

PRÉSIDENTIELLE 2017 : LA FONCTION PUBLIQUE, À L'AUBE D'UNE RÉVOLUTION ?



© Vincent baillais/Acteurspublics - Yann Bohac/SIPA - Frederic Bukajlo/RTL/SIPA - CHAMUSSY/SIPA

Acteurs publics publie cette semaine une enquête sur les principaux axes des programmes des prétendants à l'Élysée pour le secteur public. Deuxième volet : les propositions pour la fonction publique. Propulsée sur le devant de la scène à l'occasion de la campagne de François Fillon pour la primaire de la droite et du centre, la réforme du secteur public occupe aussi une place importante dans le programme de l'ex-ministre de l'Économie Emmanuel Macron.

Le fonctionnaire, sujet à débat... mais assez consensuel

"Je suis l'ennemi de la bureaucratie, mais je ne suis pas celui des fonctionnaires ! Il y a peu de tâches aussi nobles que celles du professeur, de l'infirmière, du magistrat, du soldat, du policier." En ce 29 janvier, une ode aux fonctionnaires résonne porte de la Villette, à Paris. Elle est prononcée par un François Fillon désireux de rééquilibrer sa communication et de ne pas se laisser enfermer dans un positionnement antifonctionnaires dans lequel son credo pouvait l'entraîner. La sortie résume bien l'état d'esprit ambiant. Si la figure du fonctionnaire reste contrastée dans l'opinion, nourrie par les clichés et axée autour d'un statut que la crise économique et sociale de 2008 a rendu par ricochet encore plus protecteur, aucun des candidats à l'Élysée n'a développé de discours politique de remise en cause de ce modèle. Bien

au contraire. *"Dans un monde plein de turbulences, dans un pays qui doute de lui-même, il faut que la fonction publique soit le fer de lance de la protection des Français et du redressement de la nation"*, dit même Jean Messiha, énarque et coordinateur du projet présidentiel de Marine Le Pen, laquelle a progressivement pris le contre-pied idéologique de son père sur ce thème.

Les mots et les expressions varient selon les candidats, mais tous légitiment chacun à leur manière la place des fonctionnaires au sein de la puissance publique. Des fonctionnaires dont chacun a pu mesurer le rôle déterminant durant les deux dernières années, marquées par les attentats. *"Il existe un problème autour de leur image, estime l'universitaire Nicolas Matyjasik, coordinateur du programme présidentiel de Benoît Hamon. Le fonctionnaire bashing nous agace. Derrière, il y a des métiers, des gens qui ont des convictions."* *"S'il y avait moins de fonctionnaires, tous ces services seraient assumés par le privé et cela coûterait plus cher, prolonge Alexis Corbière, porte-parole de Jean-Luc Mélenchon, qui ne pense pas que le privé ferait mieux. Nous avons besoin d'un État fort redistributeur. L'impôt privé coûterait beaucoup plus cher."*

Le maintien du statut, une quasi-unanimité (de façade)

