

Laurent Pochat
Historien
Luxembourg



Synergies Pays Riverains de la Baltique
n°4 - 2007 pp. 191-206

La mobilité du caractère français est, au contraire, comme celle de la mer qui repousse continuellement les chaînes dont on voudrait la charger.

Alphonse Esquiros, *Histoire des Montagnards*.
Paris, Victor Lecou, 1847

Résumé : *Alors que la société se transforme, l'administration subit elle aussi les contrecoups des mutations d'ordre sociétal ou technologique. La fonction publique française soumise à un régime juridique spécifique, reste figée dans son principe de « carrière » qui s'oppose à une gestion souple de l'emploi. Certes, des changements sont en cours mais à quel prix ?*

La gestion des ressources humaines repose sur un excès d'égalitarisme et sur une centralisation des décisions entraînant inévitablement des conflits larvés. De nouvelles méthodes de management impliquant la maîtrise des dépenses publiques sont désormais prioritaires pour mieux recruter, valoriser les compétences, et augmenter la performance et la mobilité des agents.

Mots-clés : *Système de l'emploi, carrière, service public, égalitarisme, performance.*

Abstract : *When society evolves, public administration witnesses the by-effects of societal or technological changes. The French public service is subjected to a specific legal mode, and tends to remain static through the principle of "career" that it advocates - which is opposed to a flexible management of employment. Yet, changes are being introduced in this system. But at what costs ? Human resources management rests on an excess of egalitarianism and the centralization of decisions, which inevitably lead to larval conflicts.*

New methods of management are thus required : the control of public expenditure remains a priority so that competences are valorized and the performance as well as mobility of government officials increase.

Key words : *Spoil system, career, public service, egalitarianism, performance.*

La mobilité affecte à un moment donné la vie de tout individu. La mobilité, l'hypermobilité sont au coeur de nos systèmes sociaux. Mais paradoxalement, définir ces notions renvoie à plusieurs interprétations. La mobilité d'un corps, c'est de pouvoir se déplacer d'un lieu géographique à un autre. La mobilité de l'humeur ou du caractère marque l'instabilité d'un état d'âme. Entre fluctuation, changement, mouvement, variation, incertitude, agitation, ondulation, turbulence, l'expression renvoie aussi à une forme de singularité, à une originalité, une volonté, une habileté, une vivacité, une souplesse, une dextérité. Quelque soit la forme de mobilité, celle-ci induit un enjeu de société d'ordre politique, une conception de l'organisation des hommes en groupes d'intérêt. C'est le cas notamment de l'institution publique, exposée au changement social.

La conception figée du service public français prive le citoyen de services compétents alors que tout est nécessaire pour répondre aux nouveaux besoins de la société relevant de la responsabilité des pouvoirs publics. La mobilité des fonctionnaires renvoie au fonctionnement même de la République. Comment les institutions françaises peuvent-elles évoluer si le statut des fonctionnaires n'est pas revu et corrigé, notamment l'implication de ce statut dans les affaires européennes ? Comment être plus responsable et efficace pour être au service des citoyens et consolider une réelle démocratie ? L'administration fait-elle encore rêver ?

I. Un peu d'histoire

1945 consacre une grande rupture dans l'exercice du pouvoir politique. La France de la libération transforme radicalement la « chose publique » et, comme l'époque s'apprêtait à affronter des changements radicaux, la conception de nouveaux systèmes politiques et la naissance d'organismes publics engendrèrent une ferveur intense dans les groupes politiques et la société. C'est ainsi que la création d'un statut de la fonction publique visant à assurer aux fonctionnaires une forme de protection dans l'exercice de leurs fonctions vis-à-vis du politique fut considéré comme un investissement utile à la bonne gouvernance et à la mise en place de grands programmes pour engager la France dans la modernité.

Par la suite, le statut de la fonction publique fut réaménagé à plusieurs reprises par les lois du 13 juillet 1983, du 11 et 26 janvier 1984 et du 9 janvier 1986. Actuellement, la fonction publique comprend trois grands types : la fonction publique d'État (2,5 millions d'agents), la fonction publique territoriale (1,5 millions d'agents) et la fonction publique hospitalière (966 000 agents). La part de l'État dans l'emploi public représente 51 % en 2003 contre 54 % en 1992. À partir de 2003, les effectifs des ministères diminuent par rapport à la période 1992-2002 qui avait connu une croissance annuelle de 0,6%.

Suite à ce changement constant, la fonction publique se trouve confrontée à un dilemme : redéfinir la mission du service public et de l'emploi dans un monde où la gestion des ressources humaines se diversifie.

Répartition des effectifs de la Fonction publique par statut Fin 2003			
%	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C
Fonction publique d'État	44,6	23,8	31,6
Fonction publique hospitalière	13,8	37,1	49,1
Fonction publique territoriale	7,9	13,8	78,3

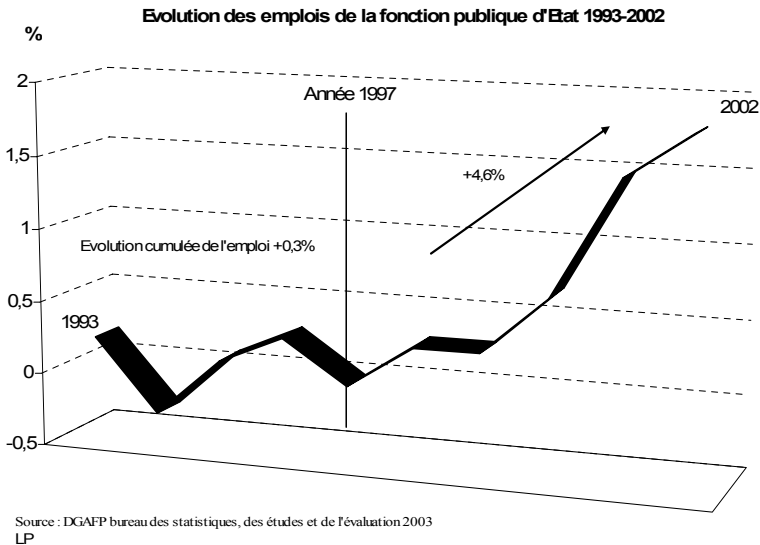
Champ : Observatoire de l'emploi public, emplois principaux hors emplois aidés.

