

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



L'association se conçoit comme une plateforme recensant, soutenant et impulsant les initiatives des jeunes agents publics qui souhaitent favoriser l'accès et l'accueil dans la fonction publique, développer une réflexion sur son avenir et une culture commune en son sein et, enfin, valoriser son action et ses quelques 720 métiers auprès du grand public.



Lancée en février 2017, l'association Fonction publique XXI^e siècle (FP21) rassemble des jeunes fonctionnaires en poste dans les trois fonctions publiques. Elle s'est fixée pour objectif de mieux informer les jeunes sur la diversité des métiers de la fonction publique, d'être force de proposition pour l'avenir des services publics et de se faire le relais des politiques publiques en faveur de la jeunesse. Les auteurs expliquent leur démarche et livrent leur vision des défis à venir pour moderniser et transformer la fonction publique.

De nombreux changements transforment les modes de vie, le monde du travail et par conséquent la sphère publique. En témoignent la multiplication des plateformes numériques (Uber, Finamatic, etc.) et les demandes réaffirmées des usagers pour davantage de réactivité, d'agilité, de simplicité, de personnalisation, de compréhension voire de bienveillance de la part des administrations. Conséquence de ces bouleversements, les agents publics sont de plus en plus tiraillés entre des impératifs et des ambitions concurrentes. La demande d'une plus forte autonomie laisse dangereusement de côté la crainte d'être laissé à soi-même dans ses missions. Les propositions d'assouplissement du temps de travail peuvent se traduire par une invasion du temps de travail sur le temps social (le télétravail se développe en même temps que les demandes de droit à la déconnexion). La mobilité, qu'elle soit géographique ou statutaire, qui est une exigence autant qu'un droit dans la fonction publique, est soit recherchée et jugée insuffisante, soit redoutée et conspuée lorsqu'elle est imposée.

Des pistes de modernisation et d'évolution de l'administration, inspirées des mutations technologiques, existent. Face aux tensions entre la nécessité de mettre le service public à la page des innovations et face à l'accélération des évolutions organisationnelles, l'administration française se retrouve, très classiquement, confrontée à la difficulté de concilier son impératif de mutabilité avec ceux de continuité et d'universalité. À ce titre, ces changements,

difficilement maîtrisables par la sphère publique, sont par certains aspects porteurs de risques pour le service public à la française. Il n'est pourtant pas certain qu'il existe, par nature, une incompatibilité entre ces évolutions sociétales et le socle de notre modèle administratif. Il est d'ailleurs révélateur de constater, parfois, une certaine forme de dualité parmi les agents publics qui, lorsqu'ils sont en position d'usagers ou de clients, réclament de la réactivité, voire de l'instantanéité, de la simplicité, mais n'ont aucun mal à accepter et même justifier lourdeurs et lenteurs administratives une fois placés en position d'agents publics. Face à cette aporie, il n'est pas permis de se contenter de hausser les épaules.

Le fonctionnement de l'administration demeure, par définition, marqué par le principe hiérarchique. Au sein du secteur privé, l'innovation peut être plus facilement portée par la concurrence (réelle ou anticipée) généralement portée par les nouveaux entrants (les « juniors », sans que l'âge biologique n'ait véritablement de sens ici). Le secteur public laisse quant à lui moins de marge à l'émergence d'une innovation par le bas. Toute « réforme » de l'administration a tendance à être proposée et portée par les plus anciens, par ceux placés au plus près des centres de pouvoirs, et rarement aux premières lignes de l'action publique. Comment ne pas craindre dès lors que ces réformateurs ne cherchent à obtenir les changements, voire les innovations qui leur ont manqué au début ou tout au long de leur carrière ? L'administration

alors ne risque pas seulement d'être en retard ; elle peut aussi être à contretemps.

DE L'INTÉRÊT D'ASSOCIER LES JEUNES AGENTS PUBLICS DANS LA TRANSFORMATION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES : LE LANCEMENT DE FP21

La création de l'association Fonction Publique XXI^e siècle s'est voulu une réponse à ce diagnostic, peu ou prou partagé par ses membres fondateurs, pourtant issue de versants différents de la fonction publique et dont les sensibilités personnelles divergent largement.

