

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance

- Table ronde, ouverte à la presse, réunissant des représentants d'organisations syndicales de la fonction publique : UNSA, Solidaires FP, CFDT, FA-FP, UFCFP-CGC, CFTC-FAE..... 2

Mercredi

20 décembre 2017

Séance de 9 heures

Compte rendu n° 3

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence de  
Mme Sophie Errante,  
*Présidente***



*La séance est ouverte à neuf heures cinq.*

**Mme la présidente Sophie Errante.** Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux avec une deuxième table ronde réunissant des organisations syndicales des trois fonctions publiques.

En préambule, je vous précise le calendrier de nos travaux en séance publique. En raison de la commémoration de la signature du traité de l'Élysée, la discussion du projet de loi commencera le mardi 23 janvier après les questions au Gouvernement, et non pas le lundi 22 janvier, comme cela était initialement prévu. De ce fait, la date limite de dépôt des amendements au texte de la commission est fixée au vendredi 19 janvier à dix-sept heures, ce qui allégera quelque peu la contrainte de temps qui pèse sur l'examen du texte par la commission.

Le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance est né de la proposition du Président de la République de créer un droit à l'erreur. Cette mesure est emblématique en raison de la crispation croissante, que nous avons tous pu constater ces dernières années, des relations entre les usagers – particuliers, entrepreneurs ou collectivités – et l'administration. Il s'agit non pas de remettre en question l'action des agents de notre fonction publique, dont la vocation et le grand sens de l'État ne sont pas en cause, mais plutôt de remédier au manque d'adaptation des procédures et des pratiques au sein de l'État. Nous devons tous aider l'administration à retrouver le rôle, beau et positif, qui est le sien, celui d'aider les citoyens à mieux vivre et à être efficaces dans leurs projets et leur vie professionnelle. Pour cela, il nous faut aller de l'avant et rénover les relations qu'entretiennent les administrations de notre pays avec leurs usagers, notamment en favorisant la diffusion des bonnes pratiques. Cela passe par la poursuite de la réforme de l'État – qui, alors qu'elle est très attendue par l'ensemble de nos concitoyens, a été engagée par les précédents gouvernements sans être forcément accompagnée d'une véritable gestion des ressources humaines – ainsi que par la rationalisation et la simplification des pratiques et des procédures administratives, avant, le cas échéant, leur dématérialisation.

Les agents doivent être encouragés et protégés lorsqu'ils innovent pour améliorer l'offre de service aux usagers ; les citoyens doivent être éclairés et informés des règles claires à respecter, et le dialogue doit toujours être possible. Nous devons tous prendre part à l'amélioration du fonctionnement de notre pays.

Mesdames, messieurs les représentants des syndicats représentatifs de la fonction publique, nous vous avons invités pour vous entendre et pour que vous nous aidiez à améliorer encore le texte que le Gouvernement nous a présenté et auquel il nous a été donné la possibilité de participer, dans une co-construction inédite d'un texte gouvernemental. Je souhaiterais donc que vous nous donniez votre opinion sur l'annexe de ce texte, qui définit l'orientation de l'action de la majorité et du Gouvernement, notamment le programme « Action publique 2022 ».

**M. Stanislas Guerini, rapporteur.** Mesdames, messieurs, je vous remercie d'avoir pris le temps de venir éclairer notre commission spéciale. Mes questions seront d'ordre général ; elles ont pour but de lancer nos échanges. Premièrement, quel diagnostic vous inspirent les relations entre les usagers, particuliers ou entreprises, et l'administration ?

Deuxièmement, que pensez-vous de la philosophie du texte et des grands principes définis notamment dans son article 1<sup>er</sup>, tels que le droit à l'erreur, le droit au contrôle, le droit au dialogue et à la transaction et l'existence d'un référent unique au sein de l'administration ?

Au-delà de ces grands principes, l'accompagnement du changement est essentiel. Nous sommes donc très curieux de ce que vous pourriez nous dire à ce sujet. Pensez-vous que l'administration est prête à des changements profonds dans ses relations avec les usagers ? Quelles propositions pouvez-vous nous faire pour l'accompagner dans ce changement, en matière de formation ou d'organisation ? Enfin, quelles sont vos propositions pour améliorer ce texte, dans le respect de son esprit ?

**Mme la présidente Sophie Errante.** Je précise que tous les représentants syndicaux que nous avons conviés n'ont pu se libérer ce matin. Il a donc été convenu avec leurs organisations qu'elles nous adresseraient des contributions écrites. J'ajoute, mesdames, messieurs, que cette faculté vous est également offerte, si vous souhaitez compléter ultérieurement vos interventions.

**M. Luc Farré, secrétaire général de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA).** Tout d'abord, je souhaite insister, au nom de l'UNSA, sur la notion de confiance dans l'administration, qui nous semble généreuse. Accepter une erreur et permettre de la corriger est une idée intellectuellement satisfaisante. Cependant, elle suppose plusieurs transformations importantes de l'administration. L'évolution de la mission des agents, du contrôle vers le conseil, implique en effet qu'ils s'adaptent et qu'ils soient formés.

La notion de rescrit, qui apparaît à plusieurs reprises dans le texte, nous paraît extrêmement difficile à définir juridiquement et risque d'ouvrir un champ important aux éventuels fraudeurs. Ce risque pèse, du reste, sur de nombreux articles et ne nous semble pas suffisamment encadré dans le texte actuel. Nous savons en effet ce dont sont capables ceux qui savent lire et comprendre les textes de loi, en particulier en matière de détournement fiscal.

L'article 26 soulève le même type de problème. Les normes de construction ont pour objet de protéger les citoyens ; permettre qu'elles ne soient pas toutes appliquées met en question le sens même de la loi. Pour l'UNSA, cette réforme est importante en ce qu'elle changera le rapport des entreprises et, dans une moindre mesure, des particuliers avec l'administration sous l'aspect du contrôle, lequel vise précisément à vérifier la bonne application de la loi et peut conduire à des sanctions. Si la loi peut ne pas être appliquée, ne vaudrait-il pas mieux la modifier ?

Nous insistons, par ailleurs, sur les conséquences de ces réformes pour les agents. Le texte affectera leurs missions, mais il ne saurait être le prétexte à une suppression massive de postes. Car la mission de conseiller, d'aider et de contrôler, qui demeurera et qui est indispensable à la protection des citoyens, ne peut souffrir des suppressions d'emploi, qui risqueraient d'affaiblir notre République. J'insiste donc sur la nécessité d'une formation en profondeur des agents, lesquels ne doivent pas être laissés seuls face à de telles transformations, qui ne manqueront pas de les confronter à des problèmes importants, notamment de positionnement.

Par ailleurs, je regrette que ce projet de loi essentiel apparaisse maintenant dans le calendrier, alors que le Gouvernement a ouvert le chantier « Action publique 2022 », et que les organisations syndicales représentatives des personnels n'aient pas été associées à une réflexion préalable. Néanmoins, l'UNSA se félicite que certaines dispositions de la première

mouture du projet de loi qui avait été présentée au Conseil économique, social et environnemental (CESE) n'aient pas été retenues ; nous souhaitons, du reste, qu'elles ne réapparaissent pas au cours de la discussion sous la forme d'amendements. Je pense notamment aux dispositions relatives aux campagnes et à la propagande électorales, à la petite enfance, au carnet du logement et au contrôle de légalité.

Deux articles suscitent des interrogations : l'article 25, qui tend à autoriser les associations cultuelles à collecter des dons par SMS, et l'article 38, qui vise à modifier la loi de 1905 de séparation des églises et de l'État, en favorisant la possession et l'administration par une association cultuelle d'un patrimoine immobilier sans lien avec le culte. Cette forme de subvention déguisée remet en question l'existence d'un ministre chargé des cultes. J'appelle donc votre attention, mesdames, messieurs les députés, sur l'importance de ces dispositions au regard du délicat équilibre sur lequel repose la loi de 1905, dont je ne rappellerai pas l'histoire.

Enfin, la notion de baluchonnage, introduite à l'article 37, est une idée généreuse puisqu'il s'agit de soutenir les aidants familiaux, mais elle soulève la question des heures de travail et de leur rémunération. Quant à la dématérialisation des actes de l'état civil, elle pose des problèmes de fond et de forme : de fond, parce qu'elle supprime un service public de proximité en l'éloignant des territoires ; de forme, parce que l'expérimentation de la numérisation de nouveaux services – je pense en particulier à la délivrance des cartes grises – ne fonctionne pas correctement.

**M. Denis Turbet-Delof, délégué général de Solidaires Fonction publique.** Avant d'entrer dans le vif du sujet, je souhaiterais apporter deux précisions. Premièrement, contrairement à ce que vous avez indiqué, madame la présidente, et à ce que d'aucuns pensent, même au plus haut niveau de l'État, il n'existe qu'une seule fonction publique. Celle-ci est régie par le statut de la fonction publique et comprend trois versants, avec des déclinaisons spécifiques. Deuxièmement, il n'est pas question pour nous, représentants syndicaux des personnels de la fonction publique – en tout cas pour Solidaires –, de participer à une quelconque « co-construction » de la loi. C'est votre travail et pas le nôtre. Nous, nous sommes là pour vous dire ce que nous en pensons. Je ne voudrais surtout pas que l'on prétende que la loi a été fabriquée en collaboration avec les organisations syndicales ; ce serait malvenu et, pour ce qui est de notre syndicat, très mal perçu.

**Mme Véronique Hammerer.** C'est dit !

**M. Denis Turbet-Delof.** Par ailleurs, si nous avons eu l'occasion de discuter du projet de loi avec son auteur, M. Darmanin, nous aurions souhaité, puisque les agents de la fonction publique sont en première ligne, qu'on leur demande leur avis avant que le texte ne soit quasiment bouclé. Il existe en effet des règles institutionnelles. Il est normal que le ministre qui a un projet pour la fonction publique en discute préalablement avec les organisations syndicales qui représentent ses 5,5 millions d'agents. Nous lui avons expliqué que le dialogue social ne fonctionnait pas ainsi, et je crois qu'il nous a en partie entendus. En tout état de cause, évitons, à l'avenir, que ne se reproduise ce type de désagréments. Il n'est en effet jamais agréable d'intervenir une fois que les choses sont déjà bien engagées.