Vive le statut de la fonction publique ! C'est le mot d'ordre de plusieurs candidats à la présidentielle. *"Le statut de la fonction publique a toute sa place dans la France d'aujourd'hui ! juge Jean Messiha, coordinateur du projet présidentiel du FN. Il nous semble légitime que des contraintes spéciales et des avantages spéciaux dans la fonction publique soient organisés dans le cadre d'un statut lui aussi spécial. Le préserver, c'est l'un des engagements de Marine Le Pen."* Du côté de Benoît Hamon et de Jean-Luc Mélenchon, le sujet est très peu évoqué, tant il ne fait pas débat ! Deux autres candidats avancent en revanche à pas comptés sur le sujet. *"Si le statut est évidemment maintenu pour tous ceux qui en relèvent aujourd'hui, nous en reverrons progressivement le périmètre, en assumant que le contrat puisse être un mode de recrutement complémentaire au statut"*, indique l'ex-Premier ministre François Fillon, tout en précisant n'avoir pas envisagé de supprimer ce dernier, *"parce que le statut, s'il est bien appliqué, reste le meilleur régime pour assurer la souplesse de fonctionnement des administrations et le bon équilibre entre les obligations et les droits d'un fonctionnaire"*. Pour lui, il faudrait revenir aux fondamentaux et appliquer le statut général des fonctionnaires de 1946 à la lettre : récompenser le mérite et valoriser les compétences plus que l'ancienneté, que ce soit en termes de salaire, d'avancement, de promotion ou de changement d'affectation. Une révolution des pratiques plus qu'une révolution du statut lui-même. Au chapitre des résolutions, il est un autre candidat qui n'entend pas rester sur le banc de touche : Emmanuel Macron, qui promet de maintenir le statut tout en le "modernisant". Un terme ambigu qui ne cache pas une volonté d'ouverture du jeune candidat. Durant son passage à Bercy, il avait déjà donné le fond de sa pensée par des déclarations alambiquées, transgressant avec gourmandise les codes de la solidarité gouvernementale, pour mieux construire son personnage iconoclaste. *"On va progressivement entrer dans une zone – on y est déjà d'ailleurs – où la justification d'avoir un emploi à vie garanti sur des missions qui ne le justifient plus sera de moins en moins défendable"*, avait ainsi affirmé en septembre 2015 le ministre lors d'un débat organisé par le groupe de réflexion « En temps réel », déclenchant illico une tempête politico-médiatique. Depuis, le candidat a un peu poli son discours mais sans renier l'objectif : il veut ouvrir l'encadrement supérieur dans la fonction publique de l'État en éliminant les contraintes statutaires qui restreignent l'accès aux postes d'encadrement supérieur dans la fonction publique. Un verrou très symbolique. Cette réforme pourrait occasionner de fortes résistances... Emmanuel Macron entend aussi *"développer le recrutement sur contrat dans les fonctions non-régaliennes, afin de permettre au service public d'attirer des professionnels d'expérience en fonction des besoins"*.

Le statut des fonctionnaires établi en 1946 a subi à ce jour pas moins de 225 modifications,

dont la dernière en date, la loi sur la déontologie, les droits et les devoirs des fonctionnaires, a été votée en 2016. Un texte plus technique que politique, sans grand changement majeur. Pour rappel, au 31 décembre 2014, 70,6 % des agents publics étaient sous statut (hors contrats aidés) : 64,3 % dans l'État, 77,5 % dans la territoriale et 72,2 % dans l'hospitalière. Alors que la politique de fusion des corps menée durant cette dernière décennie au sein de la fonction publique de l'État marque le pas (il reste un peu plus de 300 corps contre près de 700 en 2005), aucun des candidats ne reprend pour l'instant l'une des idées récurrentes dans le débat, formulée par le Conseil d'État au cours des années 2000 : la création d'une fonction publique de métiers pour dépasser le modèle actuel, archicomplexe, de gestion par corps.

Le débat sur les missions, grand absent de la campagne

Beaucoup de candidats se disent prêts à la discussion, mais en réalité personne n'en parle vraiment ! Le débat sur les missions du service public reste à ce stade le grand absent de cette campagne très focalisée sur des propositions liées aux moyens : effectifs, temps de travail, etc. Aucun candidat n'aborde franchement le périmètre d'intervention de l'État ou ne s'interroge sur les grands objectifs que devrait poursuivre à l'avenir la puissance publique : renforcer certaines politiques publiques, réviser à la baisse ou abandonner certaines missions, en assumer d'autres mais en s'organisant différemment... Même François Fillon reste très prudent après ses déclarations sur la Sécurité sociale, contre-productives sur le plan électoral et finalement revues et corrigées. Car chacun a bien senti le piège. Les Français, aux aspirations parfois difficiles à suivre sinon contradictoires, aiment leurs services publics actuels. À en croire le sondage réalisé par l'Ifop pour Acteurs publics et EY à trois mois de l'élection présidentielle, ils souhaitent majoritairement les conserver, quitte à les financer encore davantage par l'impôt.