Peu après les premières mises en relation des agents volontaires par la ministre de la Fonction publique, plusieurs réunions ont été organisées à la fin de l'année 2016 et au début de l'année 2017, d'abord dans les locaux du ministère puis à Superpublic – un lieu d'innovation publique situé au cœur de Paris – pour discuter des objectifs, des activités et des modalités d'action de la future association. Après plusieurs semaines de discussion, le modèle de fonction publique du XXI^e siècle s'est dessiné. L'association se conçoit comme une plateforme recensant, soutenant et impulsant les initiatives des jeunes agents publics qui souhaitent favoriser l'accès et l'accueil dans la fonction publique, développer une réflexion sur son avenir et une culture commune en son sein et, enfin, valoriser son action et ses quelques 720 métiers auprès du grand public.

Aujourd'hui, l'association s'appuie sur les membres fondateurs ainsi que sur son réseau territorial qui organise ses premiers événements pour la rentrée de 2017 : réseau de parrainage pour les jeunes souhaitant rejoindre le public (stagiaire, apprenti, contrat aidé, contractuel, fonctionnaire), événements conviviaux d'accueil des nouveaux jeunes agents, histoires apprenantes, afterworks, cycle de réflexion sur l'avenir de la fonction publique, témoignages sur le métier d'agent public, etc.

ÉLÉMENTS POUR UNE RÉFLEXION SUR LA FONCTION PUBLIQUE

De ces premières rencontres et échanges, plusieurs pistes de réflexions et centres d'intérêt ont émergé, qui demandent à être approfondis. En voici quelques exemples.

ENRICHIR LA CULTURE ET LES SAVOIR-FAIRE DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

L'adaptabilité ou mutabilité demeure un des principes cardinaux du service public à la française. Dans la période récente un renouvellement des efforts a été entrepris afin d'obtenir

un véritable allègement des structures et contraintes administratives grâce au recours à de nouvelles méthodes et technologies. Les résultats des grands chantiers nationaux – RGPP (révision générale des politiques publiques), RéATE (réforme de l'administration territoriale de l'État) et MAP (modernisation de l'action publique) – demeurent contestables et restent contestés. Des leçons en ont été tirées. Sans doute, faut-il chercher les marges de progression davantage dans les méthodes de travail et les savoir-faire, que dans une éternelle réforme de l'organisation des services. Songeons par exemple aux lenteurs et aux lourdeurs matérielles des circuits de validation à une époque où la vitesse des moyens d'information exige une réactivité accrue de l'administration. La dématérialisation de ces circuits serait gage d'une célérité accrue de l'action et de la décision administrative. Autre exemple, le formalisme excessif de certaines procédures, telles que les consultations impliquant des délais et une succession d'étapes consultatives ou décisionnelles, peut nuire à l'effectivité de l'action administrative. De même, le recours insuffisant aux nouvelles modalités d'expérimentation retarde la modernisation de l'administration et de son action.

Certaines initiatives essaient pourtant, à l'instar de dispositifs de tutorat inversé instaurés dans certaines administrations dans lesquels de jeunes fonctionnaires partagent leur savoir avec des agents plus âgés, par exemple en matière de nouvelles technologies¹. Le secrétariat général du ministère des Affaires sociales mène actuellement une expérimentation de conseil d'expérience, associant à la fois des juniors et de seniors qui échangent autour de différentes thématiques d'exploration (conditions de travail, numérique, mobilité, etc.).

Ce type de démarche permet, en associant davantage l'expérience des usagers et l'administration, de renforcer son efficacité, en la concentrant sur la satisfaction de son objectif de service public. C'est tout le sens de l'accompagnement d'un laboratoire d'innovation comme la 27^e Région auprès de nombreuses collectivités dans leurs démarches de design de service, qui a permis de repenser l'accueil des mairies, les politiques de lecture publique au sein des médiathèques, les dispositifs d'action sociale départementaux². La région Pays de la Loire a entrepris de réviser le parcours usager des bénéficiaires des fonds européens, au moment de la montée en compétences des régions dans ce domaine. Des contraintes administratives supplémentaires s'étaient en effet sédimentées au fil des années, là où ni le droit européen, ni le droit français, n'en imposaient autant. Le dispositif avait ainsi été conçu en priorisant le poids des contraintes administratives, dont certaines se révélaient inutiles, sans se soucier de l'accessibilité pour les usagers potentiels³.