Puisqu'il est question de la confiance entre l'administration et les usagers, je rappelle que la loi n'est pas votée par l'administration, mais par le Parlement. Dès lors, si problème de confiance il y a, il concerne les relations entre élus et usagers. L'administration, quant à elle, ne fait qu'appliquer la loi ; je ne sais pas que des fonctionnaires y dérogent. Que certains textes provoquent des crispations, c'est une réalité. Mais peut-être pourriez-vous mener une

réflexion sur l'accumulation des lois qui, en l'absence de toilettage, finissent parfois par se contredire, plutôt que de vous demander si les fonctionnaires sont dignes de confiance. Nous, nous affirmons qu'ils le sont.

Tel n'est pas forcément le cas de tous les acteurs concernés par ce projet de loi et par le fameux droit à l'erreur. Certaines administrations – je pense à l'administration fiscale – sont en effet bien placées pour savoir que ceux qui se plaignent d'un manque de confiance sont souvent les contribuables qui trichent le plus et les usagers qui ont précisément pour habitude de « déroger » à la loi, rarement ceux qui la respectent. Or, on a un peu le sentiment que ce projet de loi leur facilitera encore la tâche. Il faut donc que vous mesuriez bien quelles en seront les conséquences, car le droit à l'erreur permettra à ceux qui en ont les moyens juridiques d'assouplir à leur profit des règles qui sont censées s'appliquer à l'ensemble de la société. De fait, tous les citoyens doivent être égaux devant la loi ; si ce principe est respecté, la confiance est au rendez-vous.

Nous avons également le sentiment que le projet de loi s'intéresse davantage aux problématiques de l'entreprise qu'à celles du citoyen lambda. Vous avez fait référence à « CAP 2022 ». Lorsque nous avons été auditionnés par le directeur de ce programme, il ne nous a parlé que de l'entreprise : à aucun moment, il n'a évoqué les citoyens. Or, le service public est au service de l'ensemble de la société et des citoyens, particuliers et entreprises. Il ne faudrait pas que l'on élabore des lois générales au service d'une seule catégorie d'usagers, ceux qui appartiennent au monde de l'entreprise. Dans les administrations dites de contrôle, qui sont le plus concernées, on s'aperçoit que ce n'est pas avec l'utilisateur lambda, mais bien souvent avec les entreprises que les difficultés sont les plus nombreuses, que ce soit en matière de contrôle fiscal, de contrôle du respect des normes alimentaires ou de la législation du travail. Force est de constater que certains responsables d'entreprises souhaiteraient pouvoir « s'asseoir sur la loi » pour faciliter leur vie, voire leurs gains.

Il nous paraîtrait donc plus utile de s'intéresser aux moyens d'éviter les dérives que de déplorer, comme M. Darmanin, dont nous n'avons pas apprécié le propos, que la société évolue souvent plus vite que l'administration. De fait, je ne connais pas beaucoup d'entreprises du secteur privé qui, depuis une trentaine d'années, se sont autant adaptées à l'évolution de la société que l'administration, qui, faut-il le rappeler, n'est plus celle de Courteline.

Cela me conduit à aborder la question de la dématérialisation, qui constitue le deuxième volet du projet de loi. Si elle a pu améliorer parfois les conditions de travail des agents dont les missions étaient un peu contraignantes et simplifier la vie des usagers, particuliers ou entreprises, elle n'a pas pour autant réduit le nombre des missions et la charge de travail de la fonction publique. On s'aperçoit aujourd'hui qu'il est difficile pour les personnels d'accomplir correctement l'ensemble de leurs missions, ce qui peut alimenter un sentiment de méfiance. La dématérialisation est un outil, mais elle ne peut pas être l'alpha et l'oméga, non plus que la numérisation, qui est sa traduction extrême. Le Premier ministre M. Philippe a indiqué que tout citoyen devrait être connecté d'ici à 2022.

**Mme la présidente Sophie Errante.** Je vous remercie de conclure.

**M. Denis Turbet-Delof.** Mais, actuellement, la part de la population qui n'est pas connectée ou qui est désemparée face aux démarches en ligne est de 20 %.

**Mme Véronique Hammerer.** Donnez-nous de la matière, monsieur !

**Mme la présidente Sophie Errante.** Nous débattons plus tard, ma chère collègue.

**M. Martial Crance, secrétaire général adjoint de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) Fonctions publiques.** En préambule, je vous demande de bien vouloir excuser Mme Jacquot, notre secrétaire générale, qui ne peut être présente ce matin.

Quel est notre diagnostic des relations entre les usagers et l'administration ? Si la question de la confiance est posée, les citoyens ont, de manière générale, confiance dans les services rendus par les administrations parce que le service public « à la française » repose sur des principes intangibles, principes sur lesquels on ne saurait revenir, qu'il s'agisse de la continuité du service, de l'adaptabilité, de l'égalité d'accès – c'est important au regard de la dématérialisation, compte tenu de l'absence de couverture de certaines zones géographiques –, de la neutralité, de la laïcité, de l'indépendance ou de l'impartialité. C'est bien sur ces deux dernières notions que l'on peut s'interroger. L'intitulé du projet de loi laisse entendre que la confiance pourrait ne pas exister ou qu'elle aurait été rompue. Telle n'est pas notre analyse.

Du reste, le droit à l'erreur existe déjà dans un certain nombre de secteurs, où il est associé au dialogue. Il ne faut pas perdre de vue que les administrations ont pour mission d'appliquer et de faire respecter la loi, et la marge est étroite entre une application stricte de celle-ci et son éventuelle interprétation. Là est le cœur du sujet, selon nous : il faut définir précisément les conditions dans lesquelles peut être évoqué le droit à l'erreur.

La fonction publique est-elle prête à ces changements ? Pas partout et peut-être pas entièrement. Le projet de loi modifie le paradigme actuel. Il est donc important que tous les textes fassent l'objet d'un dialogue social dans l'ensemble des instances. Pour se donner toutes les chances de réussir, il nous semble indispensable d'associer à ce projet les agents, dont il faut libérer la parole, et leurs organisations représentatives, car aucune réforme ne s'est faite facilement contre la volonté des agents. C'est, pour nous, un élément très important.

Par ailleurs, la loi votée devra ensuite être « portée » par le bon niveau hiérarchique. Les hiérarchies intermédiaires ont un rôle important à jouer. L'utilisateur ne doit pas être confronté à des agents dont ce n'est pas la responsabilité, au risque de voir augmenter la souffrance au travail et les risques contentieux.

Ce dernier risque doit être pris au sérieux : comment sera-t-il traité ? Les services publics se voient confiés de nouvelles missions par la loi, mais quels moyens l'État mettra-t-il en œuvre pour les assumer ? Les réformes à moyens constants n'ont jamais donné de résultats probants... Il convient de bien réfléchir à l'articulation entre missions du service public et droits des usagers et des entreprises.

Nous nous interrogeons également sur l'opposabilité des textes : selon quelles modalités les citoyens ou les entreprises – usagers du service public – pourront-ils les opposer à l'administration ? Comment cela sera-t-il pris en compte puis géré ?

Nous avons enfin des revendications concernant la formation des personnels et la politique de gestion des ressources humaines : disposerons-nous d'un délai pour sensibiliser toutes les administrations à ces nouvelles pratiques ? Ou bien ces réformes devront-elles être mises en œuvre du jour au lendemain ? Quel type d'accompagnement et de préparation peut-on espérer pour les services, notamment en termes de ressources humaines ?

Tels sont les principaux éléments de notre position sur ce projet de loi. Je pense que nous reviendrons sur certains points au cours du débat.

**M. Laurent Diez, secrétaire général du syndicat national des personnels techniques de l'enseignement supérieur (SNPTES) de la Fédération autonome de la fonction publique territoriale (FA-FP).** Je vous prie de bien vouloir excuser M. Bruno Collignon, président la FA-FP, qui ne pouvait être présent aujourd'hui. Je vais essayer d'être court car le sujet est d'importance et nous devons pouvoir échanger.

On parle d'administration mais l'expression « fonction publique » est plus large car elle recouvre tous les métiers de la fonction publique, qu'elle soit d'État, hospitalière ou territoriale. Toutes ces composantes ont connu de nombreux bouleversements au cours des vingt dernières années. L'exigence de modernisation n'est pas nouvelle... L'État s'est déjà modernisé, malheureusement bien souvent à marche forcée. Je partage le constat de notre collègue de la CFDT : les réformes ont parfois été mises en œuvre sans les personnels. C'est là où le bât blesse : sans les personnels, on ne fera rien.

Si l'unique objectif est de moderniser l'administration sur le plan comptable – pour faire des économies –, je suis désolé de vous le dire : cela ne marchera pas. Il faut un véritable « plan Marshall », une vision qui donne du sens à cette réforme pour les fonctionnaires et agents publics, femmes et hommes.

Il faut également des moyens. On ne peut pas dire d'emblée que cela marchera mieux avec moins de fonctionnaires. Cela peut parfois être le cas, grâce à la dématérialisation. Dématérialiser n'est pas, en soi, une idée sottise car cela contribue à une plus grande égalité entre les citoyens, en permettant à ceux qui travaillent et ne peuvent se rendre dans les services publics d'en bénéficier malgré tout. Encore faut-il que l'accès au numérique et la dématérialisation se développent dans tout le territoire. Le garantir est de la responsabilité des élus.

À moyens constants, il nous semble difficile que les agents travaillent correctement. Par ailleurs, n'opposons pas les citoyens et les entreprises, les bons et les mauvais. Nous sommes tous dans le même bateau – je n'ai pas dit la même galère – qui doit avancer de façon à ce que tout le monde profite des progrès réalisés. Il faut mettre en valeur les fonctionnaires, qui sont aussi des citoyens, donc des usagers de l'administration. En tant qu'usagers, nous avons connaissance des difficultés que nos concitoyens rencontrent. Lorsque la dématérialisation d'un service se fait sans les agents – ce fut le cas par exemple des services délivrant les cartes grises –, les difficultés rencontrées ont forcément des conséquences sur les usagers. Dans l'exemple évoqué, pendant quatre à six mois, les usagers ne disposent pas des papiers nécessaires pour leur voiture ou doivent attendre le renouvellement de leur permis de conduire.