Loin des *sunlights*, le débat fait pourtant déjà rage dans les collectivités locales, contraintes pour certaines de revoir leur offre de service public, sous l'effet notamment des baisses des dotations. Au plan national, pour l'instant, la discussion reste au stade du néant, hormis peut-être cet appel du Conseil économique, social et environnemental (CESE) qui, dans un rapport peu novateur sur l'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent – publié en janvier dernier –, avait fait de la redéfinition des missions la première de ses recommandations... Il faut dire que la Révision générale des politiques publiques (RGPP) initiée sous la Présidence Sarkozy a laissé un goût amer, en donnant davantage le sentiment d'un coup de rabet budgétaire généralisé que d'un exercice réellement réflexif associant les citoyens. La Modernisation de l'action publique (MAP) sous l'ère Hollande, dont on ne sait ce qu'il est vraiment ressorti, n'a pas davantage convaincu, au-delà d'un discours politique de rupture avec la RGPP mâtiné d'une intense séquence "évaluations". *"La question des missions n'est pas taboue*, assure l'universitaire Nicolas Matyjasik, coordinateur du programme présidentiel de Benoît Hamon. *On a juste eu un problème de méthode avec la RGPP. La MAP a davantage associé les usagers."*

Les effectifs, "supermartingale" politique

"Pour aborder le filloniste, commencez toujours par lui demander quels fonctionnaires on supprime. Immanquablement, il commencera par vous dire lesquels il ne supprimera pas : policiers, gendarmes, militaires, infirmiers, aides-soignants, surveillants de prison... Même que ceux-là, il en créera parce qu'il en faut plus !" Ce 4 décembre 2016, sur son blog, le secrétaire d'État au Budget, Christian Eckert, rodait son petit numéro à l'aube d'une campagne au cours de laquelle les chiffres allaient effectivement devenir rois. Avec la suppression de 500 000 emplois publics – pour une économie estimée à 15 milliards d'euros –, François Fillon a frappé très fort. *"Plus d'1 million d'agents publics quitteront la fonction publique sur le quinquennat"*, prédit le candidat LR. Son projet *"permettra tout à la fois d'économiser 500 000 emplois publics et de recruter dans le même temps au moins autant d'agents"*, estime-t-il en citant plusieurs

secteurs prioritaires : armées, forces de l'ordre et justice. Une manière de dépasser les années Sarkozy, qui avaient déstabilisé ces secteurs par la politique du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite et que la gauche a tenté, non sans mal, de remettre sur pied en identifiant des priorités de recrutement différenciées selon les ministères. De fait, les candidats à cette élection présidentielle ne cessent de parler des effectifs, brandissant tous azimuts des chiffres aux allures de solutions politiques compréhensibles par tous. Des effectifs en moins, en plus, en moins du plus... Le levier est certes d'importance, mais il paraît bien difficile de se forger une appréciation des propositions à partir de ces seuls indicateurs. La Présidence Hollande incite de ce point de vue-là à la prudence. La promesse faite en 2012 de créer 60 000 postes dans l'éducation nationale n'a pas encore été complètement tenue du fait des difficultés importantes de recrutement dans certaines disciplines, tandis que l'impact qualitatif de cette politique reste discuté.

Jean-Luc Mélenchon propose, lui, de recruter 60 000 enseignants supplémentaires *"car on n'y est pas encore"*, justifie son porte-parole, Alexis Corbière, en pointant les rémunérations basses des enseignants. Le candidat de La France insoumise promet de recruter en tout entre 180 000 et 200 000 agents supplémentaires dans les trois fonctions publiques, parmi lesquels 10 000 policiers et gendarmes. Son concurrent le plus direct, le socialiste Benoît Hamon, affiche des objectifs plus mesurés. Il évoque l'embauche de 37 000 à 40 000 fonctionnaires pour l'éducation nationale. *"Nous voulons aussi réarmer les inspections du travail, notamment avec la création d'une brigade de lutte contre les discriminations qui permette d'aller voir et faire du testing dans les entreprises"*, explique Nicolas Matyjasik. Le candidat du PS veut aussi créer 1 000 postes de policiers et de gendarmes chaque année.

