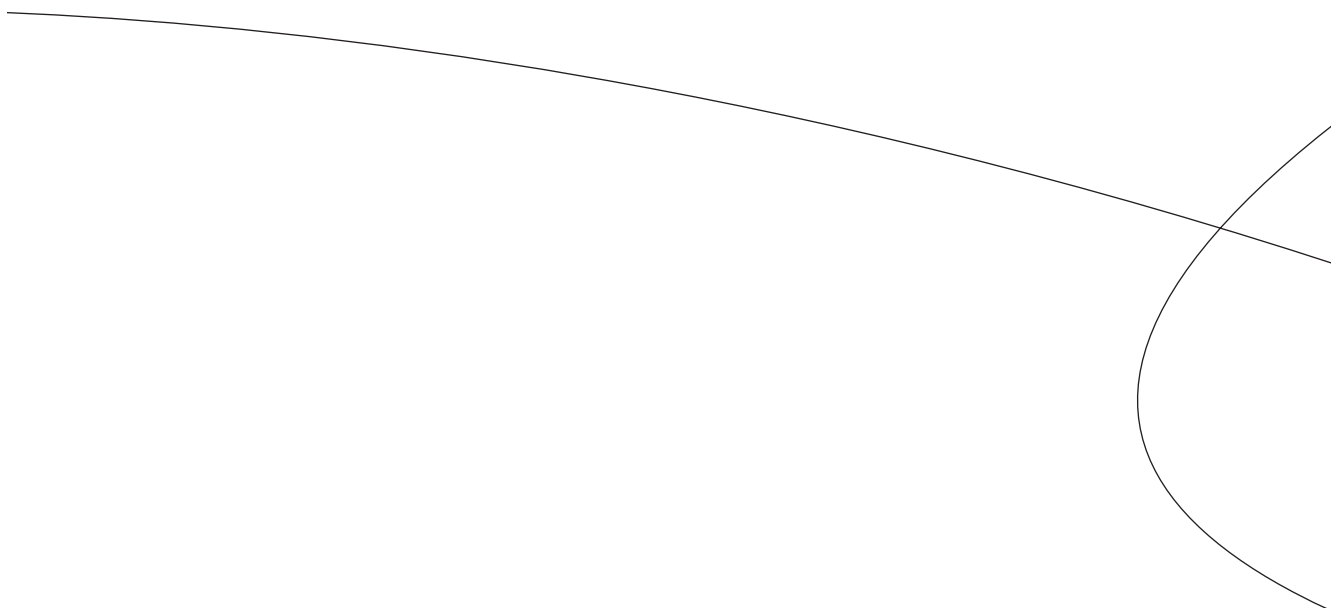


**La gestion des ressources
humaines publiques
à l'heure de la performance**

Observatoire de la Dépense publique



© Institut de l'Entreprise, 2002
Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution
réservés pour tous les pays

Directeur de la publication : Jean-Pierre Boisivon, Délégué général de l'Institut de l'Entreprise

La gestion des ressources humaines publiques à l'heure de la performance

Rapporteur : François Kruger

Observatoire de la Dépense publique

décembre 2002



institut de l'entreprise



PRÉFACE

En choisissant de s'intéresser à la gestion des ressources humaines des administrations et des services publics, l'Observatoire de la Dépense publique de l'Institut de l'Entreprise a conscience de traiter d'un sujet à la fois délicat et essentiel. Délicat, en raison du grand nombre de suspensions, de préjugés et de malentendus dont ce sujet est pavé. Mais essentiel du fait des conséquences considérables des modes de gestion pratiqués, aussi bien pour les agents publics eux-mêmes que pour la qualité de leur action.

Venant de l'univers des entreprises, une telle étude, nous ne l'ignorons pas, est inévitablement suspecte de chercher à « privatiser » la gestion publique. Pourtant, comme le lecteur pourra le vérifier, telle n'est pas l'intention de l'Observatoire. A l'évidence, les spécificités des différentes missions publiques imposent à cette gestion des contraintes qui doivent être prises en compte. Cela n'est pas mis en question. Mais il ne s'ensuit pas que l'immobilisme doive prévaloir, alors que tant de défis nouveaux s'imposent aujourd'hui. Ni davantage que la gestion publique des ressources humaines ne puisse utilement faire son profit de l'expérience des entreprises, ainsi que cela s'est produit dans tous les pays comparables.

Entre sphère publique et sphère privée, un échange de « bonnes pratiques » est à l'évidence indispensable, dans le respect des spécificités justifiées de l'une et de l'autre. Cet échange n'est d'ailleurs pas à sens unique : longtemps, il s'est effectué surtout du public vers le privé. Un mouvement en retour est aujourd'hui dans la nature des choses, du fait qu'au cours des vingt dernières années, sous la pression de la compétition, les entreprises ont accompli sur elles-mêmes des transformations beaucoup plus importantes que ne l'ont fait pour l'instant les administrations. Seules, des considérations purement idéologiques pourraient justifier l'établissement entre ces deux fractions de notre société d'un quelconque cordon sanitaire... La France doit être diverse, mais pas au point de se couper en deux.

Pour l'instant, elle l'est. Tout se passe en effet comme si le « taylorisme », que les entreprises s'emploient depuis longtemps à dépasser, restait plus que jamais en vigueur dans les administrations et les services publics. Et cela en dépit d'évolutions démographiques, technologiques, économiques, sociétales qui, toutes, poussent à sa remise en cause. Les premières victimes de cette situation sont les agents publics eux-mêmes, qu'un mode de gestion archaïque prive d'une grande part de leurs possibilités d'épanouissement.

Or voici que la récente loi organique sur les lois de finances, en faisant reposer la gestion publique de demain sur la recherche de performances définies en termes d'objectifs et de résultats – ce qui la rapprochera objectivement de la gestion des entreprises –, enterme en principe la logique taylorienne et

bureaucratique, ouvrant ainsi en grand la porte à une gestion des ressources humaines (GRH) modernisée.

Il y a là une opportunité majeure que les acteurs concernés se doivent de saisir. La GRH d'un Etat qui a décidé de placer la logique de résultats au cœur de son fonctionnement ne peut évidemment pas être la même que lorsque, comme aujourd'hui, il ne connaît formellement que des réglementations et des moyens.

Transparence effective des décisions, mise en place d'une gestion par métier, développement des possibilités de mobilité, coexistence facilitée entre statut public et statut contractuel de droit commun, adaptation des modes de rémunération aux nécessités du management, possibilité enfin donnée aux personnels d'exercer pleinement leurs responsabilités sont autant de changements indispensables dans cette logique nouvelle pour renforcer tout à la fois l'efficacité et la productivité des emplois publics et leur attractivité.

Bien entendu, il ne s'agit pas d'une « réforme » comme nous les affectionnons, qui tiendrait tout entière dans de nouveaux textes législatifs et réglementaires et dans les abondantes circulaires les accompagnant. Mais bien d'un processus complexe, qui ne pourra être mené avec succès que de façon décentralisée, ce qui ne doit pas signifier arbitraire ou opaque. Les réformes de la GRH publique sont inséparables de celles de l'Etat en général, dont elles constituent une dimension essentielle. Elles appellent une authentique professionnalisation des responsables, et notamment un effort massif de formation continue des managers publics, en même temps qu'un ferme soutien de la part des décideurs politiques.

Yves Cannac

Président de l'Observatoire de la Dépense publique
de l'Institut de l'Entreprise

RÉSUMÉ

Cette étude, réalisée par l'Observatoire de la Dépense publique de l'Institut de l'Entreprise, vise à rappeler les principaux enjeux, les principaux défis et les principales opportunités qui s'attachent à la modernisation de la gestion des ressources humaines (GRH) des administrations publiques, et plus particulièrement de l'Etat.

1. Les enjeux de la réforme de la GRH publique sont de plusieurs ordres. Il s'agit d'abord de répondre aux attentes des usagers en termes de qualité des services rendus. Compte tenu des masses budgétaires en cause, une meilleure maîtrise du niveau des effectifs et des rémunérations est également souhaitable, qui passe très certainement par une plus grande transparence dans la gestion. Enfin, la modernisation de la GRH rejoint les préoccupations des agents eux-mêmes, qui sont en droit d'attendre de l'Etat qu'il soit le premier employeur national non seulement par le nombre mais aussi par l'exemple.

2. Face à ces enjeux, l'environnement actuel demande à l'Etat de relever plusieurs défis. Défi démographique, bien évidemment, avec le renouvellement de la majorité des fonctionnaires qui atteignent l'âge de la retraite dans les prochaines années et la réforme devenue indispensable de leur régime de retraite. Défi de la concurrence, qui voit l'Etat devenir un acteur banalisé, dont les domaines d'intervention sont partagés par d'autres acteurs publics, voire par des entreprises, et qui, de ce fait, peut difficilement camper sur une GRH trop fortement dérogatoire par rapport au droit commun. Défi de la technologie enfin, les ressources humaines de l'Etat étant appelées à faire preuve d'une adaptabilité particulière du fait de l'évolution rapide des NTIC.

3. La modernisation de la GRH publique paraît, devant de tels défis, devenue inéluctable : or une grande opportunité se présente aux pouvoirs publics, qui a pour nom la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). En effet, sous l'impulsion de cette nouvelle constitution budgétaire votée à la quasi unanimité en mai 2001, les pouvoirs publics peuvent, s'ils en saisissent l'occasion, faire entrer la GRH publique dans l'ère de la performance.

Au moins trois principes, introduits ou sous-tendus par ce texte, pourraient servir de levier de changement de la GRH publique.

Le premier, selon lequel les règles applicables à l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action, pourrait permettre de mettre fin à la part non nécessaire des particularismes de la GRH publique et d'avoir davantage recours à des contractuels de droit commun.

Le deuxième, qui oblige les administrations à repenser leurs missions, peut faciliter le développement de stratégies de réorientation d'activités ou d'externalisation.

LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PUBLIQUES À L'HEURE DE LA PERFORMANCE

Le troisième, qui permet d'assigner au sein de « programmes » des moyens financiers et humains à des politiques dont les objectifs seront préalablement définis et dont les résultats seront méthodiquement évalués, devrait favoriser le développement des fonctions managériales au sein de l'Etat et demander une professionnalisation des fonctions de direction des ressources humaines.

Au total, les opportunités ne manquent pas pour réaliser demain la réforme tant attendue de la GRH publique : seule, une volonté politique forte permettra d'en tirer profit et de faire en sorte que l'Etat-employeur redevienne un modèle !

INTRODUCTION :

LE TEMPS DE LA RÉFORME EST VENU

Le domaine de la gestion des ressources humaines est, plus que tout autre, celui dans lequel la réforme de l'Etat semble bloquée, tant il est vrai que la combinaison des résistances corporatistes et des antagonismes idéologiques paraît insurmontable.

Pourtant une telle réforme conditionne la plupart des autres, et ses enjeux sont immenses. Au surplus, presque tous nos voisins s'y sont engagés, et en général avec succès. Enfin, la nouvelle loi organique sur les lois de finances, votée presque à l'unanimité par le Parlement et qui doit être appliquée pleinement à compter de l'exercice 2006 – autant dire demain – a tout à la fois rendu cette réforme indispensable et posé, à cet égard, les principes fondamentaux.

Il est donc essentiel, pour le pouvoir politique comme pour les agents publics et pour l'ensemble des citoyens, d'aborder franchement cette question, et de le faire de manière à la fois ambitieuse, réaliste et positive : car tous ont à y gagner.

C'est ce que l'on cherchera à montrer dans les pages qui suivent, en examinant successivement les enjeux majeurs d'une telle réforme et les opportunités toutes nouvelles qu'offre la volonté clairement affirmée par la représentation nationale de voir l'Etat s'engager sans ambiguïté dans une logique moderne de recherche de la performance.

Bien entendu, sur ce sujet plus que sur tout autre, les entreprises sont suspectes, aux yeux de beaucoup de représentants des fonctionnaires publics, de chercher à faire prévaloir leur propre logique et leurs propres intérêts. L'Observatoire de la Dépense publique en est bien conscient. Le lecteur pourra vérifier que la réalité est tout autre : il ne s'agit pas de faire prévaloir telle idéologie ou tels intérêts corporatistes, mais de chercher le bien commun dans une France moins artificiellement divisée.

On examinera successivement les enjeux directs de la réforme et ses liens profonds avec la nouvelle problématique publique de la performance.

1 LES ENJEUX DE LA RÉFORME DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

1.1. LE MODÈLE DE L'ÉTAT-EMPLOYEUR

L'Etat est le premier employeur de notre pays par le nombre de ses salariés, et l'idée a longtemps prévalu qu'il l'était également par l'exemple.

