigidifié et s'est transformé en obstacle à la gestion performante de nos administrations.**

Le constat a été fait, à maintes reprises, d'une assez mauvaise gestion de la fonction publique et d'une trop grande complexité du statut. Celle-ci a une **dimension trop juridique et trop impersonnelle**, au détriment tant de la qualité des parcours professionnels des agents que des services rendus aux citoyens et aux entreprises.

Sur le statut, nous portons la même ambition que sur la réforme du code du travail. Il s'est rigidifié, au gré de l'inflation législative et de la jurisprudence des tribunaux, et a grossi de manière exponentielle ces dernières années jusqu'à en devenir incompréhensible pour l'ensemble des Français. Ainsi d'un statut qui devait, à l'origine, protéger les fonctionnaires des aléas de l'arbitraire, on se retrouve avec un carcan inefficace, frein au changement. **Il est temps de redonner de la souplesse et d'alléger ce statut** dans sa gestion.

La modernisation et la simplification du statut devront être accompagnées de la redéfinition de son périmètre. À côté d'un statut général profondément remanié doit **s'ouvrir très largement le recours au contrat pour les agents publics.**

Ainsi, il y aura deux voies d'accès pour travailler au sein de la fonction publique.

- Soit le *statut remanié* pour les métiers dits de souveraineté ou de prérogatives de puissances publiques.
- Soit *un contrat d'agent de la fonction publique* pour les autres métiers de l'administration.

■ **La refondation de la fonction publique doit s'ouvrir au recrutement par contrat, à côté d'un statut remanié.**

Pour les **titulaires**, qui seront sous statut remanié, alors qu'ils n'exercent pas de prérogatives de puissance publique, il sera mis en place **un droit d'option**. Ce droit d'option devra être réalisé conjointement entre l'administration et l'agent. Ce droit d'option amènera une rémunération supplémentaire qui sera définie en fonction de la conjoncture économique.

Pour tous les **nouveaux entrants**, en fonction des métiers qu'ils exercent, ils seront soit sous statut remanié, soit sous contrat.

Une convention d'affectation, renouvelable au cas par cas, permettra de donner de la mobilité aux agents au sein de la Fonction publique. Naturellement, ce nouveau contrat, qui pourra être de droit privé, comportera des sujétions particulières propres au service public comme le principe de neutralité et le devoir de réserve.

Dans le même esprit, les contrats **d'intérim** dans la fonction publique doivent être rétablis.

Enfin, pour les tâches non régaliennes, plutôt que de recourir à des contractuels, la réflexion doit se poursuivre sur **l'externalisation de missions administratives** à destination du secteur privé après appel d'offres, dès lors que le coût et le rendement proposés seraient plus efficaces.

■ **La nouvelle organisation statutaire de la fonction publique doit dépasser les frontières des corps au profit de la logique de métier.**

Il faut valoriser les capacités managériales, dans les formations, les recrutements et les carrières, quitte à bousculer les logiques de corps des fonctionnaires et agents publics. Deux priorités s'imposent alors : favoriser toutes les mobilités entre corps et statuts, adapter les profils aux missions.

Pour Les Républicains, **il faut mettre en place une « fonction publique de métiers »**. Ainsi, **l'agent sera recruté pour exercer une famille de métiers** demandant un certain type et un certain niveau de qualification, mais il sera amené à les exercer dans plusieurs administrations. Cette rénovation va ouvrir la voie à **une véritable gestion personnalisée des ressources humaines des administrations publiques**.

Dans leur grande majorité, les corps ne correspondent plus à un critère opérationnel permettant aux employeurs publics de gérer efficacement et équitablement leurs agents. Un travail considérable de fusion et d'ouverture des corps a été conduit sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy. Il est nécessaire de **poursuivre le mouvement de fusion pour passer de 300 corps et statuts d'emplois à une cinquantaine de cadres statutaires interministériels, permettant une plus grande mobilité inter-fonctions publiques**.