FPE : France métropolitaine, Dom-Tom et étranger.

FPH : France métropolitaine et Dom, y compris internes et résidents, non titulaires sur crédits de remplacement.

FPT : France métropolitaine, Dom, et Saint Pierre et Miquelon.

Source : Insee, Drees.



II. Deux conceptions différentes de l'organisation administrative

Sur un total d'environ 5,2 millions d'agents (y compris les emplois aidés et les volontaires militaires), le statut de fonctionnaire ne s'applique qu'à 3,8 millions de personnes. Actuellement, les autorités politiques sont conscientes de la nécessité de moderniser l'ensemble des services publics afin de pouvoir répondre aux besoins de la société. Le régime des droits et devoirs, applicable à quelques millions de fonctionnaires, a certes fait ses preuves depuis sa création. Il ne s'agit donc pas de transformer en profondeur, encore moins de remettre en cause un statut mais de pouvoir donner aux fonctionnaires la possibilité de mieux servir l'intérêt général. La nouvelle gestion publique nécessite donc

une révision du fonctionnement des ressources humaines, notamment dans le recrutement et la valorisation du travail des agents, afin que ces derniers puissent mieux gérer leurs carrières en fonction d'opportunités, de leur dynamisme et de leur mobilité.

Or, l'organisation administrative française repose sur un système de « carrière » très opposé à la gestion de l'emploi que l'on trouve, par exemple, dans le modèle anglo-saxon. Le système de carrière exige la réussite à un concours national après avoir réussi un cycle d'examens universitaire de niveau licence ou maîtrise. Pour les étrangers qui séjournent dans notre système universitaire, cette situation de l'exception française est assez étonnante puisque cela revient à comprendre qu'être en possession de titres universitaires ou de diplômes ne garantit pas l'aptitude du citoyen à jouir d'un emploi public. Un concours national très sélectif impliquant des dépenses de fonctionnement, est donc nécessaire pour obtenir un poste de manière discrétionnaire dans les services de l'État.

Après la réussite à un concours, l'administration prend les choses en main et affecte l'agent à un poste qui peut ne pas correspondre à ses acquis professionnels et à ses diplômes. Ses connaissances universitaires ne sont plus alors considérées comme utiles. Pour construire une carrière honorable, il faut entrer dans la fonction publique le plus tôt possible en ayant franchi tous les obstacles sans faille. Si une défaillance se produit, la carrière en subit les conséquences au niveau de l'avancement qui se fait alors très lentement. Le système français est très élitiste dans la mesure où il y a peu de postes à l'origine et donc peu d'élus. Par le concours passé, tout agent est inscrit à vie dans un système de grades. Il appartient à un « corps ». Il en existe plus de 1000 dans la fonction publique. Pour complexifier la donne, il existe aussi des corps et des statuts spécifiques. C'est, par exemple, le cas du corps des officiers de l'armée ou des agents des services de renseignements qui passent un concours d'une telle discrétion qu'il est quasiment inconnu du grand public. Tout concours, pourtant, devrait être transparent dans une démocratie.

Aucun système administratif n'est parfait. L'homme invente, réinvente ses erreurs en fonction de rapports de force. Si l'on peut prétendre parler de *science administrative*, la nature humaine en est toutefois le point faible qui risque de provoquer des dysfonctionnements. Rien n'est construit, tout se construit en permanence. Une organisation administrative ne vaut que pour une période donnée. La fonction publique française n'est plus adaptée au marché du travail. Le système de « carrière » imprègne profondément la mentalité du fonctionnaire qui ne peut pas agir en toute quiétude parce que la peur de prendre des initiatives, donc d'être actif peut nuire au déroulement de sa carrière. Dans ce cas, il est préférable de se maintenir dans un état stationnaire et de prôner l'attentisme alors même que, très contradictoirement, le discours du libéralisme fait rage ailleurs. Certes, l'administration n'est pas ce que le marché est à la concurrence. Néanmoins, l'évolution du marché du travail nécessite des adaptations dans tous les lieux de la vie économique et sociale. L'administration n'est pas épargnée par une société en mutation.

Depuis plusieurs décennies, les technologies de l'information ont eu un impact décisif sur tout système d'organisation publique ou privée. L'introduction des métiers de la bureautique dans l'administration modifie en profondeur le profil du fonctionnaire. Le modèle de carrière est donc beaucoup moins flexible alors que le marché est à la recherche de métiers de plus en plus spécialisés. Les carrières se modifieront de gré ou de force et l'administration devra s'insérer dans le marché du travail.