Les grands principes régissant la fonction publique, depuis les actes fondateurs de l'après-guerre jusqu'aux grandes lois statutaires du début des années 1980, n'étaient-ils pas, sous certains aspects, *exemplaires* ? Egalité d'accès aux emplois, assurée par un recrutement par voie de concours (méritocratie) et par une publication des vacances de postes avant de les pourvoir. Indépendance vis-à-vis du pouvoir politique, résultant de la garantie d'emploi et de la séparation du grade et de l'emploi, garantissant un niveau de rémunération et un avancement minimaux. Citoyenneté enfin, avec la reconnaissance des droits et des libertés des fonctionnaires, et l'organisation du dialogue social.

Cette réputation s'est cependant émoussée avec le temps, à tel point que l'Etat-employeur se voit aujourd'hui davantage critiqué que loué. Il n'est pas besoin ici de rappeler les critiques qui sont le plus fréquemment avancées. Disons simplement que le modèle de l'Etat-employeur est remis en question par des évolutions profondes, liées aussi bien à son environnement général qu'aux exigences des citoyens, ainsi qu'aux attentes de ses propres agents, ou encore aux défis que l'administration s'est elle-même lancés.

La nécessité de la réforme de la gestion des ressources humaines publiques, et plus encore la prise de conscience de l'impossibilité du *statu quo*, découlent de ce contexte largement renouvelé, qu'il est utile de réexaminer rapidement.

Soulignons tout d'abord que ces bouleversements ne sont pas tous spécifiques à l'Etat-employeur. Bien au contraire, nombre d'entre eux sont communs à l'Etat et aux entreprises, qui en ont elles aussi, et parfois les premières, fait l'expérience. C'est pourquoi, sans que la gestion des ressources humaines par les entreprises puisse constituer un modèle transposable aux administrations publiques, ces dernières ont le plus grand intérêt à tirer profit, sans honte ni arrière-pensée particulière, de l'expérience, des bonnes pratiques et des savoir-faire que les entreprises ont acquis dans ce domaine depuis une vingtaine d'années.

Pour notre Etat-employeur, il s'agit de trouver un nouveau paradigme, une nouvelle voie, qui ne soit pas moins exemplaire que celle du passé. A l'évidence, nous ne devons pas renoncer à faire de nos services publics un motif de fierté. Bien au contraire, si

nous nous donnons collectivement l'ambition d'avoir les services publics les plus compétitifs du monde, cela suppose que nos agents publics soient les mieux gérés au monde.

I.2. LES ENJEUX LIÉS AUX EXIGENCES DES CITOYENS OU LE PARADOXE APPARENT DU « TOUJOURS PLUS » AVEC « MOINS D'IMPÔTS »

Un deuxième ensemble d'enjeux est lié à l'accroissement des exigences du citoyen, qu'on le considère comme un « contribuable » – qui réclame une plus grande maîtrise budgétaire, notamment sur les dépenses de personnel – ou simplement comme un « usager » – qui demande une plus grande qualité de service public.

Les responsables politiques présentent parfois ces deux enjeux comme une contradiction : là où le contribuable voudrait moins de dépenses publiques, l'usager en voudrait davantage, et comme la demande du premier est en général diffuse (elle porte sur le niveau général de la dépense et des prélèvements obligatoires), c'est aux revendications ciblées du second (plus d'enseignants, plus de crèches, plus de policiers dans la rue, etc.) que le pouvoir politique est tenté de répondre.

La réponse à ce sophisme est simple : *il faut dépenser mieux*, c'est-à-dire faire plus, en quantité et surtout en qualité, avec autant, voire moins de ressources. Le fait que l'usager du service public demande davantage de qualité est tout à fait compatible avec le fait que le contribuable demande aux administrations publiques de lutter contre les gaspillages. Or dépenser mieux touche directement aux questions de gestion des ressources humaines, et plus précisément aux enjeux de l'efficacité et de la productivité des agents. Ces points méritent qu'on s'y attarde un instant.

I.2.1. Le citoyen-usager, ou l'enjeu de la qualité de service

De l'administré au client

Avec l'évolution de la société et des attentes des usagers, l'administration a changé d'interlocuteur. L'usager du service public est plus exigeant : ce n'est plus « l'administré » docile face à l'administration régaliennne : il s'est émancipé et demande de plus en plus aux organismes publics d'être disponibles, de le conseiller efficacement, de faire en sorte que son cas particulier soit bien pris en compte, etc.

Les entreprises de service connaissent bien ces problématiques, et ne sont certainement pas pour peu dans cette évolution des mœurs de l'usager du service public : comment accepterait-il en effet d'être traité très différemment selon qu'il s'adresse à sa banque ou à son percepteur ?

Les administrations publiques ont d'ailleurs bien perçu cet enjeu, qui cherchent à adopter l'équivalent des « démarches clientèle » des entreprises : ainsi la mise en place de la mission « qualité de service » à la direction des impôts, ou l'adoption de standards de qualité dans les préfectures. De telles démarches, encore expérimentales, ne peuvent qu'être encouragées : il faut espérer que cette culture de la qualité fasse bientôt partie intégrante de la gestion des ressources humaines publiques et qu'elle se diffuse rapidement dans d'autres administrations : l'usager doit devenir la première priorité des services publics.

Les leçons de l'étranger

Plusieurs exemples étrangers ont montré que les objectifs liés à la qualité de service avaient pu servir de moteur à la professionnalisation de la gestion des ressources humaines, ou qu'inversement, ils ne pouvaient être mis en œuvre sans un volet particulièrement soigné de modernisation de la gestion des ressources humaines.

En Irlande, par exemple, les réformes engagées en matière de qualité de service ont été indissociables d'une modernisation de la gestion des ressources humaines impulsée au plus haut niveau. Les programmes successifs « initiative de management stratégique » (SMI, lancé par le Premier ministre en 1994), « fourniture de meilleurs services publics » (DBG de 1996) et « prospérité et équité » (2000) ont été accompagnés de mesures visant spécifiquement à améliorer la gestion des ressources humaines. On peut citer notamment la loi sur la gestion de la fonction publique de 1997, qui introduit un nouveau statut fondé sur la responsabilisation des décideurs ainsi que sur la mise en œuvre d'un nouveau système de gestion du personnel mettant l'accent sur les performances et sur la diffusion de bonnes pratiques en matière de gestion des ressources humaines, ou encore la déconcentration du dialogue social au niveau opérationnel (« partnership 2000 »).

L'exemple peut également être pris du Royaume-Uni où l'État, pour obtenir une amélioration sensible de la qualité de ses services publics, a engagé une vaste réforme de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. L'État a notamment eu recours à nombre de professionnels expérimentés venant du secteur des entreprises. Réciproquement, des incitations fortes à la mobilité des fonctionnaires vers les entreprises ont été mises en place. Enfin, il a diversifié ses critères de recrutement et introduit des systèmes de promotion accélérée ou de rémunération à la performance.

Les emplois-jeunes : facteur de qualité de service ?

Qualité de service peut vouloir dire besoin de services nouveaux, mais ce n'est pas toujours le cas. En bonne logique, l'évaluation des besoins des citoyens-usagers doit précéder les réorientations à opérer pour les services publics.

A cet égard, force est de constater que le dispositif des emplois-jeunes s'est accompagné d'un dévoiement de l'idée de qualité de service. En effet, la doctrine

sous-jacente à la politique des « nouveaux services, nouveaux emplois » était d'aider à faire émerger de nouveaux métiers en subventionnant durant les premières années des créations d'emploi dans des secteurs innovants.

Or la pratique est restée très loin de la théorie, dans la mesure où :

- en premier lieu, seuls des emplois publics ou para-publics ont été créés, alors qu'initialement ces emplois devaient, pour moitié, apparaître dans les entreprises ;
- en second lieu, dans la majorité des cas, les emplois n'ont pas correspondu à des services nouveaux répondant à des besoins des usagers mais ont simplement contribué à assurer des activités usuelles des administrations, ce qui revenait à créer, sans les afficher, de nouveaux emplois publics à service constant ;
- enfin, les emplois subventionnés n'ont pas toujours servi de « tremplin » aux jeunes, mais ont été pérennisés artificiellement du fait des titularisations par concours exceptionnels, et surtout de la décision de reconduire le dispositif au-delà de 2002.

Au total, on peut s'interroger sur les objectifs réellement poursuivis par cette politique : la qualité de service n'a-t-elle pas été un simple prétexte, présenté au citoyen-usager, pour faire admettre au citoyen-contribuable le recrutement de nouveaux agents ?

A contrario, certaines études, comme celle réalisée en 2001 par l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure sur les emplois jeunes dans la police nationale, tendent à prouver que ces recrutements ont réellement permis d'améliorer la qualité des services publics, notamment parce que les jeunes faisaient preuve de davantage de polyvalence, d'adaptabilité ou de disponibilité vis-à-vis des usagers. Ne faudrait-il pas en tirer les conséquences sur la politique de recrutement et de gestion des carrières des fonctionnaires eux-mêmes ? Si un maître auxiliaire ou un adjoint de sécurité se révélait plus efficace et mieux adapté qu'un enseignant titulaire ou qu'un fonctionnaire de police, cela ne serait-il pas le signal de dysfonctionnements pour l'Etat-employeur ?

L'évaluation du dispositif dans le champ « jeunesse et sport », publiée en octobre 2001 par le Conseil national d'évaluation et le Commissariat général au Plan¹, confirme que, dans ce secteur, qui a regroupé près de 40 % des emplois-jeunes (plus de 69 000 embauches sur 180 000 jusqu'à fin 2000), il n'y a pas eu véritablement développement de nouveaux services, au sens de services émergents, mais que le programme a concerné des besoins traditionnels insuffisamment satisfaits. Par ailleurs, l'évaluation relève que les effets d'aubaine pour les employeurs associatifs sont loin d'avoir été négligeables et que la pérennisation des emplois et des activités créés n'est pas garantie. Enfin, l'évaluation signale les limites du dispositif pour les jeunes en termes de professionnalisation et de formation qualifiante.

¹ Le programme « nouveaux services, emplois jeunes » dans le champ « jeunesse et sport », Rapport de l'instance d'évaluation présidée par Anicet Le Pors, Documentation française, octobre 2001.

1.2.2. Le citoyen-contribuable, ou l'enjeu budgétaire

Les ressources humaines constituent, pour les organismes publics, le premier poste de dépense. Ce constat ne doit pas étonner : l'activité des administrations publiques consiste essentiellement à produire des services qui reposent avant tout sur le nombre et la qualité des hommes et des femmes qu'elles pourront recruter.

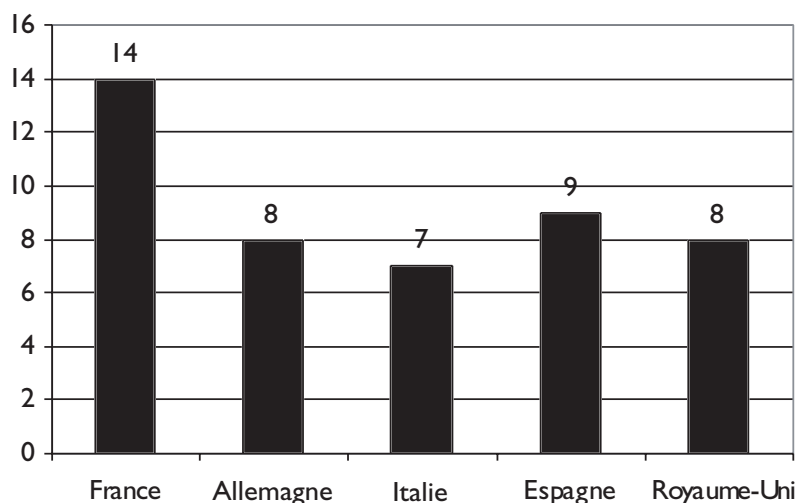
Le niveau, par nature élevé, des effectifs et de la masse salariale des organismes publics doit les rendre particulièrement attentives au bon emploi des contributions obligatoires qui permettent leur fonctionnement : le citoyen-contribuable leur demande d'être des gestionnaires performants, tant pour la gestion de leurs effectifs (niveau et nature des recrutements, répartition optimisée des forces de travail, gestion de la mobilité, etc.) que des rémunérations qu'ils leur attribuent (salaires dont la progression contrôlée doit assurer leur motivation).

La masse salariale

Entre 1990 et 1999, la masse salariale des administrations publiques a progressé une fois et demi plus vite que le PIB de la France : alors que celui-ci gagnait 33 % en valeur sur la période, celle-ci évoluait en effet de 46 %, soit un accroissement moyen en francs constants de près de 2,5 % par an. Avec un total de plus de 180 Md€, ces dépenses atteignent aujourd'hui un niveau historique : elles représentent environ 14 % du PIB, contre 12,5 % en 1990.