Pour s'adapter, l'administration ne fait pas non plus l'économie d'une nécessaire réflexion sur les temps, dans l'optique d'adapter les services publics aux temps sociaux et de favoriser une meilleure conciliation entre les temps de vie des agents publics. Plusieurs villes ont ainsi constitué des bureaux des temps comme à Lyon, à Rennes ou à Paris. C'est également tout l'enjeu d'une réflexion sur les horaires et jours d'ouverture des services publics. À titre d'exemple, les conciergeries qui ouvrent dans les CHU permettent de proposer aux agents de l'hôpital (qui bien souvent ont des horaires décalés) un certain nombre de services (garde d'enfant, ménage, pressing, panier fruits et légumes composé à partir de produits locaux pour privilégier les filières courtes, repassage de linge au kg, services postaux)... Cette démarche qui se multiplie permet d'améliorer la qualité de vie au travail, l'implication des agents mais aussi de fidéliser son personnel.

RENOUVELER LA POLITIQUE DE RESSOURCES HUMAINES (PROFILS, COMPÉTENCES, PARCOURS)

L'importance de la diversité des agents de la fonction publique et des parcours de carrière dans la fonction publique n'est plus à démontrer⁴. Il s'agit d'un enjeu juridique (respect des principes constitutionnels), économique (efficacité de l'action publique grâce aux recrutements des profils les plus diversifiés pour l'ensemble des missions du service public) culturel et social (garantir à tous les citoyens et à tous les agents publics un accès à la fonction publique et un parcours correspondant à leurs attentes).

Le débat sur le statut cristallise parfois les passions. Il est présenté par certains comme un privilège pour les fonctionnaires et un frein à l'efficacité de l'action administrative. Pourtant, les statuts imposent un équilibre de règles et de contraintes aux fonctionnaires, que sans doute peu de salariés du privé accepteraient de se voir imposer : citons simplement la limitation de la liberté d'expression, la restriction du droit de grève, la réaffectation d'office ou encore un régime pénal parfois plus sévère. Le statut s'explique et se justifie dans la tradition administrative française par la volonté d'assurer la continuité du service public indépendamment du pouvoir politique. Contrairement à certaines idées reçues, le statut ne garantit pas l'emploi du fonctionnaire car celui-ci prévoit le licenciement économique, le licenciement pour faute professionnelle ou encore le licenciement pour insuffisance professionnelle. Le véritable débat qui s'impose est donc plutôt celui de l'application, voire peut-être du toilettage du statut, que celui de sa suppression. Le modèle, plus récent, de fonction publique d'emploi de la fonction publique territoriale présente de nombreux avantages en matière de déroulement de

carrière dont la fonction publique d'État pourrait d'ores et déjà s'inspirer. Par ailleurs, l'idée selon laquelle certains emplois, non régaliens, pourraient ne pas nécessiter le statut de fonctionnaire, conduit rapidement à des apories : les contractuels les plus nombreux étant... les militaires ; la privatisation totale du secteur de la santé ou de l'éducation répondrait sans doute au lieu commun d'une demande de réduction du nombre de fonctionnaires, mais les Français semblent tenir fermement à un accès universel aux soins et à un enseignement public.

Diversification des parcours et des recrutements, poursuite de la professionnalisation de la politique de recrutement et de la sensibilisation/formation des recruteurs à ces nouveaux enjeux, sécurisation du parcours des non titulaires, fluidification des carrières (entre fonctions publiques, entre secteur public, privé, etc.), approfondissement de la réforme des concours, mobilité... constituent autant de sujets à explorer, sereinement, et en tenant compte de l'ensemble des exigences à satisfaire, difficilement hiérarchisables. La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) et une politique de formation (initiale et continue) ambitieuse des agents publics constituent deux piliers de base pour anticiper les évolutions des métiers et accompagner les changements de pratiques.

APPROFONDIR LA RÉNOVATION DE NOS MÉTHODES DE TRAVAIL À TOUTES LES ÉCHELLES

Alors que l'exigence de modernisation s'accroît, il n'est plus possible de compter sur des initiatives ou des démarches perlées. La dynamique d'innovation pourrait être généralisée, à condition de savoir habilement combiner innovation technologique, managériale, organisationnelle et sociale.

Le grand chantier de simplification et de modernisation piloté par l'État peut se poursuivre et s'amplifier. Les enjeux de transparence, d'ouverture et de réutilisation des données méritent également d'être mieux maîtrisés par les administrations et leurs agents. La loi République numérique⁵ constitue en ce sens une avancée dont doivent se saisir tous les acteurs publics. Une véritable révolution des usages est déjà en marche. Qui aurait pu imaginer il y a quelques années encore que la médecine pourrait s'exercer à distance, grâce au développement de l'e-santé et de la télémédecine ?