Le système de carrière s'oppose donc à un autre modèle : celui de l'emploi. Plus couramment connu en Amérique, le système de l'emploi (*spoils system*) existe depuis longtemps et a toujours fait preuve d'une grande adaptation aux changements. Cela ne signifie pas que toute l'administration soit en renouvellement permanent notamment lors d'élections présidentielles. Seule une partie du personnel se renouvelle selon les besoins et les politiques en vigueur décrites par le gouvernement en place. Cela n'affecte en rien la nature du travail et la qualité des agents fédéraux. Cette politique flexible a un aspect intéressant puisqu'elle permet à des personnalités du monde privé d'occuper des fonctions politiques en tant que conseillers ou membres influents de cabinets ou de secrétariats d'État. La question du recrutement est donc primordiale. Le renouvellement des générations formées par une structure encadrée telle que *l'École Nationale d'Administration* est incompatible avec les besoins d'une société de l'ouverture. L'opportunité de carrière que définit le système de l'emploi présente des avantages en termes d'investissement humain, de compétences révélées et tout simplement d'épanouissement puisque le travail est valorisé. Cela s'oppose, tout bénéfice inclus, au système de carrière qui surenchérit l'attitude corporatiste. Quelques pays européens ont déjà fait le choix d'une réforme de leur système institutionnel et administratif comme le Royaume-Uni et la Suède.

Cela se traduit par une volonté de changer les mentalités en procédant à des recrutements plus variés, du personnel provenant du monde de l'entreprise, du monde associatif ou de toute forme d'expériences pouvant servir la chose publique. Cette conception ou la flexibilité rivalise avec le cloisonnement du système de carrières, doit à terme développer une dynamique fondée sur l'expérience du terrain et l'apport d'une haute technicité dans la gestion publique. Non seulement le système de l'emploi donnera à chacun une chance de mieux se former tout au long de la vie et offrira une plus grande mobilité, mais il canaliserait du même coup toute tentative de former des cartels d'entente pour favoriser telle ou telle minorité qui se prétendrait investie de privilèges à vie.

III. Les contraintes liées à la valorisation des ressources humaines

III.1. L'égalitarisme comme principe de traitement

La mobilité ne se conçoit que lorsque des éléments sont réunis pour stimuler l'évolution d'un travail et notamment la promotion. Or, le système de carrière repose sur l'égalitarisme. Pour maintenir une certaine uniformité, la gestion publique applique comme principe de base, une forme d'égalité à l'ensemble

des agents. En termes techniques, cela signifie que la rémunération, notion qui jusqu'à présent symbolise la valeur du travail, ne prend pas en compte le mérite donc la réelle capacité du fonctionnaire. Le mérite ne constitue pas une valeur en soi pour récompenser les agents car il entraîne l'évolution rapide d'une carrière où les règles d'avancement classiques sont fondées sur l'ancienneté. Après quelques années de service, tout agent est promu à l'échelon supérieur quasi automatiquement. Les fonctionnaires touchent effectivement des indemnités et des primes, mais cela peut varier du simple au double, voire plus, selon le ministère. La gestion est d'une telle opacité qu'il est plus simple d'adopter le critère de l'ancienneté. Le travail n'est donc pas rémunéré à sa juste valeur et les agents impliqués dans un service peuvent se sentir lésés. Ce principe d'égalitarisme développe paradoxalement des inégalités alors que les fonctionnaires exercent dans bien des cas leur métier dans des conditions difficiles. Les qualités individuelles d'un agent, sa motivation, son sens du devoir et ses efforts pour une formation ont peu d'effet sur sa rémunération. Ce constat alarmant engendre donc l'immobilisme et le défaitisme de bien des serviteurs de la République.

Pour parachever un système qui n'a plus de sens, le fonctionnaire est soumis à une notation administrative qui prétend le cerner dans sa capacité à mieux servir donc à accomplir son devoir. Dans l'Éducation nationale qui concentre les plus gros bataillons de fonctionnaires, cette notation soulève régulièrement chez les supérieurs hiérarchiques des difficultés d'analyse, des doutes lorsqu'il s'agit de donner un avis sur chaque fonctionnaire! La notation est donc comprimée dans des centièmes de point sans aucune logique apparente. Néanmoins, c'est l'ancienneté qui prime encore. Plus vous avez d'ancienneté, plus votre rémunération est conséquente. Le fonctionnaire est pourtant jugé aussi sur sa ponctualité, son assiduité, son activité, son efficacité, son autorité et son rayonnement. Mais ces notions qui ont pourtant tout leur sens sont totalement contradictoires avec le système de carrière. Ainsi, la notice annuelle de notation administrative d'un fonctionnaire ne reflète pas avec exactitude la valeur de l'agent et conforte le nivellement. Si la notation, par mégarde, est supérieure à la norme prédéfinie, elle n'est pas conforme au barème et l'autorité supérieure se charge de la modifier à la baisse pour rester dans les limites prévues. Sans doute, l'agent dispose-t-il de voies de recours s'il estime devoir contester cette décision par un recours gracieux, un recours hiérarchique ou, en désespoir de cause, au bout d'une période indéterminée, un recours contentieux pour engager une action devant le tribunal administratif. Longue et incertaine procédure. Le nivellement reste la règle majeure de conduite. Ce type de comportement porte d'évidence préjudice aux talents et à la motivation. Soyons clairs en effet, l'égalitarisme est aux antipodes de la motivation. En 2003, le ministère de l'Éducation nationale a organisé une vaste campagne sur l'avenir de l'école et sur la motivation des élèves. Le corps enseignant a réagi en soumettant au ministère plusieurs propositions dont notamment la restauration de l'autorité de l'enseignant. Pour s'impliquer dans une action il faut en avoir les moyens. Le principe d'égalité, dans la mesure où il s'applique de façon systématique prédispose à l'irresponsabilité du fonctionnaire.