Il est utile de rappeler ici quelques éléments significatifs. En premier lieu, prendre bien conscience que le niveau de la masse salariale du secteur public français est nettement supérieur à celui observé dans d'autres pays de l'OCDE :

Graphique 1 : DÉPENSES DE RÉMUNÉRATION DU SECTEUR PUBLIC (EN % DU PIB)

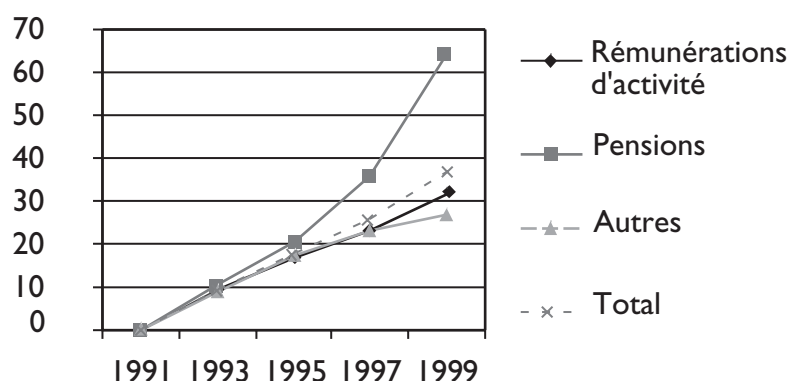


Source : OCDE

L'explication principale, nous le verrons en reparlant des effectifs, est celle du périmètre d'intervention des services publics, lequel, dans notre pays, est comparativement étendu par rapport à la moyenne.

En second lieu, se remémorer que, pour l'Etat, cette masse salariale (définie officiellement sous le terme de « dépenses induites par la fonction publique », autrement dit la somme des rémunérations, cotisations et pensions) a connu une croissance soutenue depuis dix ans et qui s'est accélérée sur les trois dernières années :

Graphique 2 : ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE L'ÉTAT (ANNÉE DE RÉFÉRENCE : 1991)



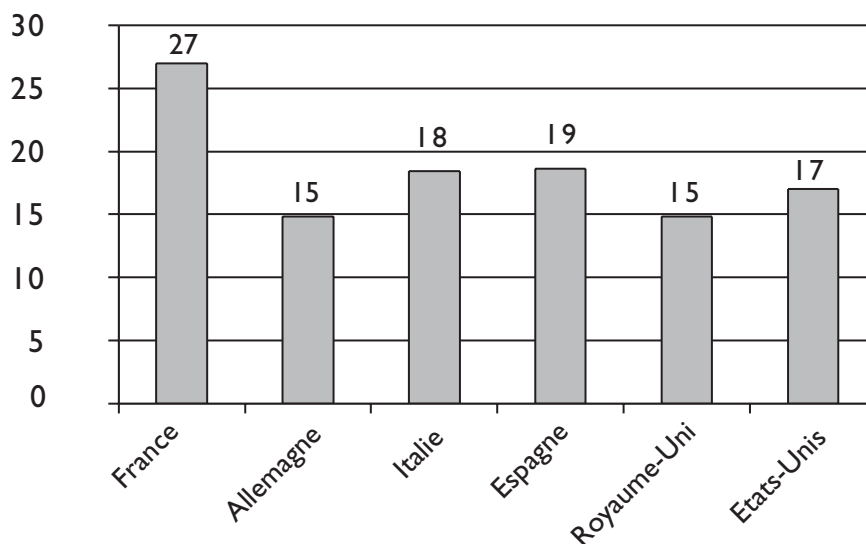
En troisième lieu, rappeler ce constat fait par le Commissariat au Plan², qu'à politique inchangée en matière de ressources humaines de l'Etat et à effectifs constants, il faudra une croissance moyenne du PIB non inférieure à 2 % par an en volume et des conditions d'inflation très modérées (1 % par an) pour stabiliser dans les prochaines années la part de ces dépenses de personnel dans les recettes de l'Etat (qui est actuellement de 51 %). Cette projection donne la mesure de la pression que la masse salariale publique peut exercer sur les prélèvements obligatoires à court terme : si la croissance n'était, dans les prochaines années, que de 1 % par an en volume ou si les conditions de l'inflation se dégradait, il faudrait accroître les prélèvements obligatoires de 0,8 % par an à seule fin de supporter l'évolution naturelle de la masse salariale.

Les effectifs

La question du niveau des effectifs est d'autant plus sensible en France que le nombre d'employés dans le secteur public pour 100 employés du secteur privé est supérieur de 8 à 12 points par rapport à celui observable dans d'autres pays comparables :

² *Gestion dynamique de la fonction publique : une méthode – Rapport du groupe thématique présidé par M. Vallemont « gestion prévisionnelle des emplois : outils et structures », mai 2000.*

Graphique 3 : NOMBRE D'EMPLOYÉS DANS LE SECTEUR PUBLIC POUR 100 EMPLOYÉS DU SECTEUR PRIVÉ



Source : OCDE, 1997

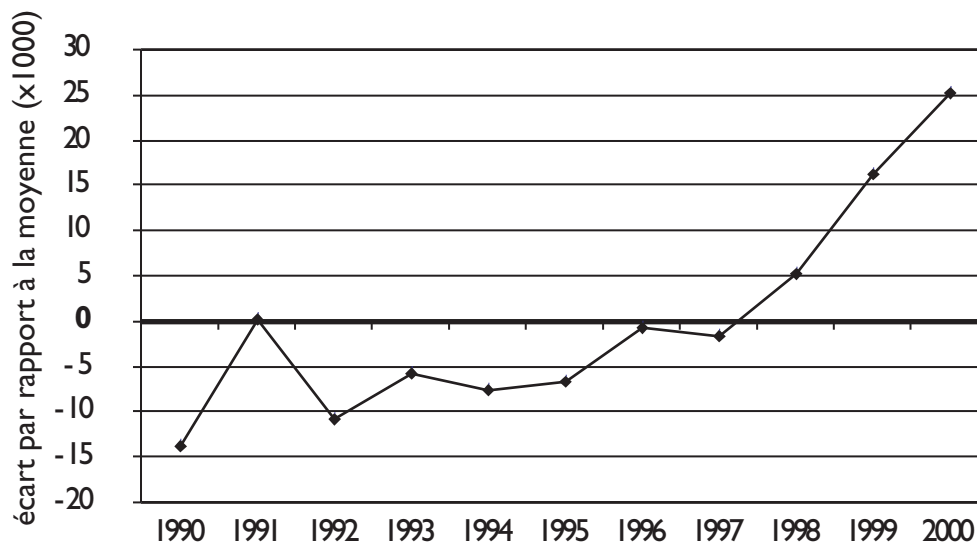
Comment analyser ce chiffre ? Les comparaisons de niveau de l'emploi public sont délicates. En effet, outre les difficultés d'ordre statistique qui se posent à l'OCDE, ces comparaisons traduisent avant tout les différences d'étendue des fonctions remplies par les administrations, laquelle est particulièrement vaste s'agissant de la France. Seul, un raisonnement « à périmètre constant », avec toutes les difficultés méthodologiques que cela soulève, permettrait de comparer des niveaux d'emploi ou de dépenses publiques en toute rigueur.

Il n'en demeure pas moins qu'en France, l'employeur public tient une part du marché de l'emploi nettement plus élevée que dans d'autres pays et qu'à ce seul titre, on est en droit d'attendre de lui une gestion particulièrement performante de ses ressources humaines.

Il doit être également rappelé que, sur une période récente, les effectifs publics ont continûment augmenté, spécialement depuis trois ans. Sur les dix dernières années, les effectifs des trois fonctions publiques (collectivités locales, Etat et hôpitaux) se sont accrus de plus de 400 000 agents.

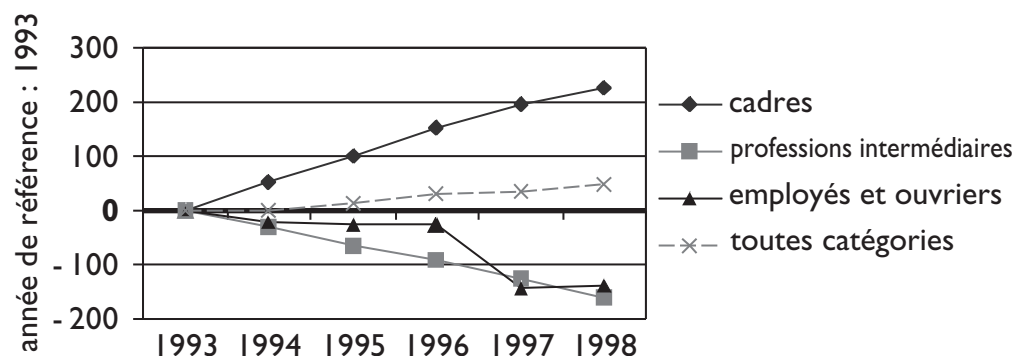
Pour l'Etat en particulier, l'évolution à périmètre constant des emplois budgétaires, c'est-à-dire des effectifs officiellement autorisés par les lois de finances, est significative d'un changement de tendance depuis trois ans :

Graphique 4 : ÉVOLUTION DES EMPLOIS BUDGÉTAIRES PAR RAPPORT À LA MOYENNE SUR 1990-2000



Quant aux effectifs réels, ils ont augmenté continûment, en particulier pour les catégories socioprofessionnelles les plus élevées, lesquelles comprennent notamment les enseignants :

Graphique 5 : ÉVOLUTION DES EFFECTIFS RÉELS DES AGENTS TITULAIRES DE L'ÉTAT PAR CATÉGORIE SOCIO-PROFESSIONNELLE



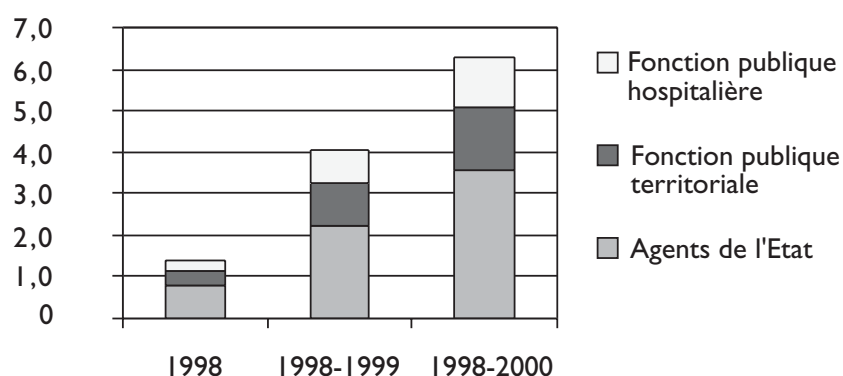
Les salaires

Pour ce qui est des salaires, les dernières années ont été l'occasion de revalorisations non négligeables. Or si cette politique, dont le coût a été élevé, a permis un rattrapage par rapport aux salaires versés dans le secteur privé, elle n'a paradoxalement pas pour autant mis fin au « malaise des fonctionnaires ».

C'est que celui-ci est largement lié à d'autres causes, et notamment à la rigidité de la gestion des carrières dans la fonction publique.

Les revalorisations à la fois les plus coûteuses et dont la portée sur le moral des agents est la moins perceptible sont certainement celles qui sont accordées de façon générale. Ainsi, l'accord Zuccarelli du 10 février 1998 a-t-il octroyé un ensemble de revalorisations salariales et de mesures d'accompagnement qui s'est traduit par un coût supérieur à 6 Md€ sur trois ans, à la charge non seulement de l'Etat mais aussi des autres collectivités publiques, du fait du caractère universel du système du « point de fonction publique » et de la « grille indiciaire » :

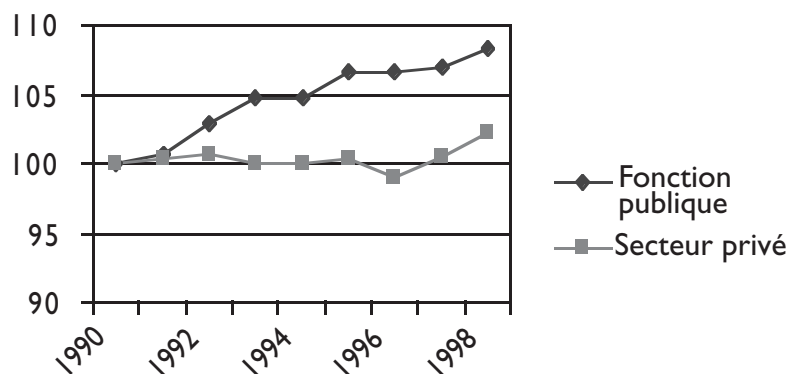
Graphique 6 : COÛT CUMULATIF DE L'ACCORD ZUCCARELLI (MD€)



Par ailleurs, un effort de rattrapage, en particulier sur les bas salaires, a été effectué au moyen de revalorisations successives. Celles-ci se sont traduites par un écrasement de l'échelle des rémunérations principales, qui varient dans des proportions de 1 à 6 aujourd'hui, contre 1 à 14 en 1946, au moment de la mise en place du statut général. Cette situation a naturellement nourri des revendications sociales ciblées : pour contourner l'écrasement de l'échelle salariale, les régimes indemnitaires particuliers se sont multipliés, et cela dans des conditions le plus souvent opaques, parfois même en l'absence de tout texte publié.