En plus de ces mesures, toujours pour une plus grande mobilité, **un marché de l'emploi public devra être organisé**. Les opérateurs publics, comme le CNFPT, doivent pouvoir être mis en concurrence, de façon à offrir un service de meilleure qualité. Le système actuel ne répond pas aux attentes. Il aura deux objectifs principaux : fluidifier la mobilité des agents au sein des collectivités et de l'État mais aussi de coopérer avec Pôle emploi pour permettre une mobilité entre les agents du secteur privé et du secteur public. Concernant la cotisation chômage, ce sera à la collectivité publique de mettre en place un dispositif équivalent à celui du secteur privé.

■ **La mise en place d'une vraie politique de recrutement professionnel au sein des administrations publiques est une nécessité**

Le recrutement dans la fonction publique est essentiellement conçu comme un processus logistique et juridique et non comme la première étape de la gestion des ressources humaines. **L'État sélectionne encore trop souvent ses agents au lieu de les recruter**. Les critères de recrutement retenus par les épreuves demeurent, pour l'essentiel, académiques et ont insuffisamment évolué, notamment dans la promotion interne. La voie concours<sup>6</sup> restera la voie principale d'accès pour la fonction publique, mais elle devra intégrer une indispensable dimension managériale.

L'idée serait de recentrer les procédures de recrutement de l'État autour de quelques grands concours, organisés selon des campagnes de recrutement beaucoup plus lisibles pour les candidats

6. L'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 « *Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ».

et les employeurs eux-mêmes. **L'affectation se ferait par rapprochement avec les besoins des ministères employeurs et sur des bassins locaux d'emplois, sur le modèle de la fonction publique territoriale.** Les processus de recrutement seraient définis en fonction des différents métiers et non plus par corps.

En parallèle, la promotion interne doit également reposer davantage sur les acquis professionnels, que sur de seuls critères scolaires.

### ■ Un système de rémunération des fonctionnaires tourné vers le mérite et la performance.

La rémunération est un élément d'attractivité, elle ne doit plus être taboue. **C'est un vrai outil pour permettre une meilleure gestion des agents,** lié aux métiers de chacun et au degré des difficultés du poste.

Malheureusement, aujourd'hui, il n'est pas possible d'utiliser la rémunération comme outil de gestion des ressources humaines. Le régime actuel des rémunérations des agents titulaires de la fonction publique correspond à une accumulation de couches (traitement indiciaire, bonification indiciaire, indemnités de toutes natures...) devenue sans cohérence<sup>7</sup>.

**La rémunération des fonctionnaires doit donner une plus large part à la réalité des fonctions exercées et à la manière de servir ainsi qu'aux résultats obtenus.** Tournons le dos à la paupérisation progressive organisée aujourd'hui.

**Nous voulons des fonctionnaires mieux considérés.** Il faut remplacer ce mille-feuille par un régime de rémunération simplifié autour de trois volets. Le premier serait lié au grade de l'agent. Le deuxième volet serait fonctionnel, c'est-à-dire lié au métier de l'agent. Enfin, le troisième volet répondrait à la performance de l'agent, à l'issue de l'évaluation objective de l'agent.

**L'avancement d'échelon indiciaire** doit être corrélé à l'évaluation et à la manière de servir<sup>8</sup>. Il **ne devrait plus être automatique en raison de l'ancienneté.** C'est une proposition de bon sens, soutenue par la Cour des comptes.

### ■ Dans le statut remanié, toute forme d'impunité sera combattue.

**Aujourd'hui, les règles du statut ne sont pas suffisamment opérantes.** Tous les gestionnaires publics savent combien il est difficile de se séparer d'un agent et de le radier des cadres, alors même que son manque d'engagement professionnel est caractérisé. **Les Français n'acceptent plus ce principe de l'emploi sans contreparties, cette forme d'impunité, même en cas de faute ou d'inaptitude professionnelle.**

7. Le gouvernement actuel a gelé la PFR (prime de fonction et de résultat), instaurée en 2008, pour intégrer dans la rémunération des objectifs à remplir ainsi que la manière de servir, au profit d'un régime indemnitaire (2014) tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) qui marginalisent la performance individuelle.