III.2. Une centralisation excessive

Les années 1980 en France ont été une période au cours de laquelle des réformes administratives ont été mises en place : politique de décentralisation, déconcentration des services, transfert d'autorités dans les collectivités territoriales, démocratisation de l'administration. Cette gestion nouvelle d'activités ne s'est pas faite sans douleur, comme en témoignent les résistances dans la fonction publique. Relevant pourtant du bon principe de la mobilité, le transfert de l'École Nationale d'Administration vers les institutions européennes de Strasbourg a été une épreuve de force et d'incompréhension. Un tel bouleversement est pourtant compréhensible à une époque où l'administration doit défier les enjeux de société. L'analyse est simple : la révolution du numérique, les technologies de l'information n'ont pas été perçues comme un changement de société radical, comme une vaste mutation, sans précédent dans l'histoire, de la connaissance. La portée de tels changements n'est pas toujours perceptible et la réaction première d'un fonctionnaire rompu aux méthodes classiques de travail a été la répulsion de la donne informatique. Par la suite, des dépenses d'équipement ont été engagées pour moderniser l'administration. Le parc informatique constitue aujourd'hui le cœur d'un dispositif, la concentration du savoir et un centre de décision inhérent à toute administration moderne. La conséquence d'une telle mutation implique de revoir la manière de penser et d'organiser un service, en particulier si celui-ci est fortement centralisé. L'informatique est donc une révolution du transfert de la connaissance qui a ébranlé la concentration du pouvoir et la centralisation des services. Elle a remis en cause la conception même d'une société où le pouvoir pyramidal doit faire face à l'émergence de réseaux structurés plus flexibles.

En Europe centrale et du Nord, les administrations d'État ont su mieux aborder le changement qu'en France. En Estonie, le gouvernement ne s'est pas soucié de l'état de son personnel administratif pour moderniser l'appareil d'État. Celui-ci conjugait jeunesse d'esprit, initiative à toute épreuve, mobilité et motivation pour faire de cette culture un modèle d'adaptation permanent aux défis du monde. Ainsi l'Estonie a-t-elle très vite intégré dans ses structures économiques et sociales le réseau Internet, la mise en place d'un gouvernement virtuel où les ministres se consultent par voie informatique et où les cadres sont tout simplement jeunes et accessibles. Au Sud, la Slovénie¹, pays limitrophe des Balkans, a parfaitement réussi à consolider les structures d'un État moderne entre attitude libérale et sociale post-moderne. Depuis son accession à l'indépendance en 1991, ce pays méconnu reste avant-gardiste dans bien des domaines. Ces États ont intégré dans leurs structures politiques la notion de risque pour aller de l'avant en adoptant une logique de compétitivité, ce que leur administration respective a su mettre en place avec un personnel dévoué et compétent.

Certes, la France a une longue tradition administrative, son histoire en est exemplaire, mais les nécessités du temps impliquent une transformation des mentalités. L'administration doit donc reconsidérer sa mission de service public en mettant un terme aux rigidités qui la composent et au cloisonnement des

carrières qui en amenuisent l'efficacité. La centralisation excessive d'une gestion aboutit à plus ou moins long terme à l'incohérence de décisions, notamment lorsqu'il s'agit de les prendre dans les délais extrêmement courts qu'imposent des dossiers sensibles.

Le rapport du fonctionnaire à son supérieur hiérarchique est également mis à mal. Trop de centralisation ne peut clarifier les besoins réels, procéder aux affectations, à des mutations qui soient conformes aux objectifs de l'administration et aux souhaits des agents. La transparence reste lettre morte bien que les textes précisent la mise en place de moyens aptes à gérer en toute quiétude la carrière d'un fonctionnaire.

III.3. Le conflit permanent

La Centralisation et les mutations technologiques avec l'introduction de l'informatique affectent incontestablement la vie d'un agent dans sa carrière. Comme le cloisonnement des disciplines à l'université, l'administration s'engluie dans une logique dépassée. Elle recrute son personnel sur sa culture générale, sans se donner la peine de le former parce qu'elle part du principe que l'excellence à un concours suffit pour perpétuer le renouvellement des effectifs. Le recrutement est donc anarchique, sans objectif adapté aux besoins de la société. Les cloisonnements entre ministères empêchent la qualité d'un recrutement et particulièrement le droit à la mobilité. Or, en théorie rien n'empêche un officier des forces armées de postuler, en cours de carrière, à un poste de conseiller ou de formateur dans un autre ministère. Rien n'empêche un enseignant de saisir l'opportunité d'une carrière intéressante dans différents services de l'État. La réalité est autre, les réformes sont lentes, les mutations inquiètent, les formations sont désespérantes. Faut-il encore s'interroger sur le concept de « société bloquée » de Michel Crozier² ?

Dans ces conditions, le choix d'une carrière professionnelle se pose. Postuler à un poste soulève des interrogations. Constituer un dossier par voie hiérarchique avec avis indispose l'agent dont la hiérarchie méconnaît souvent les qualités. L'attribution des affectations ou une mutation peut donc avoir des effets désastreux.

À l'étranger, les agents en mission ne sont pas non plus à l'abri de certains types de malveillance. Recruté par un fait de circonstance, à l'issue d'une rencontre idéale dans un couloir de ministère, l'affectation d'un fonctionnaire peut se révéler hasardeuse puisqu'il n'y a pas de réelle prise en compte de l'expérience professionnelle, de la motivation et des résultats obtenus dans un poste précédent. L'administration excelle dans l'art d'irresponsabiliser ses agents. Tout individu, dans sa vie professionnelle, doit être aussi responsable que l'est un chef de famille.