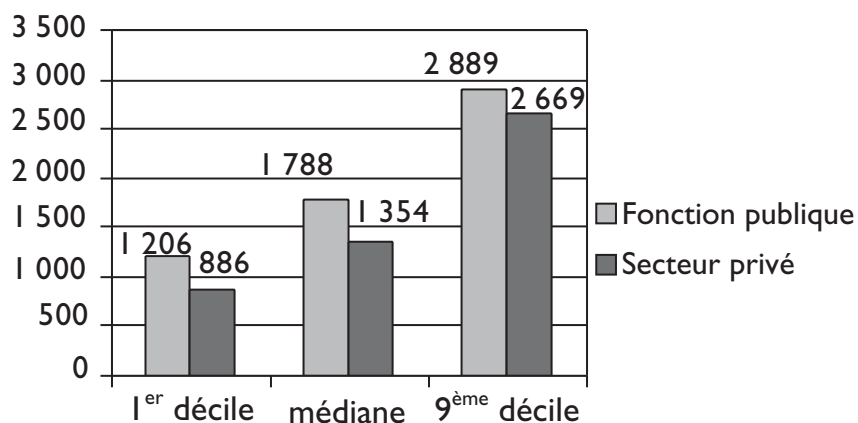
Au total, des études récentes de l'INSEE ont montré, à la surprise générale, que les salaires des fonctionnaires ont désormais dépassé ceux du privé. En effet, il a été établi que l'évolution des salaires moyens (nets de cotisations et après déduction de la CSG) a été beaucoup plus avantageuse pour les fonctionnaires que pour les salariés du privé, avec un écart de 6 points accumulé entre 1990 et 1998 (1998 étant la dernière année exploitée par l'INSEE) :

Graphique 7 : ÉVOLUTION DES SALAIRES MOYENS NETS DÉFLATÉS DANS LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ (BASE 100 EN 1990)



En conséquence, le niveau des salaires nets est devenu supérieur chez les fonctionnaires, et ceci quel que soit le niveau de rémunération (source : INSEE) :

Graphique 8 : COMPARAISON DES SALAIRES NETS PUBLICS ET PRIVÉS EN 1998 (EN €)



Source : INSEE

Les différences les plus nettes sont observables sur les salaires les plus bas, supérieurs de 27% pour les fonctionnaires en 1998.

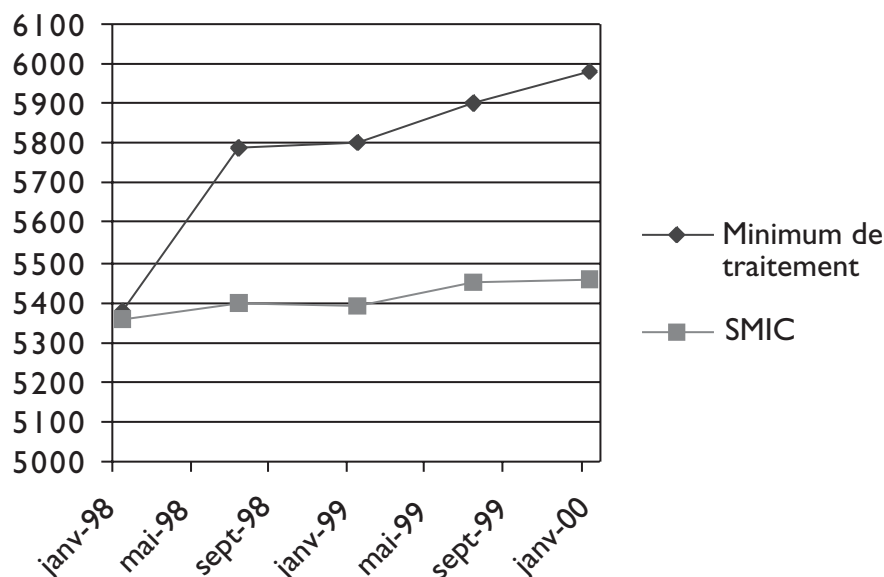
Il faut cependant rester prudent sur la portée de telles comparaisons, qui sont fortement biaisées par les différences structurelles qui existent entre les pyramides des emplois du secteur public et des entreprises, notamment du fait

de la plus grande présence de cadres dans le secteur public (qu'on songe en particulier au nombre d'enseignants).

Néanmoins, un écart existe désormais au profit du secteur public, qu'il ne faut pas dissimuler, d'autant que s'y ajoutent, par rapport à la situation des employés des entreprises, des avantages non monétaires tels que la garantie de l'emploi et la sécurité de l'avancement.

Par ailleurs, l'écart relevé récemment par l'INSEE s'est sans doute encore creusé depuis 1998, du fait du décrochage qui s'est produit entre le minimum de traitement dans la fonction publique et le SMIC, en raison principalement de la signature de l'accord salarial de 1998 évoqué plus haut :

Graphique 9 : ÉVOLUTION DU SMIC ET DU MINIMUM DE TRAITEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE (SALAIRES NETS EN F)



Source : ministère des Finances

Enfin, en cette période électorale, il est utile de rappeler que toutes les grandes revalorisations générales effectuées ces dernières années l'ont été à la veille ou au lendemain immédiat d'élections nationales :

Elections présidentielles ou législatives	Augmentations générales des traitements des fonctionnaires décidées autour des élections
1986	Janvier 1986 : attribution de 2 points de fonction publique supplémentaires rétroactifs au 1er janvier 1985
1988	Novembre 1987 : relèvement rétroactif de 0,5 % du point FP
1993	Année couverte par deux accords salariaux : hausse du point de FP de 1,7 % en février au titre de l'accord 1991-1992 et " rattrapage " de 1 % en 1993 au titre de l'accord 1994-1995
1995	Triple augmentation, de 1,1 %, puis de 1,2 %, puis de 1 % du point de FP en l'espace de quelques mois entre décembre 1994 et novembre 1995
1997	Accord salarial Zuccarelli en février 1998
2002	Augmentation générale prévue en mars, réponses favorables à de nombreuses revendications particulières

Source : ministère des Finances

La maîtrise budgétaire

Au total, c'est la question de la maîtrise budgétaire des dépenses de personnel qui se pose pour l'Etat. L'enjeu est sérieux, car les verrous traditionnels derrière lesquels se réfugient les autorités budgétaires ne fonctionnent pas et les dépenses de personnel progressent, nous l'avons vu, sans pour autant que les fonctionnaires aient le sentiment d'être particulièrement bien traités.

Quels sont ces verrous traditionnels ? Notre droit exige que le recrutement d'un agent par l'Etat fasse l'objet d'une double autorisation en loi de finances : en emploi et en crédits. L'autorisation en emploi vise à solenniser le caractère pluriannuel de l'engagement de l'administration qui procède à un recrutement, les ouvertures de crédits n'ayant, elles, qu'un caractère annuel. Ce système visait à maîtriser les créations d'emplois ; il a, en réalité, contribué à figer les effectifs, et donc à les augmenter par des voies détournées.

En effet, la répartition des emplois budgétaires est figée du fait d'un affichage des emplois compartimenté par corps et des contraintes qui pèsent sur la mobilité entre les corps. Les autorités budgétaires ont imaginé un temps pouvoir maîtriser efficacement le système par une attitude que certains qualifient de « congélation budgétaire », c'est-à-dire en raisonnant « à effectifs constants », lors des négociations avec les ministères. Mais un objectif d'effectifs constants peut se révéler dangereux lorsqu'il est décliné, pour chaque service, par corps et par catégorie de personnel.

Quelles marges de manœuvre reste-t-il aux gestionnaires dans de telles conditions ? Le système a poussé les ministères à recruter, en toute irrégularité et en toute opacité vis-à-vis du Parlement et du citoyen-contribuable, des personnels en « surnombre » par rapport aux autorisations d'emplois. Des subtilités sans fin entourent ces surnombres, qui sont tantôt « gagés » par des blocages d'emplois (ce qui revient à créer un emploi ici alors qu'officiellement on en a un là...), tantôt pas, financés tant bien que mal en gestion (ce qui revient à masquer des créations nettes et à hypothéquer l'équilibre futur des finances de l'Etat). Une autre pratique largement répandue a consisté à payer de façon pérenne des personnels sur des crédits de vacation, sans cependant les recruter officiellement, pratique qui a pu donner lieu à des condamnations de l'Etat au regard du droit du travail.

I.3. LES ENJEUX PROPRES À L'ADMINISTRATION : « CONNAIS TOI TOI-MÊME » ET « AIME-TOI »

Certains enjeux peuvent être rattachés à la situation actuelle des administrations de l'Etat. En effet, une politique de gestion des ressources humaines suppose en premier lieu de disposer et de savoir faire partager un certain nombre d'informations élémentaires (sur les effectifs, les rémunérations, les perspectives d'évolution...). Or l'administration a pris conscience, depuis quelques années, qu'elle n'en disposait pas pour ses propres agents.

Une telle politique suppose, en second lieu, que les agents puissent pleinement s'épanouir dans leurs fonctions et qu'ils perçoivent les bonnes intentions qu'a leur employeur à leur égard. Or, là encore, force est à l'administration de constater un profond malaise de ses agents, persistant en dépit des efforts qu'elle leur a consentis.

I.3.1. L'exigence de la transparence, ou l'enjeu de la démocratie

L'Etat a eu, depuis deux ans, cette prise de conscience salvatrice selon laquelle il n'y a pas de gestion des ressources humaines sans connaissance d'un certain nombre de données élémentaires qui, actuellement, ne sont pas disponibles ou, en tout cas, ne sont pas partagées : connaissance des effectifs réels, connaissance fine de la répartition des agents entre les services, connaissance de leur rémunération, connaissance de leur activité, connaissance du temps réellement travaillé, connaissance de leurs compétences, et la liste pourrait être prolongée.

Certes il n'est pas anormal, pour une structure de la taille d'un ministère, de ne pas connaître à chaque instant et dans le détail l'ensemble de ces paramètres. Ne pas effectuer de recensement régulier ou même ne pas disposer des éléments nécessaires à un tel recensement n'est en revanche pas acceptable de la part du « premier des employeurs ».

La Cour des Comptes a, la première, dénoncé ce retard dans son rapport public particulier de décembre 1999 relatif à la fonction publique de l'Etat : « ...cette

gestion est de surcroît opaque : les documents budgétaires et comptables ne permettent pas de prendre une vue exacte et précise des effectifs employés dans les services de l'Etat ni du montant et de la structure des rémunérations qui leur sont allouées... ». Un rapport de janvier 2001 a confirmé ce diagnostic.

Depuis lors, les efforts des administrations n'ont pas été ménagés et les travaux positifs entrepris par une structure comme l'Observatoire de l'emploi public doivent être salués. Ces travaux de l'Observatoire devront désormais déboucher sur des améliorations significatives.

« Connais-toi toi-même ». L'enjeu pour les administrations est double : il s'agit d'une part d'être en mesure d'assurer un véritable management des agents publics, et d'autre part de répondre à l'exigence de transparence de notre démocratie. Le citoyen est légitimement en droit de connaître quels sont les moyens humains des administrations publiques et le Parlement doit pouvoir disposer d'un compte rendu détaillé de l'exécution de l'autorisation budgétaire.

Le manque de transparence touche en particulier les nominations des fonctionnaires à des postes de responsabilité. La politisation des nominations, contraire au principe d'égalité de l'accès aux emplois, est devenue à ce point excessive que certains commentateurs n'hésitent plus à employer à ce propos le terme de « corruption » : les avis de vacance de poste sont factices quand le successeur est déjà choisi, par le jeu des « relations » qu'il aura su faire jouer. Il y a évidemment la « filière » des cabinets ministériels, à laquelle on ne mettra pas fin tant qu'on trouvera normal que des agents puissent être nommés, après un passage aux côtés d'un ministre, dans le ministère même où ils exerçaient une tutelle depuis le cabinet, avec les difficultés déontologiques que cela soulève...

1.3.2. L'enjeu de l'épanouissement des agents du service public : libérer les fonctionnaires

Un dernier enjeu, mais non le moindre, doit être évoqué : celui de l'épanouissement des agents du service public. Les fonctionnaires méritent en effet un meilleur traitement de la part de leur unique et puissant employeur. Le recrutement de haut niveau effectué dans la fonction publique, le dévouement et la grande disponibilité qui caractérisent de manière générale les fonctionnaires plaident pour que l'Etat mette tout en œuvre pour permettre leur accomplissement dans leur travail, leur épanouissement, leur motivation.