Les usagers ne savent alors plus à qui s'adresser – tout le monde se renvoyant la responsabilité des dysfonctionnements – puisqu'aucune procédure n'est clairement définie et qu'on ne sait donc pas qui décide. Les mutualisations, fusions d'établissements, suppressions de services des dernières années se sont mal passées car elles ont été réalisées sous la contrainte, et non avec la collaboration des personnels.

Les fonctionnaires ne doivent pas être plus efficaces – ils le sont déjà – mais mieux associés si l'on veut que les lois soient appliquées. Il convient certes de les associer au niveau national, par le biais de leurs organisations syndicales représentatives, mais aussi sur le terrain. Au sein de chaque service, ces problématiques doivent être mieux appréhendées et les agents publics mieux écoutés. C'est sans doute là que se situera la révolution : la hiérarchie doit écouter sa base pour que les agents publics aillent mieux.

J'espère que nous reviendrons sur certains articles. Je souhaiterais notamment évoquer l'article 28 relatif aux ordonnances sur l'enseignement supérieur et la recherche, car c'est un sujet qui nous tient à cœur.

**M. Hervé Macou-Pisseu, secrétaire national de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) Police.** Je suis navré : nous n'avons pas pu examiner ce texte dans sa globalité dans les délais impartis. Comme cela nous a été proposé, nous vous ferons parvenir notre contribution écrite dans les plus brefs délais.

**M. Laurent Saint-Martin.** Ce texte vise à sécuriser les agents de la fonction publique dans leurs pratiques conciliatrices, pratiques que ce texte vise par ailleurs à améliorer. Les membres du groupe La République en Marche ont conscience que le droit à l'erreur existe déjà, dans une certaine mesure. Quelques pratiques s'organisent dans un cadre légal – comme la modulation des pénalités par la direction générale des finances publiques (DGFIP) lorsque le contribuable est de bonne foi –, d'autres par la prise en compte, au cas par cas, de la situation individuelle d'un administré et de sa bonne foi.

J'ai eu l'occasion d'auditionner les représentants syndicaux de la DGFIP et de la direction générale des douanes et des droits indirects dans le cadre de mon rapport spécial. Ce qu'ils m'ont dit était assez révélateur. On le retrouve d'ailleurs dans vos propos : je note à la fois votre vigilance sur certains articles – voire une méfiance vis-à-vis de certains nouveaux principes qui pourraient ajouter de la complexité – mais également votre volonté d'accompagner ce projet de loi qui constitue une opportunité de voir reconnues certaines pratiques administratives existantes et de leur donner un cadre légal. Ce projet de loi vous semble-t-il de nature à sécuriser les fonctionnaires dans leur prise de décision ?

Vous avez évoqué les difficultés juridiques entourant le rescrit. Certaines formes de rescrits – notamment le rescrit fiscal – vous semblent-elles bancales ? Ne devraient-elles pas exister ? Ou faut-il leur donner une base légale plus solide, voire les généraliser – ce que le texte propose dans un de ses articles ?

**M. Arnaud Viala.** Madame la présidente, je vous remercie d'avoir organisé cette table ronde avec les représentants des différentes formations syndicales. Nous sommes en effet particulièrement soucieux que les personnels des fonctions publiques soient associés à l'examen de ce texte. Évidemment, la simplification et l'amélioration des rapports entre les citoyens et l'administration ne seront effectives que si les personnels sont parties prenantes à la réforme et y participent de manière volontaire et proactive.

Ma première question concerne la gouvernance des administrations : alors que les réformes déjà engagées visaient à simplifier les relations entre usagers et administrations et à mieux prendre en compte les facteurs locaux liés à l'activité économique ou à la vie du citoyen, n'ont-elles pas plutôt contribué à éloigner les centres de décision de l'administration du territoire et du citoyen ? Très souvent, cet éloignement a conduit à des décisions de l'administration qui ne concordent pas avec les souhaits de l'entreprise, du citoyen ou de l'écosystème territorial.

Dans le cadre de ce projet de loi, serait-il opportun de reconsidérer les rattachements administratifs de certaines administrations comme les *Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement* (DREAL) ou des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), pour les rapprocher de l'utilisateur et du territoire ?

Ma deuxième question porte sur les délais d’instruction des demandes des usagers par les services administratifs. Très souvent le citoyen a le sentiment qu’il dispose d’un délai court et impératif pour déclarer, répondre à une question ou faire état de sa situation fiscale. À l’inverse, le délai de l’administration pour lui répondre lui semble plus long – il est même souvent inconnu, donc infini – et, surtout, à son désavantage. Pensez-vous que le législateur pourrait imposer une réduction drastique de ces délais ? Quelles en seraient les conséquences organisationnelles ? Quelle est votre position sur ce sujet, fondamental dans la perception de l’administration par le citoyen ?

**Mme Marietta Karamanli.** Je remercie l’ensemble des représentants des syndicats pour leurs propos et leurs explications. En 2016, le rapport *Lignes de faille. Une société à réunifier*, rédigé par France Stratégie, a fait le point des divisions de la société française et dressé le constat d’une crise de légitimité de nos services publics. Dans un contexte de modernisation des administrations, impliquant la dématérialisation des démarches, la distance entre les administrations et les citoyens s’accroît. Le rôle d’intermédiaire et de facilitateur jusqu’alors assuré par les agents publics risque en conséquence de disparaître, au détriment des populations les plus fragiles.

Ce rapport souligne également que les agents des services publics s’épuisent à essayer de surmonter le désordre des institutions, la multiplicité des acteurs, l’accumulation des niveaux de responsabilité. Cela a aussi été rappelé dans vos propos. Dans ce contexte, pensez-vous que le projet de loi répond en tout ou partie aux enjeux évoqués dans ce rapport ? Comment doit évoluer le rôle des agents si l’on souhaite une relation plus personnalisée, conciliant égalité et prise en compte des situations individuelles ? Quels compléments pourraient constituer les axes forts d’une politique de service public : la formation des agents, des points et guichets uniques, un maillage plus fin du territoire ? Nous sommes à l’écoute de vos réponses et de vos propositions.

**Mme Cécile Untermaier.** La problématique a été extrêmement bien résumée par Mme Karamanli. Je rappellerai simplement que la confiance ne se décrète pas. Il faut en priorité travailler avec ceux qui sont concernés et associer les agents de la fonction publique, au plus près du terrain, afin qu’ils puissent eux-mêmes tirer les conséquences du droit à l’erreur. Avez-vous déjà réfléchi aux modalités de cette association ?

Il faudra par ailleurs encadrer les nouvelles pratiques en matière de droit à l’erreur, afin de garantir l’impartialité des décisions. Cela implique de nouvelles règles de droit : avez-vous mesuré les conséquences de cette complexification en termes de moyens ?

**Mme Jeanine Dubié.** Le mot « confiance » revient ici régulièrement. Certes, il faut restaurer la confiance entre la classe politique et les citoyens et améliorer le rapport de confiance entre les citoyens et l’administration. Mais il faut surtout que l’État fasse confiance à son administration, au lieu d’être dans la défiance. Sur ce point, je m’associe à ceux qui ont insisté sur l’importance d’associer l’ensemble des agents de la fonction publique, et leurs organisations syndicales, au travail sur ce texte.

La société évolue. La numérisation et de nouveaux modes opératoires ont eu des effets sur le fonctionnement administratif. Nous devons, tous ensemble, le prendre en compte. Mais la réflexion doit être commune car les changements d’approche, d’état d’esprit et de pratiques professionnelles ne peuvent pas se décréter ; ils passent par un travail quotidien avec les agents à tous les échelons – vous l’avez rappelé. L’agent, mais aussi l’ensemble de sa chaîne d’encadrement, sont concernés.

Pour faciliter les démarches administratives des usagers, l'article 15 prévoit que le Gouvernement puisse expérimenter durant quatre ans l'instauration d'un référent unique pour chaque usager, afin de faciliter ses démarches dans le cadre de dispositifs ou de procédures particulières. Avez-vous pu analyser ce dispositif ? Comment appréciez-vous cette expérimentation ? Le Conseil d'État regrette qu'on ne confère pas de pouvoir de décision au référent unique – qui ne dispose que d'un pouvoir de coordination. Pensez-vous qu'il faudrait aller plus loin ?

**M. Julien Aubert.** Ce projet de loi est ambitieux, même si, vous l'avez dit, l'administration n'a pas attendu ce texte pour réfléchir et revoir ses méthodes. Les agents publics devront malgré tout revoir leurs procédures. Ce texte pourrait être l'occasion d'inclure des mesures améliorant le quotidien des agents, dans une démarche « gagnant-gagnant » : prise en compte de la souffrance de ceux qui sont confrontés au fait de recevoir du public, difficulté de travailler dans une administration qui doublematérialise et maintient de documents papiers. Avez-vous des propositions en la matière, afin que la bienveillance à l'œuvre s'exerce dans les deux sens, à la fois vers le citoyen dans ses relations avec l'administration, mais aussi vis-à-vis des agents publics qui jouent le jeu ?

Certaines difficultés relèvent de la vie de l'administration, mais d'autres sont plus structurelles. Le suivi des contrôles en est un bon exemple. Dans une organisation en silo, où chaque administration établit son plan de contrôle, des citoyens ou des entreprises sont parfois contrôlés par plusieurs administrations au cours d'une même année. Auriez-vous éventuellement des pistes de réformes à nous suggérer en la matière ? Il ne sert à rien d'ouvrir de nouveaux droits sans se préoccuper de ces défauts structurels de l'administration...

**M. Bruno Millienne.** Nos débats soulignent l'importance quasi-philosophique de ce droit à l'erreur et du rétablissement de la confiance entre l'administration et les citoyens – même si vous n'avez pas le même avis. Les contrôles en silo dont a parlé mon collègue Julien Aubert ont quelque chose de traumatisant pour les petites entreprises et les citoyens, qui vivent déjà difficilement un contrôle de ce type. Si, en plus, il se répète sur une même année pour finalement peut-être ne rien trouver... Ce n'est évidemment pas la faute de la fonction publique ou de l'administration, mais c'est un problème de méthode auquel il convient de remédier.