Ainsi, le principe d'une carrière toute tracée prime sur la qualité du travail ou de la mission à remplir. Dans l'administration, encore plus dans la représentation française à l'étranger, on se conforme à la règle, on ne transgresse pas la tradition. Un tel immobilisme s'oppose bien entendu à l'application de nouvelles méthodes de management. Un serviteur de l'État, convaincu de sa mission, peut totalement modifier cette perception, sans esprit de corps, et faire évoluer

les comportements vers une plus grande prise en compte de l'efficacité de l'action. Mais il ne faut pas ignorer que la contrepartie du dévouement n'est pas toujours celle que l'on attendrait. Un agent dynamique s'expose à des sanctions disciplinaires et au harcèlement autoritaire qui, dans bien des cas, n'a d'autre but que de couvrir les défaillances de la chaîne d'autorité. Sans doute un chef de service est-il responsable du bien-être de ses agents dans l'intérêt de l'institution, et a-t-il pour mission de promouvoir une ambiance de travail favorisant l'épanouissement professionnel, mais l'administration ne remplit pas cette médiation avec toute la rigueur morale qu'elle exige. Il est même d'usage courant, dans un conflit social, de consolider l'irresponsabilité de l'autorité et de sanctionner la compétence, car ce qui compte, au final, c'est le respect du système hiérarchique.

IV. De nouvelles méthodes de management ?

La pratique managériale a été longtemps étrangère à la fonction publique. Mobilité, formation et performance des fonctionnaires sont des atouts pour l'avenir, un véritable service rendu à la nation.

IV.1. La maîtrise des dépenses publiques

Depuis les années 1980, les dépenses de personnel de la fonction publique (Dépenses de rémunération, cotisations, pensions et prestations sociales) ont fortement augmenté sous l'effet de la création d'emplois publics. Le cumul des dépenses de personnel s'élève à environ 40 % pour la fonction publique d'Etat, soit une progression de 3% par an depuis 20 ans. Actuellement, les dépenses de personnel sont d'environ 8 % du PIB. Cette augmentation provient d'un gonflement des effectifs et sont notamment les résultats des politiques de décentralisation dans la fonction publique territoriale. Selon l'Observatoire de l'emploi public (Rapport annuel 2003), la croissance de l'emploi public a été supérieure à celle de l'emploi privé.

Cette courbe de croissance de l'emploi public se traduit par une augmentation des dépenses de fonctionnement dans un contexte de stagnation économique. Acculé à un endettement excessif dont les raisons sont connues, l'institution publique réagit par la compression des dépenses de toutes sortes, des blocages internes à la promotion des fonctionnaires portant préjudice à la qualité du travail, des budgets revus à la baisse notamment le culturel et la représentation française à l'étranger.

L'État agit alors comme un banquier qui, à la première alerte, se penche sur la réduction de la masse salariale de ses employés au lieu de planifier avec conscience les objectifs à atteindre avec des moyens adéquats.

La fonction publique a vu augmenter ses effectifs dans une période très courte, sur fond de crise sociale et de chômage, alors que des pôles de développement émergent ailleurs où la notion même de fonctionnariat est suspecte dans une organisation en réseau. Le ministère de l'Education nationale s'est impliqué dans des programmes de restructuration et d'investissements informatiques

dans le système scolaire. Le résultat est plutôt décevant et en contradiction avec la volonté de simplifier la méthode. Le bilan des examens de fin d'année, notamment du baccalauréat, rogne sur la qualité du diplôme. Les coûts d'exploitation sont devenus exponentiels.

Les ministères ont donc subi des coupes budgétaires. Le ministère de la Défense a considérablement réduit ses effectifs. En témoigne le passage d'une armée nationale à une armée de métier. En mettant un terme au système de conscription, obsolète depuis fort longtemps, les armées ont pu se restructurer et définir de nouvelles missions avec des dépenses d'équipement pour un personnel rompu aux techniques et aux formations. Ainsi, ces mesures de restructuration ont permis la naissance d'une armée moderne avec un personnel hautement qualifié.

La maîtrise des dépenses publiques consiste à améliorer la qualité du service rendu aux citoyens, à travailler davantage pour gagner davantage et à contribuer ainsi à valoriser la fonction publique. La loi sur la réduction du temps de travail a eu l'effet inverse en alourdissant la manne administrative, la désorganisation de services, la dégradation des conditions de travail et l'augmentation du coût des finances publiques.

Par ailleurs, la question du gonflement des effectifs de la fonction publique des années précédentes ne se posera plus de la même façon à l'avenir. Les départs en retraite massifs de fonctionnaires vont permettre de mieux réguler les flux. Bien que le coût des pensions soit élevé, on peut espérer une amélioration de la condition du fonctionnaire. Une gestion saine des finances publiques doit induire une meilleure rétribution du travail et du même coup, redéfinir des priorités telles que l'augmentation du pouvoir d'achat du fonctionnaire, un capital-revenu pour les agents dynamiques plus mobile à l'emploi.

La motivation a un prix, la reconnaissance du fonctionnaire dans sa tâche a un prix. De même, un bilan de compétences ou une formation tout au long de sa vie sont des mesures d'accompagnement d'une carrière flexible impliquant la recherche d'un profil.

IV.2. La formation

En maîtrisant les dépenses publiques, la gestion de l'emploi public peut se stabiliser et programmer des restructurations en supprimant des services désuets (tels que l'administration du plan) et en pratiquant une déconcentration des activités dans le cadre de l'aménagement du territoire ou de l'espace européen. En effet, une administration pourrait muter des annexes dans d'autres pays européens pour concrétiser une mobilité entre fonctionnaires nationaux et fonctionnaires européens.

Le rapport annuel 2004-2005 de l'Observatoire de l'emploi public mentionne des avancées dans la réforme du fonctionnement de l'État. Toutefois, les résultats escomptés ne sont pas à la hauteur des enjeux. Rappelons que le Canada a engagé aussi une profonde réforme de sa fonction publique fédérale,

les objectifs ont été atteints rapidement alors que nous en sommes toujours au stade de la concertation avec un enchevêtrement de commissions, de sous-commissions et d'instituts techniques pour déterminer qui fait quoi.