D'ailleurs, de son point de vue, l'Etat a également tout intérêt à ce qu'il en soit ainsi, ne serait-ce que parce c'est la condition de tout le reste : on ne reformera pas l'administration sans ses agents, ni sans qu'ils y trouvent leur propre intérêt. En particulier, s'il est un domaine dans lequel l'Etat se doit d'être exemplaire, c'est bien celui de la formation permanente de ses agents de tous les niveaux. Dans leur intérêt comme dans le sien. C'est peu dire qu'il a, sur ce plan, une vaste tâche devant lui.

Mais il ne faut pas se tromper de bataille : il s'agit bien, pour le premier employeur de France, d'être aussi le plus performant, et non pas de se contenter de cotes mal taillées, qui seraient aussi démagogiques que peu adaptées aux besoins des agents. A cet égard, nous l'avons vu, en dépit des efforts financiers consentis en leur faveur de façon collective, ou encore de la politique généralisée d'aménagement et de réduction du temps de travail, il subsiste parmi les agents publics un réel malaise, auquel il est important de porter remède. C'est aussi à cela que doit servir une bonne gestion des ressources humaines.

Ce dernier point est important, et il convient de s'y attarder quelques instants.

Un exemple mal engagé : l'ARTT

Quoi que l'on pense de la politique récente d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT), à tout le moins, compte tenu de son coût, aurait-elle dû à la fois apporter de réelles satisfactions aux agents publics et, en contrepartie, permettre des améliorations en termes de flexibilité et de qualité de service. Or tel n'est pas le cas.

Lorsqu'elle a été imposée aux entreprises, la politique des « 35 heures » a cherché à se justifier économiquement par le fait qu'une réduction du temps de travail pour les salariés inciterait à la fois les entreprises à rechercher des gains de productivité et à embaucher de nouveaux salariés (à supposer qu'elles ne fassent ni le choix d'une délocalisation, ni celui d'un équilibre différent entre capital et travail), d'où une baisse potentielle du chômage.

Ce raisonnement n'a pas été remis en question lors de l'extension du dispositif aux salariés du secteur public, alors que les faits le contredisent. En premier lieu, en l'absence de connaissance précise du temps de travail de ses agents, l'Etat n'était pas sûr qu'un passage à 35 heures permettrait une réduction équitable pour tous. En témoignent les hésitations qui ont entouré la fixation du temps de travail annuel des fonctionnaires, d'abord à 1 778 heures, réduites ensuite à 1 600 heures. En témoignent également le double langage qui a consisté à afficher de façon centralisée un seuil rigide, et les aménagements nécessaires, voire les applications laxistes dans certains cas, qui ont été effectués à la base : création d'indemnités nouvelles, octroi de congés supplémentaires (deux jours en plus en cas de fractionnement des congés annuels ; non comptabilisation de l'ensemble des jours fériés accordés ; ou encore comptabilisation des temps de pause journaliers dans le temps de travail, ce qui permet de récupérer quelque deux semaines de congés supplémentaires par an !).

En second lieu, renchérir le coût horaire du travail dans le secteur public revient à réduire le rendement des prélèvements obligatoires (avec, au total, un effet certainement négatif sur l'emploi). En effet, contrairement aux entreprises, les administrations publiques ont rarement recherché des gains de productivité : l'introduction des 35 heures dans la fonction publique ne s'est accompagnée

d'aucune réflexion d'ensemble sur la distribution optimale des emplois entre ministères ni même, au sein des ministères, entre services ; les gestionnaires n'ont pas été incités à exiger des contreparties des agents (en termes de plus grande disponibilité, d'obligation de reconversion, etc.) lors des négociations sur l'ARTT.

Et que reste-t-il pour l'épanouissement des agents ? La fixation de règles rigides à un niveau centralisé n'a pas facilité les choses. En particulier, la réduction du temps de travail était supposée se faire sans augmentation des effectifs, quels que fussent les besoins : ainsi, dans les services en sous-effectif, la réduction du temps de travail de certains s'est traduite par une augmentation du temps de travail des autres (en général ni comptabilisée, ni rétribuée), soit qu'ils fussent responsables de la bonne marche du service, soit tout simplement qu'il fissent preuve d'une conscience professionnelle particulièrement développée.

Cette situation est d'autant plus choquante que tous les ministères n'ont pas du tout été logés à la même enseigne : certains n'ont pas eu ou pas encore eu à appliquer l'ARTT (enseignants, policiers, gardiens de prison) ; d'autres sont parvenus à masquer une hausse de leurs effectifs réels parce qu'ils disposaient d'emplois vacants (cas des ministères de l'Economie ou de la Défense).

A titre de comparaison, l'exemple des Pays-Bas en matière de temps partiel et de flexibilité dans la fonction publique peut être rappelé : il illustre bien la préoccupation, quasiment absente chez nous, et au contraire très forte chez les Néerlandais, de la satisfaction des agents.

La réussite économique spectaculaire des années 1980-2000 (que les observateurs appellent désormais « le modèle néerlandais ») s'est appuyée sur une modernisation de la gestion des emplois publics, reconnue comme une composante importante de la compétitivité générale de l'économie nationale. La flexibilisation du travail a été l'une des principales composantes de cet effort de modernisation :

	1982	1998
Déficit budgétaire (/PIB)	6,6 %	1,25 %
Taux de chômage	8 %	5,3 %
Dépense publique (/PIB)	59,8 %	47,5 %
Fonctionnaires (/total)	14,8 %	11,5 %
Agents publics à temps partiel	20 %	37 %
Gestion du temps de travail	Fixe sur la base de 40 heures par semaine	Flexible sur la base de 1 882 heures par an

Chez nos voisins néerlandais, la flexibilisation du temps de travail s'est effectuée dans un contexte délicat de mise en œuvre d'un programme de réduction des dépenses publiques : les négociations se sont ainsi engagées sur fond de réduction des effectifs et de gel des salaires. Il est surprenant d'observer qu'en dépit de ces contraintes fortes, les négociations ont pu être menées à bien, notamment grâce aux aspects liés à l'ARTT. Ceux-ci ont été négociés au cas par cas, en cherchant à préserver à la fois les intérêts du service (compensation par la flexibilité des réductions d'effectifs ; horaires mieux adaptés au processus de travail ; meilleure allocation des moyens dans la journée) et ceux des salariés (compensation par la flexibilité des gels de rémunération ; adaptation des horaires et des congés à la situation personnelle). Il peut être noté cependant que le temps de travail annuel, sur une base de 1 882 heures, est supérieur de 18 % à celui de 1 600 heures retenu en France.

Le statut : vers une plus grande mobilité

Certains concluent, un peu trop rapidement sans doute, que l'obstacle principal à la gestion dynamique des fonctionnaires réside dans le statut général, uniforme, rigide, inadapté. En réalité, les obstacles proviennent bien moins des valeurs et des principes généraux posés par ce texte, au nombre desquels on compte, par exemple, l'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique ou encore l'évaluation des agents publics, que de la distance qui en sépare la pratique, ou encore de l'illusion, trop longtemps entretenue, selon laquelle l'accumulation de réglementations permettrait un pilotage efficace.

Il faudrait sans doute revenir aux principes fondamentaux qui sont à l'origine du statut général de la fonction publique auquel les fonctionnaires sont légitimement attachés : n'y a-t-il pas en effet, dans les principes de « mérite », de « polyvalence » ou de « droits et devoirs », les germes d'une gestion rénovée des ressources humaines ?

N'est-ce pas non plus le moyen le plus sûr de mettre un terme à certaines carences de la réglementation actuelle, comme celles que constituent les obstacles à la mobilité entre corps ou encore, certains particularismes injustifiés du droit administratif (règles dérogatoires en matière d'hygiène et de sécurité, régimes spéciaux de pension et de cotisation sociale...)?

La question de la mobilité mériterait sans doute un traitement privilégié. En facilitant au maximum la mobilité des fonctionnaires, et donc en déconnectant plus fortement encore que cela n'est fait le statut et la fonction, les administrations lèveraient, ou plutôt contourneraient, bon nombre des obstacles liés au statut. En effet, une plus grande mobilité permettrait de libérer les fonctionnaires des rigidités d'un statut qui, s'il les protège, les bride également dans leurs possibilités professionnelles.

Il faudrait également approfondir les expériences effectuées en matière de « référentiels de métiers », qui se justifient pleinement dans la mesure où le

vocabulaire de « corps » a perdu de son caractère informatif, ne correspondant plus que partiellement à un niveau de qualification ou à un type d'emploi. La loi organique relative aux lois de finances, à laquelle il sera largement fait référence dans ce qui suit, ouvre d'ailleurs une telle possibilité en stipulant que la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat (qui sera jointe à chaque programme en loi de finances initiale) peut être « présentée par corps ou par métiers » (article 51).

La gestion par métier semble en effet incontournable : elle demande une professionnalisation accrue, rendue possible par une formation, initiale et surtout continue, qui doit viser à hisser les fonctionnaires au niveau de compétence et de qualification nécessaire pour répondre à la technicité élevée et évolutive que requièrent les missions des services publics.

Mais attention, la gestion par métier ne doit pas vouloir dire que les agents seront, à vie, enfermés dans une spécialité : les mobilités professionnelles doivent en effet faciliter les évolutions et l'adaptation d'un métier vers un autre, en faisant valoir les expériences professionnelles acquises.

2 LES DÉFIS LANCÉS PAR L'ENVIRONNEMENT GÉNÉRAL : UN IMPÉRATIF DE RÉFORME

Les défis de l'environnement général, s'ils sont très divers, ont pour point commun de s'imposer tant aux entreprises qu'aux administrations. Cela est vrai aussi bien du défi démographique que du défi de la concurrence ou du défi technologique.

2.1. LE DÉFI DÉMOGRAPHIQUE

2.1.1. L'enjeu du renouvellement de la fonction publique...

Le premier de ces défis, le plus pressant, le plus inéluctable, est celui qui résulte du vieillissement de la population active et, s'agissant de l'Etat, de l'arrivée à l'âge de la retraite d'une majorité d'agents publics dans les prochaines années.

Le diagnostic est connu mais mérite d'être répété : d'ici dix ans, 45 % des agents en fonction dans les administrations civiles de l'Etat seront partis en retraite. Pour la moitié, ces agents seront issus des ministères de l'Education nationale, y compris l'enseignement supérieur. Le rythme de ces départs à la retraite va s'accélérer considérablement dans les toutes prochaines années : de près de 60 000 actuellement, il va passer à 70 000 dès 2004 et à 80 000 dès 2007.

Le vieillissement de la population est un phénomène qui concerne aussi bien les entreprises que les administrations publiques, mais, pour l'Etat, il est l'occasion unique de renouveler en profondeur la fonction publique et d'opérer, par des recrutements performants, des gains de productivité significatifs – objectif dont il faut rappeler la noblesse trop souvent oubliée et qui devrait permettre le non remplacement de certains départs à la retraite.

Au demeurant, le phénomène d'accélération des départs à la retraite des agents publics se pose avec une acuité comparable dans de nombreux pays de l'Union européenne. Les craintes mêmes d'une pénurie de main-d'œuvre ont poussé certains de nos voisins à améliorer le rendement des administrations, à les rendre plus attractives ou à les moderniser afin d'assurer un niveau satisfaisant de relève des générations. Ainsi, les agences suédoises ont-elles mené de multiples actions pour s'affirmer rapidement comme lieu de travail stimulant et intégrer de façon performante dans leurs plans de charges la gestion du personnel et la politique de rémunération.

En France, on observe déjà une érosion de la sélectivité aux concours de recrutement dans plusieurs secteurs, de moins en moins de candidats semblant attirés par la sphère publique : l'enjeu du renouvellement des générations rejoint les questions

liées à l'attractivité du secteur public et aux limites acceptables, pour les acteurs du secteur concurrentiel, de la ponction opérée par les administrations publiques sur le marché du travail.

2.1.2. ...et de la réforme du régime des retraites des fonctionnaires

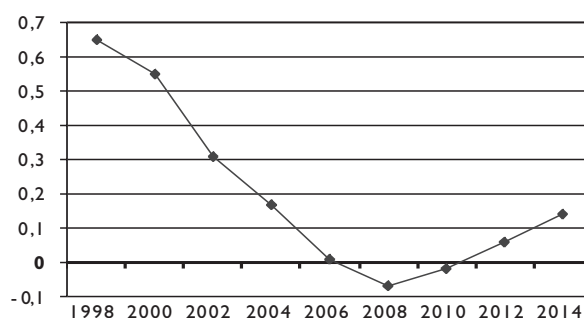
Outre la question du renouvellement de la fonction publique, les départs massifs à la retraite soulèvent la question de la réforme du régime de retraite des fonctionnaires et de leur financement. Certes, là encore, la question se pose également pour les salariés du privé, mais pas tout à fait avec la même acuité, compte tenu de la réforme adoptée en 1993 et de la situation comparativement plus avantageuse du régime de retraite des fonctionnaires.