Un nombre croissant de collectivités se lance dans la constitution de directions ou de missions dédiées à l'innovation et développent des laboratoires internes. Des laboratoires d'innovation publique essaient un peu partout sur le territoire, dans les collectivités ou dans les services de l'État, à l'exemple du Bercy Lab. On pourrait,

par exemple, accepter la présence de « hackers » au sein même des organisations publiques qui seraient en capacité de se départir du cadre, des interprétations trop restrictives de la norme pour proposer des solutions innovantes et adaptées au contexte. L'accélérateur d'innovation, Silver Valley, qui réunit les acteurs de la filière (publics et privés) autour de la personne âgée dans tous les champs (impressions 3D pour les appareils dentaires, systèmes d'étiquetage électronique du linge des résidents en maison de retraite, impression d'une gazette hebdomadaire personnalisée sur la base des informations transmises par la famille à destination du résident accompagné) est un modèle qui pourrait être décliné dans de nombreux champs de l'action publique.

Plus classiquement, la professionnalisation du management, objet d'un permanent report, doit être accentuée, et surtout faire l'objet d'une véritable valorisation au cours des trajectoires professionnelles. Celui-ci doit également s'adapter aux attentes très différentes des agents encadrés, certains ayant besoin d'un encadrement de proximité et d'autres, de plus en plus nombreux, exigeant une certaine forme d'autonomie. Aujourd'hui, un encadrant qui pensait mettre en œuvre des textes réglementaires avec l'appui de ces agents se voit converti en modernisateur des politiques publiques, en coach de développement personnel et en leader de son équipe. Sur ce point, la formation continue des cadres, indispensables, devra faire ses preuves.

Si l'agilité devient un mot d'ordre de plus en plus banalisé, son application concrète demeure encore très embryonnaire au sein des organisations publiques. Il s'agit donc désormais d'ancrer durablement ce type d'approches dans la culture administrative, tout en les adaptant à chaque contexte spécifique. Pas de recette magique donc, mais un mouvement à engager, des expérimentations à lancer, des projets concrets à mener. De plus en plus de structures ont franchi le pas, et constituent aujourd'hui autant d'exemples dont il est possible de s'inspirer – à condition toutefois de leur donner les moyens de se faire connaître. Une chose est sûre, de nombreux jeunes agents publics sont prêts à participer à ce mouvement et à s'impliquer dans toutes les démarches qui pourraient être lancées pour poursuivre le chantier de modernisation de notre fonction publique.

* En juillet 2016, le ministre de la Fonction publique a proposé aux directeurs de l'EHESP, de l'INET, de l'ENA et des IRA de contacter leurs élèves pour leur proposer de participer à une réunion au siège du ministère. Cette réunion devait porter sur le thème de la création d'une association de jeunes fonctionnaires, sur l'exemple du Forum des jeunes de la fonction publique québécoise. Cette réunion s'est tenue en octobre 2016 en présence d'une vingtaine d'élèves. Depuis, renforcée de nouveaux volontaires, l'association Fonction publique du XXI^e siècle a été fondée, ses statuts votés et publiés. Elle s'est donnée pour but d'offrir une tribune aux jeunes agents sur l'avenir de la fonction publique et de créer une culture commune entre les trois fonctions publiques et l'Assurance maladie, toutes catégories confondues, agents contractuels inclus.

¹ L'opération « Connecte ton manager » est une expérimentation de tutorat inversé où se sont les agents qui accompagnent leurs responsables dans l'utilisation des outils digitaux. Cette logique d'inversion de la hiérarchie doit permettre d'améliorer l'exercice de leurs missions.

² La 27^e région mène, notamment, le dispositif « Territoires en résidences ». À trois reprises, une équipe pluridisciplinaire part en immersion durant une semaine dans un dispositif local – quartier, lycée, maison de services – et questionne son fonctionnement à travers le point de vue de ses bénéficiaires pour améliorer le service rendu.

³ L'association Design' in Pays de la Loire est une plateforme régionale d'innovation dédiée à l'innovation par le design. Elle encourage l'innovation centrée sur les utilisateurs.

⁴ Rapport de Yannick L'Horty, *Les discriminations dans l'accès à l'emploi public*, 12 juill. 2016 – Rapport de Olivier Rousselle, *Les écoles du service public et la diversité*, 16 févr. 2017.

⁵ L. n° 2016-1321, 7 oct. 2016, pour une République numérique.