J'ai entendu vos inquiétudes concernant la dématérialisation et ses conséquences sur le travail des agents de la fonction publique. Les entreprises privées ont entrepris cette mutation depuis longtemps. Vous avez raison, il y a deux façons de faire : soit la numérisation sert à réduire le personnel, soit elle permet d'améliorer le fonctionnement de l'entreprise. J'ai eu la chance que mon entreprise choisisse la deuxième option. En tout état de cause, ce travail ne peut se faire sans associer les représentants du personnel et les personnels de la fonction publique.

Si l'on veut que ce projet de loi soit une réussite, il faut en effet s'inscrire dans une logique « gagnant-gagnant » : l'administré doit se sentir plus en sécurité et être mieux conseillé par l'administration qu'il ne l'est aujourd'hui, mais il faut aussi que les personnels soient rassurés sur leur sort. C'est notre objectif, afin que l'administration soit plus « efficace » : même si je n'aime pas ce terme, c'est ce qu'attendent les administrés.

Tout le monde – les syndicats en particulier – est-il prêt autour de cette table à aller dans ce sens, de manière à ce que l'on avance – définitivement espérons-le – vers une fonction publique et une administration plus modernes ? Que vous le vouliez ou non, notre secteur public connaît tout de même un petit retard par rapport au secteur privé.

**M. Luc Farré.** Il sera difficile de répondre à toutes ces questions dans le délai imparti. On voit bien que l'on ne saurait traiter en quelques minutes d'un texte essentiel, qui a trait au lien de confiance que le citoyen doit entretenir avec son administration et avec la fonction publique.

Pour commencer, je regrette que ce projet soit présenté en urgence, sans attendre les fruits de la réflexion que le Gouvernement a choisi d'engager dans le cadre du programme CAP 2022. C'est d'ailleurs dans cette perspective que, dans le projet de loi de finances pour 2018, vous avez décidé de ne supprimer que peu de postes dans la fonction publique, alors que le programme de M. Macron prévoyait 120 000 suppressions. Nous sommes donc quelque peu gênés qu'on brûle les étapes et qu'on grave dès aujourd'hui des dispositions dans le marbre de la loi : ce n'est pas ce que l'UNSA aurait souhaité.

L'administration a évolué ; elle se veut bienveillante. D'ores et déjà, elle est apte à sécuriser la situation des usagers : les agents procèdent bien à une étude des dossiers au cas par cas. La question est donc plutôt celle des rapports que nous devons avoir avec la loi et de son interprétation. Tel est notamment le cas du rescrit, dont je rappelle qu'il consiste à permettre aux citoyens, singulièrement aux entreprises, d'établir leur propre règle et de vérifier qu'ils sont bien « dans les clous ». Si on décide que, tant qu'il n'y a pas de réponse de l'administration, c'est bien cette lecture de la loi qui s'applique, on inverse les rôles. C'est donc une question de fond qu'il appartient à l'Assemblée nationale de trancher, pas aux agents.

S'engager dans cette voie impliquerait par ailleurs un effort de formation accru et serait en contradiction avec les suppressions d'emploi envisagées. En effet, rapprocher le citoyen de l'administration dans tout le territoire implique la présence d'interlocuteurs qui ne soient pas des machines et qui soient susceptibles de répondre à des questions lorsqu'une difficulté se présente. C'est de cela que les citoyens ont besoin ! À défaut, nous nous trouverions dans une situation proche de celle qu'a brillamment caricaturée Ken Loach dans son film *Moi, Daniel Blake...*

Nous avons la chance de disposer encore d'une administration proche ; or – je le dis avec une certaine solennité –, la différenciation et l'éloignement des citoyens sont un des ferments des votes extrêmes. L'UNSA est donc vigilante à cette problématique de la couverture du territoire ainsi que de la relation humaine que nous devons absolument conserver, et qui doit même guider toutes nos réflexions à venir, y compris sur le numérique.

Par ailleurs, nous sommes favorables à l'institution du référent unique ; toutefois nous ne pensons pas que son pouvoir puisse excéder la seule coordination, car il ne faudra pas faire reposer sur un agent unique toutes les décisions, sauf à prendre le risque que la pression sans cesse croissante que subissent les agents devienne insupportable.

**M. Denis Turbet-Delof.** Je partage pleinement la position de Luc Farré : sur le calendrier du projet de loi au regard de l'actualité politique chargée, il aurait été préférable d'attendre que soient achevées, au printemps prochain, les réflexions du Gouvernement dans le cadre de Cap 2022 avant de présenter le présent projet.

Il me semble que la relation de confiance entre les usagers et l'administration s'est éteinte en même temps que l'on réduisait la part de la relation humaine : nous ne sommes pas opposés à la dématérialisation et la numérisation, à condition qu'elles ne détruisent pas la relation humaine.

Dans une société fragilisée, de plus en plus d'individus, y compris des jeunes, sont exclus et désemparés face à l'informatisation des procédures administratives – on a évoqué les difficultés relatives aux cartes grises et aux permis de conduire.

Il est quand même plus agréable de rencontrer quelqu'un, de le regarder dans les yeux et de lui expliquer son problème, plutôt que de correspondre par internet et d'obtenir des réponses parcellaires et pas toujours efficaces. C'est aussi la question du temps qui est posée : on l'a dit, lorsqu'une question est posée à un usager, il doit répondre aussitôt, en revanche la réponse de l'administration peut se faire attendre ; et c'est l'informatique qui produit ces situations.

Par ailleurs, la notion de hiérarchie administrative a été galvaudée, l'agent d'exécution a été éloigné de son encadrant et ce dernier est devenu un « manager » qui n'a pas toujours les capacités techniques de répondre aux problèmes posés. De ce fait, le personnel est surchargé de travail, car, à l'encontre de l'idée reçue, la dématérialisation n'a pas supprimé les tâches : elle les a parfois complexifiées, quand elle n'en a pas créés de nouvelles.

Dans ces conditions l'agent se retrouve seul, et lorsqu'il se tourne vers sa hiérarchie parce qu'il ne sait pas quoi répondre, le manager lui dit : « Ce n'est pas mon affaire, je suis là pour organiser, pas pour résoudre les problèmes. »... Auparavant, dans l'administration, tout le monde savait répondre, singulièrement la hiérarchie. Ce temps est révolu, et la question désormais posée est celle de la formation des encadrants à l'École nationale d'administration (ENA) ou dans les instituts régionaux d'administration (IRA), où il serait peut-être utile que les futurs responsables administratifs deviennent aussi des techniciens, ce qui n'aurait rien de choquant.

Sans doute pourriez-vous utilement réfléchir aux façons de redonner du sens à la chaîne hiérarchique. Je pense à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), et l'un d'entre vous a évoqué les DREAL et les DIRECCTE : lors de la création de ces structures, la chaîne hiérarchique a été cassée dans l'accomplissement de missions importantes pour les usagers, et cela a eu des répercussions jusque sur la santé alimentaire de nos concitoyens, au prix de scandales. Le personnel accomplit son travail comme il le peut, d'autant qu'il est moins nombreux pour un même nombre de missions maintenues, ce qui empêche aussi l'administration de fournir des réponses directes. Tout ceci est aggravé parce que la hiérarchie dépositaire de l'autorité ne prend elle-même plus de décisions.

L'idée du référent unique n'est pas nouvelle : on a parlé un temps d'un interlocuteur unique ; une réflexion a été conduite sur les maisons de service public, certains ont même pensé à des maisons de services au public, afin de tenter de compenser la désertification rurale – je rappelle au passage que nous considérons que cette désertification n'est pas que rurale, elle touche aussi des banlieues : en région parisienne les services publics ont totalement disparu de certains quartiers.

Vouloir répondre à ces situations en instituant le référent unique traduit une intention louable, mais cela supposerait que ce référent soit omniscient, apte aussi bien à traiter des problèmes fiscaux qu'à répondre à des questions de sécurité sociale ou à des besoins alimentaires. Force est de constater qu'un tel agent, doté de superpouvoirs, n'existe pas.

Nous avons soutenu la création des maisons de service public dans les territoires qui ont été abandonnés. Ces territoires sont nombreux, et on pourrait sinon y réintroduire toutes les administrations – cela coûterait trop cher –, au moins y créer des lieux évitant aux usagers

de parcourir des distances excessives pour obtenir un renseignement de premier niveau, l'informatique n'ayant pas nécessairement vocation à se substituer à l'humain, notamment pas aux fonctionnaires sous statut – n'oublions pas que ce statut est avant tout destiné à protéger le citoyen plutôt que le fonctionnaire.

La mise à disposition du public de personnels sous statut à même de répondre aux demandes de premier niveau nous paraît donc une piste intéressante.

Le Conseil national des services publics (CNSP), organisme en fait mort-né, mériterait par ailleurs de renaître de ses cendres, en tant qu'instance de réflexion faisant pendant au programme CAP 2022.

S'agissant de la vie des services, nous n'avons pas le sentiment que ce texte viendra reconforter les personnels et changer grand-chose à leur quotidien. Dans nombre d'administrations, les agents mettent déjà en pratique le droit à l'erreur ; dans leur grande sagesse, ils sont capables d'apprécier s'il faut ou non sanctionner immédiatement.

Le contrôle fait partie de la règle démocratique et du paysage administratif. Ainsi, les impôts reposent sur un système déclaratif. Aussi, échapper au contrôle traduit un état d'esprit particulier. Il doit donc être accepté. Encore faut-il qu'il soit bien mené et c'est toute la difficulté : quand une administration est en souffrance en termes d'effectifs et de moyens, les contrôles peuvent mal se passer.

À titre d'exemple, le recours gracieux auprès de la direction générale des finances publiques est largement utilisé, et c'est bien cela qu'on appelle le droit à l'erreur : l'agent prend lui-même, sans en référer à sa hiérarchie, jusqu'à un certain plafond, au vu d'une situation qui lui est soumise par un usager – donc physiquement, pas seulement par internet – la décision d'aider le contribuable à réparer son erreur.

Ce n'est pas la même chose que d'accorder le droit à l'erreur à tout le monde, y compris à ceux qui pratiquent l'erreur volontairement et qui sont nombreux. Je rappelle que la fraude fiscale représente 80 milliards d'euros par an ; il ne faudrait pas que la loi fasse augmenter ce chiffre.