Il est inutile de revenir ici sur les constats dressés par les rapports, nombreux et désormais majoritairement consensuels, qui se sont succédé sur ce sujet (rapport Charpin, travaux du Conseil d'orientation des retraites...). Leur diagnostic est connu : à système de retraite constant, le coût supplémentaire lié à l'arrivée à la retraite des générations du *baby boom* sera de 4 à 6 points de PIB d'ici quarante ans.

Les termes du problème sont posés, mais la réforme reste à faire et le débat ne s'est, jusqu'à présent, pas toujours bien engagé, faute d'objectifs clairement annoncés. Mais l'espoir est permis : en effet, d'après un calcul de la Commission des finances du Sénat, il suffirait de ne remplacer 100 départs que par 87 recrues pour équilibrer les comptes, objectif qui ne paraît pas totalement inaccessible !

Une autre conséquence moins connue des départs à la retraite dans le secteur public mérite d'être rappelée. En raison du profil démographique vieillissant de la fonction publique (remplacement de fonctionnaires âgés bien payés par des jeunes recrues initialement moins coûteuses), le « glissement vieillesse technicité » de la masse salariale de l'Etat, le « GVT », qui combine l'effet des promotions et des entrées-sorties, va s'amoinrir jusqu'à devenir négatif dans les prochaines années :

Graphique 10 : ÉVOLUTION DES EFFETS DU GVT SUR LES DÉPENSES DE RÉMUNÉRATION



Source : ministère des Finances

Ceci veut dire que la progression des dépenses de rémunération sera moindre dans les prochaines années, mais que cela ne doit pas être interprétée comme une régression des salaires des fonctionnaires ! L'Etat-employeur devra faire preuve d'une habileté particulière face aux revendications à la hausse des salaires, revendications auxquelles il lui serait d'autant plus facile de céder que leur coût serait masqué par la baisse naturelle du GVT.

2.2. LE DÉFI DE LA CONCURRENCE, OU LA NÉCESSAIRE « BANALISATION » DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La gestion des ressources humaines publiques est à l'image des missions propres aux administrations, ou de l'idée qu'on s'en est faite.

2.2.1. L'Etat monopolistique

L'Etat construit traditionnellement son périmètre d'action en créant des monopoles publics : monopoles de l'Etat régalien bien sûr, avec des activités liées à l'exercice de la force publique (l'armée, la diplomatie, la monnaie, la justice, la police, l'impôt), mais également, depuis la fin du XIX^e siècle, monopoles de l'Etat tutélaire, avec les grands services publics dans le secteur de l'enseignement, de la santé, de l'énergie, des transports, des communications, des banques, etc.

Dans ces conditions, la gestion des ressources humaines publiques s'est tout naturellement développée avec son propre corpus de règles, fortement dérogoatoires par rapport au code du travail, et surtout son propre mode d'organisation des relations sociales (hiérarchie, syndicalisme puissant, etc.) et du travail (qui n'est pas sans rappeler celui des monopoles industriels de l'après-guerre).

2.2.2. Deux formes de concurrence

La situation monopolistique de l'Etat est mise à l'épreuve par l'émergence de concurrences de deux ordres.

La concurrence externe : le marché

La première forme de concurrence est celle du marché. Elle a touché d'abord l'Etat tutélaire, dont nombre de monopoles ont disparu par l'effet des privatisations depuis 25 ans (banques, communications, transports...), ou ont dû être partagés avec des acteurs privés (médecins libéraux et cliniques pour la santé, écoles libres pour l'éducation...).

Plus récemment, cette forme de concurrence a également touché l'Etat régalien, avec, par exemple, la montée en puissance des sociétés de sécurité et de gardiennage

privées ou la construction-gestion de prisons confiée à des entreprises (en dépit de l'abandon, à la fin des années 1980, du projet Chalandon, encore plus ambitieux, de concession de l'activité pénitentiaire elle-même).

La concurrence interne : la subsidiarité

La deuxième forme de concurrence est interne aux administrations publiques. L'Etat, avec la montée en puissance, depuis vingt ans, des collectivités locales, et, depuis dix ans, des administrations communautaires, n'est plus qu'un acteur public parmi d'autres, un acteur intermédiaire même.

L'action de l'administration centrale est encadrée par des principes de subsidiarité et de décentralisation politique. L'Etat a dû partager certains pans traditionnels de son activité (l'éducation, les interventions économiques), ou en abandonner d'autres (la politique monétaire par exemple).

2.2.3. La « banalisation » de la gestion des ressources humaines

Ces nouvelles formes de concurrence rendent désormais comparables, dans des secteurs d'activité de plus en plus nombreux, des services publics entre eux ou vis-à-vis des entreprises. Dans ces conditions, le caractère fortement dérogatoire de la gestion des ressources humaines de l'Etat est nécessairement remis en question : quelles doivent être réellement les spécificités de la gestion d'un ouvrier, d'une secrétaire ou d'un cadre qui travaillent dans des secteurs où interviennent également des entreprises ou encore d'autres administrations ? Ne doivent-elles pas être proportionnées aux spécificités réelles des missions de ces personnels ?

L'enjeu, pour la gestion des ressources humaines publiques, est celui de la « banalisation » réussie, celle-ci étant entendue non pas comme un retour systématique au droit commun, mais comme un rapprochement des règles et méthodes pratiquées ailleurs.

2.3. LE DÉFI TECHNOLOGIQUE, OU L'IMPÉRATIF D'ADAPTABILITÉ

L' introduction et le renouvellement continu, depuis dix ans, des technologies de l'information et de la communication dans les services ont été salués, au XX^e siècle, comme l'équivalent des « révolutions industrielles » des XVIII^e et XIX^e siècles. A l'image de ses illustres prédécesseurs, la révolution des NTIC a des répercussions très lourdes sur les besoins en matière de ressources humaines et sur l'organisation du travail.

L'employabilité des agents est remise en question (« que vaut-on aujourd'hui sur le marché de l'emploi des services si on ne maîtrise pas les principaux traitements

de texte sur ordinateur ou la messagerie Internet ? ») et, plus profondément, l'organisation du travail est chamboulée par la circulation de l'information (*workflow*) apportée par ces NTIC, mettant subitement en lumière les redondances et les obsolescences des organisations antérieures.

Par rapport aux entreprises de service, les administrations publiques sont venues tardivement aux NTIC, mais elles s'y sont désormais engagées résolument et sont sur le point de se hisser au plus haut niveau. La santé (carte Vitale), les impôts (programme Copernic avec l'objectif d'un compte fiscal unique) ou la comptabilité (application Accord partagée entre les services opérationnels, gestionnaires et comptables) sont quelques exemples récents des engagements pris.

L'ampleur des chantiers ouverts par les administrations publiques en matière de technologies de l'information et de la communication – démarche dont il faut se réjouir – pose avec une acuité particulière la question de leur adaptabilité, tant sur le plan des ressources humaines que sur celui de l'organisation du travail. L'enjeu est de taille, et n'attendra pas longtemps pour se manifester. Outre la formation des agents et la transformation de certains métiers, c'est surtout l'adaptation des structures qu'il faudra savoir accompagner.

3 L'HEURE DE LA PERFORMANCE

3.1. LA LOGIQUE DE PERFORMANCE : LA NOUVELLE LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

3.1.1. Un texte prometteur

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF), votée grâce à la conjonction presque unanime de la gauche et de la droite parlementaires, et promulguée le 1er août 2001, est une véritable révolution... silencieuse.

Ce texte fondamental va en effet bien au-delà des questions de comptabilité ou de technique budgétaire : il consacre la « logique de performance » dans laquelle les administrations publiques doivent s'engager sans réserve pour être prêtes à échéance 2006, date d'entrée en vigueur des nouveaux mécanismes qu'il introduit.

De quoi s'agit-il exactement ? Le système actuel – en vigueur depuis 1959 – repose sur un budget par nature de crédits (rémunérations, fonctionnement courant, interventions, équipement, subventions...), accordant des moyens à chaque ministère, en réalité massivement reconduits chaque année (par le jeu des « services votés »), sans les relier à des objectifs déterminés.

Quels sont les fondements de la nouvelle « logique de performance » introduite par la LOLF ? Les moyens des administrations ne seront plus alloués par nature mais par destination, au sein de programmes, enveloppes de crédits globalisées auxquelles seront assortis des objectifs et des indicateurs de performance. Chaque administration ainsi responsabilisée devra rendre compte au Parlement de son activité annuelle à travers des rapports de performance, et non plus de l'utilisation, ligne à ligne, des crédits alloués en début d'exercice.

3.1.2. Une mise en œuvre nécessitant une forte impulsion politique

Cette loi ne pourra être mise en œuvre, il ne faut pas se le cacher, que si le pouvoir politique, et en particulier le Premier ministre, s'impliquent personnellement. Deux écueils sont en effet à éviter : la lecture exclusivement budgétaire du texte – avec une mise en œuvre pilotée par la seule direction du Budget, sans réforme administrative – et une déconnexion d'avec les travaux entrepris dans le cadre de la réforme de l'Etat laissés à une administration chargée en même temps de la coordination des politiques relatives à la fonction publique et disposant, de ce fait, de peu de marges de manœuvre.

La logique de performance de la LOLF touche très directement la question de la réforme des administrations et, en particulier, de la gestion des ressources humaines, à divers titres qu'il convient de rappeler ici.

3.2. VERS UNE FRANCE UNIE : LA QUESTION DES SPÉCIFICITÉS PUBLIQUES

3.2.1. Un principe fondamental

Un principe nouveau et fondamental est posé presque incidemment par l'article 30 de la LOLF, relatif aux règles de la comptabilité : « *Les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action* ».

Un tel principe est de nature à mettre fin au divorce, entretenu en France depuis plusieurs siècles, entre la société civile et les administrations publiques. Le caractère dérogatoire du droit public et des pratiques des administrations publiques a historiquement accompagné la construction de l'Etat. Or il se trouve que nombre des particularismes ainsi développés au fil du temps n'ont plus aujourd'hui de raison d'être et accentuent inutilement les différences entre les services publics et les entreprises.

« *Ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action* » : voici en effet le moyen de mettre un terme à ce divorce. Il ne s'agit en aucune manière de prétendre que « *l'Etat devrait être géré comme une entreprise* », slogan qui méconnaît purement et simplement les spécificités justifiées de la gestion publique. Mais l'Etat ne doit pas être non plus considéré comme une société à part, dans laquelle tout devrait être différent. Seule, l'idéologie peut justifier une telle opinion, et ce n'est pas le choix effectué par la LOLF.

Ce choix, fondamental, revient à dire qu'il ne doit y avoir qu'une France, dans laquelle la gestion des administrations publiques ne se distingue de celle des entreprises qu'au même titre que la gestion d'une multinationale dans l'agro-alimentaire se distingue de celle d'un cabinet de conseil, c'est-à-dire « *en raison des spécificités de son action* ».

Certes, l'article 30 de la LOLF ne s'applique qu'à la comptabilité générale et il n'aurait pas pu en être autrement vu l'objet de la LOLF. Mais pourquoi ce qui est désormais vrai de la comptabilité, c'est-à-dire de la mesure de la valeur, ne le serait-il pas également de l'organisation et du management, c'est-à-dire de la manière de produire de la valeur ?

Le saut conceptuel a été fait. Il ne serait pas moins justifié de dire : « *les règles applicables à la gestion des ressources humaines de l'Etat ne doivent se distinguer de*

celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action ». A tout le moins, y a-t-il là l'indication d'une évolution moderne : il ne s'agit en aucune manière de calquer mécaniquement la gestion des ressources humaines des administrations sur celle des entreprises ; mais il serait normal de ne s'en écarter que pour des raisons précises, tenant aux spécificités de l'action de l'Etat et de ses divers services, métiers ou emplois.

3.2.2. La limitation du statut dérogatoire

Une telle évolution implique une réflexion sur les règles statutaires qui régissent actuellement les agents publics. Historiquement en effet, l'élaboration d'un « statut général de la fonction publique » a été l'occasion d'une part, de constituer un ensemble de règles d'exception (par rapport au droit du travail), et d'autre part, d'en faire le droit commun du secteur public, un corpus réglementaire applicable à l'ensemble des agents publics, quels que soient leur corps, leur grade ou leur affectation.