À rebours des candidats de gauche, Emmanuel Macron juge possible de ne pas renouveler 120 000 postes de fonctionnaires (70 000 dans les collectivités et 50 000 à l'État). L'objectif : respecter les engagements de la France sur le déficit. En lieu et place des baisses de dotations, le candidat veut nouer avec les collectivités un pacte sur cinq ans, dans lequel il contractualisera une baisse de 10 milliards d'euros de leurs dépenses. S'agissant de l'État, il prévient : *"Je donnerai aux ministres une vraie latitude politique. Je ne les garderai pas s'ils ne mettent pas en œuvre les économies."*

De son côté, le Front national promet de créer de nouveaux postes dans le domaine régalién : 15 000 dans la police et la gendarmerie, dans la défense (50 000), dans les prisons, la magistrature ou les hôpitaux. *"Bien entendu, cela n'est pas contradictoire avec la nécessité de rationaliser la gestion des services publics, y compris celle de leurs effectifs, partout où c'est possible"*, dit Jean Messiha. *Ce sera le cas par exemple dans les administrations locales, où nous proposons une organisation simplifiée : réduction du nombre de niveaux d'administration, en supprimant notamment les régions, avec une clarification des compétences."*

Ouvrir les concours, sujet d'inquiétude mais à la mode

Voilà l'idée qui les rassemble tous : diversifier le recrutement dans la fonction publique tout en maintenant le principe du concours. À gauche, la haute fonction publique reste un sujet de préoccupation. Benoît Hamon promet une plus grande ouverture des postes à haute responsabilité, afin que la haute administration *"soit représentative de la société et au service du pays"*. L'ex-ministre de l'Éducation nationale entend ainsi moderniser l'École nationale d'administration (ENA), en y adaptant le recrutement *"pour diversifier les profils et les origines sociales des élèves"*. Il souhaite aussi mettre fin à la sortie directe dans les grands corps. Des antiennes des politiques depuis quarante ans, qui oublient souvent de préciser que l'homogénéité sociale se forge surtout en amont du recrutement, durant le parcours scolaire... Jean-Luc Mélenchon défend une approche un peu plus radicale en proposant la suppression du concours externe de l'ENA pour toute personne n'ayant jamais travaillé. L'objectif : recruter des hauts fonctionnaires justifiant d'*"une connaissance vécue de la réalité du travail"*. Afin de

diversifier l'accès à la fonction publique, il veut également remplacer les "emplois d'avenir" par un "contrat jeune" d'une durée de cinq ans, dans le secteur non marchand et public, ouvrant droit à une formation qualifiante en alternance ou à une préparation aux concours de la fonction publique. Marine Le Pen promet, elle, d'amplifier la diversification des voies d'accès. Il s'agirait de généraliser le système dit du troisième concours, ouvert aux hommes et aux femmes notamment issus du secteur privé. Ce concours s'adresserait à des candidats d'au moins 45 ans justifiant d'au moins huit ans d'expérience.

De fait, ces propositions des candidats font écho à de nombreuses réformes initiées sous ce quinquennat : le principe du troisième concours été largement généralisé par la loi "Égalité et Citoyenneté" votée en 2016. Ce texte a par ailleurs étendu le dispositif du parcours d'accès aux carrières des fonctions publiques territoriale, hospitalière et de l'État (Pacte) aux moins de 28 ans et aux chômeurs de longue durée âgés de plus de 45 ans et bénéficiaires de *minima* sociaux, leur permettant ainsi d'accéder sans concours à un emploi de catégorie C. Le gouvernement a également initié un travail de fond sur les discriminations dans l'accès à l'emploi public, après la remise du rapport L'Horty, qui démontrait que les procédures de recrutement comportaient dans certains cas des biais discriminatoires.

Par Pierre LABERRONDO