L'ensemble de ces sujets mérite de la prudence, améliorer les relations entre l'administration et les usagers est un principe raisonnable auquel il convient de réfléchir, mais on n'y parviendra pas sans la participation des personnels. Il faut aussi veiller à ne pas mettre dans le même panier les 90 % d'usagers honnêtes et les autres qui ne le sont pas.

**M. Denis Grégoire, secrétaire général de la CFDT finances.** La loi ne pourra pas tout faire, et de façon quelque peu paradoxale, la question sous-jacente est celle de sa mise en œuvre et de la responsabilité, en fait du droit à l'erreur de l'agent public. Sommes-nous dans un système qui favorise la prise de risque et l'initiative en reconnaissant à l'agent public un droit à l'erreur ? La réponse à cette question n'est pas la même selon les situations rencontrées.

S'agissant de la gouvernance des administrations, de l'éloignement des centres de décision et de la nécessaire prise en compte des attentes des citoyens, il faut se garder des conceptions jacobines ou girondines.

Je prendrai pour exemple la DGCCRF : voilà une administration appartenant à Bercy, placée sous une double interministérialité dans les directions départementales interministérielles (DDI) et les DIRECCTE. Dans un cadre national, régional ou

départemental, elle répond à des missions résultant parfois de dispositions de niveau européen. On peut donc logiquement se demander quel est l'échelon pertinent pour exercer des contrôles, la DGCCRF ayant une vocation répressive ?

En outre cette administration comporte de petites unités d'agents, parfois dotés de compétences rares. La question n'est donc pas de savoir si c'est le degré le plus proche de l'utilisateur qui est le meilleur, mais quel est celui qui permet à cette administration d'accomplir au mieux ses missions. Il nous semble que ce doit être au moins à l'échelon de la région.

Sans même parler de la souffrance des agents, je rappelle que, dans les rapports de performance, les résultats de cette administration ont baissé, ce qui est assez rare pour être signalé.

S'agissant des délais, je suis bien embarrassé, car il m'est revenu que l'étude d'impact ne parvenait pas à mesurer toutes les conséquences du projet de loi. À ce stade, la crainte que nous pouvons nourrir est que l'ouverture de nouveaux droits ne se traduise par une augmentation des contentieux dans des proportions que je ne suis pas en mesure d'estimer.

Dans le cadre de la réduction des effectifs de la fonction publique de l'État, la charge de travail augmente et je me demande comment les agents et les services pourront répondre à ce phénomène. Or, faute d'une réponse concrète, les « nouveaux droits » demeureront formels.

Outre la distance séparant les usagers de l'administration, la qualité de la relation est primordiale. Et il ne s'agit pas que de moyens, fussent-ils informatiques ; j'ai en mémoire les longues files d'attente au moment du dépôt des déclarations de revenus. Quelle est la qualité de la relation à l'utilisateur dans de telles conditions ?

Une des questions que pose le prélèvement à la source, la première année particulièrement, est celle de l'accompagnement des contribuables et de leur information. Quelle n'a pas été notre surprise de découvrir il y a quelques jours que la DGFIP, sans aucune concertation avec les organisations syndicales, avait passé contrat avec une entreprise privée pour assurer cette information.

Cela signifie qu'après les coupes dans les effectifs, les services de l'État ne sont plus en mesure de renseigner les usagers, ce qui est pourtant leur cœur de métier. Outre la question de l'externalisation, ce recours à des entreprises privées rencontre rapidement ses limites, car les personnes ainsi recrutées seront capables de renseigner les intéressés sur le prélèvement à la source en général, mais pas sur leur situation particulière. Enfin une difficulté ne manquera pas de survenir au regard du secret fiscal et de l'accès au dossier du contribuable.

N'oublions pas par ailleurs que, même si on l'entend moins ces derniers temps, le discours anti-fonctionnaires qui a longtemps été de mise n'a guère été favorable à réduire la distance entre les agents et le public.

J'ignore si l'association des agents publics aux décisions relève de la loi ou de la pratique ; à ce titre je prendrai deux exemples.

Le premier a trait au dialogue professionnel avec les représentants du personnel dans les comités techniques. Certes, la loi a tout prévu, mais comment parler d'un dialogue prenant en compte l'avis des représentants du personnel lorsque, par exemple, un projet de l'administration unanimement rejeté n'est jamais modifié ? Est-ce ainsi que l'on prend en

compte les aspirations des agents ? Je ne prétends pas que nous avons toujours raison, mais nous ne pouvons pas avoir toujours tort...

Le deuxième exemple concerne le travail des agents proprement dit. L'accord passé en 2013 sur les risques psychosociaux (RPS) dans la fonction publique acte l'existence d'un espace de dialogue ; ce qui signifie que les agents disposent d'un temps et d'un lieu où ils peuvent échanger entre eux, éventuellement accompagnés, au sujet de leur travail, des difficultés qu'ils rencontrent, mais aussi de leurs propositions.

Le contenu du décret d'application devant en décliner les modalités devait être examiné dans le cadre des discussions portant sur l'accord relatif à la qualité de vie au travail (QVT) de 2015, qui n'a pas fait l'objet d'un vote majoritaire. Du coup, l'idée est restée en plan ; certaines administrations ébauchant timidement son application. Ce qui est en jeu, c'est la prise en compte du travail des agents, leur capacité à avancer des propositions. De ce point de vue, il conviendrait de multiplier les espaces de dialogue au sein de l'administration.

S'agissant de la coordination au plan local, il semble difficile d'instituer un pouvoir de décision unique respectant tous les secrets – secret fiscal, secret douanier, etc. En revanche, un bon « aiguilleur du ciel » serait le bienvenu au sein d'un environnement administratif complexe. Car l'usager n'a pas à subir la complexité de l'administration, qui doit être transparente à ses yeux ; et les procédures qui lui sont opposées doivent être simples. C'est là qu'un aiguilleur est nécessaire, qui sait quelles sont les bonnes personnes, les bons réseaux, les procédures aptes à faciliter la vie de l'usager. Cette solution sera toujours préférable à un pouvoir de décision unique qui, à mon sens, ne ferait qu'ajouter de la complexité.

**M. Éric Labourdette, représentant de la Fédération autonome santé de la fonction publique territoriale (FA-FP).** Quand j'entends dire que la fonction publique hospitalière est en retard sur le privé, cela me hérisse. La fonction publique, en particulier la fonction publique hospitalière, n'a pas un objectif de compétitivité avec le privé. Quelle clinique privée accepte aujourd'hui les gens sans mutuelle ou à la CMU ? L'hôpital public a des missions de service public.

Je ne voudrais pas que le texte donne aux usagers du service public le sentiment que l'État s'éloigne de plus en plus d'eux. C'est pourtant mon sentiment.

Dans la fonction publique hospitalière, nous avons connu la dématérialisation pour les transmissions écrites, les transmissions ciblées. C'est le cœur du métier : l'identité même du métier d'un agent de la fonction publique hospitalière passe par cette reconnaissance, par le moment de transmission, que l'on a voulu supprimer en le dématérialisant. Quand on enlève à un agent public l'identité de son travail, on détruit aussi l'objectif de ce travail. Si l'on veut une fonction publique forte, cela passe par un collectif et par une vraie représentativité de ce collectif.

Qui, aujourd'hui, a droit à l'erreur dans la fonction publique hospitalière ? Vous savez sans doute qu'en raison de la pénurie médicale, les transports infirmiers interhospitaliers (TIIH) sont voués à remplacer les équipes secondaires de services mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR). L'infirmier qui assurera un transfert aura-t-il ce droit à l'erreur ? Bien sûr que non !

On a dit qu'il fallait faire participer les agents publics aux différentes réformes. Je suis heureux de l'entendre. Sur la tarification à l'activité, les agents n'ont jamais été associés, non plus que sur la nouvelle gouvernance, qui les a bien traumatisés aussi puisque cela a

engagé une restructuration importante de la manière de travailler dans les hôpitaux, non plus que sur les groupements hospitaliers de territoire (GHT).

Sur le site du ministère de la fonction publique, on trouve plusieurs chartes, circulaires, plans de prévention relatifs aux risques psycho-sociaux. Comme l'a si bien dit Yves Clot, les plans de prévention restent souvent en plan, et c'est assez dramatique.

Quand j'entends dire, ensuite, qu'il faut faire reposer les nouvelles réformes sur les épaules des agents, surtout ceux qui reçoivent du public, je considère que la fonction publique hospitalière est en première ligne. La prise en compte de ces pénibilités est d'une importance vitale.

La notion d'égalité, au niveau du service public, n'est, pour nous, pas négociable. À la Fédération autonome, nous sommes particulièrement attachés à la liberté et à l'égalité.

**M. Hervé Macou-Pisseu.** Je suis en charge du service d'investigation dans un commissariat de police de banlieue parisienne. La police a été assez novatrice dans le domaine de la relation avec les usagers et nous pensons que le texte proposé est positif à cet égard.

**M. Stéphane Trompille.** Je vous ai écoutés avec attention et je perçois une certaine inquiétude vis-à-vis de la numérisation, qui pourrait conduire selon vous à une perte de contact entre les usagers et le personnel de l'administration. J'ai une question concernant l'administration fiscale. Vous avez expliqué que la réforme encouragerait les fraudeurs. Il y aura toujours des fraudeurs, mais l'administration fiscale se dote de statistiques et d'objectifs. Or les récidives ne sont pas forcément traitées car, dans les statistiques qui doivent être produites, on oblige à chercher de nouvelles personnes à contrôler. Ne serait-il pas intéressant de revoir ce système pour chercher les récidivistes tout de suite plutôt que d'attendre quatre ou cinq ans avant de les contrôler ?

**M. Boris Vallaud.** J'ai été fonctionnaire jusqu'à une date relativement récente et je partage beaucoup de vos préoccupations. Je me suis toujours efforcé, dans l'exercice de mes missions, d'être à la fois dans le conseil et dans le contrôle, et je suis convaincu du bien-fondé de cette loi car je crois à la nécessité d'une administration accessible, lisible, efficace ; c'est un gage de confiance. La perte de confiance peut aussi naître de décisions qui ne sont pas effectives. Dans mon département, c'est le cas des indemnisations de la grippe aviaire : entre le moment où elles ont été annoncées et celui où elles ont été versées, il s'est passé tellement de temps que les gens ne nous croyaient plus.