Cette application extensive d'un statut fortement dérogatoire a cependant déjà été remise en cause par le droit communautaire : aussi bien la Commission européenne, s'agissant des règlements, que la Cour de justice des Communautés européennes, s'agissant de la jurisprudence, limitent en effet le périmètre de l'administration publique aux emplois comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique. Fondamentalement, le critère n'est pas tant juridique qu'économique : ce n'est pas le statut d'emploi qui est déterminant, mais l'activité, limitée au périmètre de la puissance publique proprement dite. Concrètement, nos partenaires communautaires n'ont ainsi pas ressenti le besoin de couvrir systématiquement par un statut dérogatoire tous les agents publics, en particulier pour les services sans lien avec la force publique (santé, enseignement, etc.).

Qui plus est, si la plupart des pays communautaires ont conservé, au bénéfice de tout ou partie des agents publics, un régime statutaire particulier, avec notamment une plus grande sécurité de l'emploi, nombreux sont ceux qui, depuis une dizaine d'années, ont cherché, dans les domaines où cela était possible, à réduire l'écart qui séparait ces régimes spécifiques des règles applicables aux salariés des entreprises.

Ainsi, la Suède a opté pour une application généralisée du droit commun à ses agents publics, à l'exception des seuls diplomates et magistrats. Et pour l'Italie, la réforme en profondeur de la fonction publique conduite entre 1993 et 2000 s'est également traduite, à de rares exceptions près, par l'abandon du statut dérogatoire et du droit administratif qui régissaient la majorité des agents publics.

Au Royaume-Uni, les agences d'exécution des politiques publiques emploient des agents sous statut de droit commun, ce qui est cohérent avec le fait qu'elles ne participent pas à la puissance publique (lorsque l'Etat leur confie des missions,

elles sont même mises en concurrence avec les entreprises privées, conformément au droit communautaire des marchés publics).

En effet, le principe posé par la LOLF donne un éclairage nouveau à la question, évoquée plus haut, de la concurrence entre les administrations elles-mêmes ou vis-à-vis des entreprises de service. Plus que jamais, les administrations publiques sont incitées à tirer profit de l'expérience des entreprises en matière de gestion des ressources humaines, sur des questions aussi diverses que recruter, former, motiver, évaluer, payer ou, plus généralement, manager.

Enfin, en Allemagne, plus des deux tiers des employés des administrations publiques ne sont pas à proprement parler fonctionnaires, mais contractuels, régis par des conventions collectives de droit commun. Cependant, et cela mérite d'être souligné, l'assurance d'effectuer une véritable carrière publique n'est en aucune manière subordonnée au statut ; ainsi, en Allemagne, la majorité des agents, nonobstant le caractère privé de leur contrat et l'absence de garantie d'un emploi à vie, effectuent en général une véritable carrière au service des administrations publiques.

Au total, quand elle suggère que les règles des administrations publiques ne se distinguent plus de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de leur action, la LOLF invite la France à accomplir une réforme que la plupart de nos partenaires communautaires ont déjà réalisée.

La question devra être posée de savoir dans quelle mesure un statut très protecteur peut être maintenu pour les seuls agents exerçant des fonctions régaliennes (armée, police, justice, diplomatie) alors qu'un statut de droit commun serait proposé, avec un droit d'option comportant éventuellement des conséquences financières (la flexibilité doit être rémunérée) pour les agents participant à un deuxième cercle de services publics (enseignement, santé, équipement...). Une telle orientation pourrait notamment s'appliquer aux « nouveaux entrants », si les risques de vagues de titularisation pouvaient être évités. Elle faciliterait sans doute les échanges, pour les agents sous statut de droit commun, entre les administrations publiques et les entreprises, échanges qu'il paraît souhaitable de développer, notamment dans le sens des entreprises vers les administrations publiques.

3.2.3. Le recours à des contractuels de droit commun

Une autre évolution qui aiderait considérablement les gestionnaires opérationnels serait de leur permettre de pouvoir recruter plus facilement des personnels contractuels, c'est-à-dire des agents soumis au code du travail.

Ne plus stigmatiser le recours aux emplois contractuels

Actuellement, le recours aux contractuels est une voie d'exception, stigmatisée par les textes : le statut de la fonction publique fixe des conditions strictes, au

nombre desquelles, pour pouvoir recruter un contractuel, il faut préalablement s'assurer que le poste à pourvoir ne peut l'être par un fonctionnaire. Le recours à des contractuels reste donc, en principe, limité à des cas exceptionnels.

Plus généralement, les administrations publiques n'ont pas encore admis le fait qu'il est normal, pour un organisme quel qu'il soit, de disposer d'une certaine souplesse en matière d'emplois pour être à même d'adapter les ressources humaines à l'évolution de l'activité. Au nom de principes tels que la « continuité de l'Etat » ou la « permanence du service public », les administrations publiques françaises n'ont, à de rares exceptions près, la possibilité de recourir qu'à des emplois à vie.

Or comment admettre que seul l'Etat pourrait se passer de toute souplesse dans le niveau de ses ressources humaines, alors que toutes les organisations, petites ou grandes, font nécessairement appel à des emplois « temporaires » ? L'activité de l'Etat n'est pas plus linéaire qu'une autre : certaines missions disparaissent, d'autres sont par construction éphémères. Comment pourrait-il ne pas en être de même pour les moyens affectés à de telles missions ?

Enrayer le cercle vicieux des titularisations

L'écart entre l'évolution naturelle des activités publiques et les règles en vigueur en matière de recrutement est à l'origine d'un cercle vicieux qui se reproduit invariablement d'années en années : par nécessité, les administrations se constituent un stock d'emplois temporaires au fil du temps, dans des conditions souvent irrégulières ; ces emplois temporaires sont ensuite transformés en emplois permanents au moyen de plans de résorption (plan Le Pors en 1983, plan Perben en 1986, plan mis en place aujourd'hui pour prendre acte de l'arrêt « Berkani ») ; une fois ces résorptions opérées, les stocks d'emplois temporaires se reconstituent au fil des besoins.

L'une des causes de ce phénomène récurrent tient à l'amalgame qui est fait entre emploi temporaire et emploi précaire. Des études ont pourtant montré qu'au contraire, sur le marché du travail, la situation d'un salarié évolue d'autant plus positivement qu'il accepte d'effectuer des mobilités professionnelles.

Par ailleurs, les exemples étrangers montrent, nous l'avons vu, qu'aucune « fonction publique » n'englobe toute l'administration : la question de l'introduction de salariés de droit commun dans l'administration ne doit pas rester une question taboue.

Mais attention, le recours à des contractuels ne doit pas être une solution de facilité et ne doit pas occulter la nécessité d'assurer d'abord, exercice plus délicat, la gestion des fonctionnaires, de faire évoluer leurs compétences par une formation adaptée, pour qu'ils puissent s'adapter aux nouveaux besoins des administrations.

Donner aux contractuels de l'Etat la protection du statut privé

Avoir recours à des contractuels de droit commun permettrait aux intéressés de ne plus se retrouver, comme actuellement, dans des situations de non droit particulièrement peu protectrices, avec des statuts hybrides entre le droit public et le droit privé. L'enjeu, pour les contractuels de l'Etat, est de bénéficier de garanties comparables à celles des employés du secteur privé, notamment par le biais de conventions collectives négociées avec leur employeur public.

3.3. VERS DES MISSIONS REPENSÉES : LA QUESTION DE LA STRATÉGIE

3.3.1. Un deuxième principe fondamental

Un deuxième principe fondamental de la LOLF réside dans l'obligation faite aux administrations publiques de définir des « *missions... concourant à une politique publique définie* » (article 7).

La LOLF oblige les administrations à repenser leurs missions. Par suite, elle les invite nécessairement à se poser la question du périmètre actuel des services publics : un ministre devra se demander si telle activité, auparavant assurée par telle administration, entre bien toujours dans le champ des politiques publiques qu'il a défini. Le passage périodique au crible de toutes les activités des administrations devient une nécessité, puisque les crédits leur seront rattachés. Chaque dépense sera examinée au premier euro, alors qu'auparavant le jeu des « services votés » permettait des reconductions automatiques.

En second lieu, la LOLF pousse à s'interroger sur le périmètre des services publics de demain : quelles activités peuvent être externalisées pour permettre, à moyens donnés, de développer des activités nouvelles qui apparaissent nécessaires ? En d'autres termes, l'Etat devra développer un sens de la stratégie, concept que les entreprises vivent au quotidien.

3.3.2. La question du périmètre de la sphère publique

Repenser les missions demande en particulier d'adopter une stratégie en matière de gestion des ressources humaines. Comment allouer au mieux les moyens humains disponibles entre les différentes missions ? Comment accompagner l'externalisation ou la réorientation forte de l'activité d'une administration, d'un service public ? Quelles compétences nouvelles faut-il développer ?

La construction européenne incite d'ailleurs à de telles réflexions. Elle le fait en particulier à travers le développement du droit de la concurrence où, de plus

en plus, les organismes publics producteurs de biens ou de services sont considérés comme des acteurs économiques parmi d'autres. Ainsi nos directions départementales de l'équipement, quand elles assurent des prestations de maîtrise d'ouvrage ou de conduite d'opérations de travaux au profit de collectivités locales, doivent-elles être mises en concurrence avec les entreprises (cf. à ce titre la récente loi du 11 décembre 2001 qui régularise et normalise la situation de l'ingénierie publique). Il en est également ainsi de certaines formations spécialisées, où le monopole de l'Etat est de plus en plus contesté.

Externaliser n'est donc aucunement une démarche négative, que ce soit pour la qualité du service ou pour l'épanouissement des agents publics : il s'agit, pour les organismes publics, de se centrer sur les tâches pour lesquelles ils sont le plus irremplaçables, parce qu'inhérentes à leur mission – les tâches de conception, d'animation et de contrôle – et, si cela est avantageux, d'en soustraire une partie de l'exécution à un prestataire compétent, lorsqu'il existe.

L'exemple peut être pris de l'Italie, dont l'intégration à l'Union économique et monétaire, exploit aussi remarquable qu'inattendu à l'époque, n'a été obtenue qu'au prix d'une politique forte d'externalisation. En application du principe de subsidiarité, un double programme de « fédéralisme administratif » a été mis en œuvre : (a) horizontalement, en cessant de produire des services inutiles, en procédant à des privatisations (pour un capital de plus de 90 Md€ entre 1993 et 1999) ou encore, en externalisant certaines activités que les entreprises et le secteur associatif étaient à même d'accomplir aussi bien ou mieux ; (b) et verticalement, par une politique de décentralisation fonctionnelle qui, en 2001, touche la plupart des activités, l'administration centrale de l'Etat ne restant compétente que dans les secteurs où cela apparaît indispensable, tels que la défense, la diplomatie, la sécurité publique ou la justice.

3.4. VERS DES PROGRAMMES BUDGÉTAIRES : LA QUESTION DU MANAGEMENT

3.4.1. Responsabiliser les administrations

Un troisième principe fondamental de la LOLF réside en l'adéquation entre les structures administratives, les programmes politiques et les dotations budgétaires.

Ce nouveau dispositif cherche en effet à responsabiliser les administrations : celles-ci auront la charge de mener à bien un programme, c'est-à-dire un ensemble d'objectifs sous contrainte de moyens. Pour y parvenir, chaque administration devra maîtriser la gestion de l'ensemble des moyens alloués, et tout spécialement ses ressources humaines. Elle devra procéder à une évaluation des coûts et des résultats, inséparable d'une gestion efficace des personnes.

Une telle évolution ne se fera pas sans un mouvement très net de déconcentration fonctionnelle de la gestion desdites ressources humaines.

Un directeur en charge de la conduite d'un service public ne pourra être tenu responsable de l'atteinte ou non d'objectifs qui lui sont assignés que s'il dispose de la maîtrise de l'évaluation des agents, d'une partie de leur recrutement, de certaines de leurs conditions d'avancement et, plus généralement, du niveau des rémunérations, tout au moins pour les rémunérations accessoires. La décentralisation devra également toucher le dialogue social, aujourd'hui sans doute abusivement centralisé et insuffisamment démocratique. Une étape minimale dans la décentralisation fonctionnelle de la GRH consisterait en effet à confier aux directeurs opérationnels, dans des conditions à définir précisément, la responsabilité de la sanction, de la promotion, de la mutation ou du versement des rémunérations accessoires.

En d'autres termes, il faudra que les responsables des programmes se donnent les moyens de devenir de véritables managers et, plus généralement, que se diffuse une culture de la responsabilisation et du pilotage par les objectifs.

Une composante de la fonction managériale

En particulier, il reste à l'Etat à accomplir pleinement une révolution dans laquelle les entreprises concurrentielles se sont très profondément engagées, à savoir l'abandon de la « logique taylorienne », ou « logique d'obéissance », et son remplacement par une logique de la performance et de la responsabilité.