8. « Les règles d'avancement, encore largement automatiques, pourraient être amendées en limitant les taux de « promu-promouvables » et les réductions d'ancienneté, en réservant le bénéfice de l'avancement à l'ancienneté minimale aux agents qui obtiennent les meilleurs résultats, en contingentant plus souvent l'accès aux grades terminaux, et en supprimant les « coups de chapeau » qui permettent à certains agents de partir en retraite sur la base de rémunérations majorées grâce à une promotion accordée six mois avant le départ en retraite sans que cette promotion soit justifiée par leurs états de service » Rapport Cour des comptes 2015.

Le départ de la fonction publique doit être effectif et réel lors d'une sanction disciplinaire pour faute lourde ou déontologique, d'une insuffisance professionnelle caractérisée et reconnue, d'une suppression de postes à la suite d'une réorganisation de service en cas de refus de reclassement. En cas de trois refus consécutifs d'offre de reclassement, dans ce cas, l'agent sera placé d'office en disponibilité. Si, au bout d'un an, il n'a pas retrouvé un emploi, il sera alors radié de la fonction publique.

## RENDRE L'ACTION PUBLIQUE EFFICACE EN RÉFORMANT L'ADMINISTRATION

### Resserrer et regrouper les services étatiques

Le principe d'adaptabilité du service public doit être fortement réaffirmé. C'est un levier d'efficacité et d'économies majeur.

■ **Un vaste mouvement de fusion de directions centrales et locales doit être conduit.**

**La réforme de l'administration centrale n'est pas achevée.** Il doit correspondre à une architecture de gouvernement resserré, autour de la culture du résultat.

**Il est indispensable que les responsables d'administration partagent et adhèrent au projet du gouvernement de transformation de l'administration.** Les principaux directeurs d'administration centrale seront recrutés et nommés sur cette feuille de route.

Il faut poursuivre les mouvements de rapprochements entre directions, à l'exemple de la création de la direction générale des finances publiques en 2008, ou de l'intégration de la Gendarmerie au ministère de l'Intérieur en 2009. La création d'un ministère de la sécurité rassemblant les Douanes, l'Administration pénitentiaire, participera de cet objectif et conduira à une mutualisation de certains moyens.

La transformation de la Dimap (Direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique) en une Direction générale de la performance publique (DGPP) paraît nécessaire. **Il s'agit de donner un vrai et pouvoir à l'ancienne DGME qui a été désossée avec l'arrivée du gouvernement de François Hollande.** Pour que cette nouvelle direction soit efficace, elle devra être pilotée au plus haut niveau de l'État avec un fonctionnement collégial entre l'Élysée, Matignon et Bercy. Les membres de cette direction seront recrutés sur des critères spécifiques, ils devront être dans une démarche d'amélioration de la performance et seront soumis à des critères d'évaluation précis.

**Au plan local, le regroupement des services** engagés par la Réate (Réorganisation de l'État dans les territoires) sous le quinquennat précédent **doit être continué** car il a permis de réaliser d'importantes économies de gestion en mutualisant notamment l'immobilier, les fonctions soutiens. Les actuelles Directions départementales interministérielles de la cohésion sociale (DDCS) et Directions départementales de la protection des populations (DDPP) doivent se rapprocher **autour du préfet, qui bénéficiera d'une plus grande déconcentration de compétences**, d'un pouvoir renforcé d'interprétation et d'adaptation de la norme locale. Le réseau des sous-préfectures en zone urbaine devra poursuivre sa modernisation pour tenir compte des évolutions des intercommunalités et des périmètres nouvellement définis.