Je souhaite poser trois questions. Tout d'abord, avez-vous le sentiment qu'il existe une perte de confiance des citoyens envers l'administration ? Ne pensez-vous pas que d'autres choses, comme le traitement du non recours, concourent au rétablissement de la confiance ? Le service public est aussi le capital de ceux qui n'en ont pas.

Ensuite, avez-vous le sentiment d'une perte de confiance des gouvernements successifs dans l'administration, qui se traduirait par des actes, des discours, un dialogue social non satisfaisant ?

Enfin, le statut de la fonction publique est un sujet qui revient régulièrement dans le débat. Au moment de sa création, au lendemain de la Seconde guerre mondiale, il était destiné à créer de la confiance envers l'administration. Faut-il, dans le cadre de cette discussion sur la confiance, le rénover, le réaffirmer, le supprimer ?

**M. Gaël Le Bohec.** Permettez-moi tout d'abord de souligner que jamais il n'a été question, dans nos commissions, de tenir un discours anti-fonctionnaire. Bien au contraire, nous avons toujours insisté sur la qualité des agents de la fonction publique.

Si la confiance était un curseur, l'idée de cette loi est de l'encadrer pour créer plus de confiance, ou mieux de confiance. Ma question porte sur la confiance interne à la fonction publique, avec deux exemples tirés du monde agricole. Les agriculteurs subissent un nombre important de contrôles – douze ou quinze par an – qui peuvent, un de nos collègues l'a souligné, tomber les mêmes semaines et sont donc difficiles à supporter. Ces dernières semaines, une exploitation avicole a été contrôlée lors de son démarrage, et le contrôleur a fini par dire : « Je suis embêté, car je dois retourner voir mon supérieur et je n'ai rien trouvé. » De même, une ferme qui diversifiait ses activités en accueillant du public, des classes scolaires, pour être sûre que le contrôleur trouve quelque chose lui a délibérément donné un os à ronger sur les questions d'accessibilité...

Je pense qu'une plus grande confiance passe par une confiance interne des agents. Quels seraient, selon vous, les leviers pour retrouver cette confiance en interne ?

**Mme Monique Limon.** Cette loi n'a en effet pas pour but de dire que les fonctionnaires sont mauvais ou travaillent mal. Quel que soit leur domaine, le plus souvent ils font leur travail et assurent le service public au mieux. Mais on sait aussi que tout changement est perçu *a priori* de manière négative. Il est normal et nécessaire d'associer les agents en amont mais il faut aussi les accompagner dans ce changement au quotidien. Pour l'avoir pratiqué dans la fonction publique territoriale, je sais de quoi je parle. Dans ce changement de pratiques qui doit à terme mieux sécuriser les agents et simplifier les démarches des citoyens, comment pensez-vous pouvoir jouer un rôle auprès des agents, auprès de la hiérarchie, auprès, pourquoi pas, des citoyens ?

**M. Alain Bruneel.** Je partage pleinement ce qui a été dit au sujet de la consultation sur différents projets de loi. Que ce soit les syndicats ou les élus, nous ne sommes jamais sollicités. J'ai été maire pendant des années. La loi arrive : vous devez l'appliquer, point final, alors que les maires sont des gens de terrain, connaissent bien les situations et pourraient apporter des améliorations.

« Pour un État au service d'une société de confiance » : vaste programme ! Il faut que la confiance soit pour tous les citoyens. Cela signifie que les citoyens sont égaux. Or la confiance n'est pas établie pour tout le monde. Il y a ceux qui peuvent se permettre le droit à l'erreur et même qui sont dans le droit à l'erreur depuis des années. L'évasion fiscale, l'optimisation fiscale, c'est le droit à l'erreur ? Dernière en date, la banque HSBC paye 300 millions pour 1,6 milliard de fraude fiscale : tranquille ! Dans l'esprit des citoyens, il n'y a plus de confiance car l'État ne joue absolument pas son rôle. Quels sont les moyens que l'administration fiscale pourrait mettre en œuvre pour enrayer l'évasion et l'optimisation fiscales ? Le Sénat a voté pour faire sauter le « verrou de Bercy » mais l'Assemblée ne l'a pas voulu.

La confiance, ce sont aussi des relations privilégiées avec les citoyens. Depuis plusieurs années, avec les suppressions de personnel et de services, on a perdu cette relation de proximité. Il existait par exemple des permanences dans les municipalités concernant les impôts. Ce n'est pas internet qui peut apporter ce type d'aide, pour certains citoyens. Pour que les gens aient confiance en l'administration, il faut que des personnels puissent servir d'interlocuteurs, afin d'aider les gens à régler les problèmes qu'ils rencontrent avec

l'administration. Cela implique aussi de recruter des agents dans l'administration fiscale pour contrôler les sociétés et éviter l'évasion fiscale.

**M. le rapporteur.** Vous avez fait des rappels précieux, notamment sur la complexité de notre droit et de nos institutions. Nous portons ici une responsabilité forte dans l'enchevêtrement des normes, le désordre des institutions, et les agents de la fonction publique font au mieux avec cette complexité. Le principe de ce texte est de prendre en compte cette complexité. Je l'illustrerai par quelques articles du projet, qui permettront de relancer la discussion.

Vous avez évoqué le référent unique. C'est exactement le sujet. Face à des silos créant de la complexité, le texte met en place un interlocuteur qui aiguillera l'administré. L'idée n'est pas de créer un super-référent pour toutes les administrations. Il faudra travailler avec l'administration à la détermination des bons périmètres. L'exemple cité est celui de la cellule d'aide aux personnes blessées, qui deviendrait un référent unique pour accompagner les familles dans les différents actes administratifs liés à leur situation.

Le rescrit, par ailleurs, ne consiste pas à établir ses propres règles : il s'agit de demander une interprétation de la règle existante, parfois complexe, et de vérifier avec l'administration que l'interprétation qui en est faite pour une situation particulière est juste.

L'article 26 et le « permis de faire », en matière de construction, c'est la possibilité de déroger à certaines règles de construction à condition que celui qui y déroge apporte la démonstration que le résultat satisfait la norme. Ces exemples montrent que la philosophie de ce texte est de prendre en compte la complexité.

Comme vous l'avez dit, les agents administratifs font du bon travail dans l'immense majorité des cas. Ce projet vise à les accompagner et à sécuriser les bonnes pratiques. Je prends deux exemples. L'article 5 sur la pratique du droit à l'erreur en matière douanière garantira la sécurité juridique pour les agents. Reconnaître la bonne foi permettra la prise d'initiatives. De même, l'article 13 relatif à la transaction introduit un principe de collégialité pour permettre à un agent face à une difficulté, dans une zone grise du droit, de transiger. La collégialité sécurisera ces pratiques.

Enfin, vous avez rappelé la temporalité – le programme « Action publique 2022 » conduit en parallèle – et la nécessité d'associer les agents de l'administration, toutes catégories confondues, à la réforme, condition *sine qua non* du succès d'un changement en profondeur. Pour opérer le changement, nous avons besoin de vision et d'écoute. Ce texte est précisément porteur d'une vision en matière de relations entre les citoyens et l'administration. Il faut l'envisager comme une première brique. Il nourrira le travail que vous conduirez, avec le Gouvernement, pour une refondation des services publics en 2022. Nous voyons le ministre de l'action et des comptes publics tout à l'heure. Nous l'interrogerons aussi sur « Action publique 2022 ». Un secrétaire d'État a été nommé auprès du ministre sur le dossier. Nous demanderons au ministre si nous pouvons auditionner Olivier Dussopt. Je pense qu'il sera à votre écoute pour travailler sur les bases que nous aurons posées.

**M. Luc Farré.** Le statut de la fonction publique est un élément essentiel de notre démocratie car il permet avant tout de protéger les citoyens.

La confiance ne se décrète pas, elle se construit. Les agents publics et la fonction publique ont toujours su évoluer pour jouer au mieux leur rôle et, selon les dernières études

publiées récemment, la confiance existe et s'améliore. Il ne faut pas l'oublier car les problèmes ne sont sans doute pas aussi graves qu'on pourrait l'imaginer.

Des exemples tirés du monde agricole ont été donnés. Je rappelle que c'est parce qu'il y a des règles, des protections, des contrôles, que le consommateur est protégé.

Il faut qu'on ait tout cela en tête, par exemple s'agissant de l'article 30. Alors qu'on se soucie de l'évolution du climat et qu'on souhaite des conditions sanitaires parfaites, il ne faut pas déroger à des éléments essentiels que vous, législateurs, avez fixés.

Il faudrait revenir aussi sur le contenu de la loi. Le texte repose sur des d'expérimentation de trois à quatre ans, mais qu'advient-il ensuite ? Il faut absolument l'écrire dans la loi. C'est devenu une habitude dans notre pays que de prévoir des expérimentations, sans envisager la suite.

Nous nous interrogeons également sur le grand nombre d'ordonnances qui sont prévues dans la loi. Nous comprenons que l'on aille plus vite en procédant de la sorte, mais vous devez veiller à ce que l'habilitation ne soit pas trop large mais, au contraire, bien ciblée.

Enfin, certaines dispositions semblent assez éloignées de la confiance, notamment celles qui portent sur le culte et la loi de 1905. L'UNSA défend un État laïc, au sens large du terme : tout ceci, qui n'a rien à voir avec la confiance, nous gêne énormément.

**M. Denis Turbet-Delof.** Je n'entrerai dans un débat de fiscalistes, mais n'oublions pas que la fréquence des contrôles est déterminée non pas par le hasard mais par l'administration en fonction de la loi. Qui plus est, le calendrier du contrôle est fixé par la haute administration, pas par le personnel.

La fréquence des contrôles s'est distendue, concomitamment avec la baisse des effectifs : quand on est moins nombreux pour une même tâche, il faut plus de temps pour l'accomplir. Auparavant, les contrôles étaient conduits sur la base de l'expérience, de manière pragmatique ; aujourd'hui, ce sont des algorithmes qui déterminent si une entreprise doit être ou non contrôlée.