Bien entendu, ni la « logique d'obéissance » qui est aujourd'hui dominante dans la sphère publique, ni l'accumulation indéfinie des réglementations, circulaires, etc. qui en résulte, ne signifient pour autant que les agents publics ne disposent actuellement d'aucune autonomie ! Celle-ci est au contraire parfois même très grande. Mais il s'agit alors d'une autonomie sans responsabilité autre que celle qui résulte de l'obligation de respecter les règles formelles (et bien sûr de l'éthique personnelle). Tout autre est l'approche moderne proposée par la LOLF : des règles d'action soigneusement dosées, et une autonomie la plus large possible, mais assortie d'une responsabilité de résultats.

La LOLF place ainsi la gestion des ressources humaines comme une composante, certes essentielle, mais une composante seulement, de la fonction managériale. Elle demande que les administrations responsabilisées se dotent d'outils de contrôle de gestion, identifient les coûts complets des actions qu'elles mènent, utilisent leurs moyens en fonction de leurs priorités. Il sera ainsi possible aux responsables, une fois la LOLF entrée en vigueur, d'arbitrer en fonction des priorités et de choisir, par exemple, de ne pas utiliser les emplois ou les crédits de rémunération à hauteur du plafond accordé pour disposer en gestion de davantage de moyens d'intervention.

Les exemples étrangers

A titre de comparaison, le cas de la Suède peut être cité, où les responsabilités de l'Etat-employeur ont été déconcentrées au niveau des gestionnaires, les directeurs d'agences, la seule exception à ce principe étant précisément la gestion à un niveau central des carrières de ces managers : un tel déplacement des centres de décision permet d'arbitrer au niveau adéquat entre dépenses de personnel et dépenses d'intervention, afin de remplir de manière plus satisfaisante des objectifs assignés.

En Australie, l'introduction, en 1996, d'une nouvelle législation sur les relations professionnelles a permis de décentraliser les modalités et conditions d'emploi à négocier entre employeurs publics et employés au niveau des gestionnaires (les agences administratives), ces négociations étant encadrées par des « paramètres stratégiques » élaborés au niveau central en vue de préserver les finances de l'Etat, employeur ultime.

Au Royaume-Uni, la détermination des salaires est totalement déconcentrée au niveau de chaque directeur d'administration, à l'exception du cas de quelque 3 000 hauts fonctionnaires.

En Espagne, les négociations salariales se font séparément pour chaque grand type d'administration de l'Etat – lequel par ailleurs ne se mêle pas, il va sans dire, des rémunérations des agents des Communautés autonomes et des collectivités locales.

En Italie, l'Etat se borne à fixer des plafonds de crédits, la négociation des salaires étant conduite par une agence spécialisée et autonome.

Au Danemark, où, selon un système comparable au nôtre, l'Etat fixait les rémunérations du secteur public au niveau central après négociation entre le ministère des Finances et les centrales syndicales, une réforme a été entamée en 1998 pour mettre en place un système double de « salaires de base » et de « primes individuelles », ces dernières relevant désormais de la compétence de l'échelon déconcentré.

Le mouvement de décentralisation fonctionnelle annoncé par la LOLF, ces exemples le montrent, va bien dans le sens de l'histoire.

3.4.2. Professionnaliser les fonctions de DRH

La consécration des fonctions managériales vient remettre en question la conception budgétaire-réglementaire de la gestion des ressources humaines. Les administrations et les agents publics contestent d'ailleurs de plus en plus le fait que l'essentiel des orientations de la gestion des ressources humaines publiques dépende d'un tandem mal coordonné entre les directions de la Fonction publique et du Budget, la première

agissant plutôt sur le volet de la réglementation, la seconde plutôt sur celui des coûts, tandem qui ne laisse aux ministères que peu de marge de manœuvre.

Avec le management devront venir la structuration et la plus grande professionnalisation des fonctions de « directeur des ressources humaines ». L'une des voies sera certainement de faire appel à des spécialistes et d'accomplir un important travail de formation et de sensibilisation, en s'inspirant de l'expérience des entreprises mais, bien évidemment, sans chercher, encore une fois, à plaquer des préceptes « clés en mains ». Quoi qu'il en soit, la GRH ne pourra plus être pilotée depuis un cabinet ministériel (comme on l'a souvent vu récemment pour les négociations sur l'ARTT), ni par un directeur choisi pour ses seules qualités de technicien.

Enfin, il faudrait stimuler des échanges d'expérience entre DRH, créer des cénacles d'échange de bonnes pratiques, autour d'un véritable directeur de la fonction publique.

La professionnalisation des fonctions de DRH n'aurait d'ailleurs rien d'exceptionnel. L'exemple peut être cité de la Belgique, qui a recruté des managers professionnels issus du monde des entreprises et rémunérés conformément au marché de l'emploi, disposant de moyens autonomes et chargés d'accomplir des mandats opérationnels clairement définis. Ces recrutements se sont accompagnés de mesures telles que la gestion spécifique des « top-managers », la création de cellules de gestion des ressources humaines dans chaque service public fédéral, ou encore l'introduction d'un nouveau système d'évaluation et de rémunération sur performances.

3.4.3. Renforcer la formation continue

Une autre voie de réforme sera certainement de revoir la formation des personnes appelées à des fonctions de responsabilité : peut-être l'École nationale d'administration devra-t-elle devenir, à l'image de l'« École de guerre » pour les militaires, une école du management public réservée aux 35-45 ans et leur permettant d'accéder aux plus hauts postes de responsabilité et aux plus délicates fonctions d'encadrement.

De façon complémentaire, l'idée devrait être étudiée d'offrir la possibilité aux fonctionnaires de prendre, à intervalles réguliers, un congé sabbatique pour se ressourcer et mettre à niveau leurs connaissances. C'est tant l'intérêt des agents eux-mêmes que celui de l'État, que de ne pas laisser leurs compétences devenir obsolètes. Une telle démarche devrait être particulièrement valorisée dans leur carrière.

Là aussi, la France peut s'inspirer de pratiques d'autres pays, l'exemple le plus illustre étant sans doute celui des États-Unis, où un tel ressourcement est proposé tous les sept ans aux agents publics.

CONCLUSION :

VERS UNE GESTION MODÈLE DES RESSOURCES HUMAINES

La difficile question du « comment ? »

Au terme de ces réflexions, il apparaît que la gestion des ressources humaines publiques a, dans les années qui s'ouvrent, une occasion unique de se moderniser et de se dynamiser. Les enjeux sont connus. Les principes sont posés. Reste la question du « comment », la plus difficile de toutes, que nous ne prétendons pas traiter ici par des préceptes abstraits.

Quelques pistes, cependant, peuvent être évoquées, sans prétendre imposer un chemin... Ainsi, comme le montre chaque jour l'expérience des entreprises privées, lorsqu'elle est réussie, mais également celle de certaines entreprises publiques ou encore d'administrations placées devant de fortes nécessités de changement, une réforme de la gestion des ressources humaines ne se fait pas sans les hommes et encore moins contre eux. Les objectifs de la réforme doivent être annoncés clairement, défendus au plus haut niveau et surtout expliqués. Une concertation régulière doit être opérée avec les représentants du personnel ; les cadres (toute la hiérarchie, y compris et surtout celle des services déconcentrés) doivent être associés à chaque étape ; les artisans de la réforme doivent avoir le temps pour eux (un mandat de cinq années assure un minimum de continuité).

Saisir l'occasion des mutations en profondeur que connaissent certains ministères

Enfin, il est essentiel que de telles réformes soient clairement rattachées à des objectifs de fond. On ne fait pas « de la gestion des ressources humaines pour de la gestion des ressources humaines », avec une dialectique du type « vous êtes mauvais, donc il faut se réformer ».

Au contraire, une réforme de la gestion des ressources humaines a d'autant plus de chance de réussir qu'elle accompagne des mutations profondes de l'activité, imposées par des facteurs extérieurs. Qu'on pense à l'effet de la décentralisation sur la réforme de la gestion des ressources humaines du ministère de l'Équipement ou à celui de la fin du service national sur la réforme de la gestion des personnels du ministère de la Défense ! Quand une réforme apparaît comme une nécessité, il n'y a plus besoin de longs discours ni de négociations interminables pour faire admettre une modernisation concomitante de la gestion des ressources humaines.

Autrement dit, chaque fois que possible, il conviendra d'adosser aux réformes politiques majeures que la modernisation de notre pays rend nécessaires,

LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PUBLIQUES À L'HEURE DE LA PERFORMANCE

un volet de modernisation des administrations concernées, et notamment de la gestion de leurs ressources humaines.

Enfin, bien entendu, qui dit mutation profonde dit progressivité, phase d'apprentissage à bien prendre en compte, test sur quelques services avant généralisation : il sera essentiel de se concentrer sur quelques administrations mieux préparées que d'autres, et qui deviendront les phares des réformateurs de demain.

ANNEXE

COMPOSITION DE L'OBSERVATOIRE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE DE L'INSTITUT DE L'ENTREPRISE

Président :

Yves Cannac, membre du Conseil économique et social,
président d'honneur de l'Institut de l'Entreprise

Membres :

Michel Bouvier, professeur à Paris I Sorbonne, directeur de la *Revue française de finances publiques*, président du Groupement européen de recherche sur les finances publiques (GERFIP)

François Essig, ancien délégué général à l'Aménagement du Territoire,
vice-président de Deloitte & Touche

Marie-Christine Gabillaud-Wolf, secrétaire générale de l'Institut de l'Entreprise

Pascal de Jenlis, président de Hameur et Cie

Jean Ruffat, consultant international, directeur de la revue
Management public

Patrick Suet, ancien trésorier payeur général, secrétaire général adjoint
de la Société Générale

Gérard Thoris, professeur d'économie, rapporteur général de l'Institut
de l'Entreprise

Philippe Trainar, ancien contrôleur d'Etat, directeur à la Fédération française des
sociétés d'assurance, rédacteur en chef de la *Revue française d'économie*

Serge Vallemont, directeur honoraire du personnel et des services du
ministère de l'Équipement, ancien président du Comité pour la réorganisation
et la déconcentration des administrations

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	5
RÉSUMÉ	7
INTRODUCTION	9
I. LES ENJEUX DE LA RÉFORME DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	10
I.1 MODÈLE DE L'ÉTAT-EMPLOYEUR	10
I.2. LES ENJEUX LIÉS AUX EXIGENCES DES CITOYENS OU LE PARADOXE APPARENT DU « TOUJOURS PLUS » AVEC « MOINS D'IMPÔTS »	11
I.2.1. Le citoyen-usager, ou l'enjeu de la qualité de service	11
I.2.2. Le citoyen-contribuable, ou l'enjeu budgétaire	14
I.3. LES ENJEUX PROPRES À L'ADMINISTRATION : « CONNAIS TOI TOI-MÊME » ET « AIME-TOI »	22
I.3.1. L'exigence de la transparence, ou l'enjeu de la démocratie	22
I.3.2. L'enjeu de l'épanouissement des agents du service public : libérer les fonctionnaires	23
2. LES DÉFIS LANCÉS PAR L'ENVIRONNEMENT GÉNÉRAL : UN IMPÉRATIF DE RÉFORME	28
2.1. LE DÉFI DÉMOGRAPHIQUE	28
2.1.1. L'enjeu du renouvellement de la fonction publique... ..	28
2.1.2. ... et de la réforme du régime des retraites des fonctionnaires	29
2.2. LE DÉFI DE LA CONCURRENCE, OU LA NÉCESSAIRE BANALISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	30
2.2.1. L'Etat monopolistique	30
2.2.2. Deux formes de concurrence	30

2.2.3. La banalisation de la gestion des ressources humaines	31
2.3. LE DÉFI TECHNOLOGIQUE, OU L'IMPÉRATIF D'ADAPTABILITÉ	31
3. L'HEURE DE LA PERFORMANCE	33
3.1. LA LOGIQUE DE PERFORMANCE : LA NOUVELLE LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	33
3.1.1. Un texte prometteur	33
3.1.2. Une mise en œuvre nécessitant une forte impulsion politique	33
3.2. VERS UNE FRANCE UNIE : LA QUESTION DES SPÉCIFICITÉS PUBLIQUES	34
3.2.1. Un principe fondamental	34
3.2.2. La limitation du statut dérogatoire	35
3.2.3. Le recours à des contractuels de droit commun	36
3.3. VERS DES MISSIONS REPENSÉES : LA QUESTION DE LA STRATÉGIE ...	38
3.3. 1. Un deuxième principe fondamental	38
3.3. 2. La question du périmètre de la sphère publique	38
3.4. VERS DES PROGRAMMES BUDGÉTAIRES : LA QUESTION DU MANAGEMENT	39
3.4.1. Responsabiliser les administrations	39
3.4.2. Professionnaliser les fonctions de DRH	41
3.4.3. Renforcer la formation continue	42
CONCLUSION	43
ANNEXE : COMPOSITION DE L'OBSERVATOIRE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE	45