Comme le suggère la Cour des comptes<sup>9</sup>, il est nécessaire de **supprimer les doublons de compétences au sein même de l'État**. À l'exemple de ce qui a été conduit au sein de la Gendarmerie nationale, en faisant du commandant de région, le commandant du groupement départemental du chef-lieu, il faut engager le rapprochement dans les départements chefs-lieux de région, des directions régionales et départementales.

9. Rapport public thématique de juillet 2013 « L'organisation territoriale de l'État ».

## ■ Les divers démembrements de l'État doivent être réinterrogés

« La maîtrise des effectifs de l'État ne peut se concevoir sans y associer les opérateurs »<sup>10</sup>. Les antennes régionales ou départementales d'agences nationales, notamment celles liées au ministère de l'Environnement, doivent être placées pour emploi auprès des préfets. Il conviendra également de revoir le pilotage national et local de la « police de l'eau ». Nous proposons un rapprochement de l'Onema avec les directions départementales des territoires sous l'autorité des préfets qui sont responsables de la mise en œuvre des politiques publiques locales d'aménagement et de développement durable des territoires. C'est un axe de mise en commun des ressources.

Un même mouvement doit être engagé à l'égard des diverses autorités administratives indépendantes<sup>11</sup>, dans un souci de lisibilité de l'action publique et d'un plus grand contrôle démocratique par le Parlement.

## Pour un changement d'éthique et de culture administrative

### ■ Des règles doivent s'appliquer lorsque des agents de la fonction publique occupent des mandats électifs nationaux.

Si un fonctionnaire est élu pour un mandat parlementaire ou à la tête d'un important exécutif local (commune de plus de 50 000 habitants, conseil départemental, conseil régional), il devra choisir entre la démission de la fonction publique ou de son mandat.

### ■ Cette transformation de l'administration se fera avec et pour l'ensemble des agents de la fonction publique

En termes de management, l'équipe constituée par la quinzaine de secrétaires généraux des différents ministères sera chargée, en relation avec les préfets de région, de conduire la transformation au sein de l'État. Ils seront formés à cette fin.

**Une université de la « transformation publique » sera mise en place à travers la création d'un campus virtuel.** Un certain nombre de MOOC sera mis à disposition pour toucher un maximum de cadres de la fonction publique. L'objectif serait de pouvoir former près de 2 000 cadres en deux ans. Chacun de ces cadres aura, une fois formé, pour mission d'expliquer cette démarche au sein de son service.

## Rompre la charge normative qui pèse sur les collectivités publiques

La gestion publique et les administrés sont étouffés par une énorme accumulation de réglementations et l'instabilité des règles. L'absence de réforme des administrations centrales conduit à une profusion réglementaire et normative. **La non-rétroactivité des normes, c'est-à-dire l'impératif de sécurité juridique, est insuffisamment intégrée à la pratique administrative française.**

10. Rapport public thématique de juillet 2013 « L'organisation territoriale de l'État ».

11. Rapport sénatorial d'octobre 2015 sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes.

Pour redonner aux citoyens comme aux agents publics les marges de manœuvre et les capacités d'initiative sans lesquelles il n'y a pas d'activité efficace, il est indispensable de **desserrer l'étouffement réglementaire**.

Le Conseil d'État a recommandé une réforme majeure consistant à limiter le « droit dur » à la formulation des objectifs et des exigences essentielles des politiques, en renvoyant la définition de leurs voies d'exécution à du « droit souple » sans force obligatoire. Ce droit souple pourra prendre la forme de référentiels de méthodes, destinés à aider les agents à être efficaces, ou être élaboré par les acteurs eux-mêmes et régulièrement révisés, à l'instar des référentiels du monde des entreprises, ou encore résulter de la jurisprudence ou du contrat.

**Dans cette optique de simplification, une politique de « sunset clause » pourra être expérimentée.** Chaque fois en effet qu'une nouvelle réglementation (ou une norme) est adoptée, le gouvernement y appliquerait une date d'expiration, à l'image d'une date limite de consommation sur les produits alimentaires. Au moment de l'expiration, la norme, ou la réglementation, serait abrogée automatiquement.