Le départ à la retraite de fonctionnaires non remplacés devrait permettre de mieux réguler les flux financiers et d'injecter dans le domaine de la formation des crédits indispensables pour améliorer le service. Les plans de formation ont un sens : donner le maximum de compétences en un temps court pour faire des fonctionnaires des hommes opérationnels en leur attribuant une rémunération au mérite et une affectation en fonction des besoins. La mobilité n'en serait que plus prisée et ce n'est pas « lettre morte » que de vouloir stimuler le volontariat.

En introduisant les nouvelles technologies dans l'administration, le Canada a pu obtenir des gains de productivité. Le personnel de la fonction publique doit être opérationnel en maîtrisant l'outil informatique. Des progrès considérables ont été réalisés dans les ministères, mais le parc informatique reste désuet dans nombre de services. Or, dans le domaine de la transmission du savoir et de l'information, la rapidité est primordiale pour remplir les objectifs. La formation est donc au cœur du dispositif. Dans l'Éducation nationale, la formation du personnel ne semble pas être une priorité, sans doute parce que les formations dispensées ne présentent guère d'intérêts puisqu'elles n'ont aucune incidence sur le parcours professionnel. Dès lors, comment peut-on évaluer avec précision la valeur d'un fonctionnaire ?

Un fonctionnaire doit renouveler plusieurs fois sa candidature à un congé de formation dans l'espoir d'être retenu par une commission de sélection. S'il souhaite obtenir une mutation pour un motif quelconque, sa demande est rejetée pour non-conformité. La réglementation administrative contraint à l'immobilisme. Qui plus est, un fonctionnaire en disponibilité ne peut pas obtenir de congé de formation rémunéré puisqu'il n'est pas en activité. Une telle rigidité est un paradoxe là où l'agent recherche une plus grande mobilité. Un ancien ministre en charge de la fonction publique et notamment de la réforme de l'État laissait pourtant entendre qu'il fallait encourager la mobilité des agents : « Elle garantit une plus grande efficacité des services publics, en même temps qu'elle contribue à enrichir la carrière des agents. Tous les obstacles d'ordre statutaire à la mobilité sont levés »³.

Le système éducatif français repose sur la dualité entre, d'une part le monde des grandes écoles et d'autre part celui des universités. Cette structure duale génère des conflits de reconnaissance. Les sociologues Christian Baudelot, Roger Establet⁴ ont parfaitement démontré cette société de l'exclusion où la frontière se délimite entre le réseau du « secondaire-supérieur » et celui du « primaire-populaire ». La discrimination définit un rapport de forces dont l'aboutissement est un gâchis du savoir. L'enseignement, quel qu'il soit, doit être accessible, sans restriction, aux citoyens d'une République. La formation doit être permanente pour l'intérêt général.

La décennie 1980 a été marquée par une profonde réforme de l'école militaire de Saint-Cyr. L'ouverture de cette école à un recrutement de type universitaire

avec une prolongation de la scolarité a eu des effets bénéfiques en variant le profil des officiers qui jusqu'alors étaient recrutés quasi exclusivement dans les écoles préparatoires militaires. Cette mutation d'un système a valorisé les ressources humaines en diversifiant les modes de recrutement pour disposer d'un éventail de compétences.

Un organisme unique de formation pourrait regrouper l'ensemble des besoins de tous les ministères confondus. Cela permettrait de rationaliser un budget en évitant les excès et les transferts de moyens vers les formations peu porteuses comme ce fut le cas dans les années 1980 avec un foisonnement de formations.

La mobilité est la réciprocité de la performance. Ainsi, la formation et l'organisation de stages en activité doivent être attribuées à l'ensemble du personnel, y compris les chefs de service sans condition d'âge. Afin de postuler à des directions stratégiques, le fonctionnaire doit avoir auparavant transité par différents ministères aux compétences variées ou même avoir l'acquisition d'une expérience dans le monde associatif ou privé.

IV.3. La règle de la performance

Jusqu'à présent, la notion même de performance, la recherche du résultat ou la responsabilité du fonctionnaire incarnent des valeurs, des critères d'appréciation ignorés d'une fonction publique peu clémente au changement. L'Administration se devait de réagir avec l'appui d'une volonté politique.

La notion de performance était jusqu'alors inconnue du service public. Son application soulèvera des résistances et probablement des contradictions selon le profil du fonctionnaire. Une opposition des instances de direction à l'introduction de cette nouvelle règle peut se produire. Mais elle peut engendrer de nouvelles compétences, un nouveau type de fonctionnaires avec un cursus fort différent de celui que confèrent les écoles traditionnelles où l'appartenance au corps prime sur tout le reste.

Cet esprit de corps ne représente-t-il pas une nuisance à la mobilité en devenant un État dans l'État, un contre-pouvoir feignant d'appliquer les réformes. Dans les années 1960 où la guerre d'Algérie envenimait la vie politique française, l'armée incarnait déjà un tel esprit d'unité menaçant face au pouvoir politique qu'il a fallu la réformer en introduisant la mobilité dans son personnel de carrière. Ainsi, un fonctionnaire issu des écoles d'administration devra se conformer durant sa carrière à la permanence du changement. La formation de base étant acquise, rien ne sera acquis par la suite dans le monde professionnel de manière intangible. La performance est un stimulant pour une génération de fonctionnaires surdiplômés qui occupent actuellement des postes de catégorie subalterne. Cette incohérence du système de carrière doit être corrigée en permettant une promotion interne conséquente et une rémunération (primes et intérêts à la participation) personnalisée du fonctionnaire qui a fait des efforts d'adaptation et de performance. L'attribution de titres honorifiques et la récompense d'un agent profiteront à tout le service public et à l'éducation citoyenne.