De fait, contrairement à ce que certains pensent, la fréquence des contrôles varie fortement, depuis le contrôle annuel systématique pour tous les salariés et retraités, même s'ils ne le savent pas, jusqu'à des contrôles tous les quinze ou vingt ans, voire plus de cent ans pour la profession agricole qui n'est pratiquement jamais contrôlée.

Mais il est vrai que plusieurs administrations exerçant des activités différentes ne disposent pas d'un calendrier commun. Le douanier n'a pas forcément la même activité que l'agent des finances publiques ou celui de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)... Ce sont généralement les directions de Bercy qui sont visées, mais on pourrait aussi parler des autres, comme de l'URSSAF, qui fait parfois beaucoup plus de mal que Bercy. Il faudrait voir comment tous ces contrôles s'articulent. Si, le même jour, les douanes, les impôts et la DGCCRF débarquaient dans votre entreprise, vous trouveriez cela bizarre...

Une autre question est celle de l'approche du contrôle. Il faut y réfléchir. Comment faire en sorte que l'agent aille contrôler « le cœur léger » ? Ce n'est pas toujours facile, chez le contribuable lambda ou dans les entreprises. Des agents se sont fait vilipender, voire pire, car certains usagers ne se conduisent pas en citoyens, il faut le prendre en compte. Faute de soutien de leur administration, les agents peuvent perdre le sentiment de leur utilité.

Objectivement, M. Vallaud, nous n'avons pas toujours été gâtés dans la fonction publique ces dernières années, quelle que soit la couleur du Gouvernement, qu'il s'agisse des messages adressés ou des politiques menées. Depuis trente ans, la fonction publique subit même une vraie dégradation, notamment du fait d'une remise en cause des moyens. Censé lutter contre la fraude fiscale, Bercy a perdu 37 000 emplois depuis 2002 ; cela complique les choses. Au ministère de l'écologie, alors qu'on ne parle que de développement durable et des nouvelles perspectives qu'il ouvre, le budget 2018 fait perdre 900 emplois.

Dès lors que les moyens donnés et les politiques que l'on veut mener sont en contradiction, il convient de nous interroger sur le malaise que ressentent les personnels au quotidien : comment comprendraient-ils qu'on les empêche de mener une mission prétendument fondamentale ? Le personnel doit au contraire se sentir le plus à l'aise possible pour accomplir des missions qui ne sont parfois pas simples, comme celles de contrôle, mais qui n'en sont pas moins fondamentales pour le respect de la règle démocratique.

À cet égard, vous n'avez pas beaucoup parlé de l'accumulation des normes, qu'elles soient nationales ou européennes, ces dernières venant parfois contredire les premières. Ainsi, dans un même service, les agents sont confrontés à deux normes de sens opposé. C'est un débat qui doit être mené au niveau européen : il y a un vrai souci de gestion des normes, qui empêchent parfois l'administration de faire son travail sereinement. Cela induit des tensions et des incompréhensions chez les usagers.

Le sentiment de défiance s'installe. Cela s'est traduit, aux dernières élections présidentielles, par une prise de distance avec la chose publique ou par ce qui constitue, à notre sens, de « mauvais choix ». Car nos concitoyens n'ont pas le sentiment d'être tous logés à la même enseigne, vis-à-vis de l'administration : « selon que vous serez puissant ou misérable »... De fait, plus vous avez de moyens, plus vous pouvez vous payer les services d'un avocat fiscaliste, plus il est facile d'avoir des relations « apaisées » avec l'administration. Pendant ce temps, le citoyen lambda se trouve complètement démuné, seul un ordinateur pouvant répondre à sa question.

Bien que ça ne soit pas tout à fait vrai, il peut avoir le sentiment que tout est fait pour celui qui en a les moyens. Il faut donc améliorer ces rapports d'égalité. Mais ce n'est pas la loi qui va régler le problème : c'est avant tout une question d'état d'esprit.

Il faudrait par exemple que les élus cessent, par facilité de langage, de rejeter la faute sur les fonctionnaires. Beaucoup le font. Il faudrait aussi cesser de ne considérer la fonction publique que comme une variable d'ajustement comptable. Si les services publics sont utiles à la société et à la cohésion sociale, alors il faut y mettre les moyens, sans avoir les yeux toujours fixés sur le compteur budgétaire.

Toutes les contraintes ne nous sont pas imposées de l'extérieur ; nous faisons aussi, dans notre pays, certains choix budgétaires. Ainsi, on fait baisser les recettes d'impôt sur la fortune tout en décidant 60 milliards d'économies dans les dépenses publiques... Ces choix ont des incidences sur la bonne marche de la fonction publique au quotidien.

Si vous visez une amélioration de la confiance, c'est que vous vous posez des questions à son sujet, voire que vous pensez qu'il n'y a pas de confiance. Il faut alors partir des véritables besoins des usagers. Or, je ferai remarquer que, dans le cadre du comité Action publique 2022 qui fait en ce moment ses premiers pas, le postulat a été donné dès le départ, comme cela avait été fait en 2007 par Nicolas Sarkozy, dans son discours de Nantes, où il

avait déclaré « les usagers ont exprimé des besoins ». Mais il avait ensuite été incapable de dire quand il avait vraiment posé la question « aux usagers ».

De même, au comité Action publique 2022, on prend acte que les besoins des usagers sont tels et tels, sans jamais leur poser la question. Quoi qu'on dise, il n'y a pas eu de débat public à ce sujet. D'ailleurs, si on en organise un, j'aimerais pouvoir y participer ! Aussi avons-nous souhaité que le comité Action publique 2022 prenne la forme d'un débat public incluant le ministère de l'action et des comptes publics.

Or, en réalité, la lettre de cadrage de M. Édouard Philippe nous donne déjà les conclusions auxquelles ce comité doit arriver. Cela pose un vrai problème. Autant nous sommes d'accord pour discuter du périmètre et de l'évolution des services publics, autant nous contestons l'objectif, fixé d'avance, de supprimer 120 000 emplois, de réduire nos dépenses publiques et d'externaliser des missions, voire carrément d'en abandonner. Tel est en effet l'objectif qui figure dans la lettre de cadrage de M. Édouard Philippe, du 26 septembre dernier.

Tout cela démarre donc assez mal. Nous sommes preneurs d'une vraie réflexion ; nous en mènerons d'ailleurs une au sein de notre syndicat. Pour l'instant, nous connaissons cependant des difficultés dans le dialogue social, aujourd'hui piloté par M. Darmanin, même si M. Dussopt arrive pour prendre la relève sur cette question. M. Darmanin a tout de même déjà réussi à recréer l'unité syndicale dans la fonction publique, les textes qu'il propose étant tous rejetés par l'ensemble des organisations syndicales : c'est un exploit !

Sur ce sujet, nous avons donc décidé de conduire notre propre consultation des personnels : Que pensent-ils des services publics ? Comment voient-ils les services publics de demain ? Nous considérons en effet que le service public du XXI<sup>e</sup> siècle, c'est l'avenir de la société.

Ainsi pourrions-nous comparer les résultats de notre propre enquête et les conclusions prévisibles du comité Action publique 2022. Nous verrons ainsi si nous n'avons pas simplement deux approches très différenciées du service public. Mais ce n'est pas le présent projet de loi qui rassurera les personnels.

**M. Martial Crance.** Pour nous, la question de la confiance n'est pas circonscrite aux administrations, qui sont simplement au service de l'État. Pour que les citoyens aient confiance dans leur administration, il faut qu'ils aient aussi confiance dans le pouvoir politique et dans le Gouvernement qui lui donne des instructions. La confiance se mesure aussi en fonction de la légitimité du pouvoir politique et de la manière dont il exerce ses prérogatives. Créons ainsi les conditions de la confiance auprès des citoyens.

Ne mélangeons donc pas le défaut de confiance et les difficultés de gestion qui sont à l'origine de délais, de lourdeurs, de complexités. Car il y en a ! Des simplifications législatives et réglementaires seraient certainement à engager, alors que nos concitoyens, sans retirer leur confiance à l'administration, trouvent néanmoins ses services pas assez rapides, pas assez efficaces et pas assez proches. Il y a encore, en ce domaine, des marges de progrès importantes.

Le statut, dont a parlé M. Vallaud, est tout de même la garantie et le socle sur lequel reposent l'indépendance, l'impartialité et la laïcité de la fonction publique. Loin d'être figé, il a beaucoup évolué depuis sa création à la Libération. La CFDT, qui sait s'adapter, n'est pas

hostile aux évolutions du statut, si ces évolutions sont concertées et vont aussi dans l'intérêt des agents.

Quant aux organisations syndicales, elles peuvent jouer un rôle auprès des agents pour faciliter l'application de la loi et expliquer son contenu. Mais il faudrait qu'elles disposent des espaces d'expression nécessaires pour exprimer leur position et que cette position soit prise en compte. Telle est la question centrale, si on veut associer les agents.

Je l'ai dit, on ne fera pas la réforme contre les agents. Il faut la faire avec eux, en se donnant les moyens d'y arriver et en renforçant le dialogue au plus près du terrain, à tous les niveaux, de manière à obtenir l'adhésion majoritaire des services et des agents qui sont censés appliquer les lois.

**M. Denis Grégoire.** Ayons garde de généraliser. L'usager ? Il n'existe pas : il y a plutôt des usagers, qui ne sont pas tous pareils, qui ont des demandes différentes. La confiance naît de la prise en compte de ces dernières. Plus on ira vers l'automatisme des droits, reposant sur la confiance *a priori*, plus cela participera à redonner confiance à la société, en tout cas à l'endroit des actes administratifs.

On est passé des contrôles administratifs *a priori* à des contrôles *a posteriori*, ce qui marque une première étape sur le chemin de la confiance. Mais, à mon sens, il faudrait faire attention à ne pas trop aller vers l'audit. Car l'audit n'est pas du contrôle ; le mélange des genres serait préjudiciable.

En ce qui concerne le contrôle à la demande, une expérimentation a été conduite il y a quelques années. Je ne connais pas beaucoup d'entreprises qui se soient portées volontaires. Quoi qu'il en soit, on peut l'inscrire dans la loi, mais il n'y aura, à mon avis, que peu de candidats – c'est l'expérience qui parle.