Au Royaume-Uni, le gouvernement de David Cameron a mis en place un autre système : **pour chaque réglementation nouvellement votée, on en supprime une plus ancienne.** C'est un principe de bonne administration qu'il faut mettre en œuvre.

En outre, **il est devenu urgent, en plus de s'attaquer à la surtransposition**, de résoudre le problème du « travail en silo » des ministères et des administrations qui pour un même territoire multiplient les dispositions réglementaires et législatives, au risque de conduire à des incohérences. La prise en compte des particularités locales doit donc être une priorité. **Nous ne pouvons plus imaginer que les réglementations agricoles ou environnementales** soient parfaitement identiques pour des territoires aussi variés, sans tenir compte des handicaps géographiques ou de la topographie.

Enfin, il faut amener le gouvernement à prendre dans un délai court qui suit la promulgation d'un projet de loi l'ensemble des décrets et textes d'application. L'absence de textes crée de l'insécurité juridique et participe de l'inflation normative.

Il faut, aussi, permettre **une transparence et une comparaison des données et des résultats publics entre eux.** Le développement de l'*open data* doit être poursuivi ; il sera un levier extraordinaire d'évaluation des politiques publiques par les usagers eux-mêmes, d'amélioration de la qualité des services publics et de confiance. C'est cette politique d'évaluation renforcée et continue des politiques publiques qui fonctionne, en y associant le Parlement et la Cour des comptes.

## Mettre le numérique au service de l'utilisateur et de la réforme des services

La France, en matière de relations dématérialisées entre les usagers et l'administration, est encore loin des pays les plus connectés comme l'Islande<sup>12</sup> bien que des progrès notables aient été réalisés dans ce domaine. Comme le note la Cour des comptes, « *les services publics numériques ne semblent pas jouer un rôle moteur dans la modernisation de l'État et de sa relation avec les usagers* »<sup>13</sup>.

12. 61 % contre 86 % d'après OCDE, 2015 et France Stratégie 2014

13. Rapport de la Cour des comptes, février 2016, « Relations aux usagers et modernisation de l'État, vers une généralisation des services publics numériques ».

**Les outils numériques offrent pourtant l'occasion de progrès importants dans les services publics.** Le simple alignement du taux de télé-déclaration de l'impôt sur le revenu sur la moyenne de l'OCDE pourrait procurer une économie d'environ 1 000 emplois supplémentaires au sein des services fiscaux français<sup>14</sup>.

**La soutenabilité des réformes et de baisse de l'emploi public est donc bien corrélée avec un vaste développement du numérique au sein de l'État.**

**La dématérialisation des procédures est un outil indispensable pour regrouper les structures existantes<sup>15</sup>.** Or, comme le dit pudiquement la Cour des comptes, « *les arbitrages en faveur du court terme ont pour conséquence de maintenir un nombre élevé d'agents affectés à l'accueil ou à la saisie manuelle de données alors que les systèmes d'information auraient pu être développés pour automatiser ces tâches.* » La dématérialisation des procédures standardisées conduit d'une part à des gains d'efficacité considérables, qui permettraient de redéployer les agents vers des tâches à plus haute valeur ajoutée. L'investissement dans les outils numériques crée d'autre part les conditions d'interventions beaucoup plus ciblées et personnalisées. Pour ces deux raisons, le numérique a pour les services publics **un caractère transformationnel.**

■ **Il faut faire progressivement du numérique le mode d'accès de droit commun aux démarches administratives.**

**Le mot d'ordre doit être la simplicité pour l'usager.** C'est à l'administration d'intérioriser la complexité et les méandres administratifs et non à l'administré de s'y adapter.

Le gouvernement britannique a ainsi mis en place dès 2012 un portail unique « Gov.uk » qui a vocation à constituer à terme **le point d'entrée unique de l'ensemble des services en ligne** proposés aux citoyens et aux entreprises par les administrations publiques, les agences étatiques et les structures parapubliques. Comme le recommande la Cour des comptes, la France doit faire de même avec le portail service-public.fr.