Ainsi, la fonction publique introduit en son sein des attributs du privé que l'on rassemble le plus souvent sous le vocable de *management*. Les qualités d'un manager sont ce que l'on veut bien comprendre de lui, être à l'écoute, impartial. Les conceptions managériales américaines que l'on dispense dans les écoles de commerce comme principe directeur ne s'appliquent pas à la fonction publique de manière systématique.

La formation est un besoin, mais à un moment donné, la décision d'un manager relève de l'intelligence et de la vivacité d'esprit notamment lorsqu'il s'agit d'une situation d'urgence. C'est cette compétence professionnelle qu'il faut valoriser en appréciant le profil de l'individu.

La Grande-Bretagne a déjà expérimenté une telle démarche en accélérant les carrières de fonctionnaires ayant les dispositions requises pour occuper un emploi de décision. Alors que la fonction publique française se complait dans des commissions retardant toute décision, l'administration britannique devient compétitive et efficace en affectant du personnel de direction, recruté selon son aptitude dans le secteur privé ou public, à des postes à responsabilité. La mission du fonctionnaire ou de la personne recrutée et son évaluation dépendent de sa capacité à gérer une équipe. Pour rendre la fonction publique française plus attractive, il faut rompre avec les mécanismes anciens de péréquation et adopter la voie de la transparence pour des nominations jusqu'ici peu ouvertes à la dynamique de groupe. Souhaitant diversifier le recrutement dans son ministère hors du cénacle dans lequel les sous-préfets attendent leur tour pour devenir préfet, un ministre d'Etat⁵ a pris la décision d'agir autrement, en violation des règles en usage dans la haute administration. Cela a soulevé l'indignation du Président de la République lui-même.

Dans un monde où l'international est quasi présent dans les esprits, nous supposons que l'expérience professionnelle à l'étranger est un acquis fondamental pour une carrière où le fonctionnaire doit faire preuve d'une réelle adaptation et de performance au travail. Il n'en est rien. Certain haut fonctionnaire français estimait récemment que l'expérience d'un agent n'a aucune valeur à l'étranger. Cette affirmation n'a aucun fondement. Lorsque le fonctionnaire en fin de mission va être réintégré dans son ministère, son expérience ne sera pas prise en compte puisqu'il sera rattrapé par son statut. Une structure existe pour aider le fonctionnaire à se réinsérer, mais elle est d'une efficacité limitée.

Cette conception de l'international a trait à la manière dont on conçoit l'avenir professionnel. C'est ainsi que des mesures ont toutefois été prises dans la fonction publique pour favoriser la mobilité des agents, notamment des passerelles entre les ministères et l'Union européenne. Il est bien stipulé que la mobilité des fonctionnaires à l'étranger ne doit pas constituer un frein à leur carrière, que l'affectation par un détachement vers d'autres services publics doit être développée pour assurer pleinement à la France un rang de leader.

Il faut donc introduire de la souplesse dans la gestion de l'emploi, recourir au tour extérieur pour permettre à des personnalités du monde privé de parvenir à des postes de responsabilité. La nomenclature des agents temporaires et des experts nationaux détachés doit donc faire l'objet de mesures plus perspicaces

auprès des institutions européennes ou internationales.

Toutefois, la fonction publique européenne n'est pas à l'abri de dysfonctionnements et d'incohérences lorsqu'il s'agit de confirmer le recrutement d'agents de qualité et la prise en compte de l'expérience professionnelle réelle de la motivation et de la performance. L'écart de productivité entre les fonctionnaires titulaires des vieux pays européens fondateurs de l'Union européenne et les dix nouveaux pays d'Europe centrale et du Nord se creuse et fait l'objet d'une forme de discrimination à l'avancement et à la reconnaissance de la performance, notamment les capacités professionnelles des cadres de ces dix pays rompus aux technologies de l'information.

La règle de la performance peut avoir un effet réducteur si le recrutement ou la formation ne sont pas à la hauteur des enjeux. L'Office européen de sélection du personnel (EPSO), discrimine par exemple, les candidatures de fonctionnaires au moyen d'une épreuve éliminatoire. Le procédé est certes efficace mais de valeur douteuse dans la mesure où les batteries de tests utilisées ne mesurent que certains aspects et laissent notamment de côté, en toute apparente équité, les capacités de compréhension de synthèse des travaux et même l'expérience professionnelle d'un personnel pourtant volontaire à la mobilité, donc ouvert.

Les effets supposés d'une culture administrative, si l'on peut prétendre qu'il y en ait une, reflètent l'état d'esprit d'une société. L'Administration, qu'elle soit de type national, européen ou international, n'est pas à l'abri des influences de société et les personnels du service public, titulaires ou non, fonctionnent avec l'instinct de peur et de préservation des acquis. Cela est inhérent à la fonction.

Une gestion équitable des ressources humaines du service public doit consacrer des investissements à la formation et à la validation des expériences multiples de son personnel et offrir un parcours professionnel en concertation avec l'intéressé qui doit jouir d'une responsabilité pleine et entière pour servir la Nation.

Ayant accumulé bien des retards, la fonction publique française se réforme lentement et doit intégrer dans ses structures les orientations d'une Administration moderne déjà adoptées par les institutions européennes selon quatre principes : *Efficacité. Transparence. Responsabilité. Logique du mérite.*

Notes

¹ L'actuelle Slovaquie occupait jadis un vaste territoire en Europe centrale vers le VI^{ème} siècle et constituait la plus vieille démocratie de l'époque. Longtemps ignoré pour ce caractère démocratique dans l'histoire des Etats, ce pays soumis à l'ambition des Habsbourg, est devenu par la suite terre d'empire. Sa population entretient depuis lors une résistance culturelle passive et développe dans la lignée, une dynamique de changement, initiative qui ne laisse pas indifférent l'étranger de passage. En visite officielle à Ljubljana du 21-22 juin 1999, l'ancien Président des Etats-Unis d'Amérique, Bill Clinton, découvrit avec surprise l'existence d'une démocratie plus ancienne que la jeune République des révoltés du Congrès de Philadelphie.