J'en viens à l'effectivité des mesures. Le projet de loi aborde la question des contrôles réalisés dans un même établissement. Pour les entreprises de moins de 250 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions, il n'y aurait pas plus de neuf mois de contrôle possible sur une période glissante de trois ans. Soit. Mais qui va centraliser l'information ? Qui va s'asseoir sur le secret fiscal et sur les différentes procédures ?

Nous ne sommes pas opposés à cette mesure sur le principe, mais nous nous posons beaucoup de questions quant à son application. Ou bien l'information est centralisée et cela pose, à notre sens, de gros problèmes. Ou bien l'information est détenue par le contribuable, et cela pose d'autres problèmes, pour les agents.

Quand je constate l'écart entre la loi et la réalité de ce qui est fait, je me dis que les leviers ne sont pas tellement du côté de ceux qui font la norme, les législateurs, mais du côté de ceux qui sont chargés d'appliquer la loi. Ainsi, dans le domaine de la formation, des comptes professionnels de formation sont prévus par la loi, mais les agents peinent concrètement à prendre des jours de formation en raison de leur charge de travail...

On peut ainsi identifier différents leviers, mais il n'est pas nécessaire qu'ils soient tous inscrits dans le projet de loi.

**M. Laurent Diez.** À la provocation amicale de M. Vallaud au sujet de la fonction publique, je répondrai par une autre provocation amicale : la fonction publique a probablement le statut le plus moderne pour assurer toutes ses missions, à savoir un statut qui assure l'égalité, l'indépendance, l'impartialité, la laïcité...

Ce statut a su évoluer et continue de le faire. À l'intérieur même de ce statut, il faut certes dépoussiérer certaines choses et certaines voies pour que les agents qui sont à l'intérieur puissent jouir d'une meilleure reconnaissance. Cette reconnaissance de la valeur professionnelle de l'agent doit permettre une meilleure dynamique des carrières. Car le statut de la fonction publique est souvent battu en brèche par des dispositifs de barème dans lesquels il est difficile de se reconnaître.

Nous ne sommes ainsi guère attachés aux barèmes. Nous préférons la reconnaissance de la valeur professionnelle. Dans l'enseignement supérieur et la recherche, comme dans l'éducation nationale, ces dynamiques de carrière fonctionnent pour certaines catégories de personnel, quand bien même les possibilités de promotion, de changement de grade ou de changement de corps y sont peu nombreuses.

J'en viens au référent unique, notamment dans l'éducation nationale. Pour un usager, il est en effet difficile de trouver son chemin dans un rectorat. Effectivement, un référent unique permettrait à l'usager d'être bien aiguillé, en évitant le jeu de ping-pong entre différents bureaux qui se renvoient la balle. Ce serait donc une bonne entrée en matière pour que l'usager puisse, à la fin, se dire content et se déclarer confiant dans l'administration. Ce serait utile pour les parents d'élève.

Pour ce qui concerne l'enseignement supérieur et la recherche, je voudrais revenir sur l'article 28 du projet de loi. L'enseignement supérieur et la recherche ont subi depuis 2005 trois lois : la loi d'orientation et de programmation sur la recherche et l'innovation en 2005 ; en 2007, la loi relative aux libertés et responsabilités des universités, dite loi LRU ; en 2012, la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, dite loi ESR. Veut-on ajouter une quatrième couche ? À chaque nouvelle élection présidentielle et législative, on impose à l'enseignement supérieur une loi qui change les manières de se gouverner...

Il y a un moment où les personnels ne savent plus où ils en sont. On ne sait plus où on est, on ne sait plus ce qu'on fait et on ne sait plus pour quoi on travaille. Or une loi relative à la réussite des étudiants est en cours d'examen. N'est-il pas plus important de réussir sa mise en œuvre que de savoir quelles sont les prérogatives d'un président d'université au sein de son établissement, issu ou non d'un regroupement ?

Il vaut mieux réussir la réussite des étudiants, qui est ce pour quoi nous devons travailler. C'est là notre travail.

Nous avons tout de même réussi à instaurer, en quelques années, une démocratie universitaire. Il y a des élus, qui élisent un président, qui préside. Il n'est arrivé qu'une seule fois, je crois, qu'un président n'ait pas la majorité pour faire voter un budget : sur quatre-vingt-dix établissements, c'est peu ! Les universités fonctionnent : pourquoi changer encore ?

Il y aurait, nous dit-on, trop de monde dans les conseils d'administration. Certaines universités voudraient réduire le nombre de membres – Paris-Saclay souhaite passer de trente-six à vingt-huit. Mais les élus seraient alors en minorité par rapport aux membres nommés. Vous êtes vous-mêmes des élus, vous avez parfois été élus locaux. Que penseriez-vous d'un conseil municipal où des membres extérieurs, nommés, voteraient pour le maire ? Où serait la démocratie ? Nous ne pouvons pas accepter que nos établissements ne soient plus dirigés par ceux qui y travaillent, personnels et usagers, puisque les étudiants sont représentés. Ni les personnels ni les usagers n'ont jamais empêché une université de fonctionner, et les élus ne doivent pas être mis de côté.

Certes, les universités fonctionnent parfois mal. En particulier, la loi n'a pas pris en considération la situation des universités franciliennes, ce que nous avons signalé à l'époque. Les regroupements franciliens sont absolument illisibles, avec des arrivées, des départs, des regroupements et des délitements...

Nous ne sommes opposés ni aux fusions d'établissements, ni aux regroupements. Le SNPTES est la première organisation syndicale, en nombre de sièges, dans les universités. Nous prenons nos responsabilités et nous avons déjà accompagné des fusions ou des regroupements d'établissements. Mais il faut être honnête : ces changements sont très anxiogènes, notamment parce qu'ils impliquent des regroupements de services. S'il ne propose que des mutualisations à marche forcée, dans le seul but de faire des économies, le projet est mort-né : les gens ne se sentent pas concernés.

L'expérimentation, c'est la base de la recherche ! Nous n'y sommes donc pas opposés. Mais il faut aussi dresser des bilans, ce qui n'est jamais fait.

Aujourd'hui, regardons calmement la situation : il n'est pas nécessaire de faciliter la direction des établissements. Ce dont nous avons besoin, ce sont de vrais projets de regroupements. La loi pour l'enseignement supérieur et la recherche n'impose pas la création de communautés d'universités et établissements (COMUE) ; elle prévoit la possibilité pour les universités de s'associer, sans création d'établissement supplémentaire. Il faut en effet souligner que les COMUE ne prennent pas la place des autres structures : elles ajoutent simplement une couche au mille-feuilles. Elles ne simplifient pas le système, bien au contraire. Il est inutile de le complexifier encore, ce que risquent de faire les ordonnances prévues par le projet.

Ces présidents d'université, qui se veulent tout-puissants, aimeraient se soustraire aux règles même de l'État et de la fonction publique. Je vous renvoie au projet d'université de Lyon : c'est le président qui a tout pouvoir sur le personnel. C'est le statut de la fonction publique qui disparaît. Si l'État instaure le protocole *Parcours professionnels, carrières et rémunérations* (PPCR) ou augmente le point d'indice, l'université de Lyon sera-t-elle encore concernée ? Nous restons, nous, attachés à une fonction publique égalitaire et nationale.

**M. le rapporteur.** Merci à tous pour ces éclairages.

Monsieur Diez, l'article 28 propose une expérimentation de dix ans, afin de pallier les problèmes rencontrés dans les COMUE, dont les limites ont été mises en évidence lors de l'attribution des initiatives d'excellence (Idex). Il s'agit donc de renforcer l'intégration ; les modalités de la gouvernance et de la représentation restent à construire. Je vous propose de nous revoir pour poursuivre la discussion.

Quant à l'article 16, relatif à la durée de contrôle dans les PME, il propose lui aussi une expérimentation, qui vise notamment à bien définir ce que l'on entend par « durée de contrôle » – durée du contrôle lui-même, durée de présence dans l'entreprise, augmentation éventuelle de la durée en cas de découverte d'une irrégularité... Le projet de loi ne prévoit pas de centralisation *a priori*, mais il ouvre aux entreprises la possibilité de se prévaloir d'une durée de contrôle cumulée. Il revient ensuite aux administrations de procéder à des vérifications.

**Mme la présidente Sophie Errante.** Merci à tous. Vous avez, je le rappelle, la possibilité de déposer des contributions écrites. Le compte rendu de cette table ronde sera envoyé à tous les membres de la commission spéciale.

Nous sommes conscients d’avoir des progrès à faire dans la façon dont l’Assemblée nationale légifère – le président François de Rugy est pleinement engagé dans cette réforme. La représentation nationale doit prendre toutes ses responsabilités et mieux suivre la fabrication de la loi, mais aussi son application. Au cours de mon premier mandat, dans la législature précédente, j’ai d’ailleurs pu constater, pour la loi dite Macron, qu’il y avait eu un suivi précis des mesures prises.

Le dialogue avec les citoyens doit s’instaurer dans la durée, c’est ainsi que nous construirons une relation de confiance. Il faut comprendre ce projet comme une première étape.

*La séance est levée à onze heures vingt.*



### **Membres présents ou excusés**

#### **Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance**

Réunion du mercredi 20 décembre 2017 à 9 heures

*Présents.* - M. Julien Aubert, Mme Sophie Beaudouin-Hubiere, M. Ugo Bernalicis, M. Alain Bruneel, Mme Jeanine Dubié, Mme Sophie Errante, M. Stanislas Guerini, Mme Véronique Hammerer, Mme Marietta Karamanli, M. Mohamed Laqhila, M. Gaël Le Bohec, M. Marc Le Fur, Mme Monique Limon, M. Emmanuel Maquet, Mme Sereine Mauborgne, M. Bruno Millienne, Mme Sandrine Mörch, Mme Cendra Motin, M. Hervé Pellois, M. Benoit Potterie, Mme Valérie Rabault, M. Cédric Roussel, Mme Sabine Rubin, M. Laurent Saint-Martin, M. Éric Straumann, M. Stéphane Trompille, Mme Cécile Untermaier, M. Boris Vallaud, M. Arnaud Viala, M. Jean-Luc Warsmann

*Excusés.* - M. Bruno Fuchs, Mme Élodie Jacquier-Laforge, Mme Nicole Le Peih, Mme Monica Michel, M. Olivier Serva, Mme Huguette Tiegna

*Assistait également à la réunion.* - M. Philippe Vigier