Ainsi, l'identification électronique des usagers doit impérativement être simplifiée. **L'authentification directe par une pièce d'identité électronique** est un des systèmes les plus développés, qui permet à l'utilisateur de s'identifier sur un service en ligne et de prouver qu'il est bien la bonne personne par la présentation de sa pièce d'identité électronique munie d'une puce électronique. Comme le suggère la Cour des comptes, la relance du projet de la carte nationale d'identité électronique (projet initié en 2011) doit être engagée.

Le manque de coordination entre les systèmes d'information des administrations conduit encore aujourd'hui à juxtaposer ou superposer des procédures contraignant les usagers à fournir plusieurs fois les mêmes données. **Le programme « Dites-le nous une fois » en est une réponse.** Ceci suppose cependant de lever les obstacles juridiques et financiers aux échanges de données entre administrations, et notamment de régler la question de la facturation des échanges inter-administrations.

14. IGF-IGAS, Coûts de gestion des prélèvements obligatoires, 2014.

15. « *La Douane comptait 109 bureaux en 2013, et le projet stratégique « Douane 2018 » ne définit pas d'objectif cible de réduction. Les bureaux des douanes sont actuellement polyvalents (traitement de l'ensemble des taxes et des tâches d'assiette, de gestion et de contrôle) alors que certains ne comptent que 5 à 7 agents.* »

■ **La transition numérique dans la sphère publique ne doit pas être gérée comme un processus administratif classique.**

Pour atteindre ces objectifs, la diffusion des technologies et usages numériques dans la sphère publique **doit être menée de pair avec une évolution de sa gestion des ressources humaines**<sup>16</sup>, de ses pratiques managériales et de ses modes de circulation de l'information. Les acteurs doivent être formés pour maîtriser les usages les plus emblématiques du numérique, parmi lesquels les réseaux sociaux, les usages mobiles et les applications collaboratives.

La Grande-Bretagne a mis en place la « *digital strategy* » en 2012 visant à impliquer les cadres dans la réorganisation de l'administration autour des services numériques et de la montée en compétences des services. Ainsi le gouvernement britannique a mis en œuvre un programme de formation de « managers numériques ». Ces objectifs sont entièrement publics et objets d'une campagne de communication.

■ **Il importe de promouvoir, dans tous les services publics, une stratégie dynamique de développement des outils numériques.**

Le taux d'utilisation par les usagers des offres de service public reste relativement modeste : il se situe en France aux alentours de 50 %, bien loin de celui de pays comme le Danemark ou l'Islande où il dépasse les 80 %. La numérisation n'efface pas le besoin de dialogue entre les usagers et les services publics car les besoins sont de plus en plus composites et individualisés. À l'instar de l'évolution qu'ont connue les banques, la numérisation doit s'articuler à des **guichets multiservices** dans lesquels opèrent des agents spécialisés dans l'analyse des besoins individuels et l'orientation des usagers.

## Changer le logiciel de l'administration : passer du contrôle au conseil

Il nous faut changer d'état d'esprit. L'administration publique doit changer son mode de fonctionnement et sa culture : privilégier la confiance plutôt que la méfiance, le conseil sur la sanction automatique. **Plutôt qu'une administration qui empêche et qui bride, nous voulons une administration qui accompagne et qui guide.**

Les normes ne sont pas toujours adaptées aux spécificités et à la densité des territoires ruraux, donnant parfois lieu à des situations absurdes comme nous le constatons dans l'hôtellerie. **Le principe d'adaptabilité des normes repose sur la confiance que nous accordons aux territoires.** Cette évolution de notre modèle normatif permettra aux collectivités de trouver des mesures adaptées afin que le nécessaire respect de la loi n'aboutisse plus à des situations absurdes. L'idée consisterait à créer un cadre législatif nouveau qui introduirait un principe juridique conduisant à pouvoir traiter de manière différenciée des situations qui sont différentes. **Sans remettre en cause le principe d'égalité qui préside partout en France, ce nouveau principe donnerait une certaine latitude pour appliquer des normes sur les territoires en fonction des contingences locales.** Ce principe