² Crozier Michel, sociologue, membre de l'Académie des sciences morales et politiques.

³ Christian Jacob, Ministre de la Fonction publique du Gouvernement de Villepin.

⁴ Baudelot Christian, Establet Roger, chercheurs en sciences sociales, ENS.

⁵ Il s'agit de l'actuel Président de la République, à l'époque où il était Ministre de l'Intérieur.

Bibliographie

Baudelot, C. et Establet, R. 1971, *L'école capitaliste en France*, Maspéro, Paris.

Crozier, M. 1995. *La société bloquée*. 1^{ère} éd. 1970, Editions Seuil, Paris.

Fauroux, R. et Spitz, B. 2004. *Etat d'urgence : Réformer ou abdiquer, le choix français*, Editions Robert Laffont, Paris.

Hassenteufel, P. 2005. *Administrer l'Union Européenne*, Politique européenne n° 11, Centre d'études européennes de Sciences-Po.

L'Observatoire de l'emploi public, *Rapport annuel 2003*, DGAFP.

L'Observatoire de l'emploi public, *Rapport annuel 2004-2005*, DGAFP.

Rapport public 2003, Conseil d'Etat, *Perspectives pour la fonction publique*.

Sitographie

[http : //www.accenture.com](http://www.accenture.com) (Stratégie et organisation – pour les services publics) Les nouvelles technologies, moteur de la réforme de l'Etat, 2001

Administration : conduire le changement sur la notion de responsabilité, 2001

Annexe

Communiqué de presse du 8 novembre 2006 relatif à la modernisation de la gestion des ressources humaines de l'État

Christian Jacob, ministre en exercice
mercredi 8 novembre 2006

Christian JACOB, ministre de la fonction publique, a présenté une communication dressant le bilan de l'action du Gouvernement pour moderniser la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

La modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, engagée par le Gouvernement, parallèlement à la réforme budgétaire introduite par la LOLF, a connu des avancées concrètes.

1.- Les outils indispensables à une bonne gestion des ressources humaines ont été mis en place

Tous les ministères mettent en oeuvre les conférences de gestion des ressources humaines qui permettent au Gouvernement de disposer d'une vision d'ensemble de la gestion des ressources humaines dans l'administration et des moyens de bâtir une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences. Le répertoire interministériel des métiers de l'État créé cette année permettra de mieux faire connaître les métiers de l'administration et de mieux gérer les carrières des personnels.

2.- Les carrières dans la fonction publique seront plus attractives et plus motivantes

Les accords du 25 janvier 2006 signés par trois organisations syndicales ont tracé les grandes lignes de l'amélioration des carrières et de l'évolution de l'action sociale dans la fonction publique.

a) Près de 20 % des agents bénéficieront dès la fin de l'année 2006, grâce à la restructuration de la catégorie C, d'une augmentation de leur rémunération de 18 à 100 euros par mois. Pour les agents de la catégorie B, le relèvement de l'indice de rémunération du début de carrière permet des gains de 22 à 72 euros par mois. Les agents des catégories B et A qui ont atteint depuis cinq ans l'indice de rémunération le plus élevé de leur corps recevront une bonification indemnitaire respectivement de 400 et 700 euros à la fin décembre 2006. Enfin, l'indice terminal du premier grade des corps de fonctionnaires de catégorie A est revalorisé de 72 euros par mois pour la filière administrative et de 175 euros par mois pour la filière technique.

b) Les possibilités de promotion dans les catégories A et B sont doublées et l'accès des agents de catégorie A à un corps d'encadrement supérieur seront sensiblement élargies. En 2006, 6 000 avancements de grade supplémentaires seront réalisés grâce à l'introduction, en septembre 2005, de la procédure des ratios « promus/promouvables », soit 10 % de plus qu'en 2004. Les déroulements de carrière seront également favorisés par la prise en compte de l'expérience professionnelle dans le cadre de la promotion interne.

c) La fusion réalisée cette année de 25 % des corps de fonctionnaires de l'État (soit 234 corps en moins) permettra une gestion des personnels plus homogène, et donc plus simple, et facilitera la mobilité des fonctionnaires. La quasi-totalité des corps de fonctionnaires sont aujourd'hui ouverts au détachement ; la mise à disposition deviendra un instrument de la mobilité de droit commun dans les trois fonctions publiques.

d) La refonte de la formation professionnelle, l'introduction du droit individuel à la formation et le développement de la validation des acquis de l'expérience facilitent la formation des fonctionnaires. Chaque agent peut en tirer profit pour l'évolution de sa carrière.

3.- Les recrutements seront diversifiés

Le parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État (PACTE) constitue depuis août 2005 une chance pour les jeunes sans qualification qui peuvent entrer sans concours et acquérir un emploi durable dans la fonction publique. L'amélioration des conditions de reprise de l'expérience acquise dans le secteur privé réduit les risques de baisse de rémunération qui freinent l'embauche d'agents venant du privé.

Enfin, la suppression des limites d'âge favorisera le recrutement de seniors provenant du secteur privé. La reconnaissance de l'expérience professionnelle permettra à ceux qui viennent du secteur privé de réussir les concours d'entrée plus facilement, et, une fois entrés, de mieux valoriser leur expérience.