16. « La DGFIP a fait depuis 2012 le choix de continuer à recruter à un niveau important des agents de catégorie C. La répartition des recrutements par catégorie ne correspond plus à l'évolution possible des missions, mais à une gestion administrative qui n'a pas tiré les conséquences de l'automatisation du traitement des données et des procédures, en laissant subsister des tâches d'exécution qui pourraient être majoritairement automatisées ». Rapport de la Cour des comptes, février 2016, « Relations aux usagers et modernisation de l'État ».

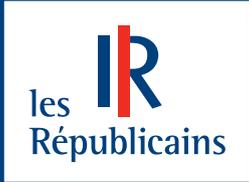
d'adaptabilité des normes est dans l'esprit des propositions déjà formulées par les Républicains en matière de logement.

Nous avons déjà formulé des propositions concernant **l'administration du travail**. Il convient de réformer profondément les modes d'intervention de l'inspection du travail, en la concentrant sur l'ordre public comme la protection de la santé au travail, travail des enfants, travail dissimulé puisque le reste deviendrait largement le domaine de la négociation collective. Par ailleurs, **l'administration pourrait remplir largement un rôle de tiers garant** (conseils et garanties des accords) ou facilitateur comme en matière de rupture conventionnelle ou de PSE et qui pourrait le faire dans d'autres domaines (clauses contractuelles, médiation). Enfin, **l'administration doit être capable de répondre avec une réponse opposable** dès lors qu'elle dispose du pouvoir de prendre une décision administrative, c'est-à-dire, sous forme de rescrit social.

Concernant **l'administration fiscale**, les contrôles fiscaux « sur place » dans les entreprises, qui sont extrêmement perturbants, ne pourraient être engagés qu'à la condition expresse qu'il y ait des éléments précis de suspicion de fraude. Compte tenu des progrès technologiques (comptabilités dématérialisées, échanges d'informations dématérialisées et automatiques avec les administrations étrangères), ces contrôles peuvent parfaitement être réalisés depuis le bureau. Par ailleurs, sauf cas avérés d'illégalités fiscales, **les contrôles ne doivent porter que sur l'année précédant la vérification en cours et non plus sur les trois derniers exercices**.

**Un exemple en matière agricole : la clarté de la norme fiscale, et donc sa lisibilité par les chefs d'entreprise, doit constituer une priorité pour toute réforme de la fiscalité agricole.** C'est pour cette raison que les Républicains prendront leurs responsabilités en proposant une refonte du régime de la Déduction pour aléa (DPA) pour que ces mécanismes puissent être davantage utilisés par les agriculteurs faisant face à des aléas qui impactent leur activité. **Cette modernisation de la DPA poursuivra également un objectif de débureaucratization des mécanismes** pour en faciliter le recours par les agriculteurs. En effet, la Déduction pour aléa contient de trop nombreuses rigidités administratives : complexité d'appréhension du dispositif, modalités d'utilisation restrictive de l'épargne accumulée au titre de la DPA, difficulté de gestion du dispositif de réintégration dans le temps, etc.

**La stabilité fiscale est un objectif à poursuivre.** Une loi pluriannuelle des finances publiques fixerait le cadre fiscal général sur le quinquennat (impôts faisant l'objet de projets de réformes) ; aucune autre disposition fiscale ne serait proposée durant le quinquennat dans les textes financiers (PLF, PLFSS), sauf circonstances exceptionnelles ou assouplissement des règles en vigueur. Il n'est par exemple pas acceptable que les règles du crédit impôt recherche continuent de varier année après année. ■



**republicains.fr**

© Les éditions des Républicains