

**LA FONCTION PUBLIQUE
À L'HEURE DE LA PERFORMANCE :
QUELLE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES
POUR L'ÉTAT ?**

Janvier 2004

© Institut de l'entreprise, 2004
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

SOMMAIRE

OUVERTURE PAR YVES CANNAC	5
1^{ère} TABLE RONDE : POURQUOI RÉFORMER ?	13
INTERVENTION DE RAYMOND SOUBIE	15
INTERVENTION DE JEAN-CHARLES RINGARD	23
INTERVENTION D'ODILE SALLARD	35
2^e TABLE RONDE : COMMENT RÉFORMER ?	43
INTERVENTION DE MARCEL POCHARD	45
INTERVENTION DE JEAN-PIERRE WEISS	55
INTERVENTION DE MARIE-CLAUDE KERVELLA	65
INTERVENTION DE BERNARD BRUNHES	71
CONCLUSION PAR JEAN-PAUL DELEVOYE	79
ANNEXE	87

OUVERTURE

PAR

YVES CANNAC

**PRÉSIDENT DE L'OBSERVATOIRE
DE LA DÉPENSE PUBLIQUE
DE L'INSTITUT DE L'ENTREPRISE**

Pourquoi et comment réformer la gestion des ressources humaines de l'Etat ? C'est évidemment une question très délicate, mais en même temps très importante, et dont les réponses ont été trop longtemps différées.

En vérité, le concept de gestion des ressources humaines est issu de l'entreprise et véhicule donc une image et des pratiques qui sont pour une part étrangères au monde de l'administration. Cela, j'en suis conscient, est de nature à le rendre *a priori* un peu suspect. Alors ? Provocation ? Bien sûr que non. En aucune manière.

Il se trouve simplement que l'Etat est aujourd'hui placé devant un ensemble de défis qui sont pour partie comparables à ceux qui ont conduit les entreprises à s'engager dans la voie d'une gestion des ressources humaines rénovée et active.

En effet, si, depuis quelques décennies, les entreprises ont élaboré ce qui s'appelle aujourd'hui la gestion des ressources humaines, cela n'a pas été par caprice, mais bien parce qu'elles y ont été contraintes par les défis qu'elles ont eu à relever.

Ces défis étaient de trois types : celui d'une concurrence de plus en plus sévère, exigeant une efficacité et une efficacité toujours accrues ; celui de l'innovation technologique qui, en automatisant un nombre toujours plus grand d'opérations, tend à concentrer le travail humain sur des tâches par essence non automatisables, donc de plus en plus difficiles et déterminantes ; celui enfin des exigences croissantes tant des personnels que des clients.

Face à ces défis, les entreprises n'ont eu d'autre choix que d'essayer de les transformer en autant d'opportunités par la substitution au système taylorien traditionnel, fondé sur l'obéissance, d'un management moderne, reposant sur l'autonomie et la responsabilité ; changement qui à son tour a rendu nécessaire une transformation en profondeur de la façon de gérer les personnes.

Or aujourd'hui, l'Etat est placé devant des défis à bien des égards comparables.

LA FONCTION PUBLIQUE À L'HEURE DE LA PERFORMANCE

Confronté comme il l'est à des contraintes financières très sévères, à une compétition internationale de plus en plus intense et à laquelle il ne peut se soustraire, ainsi qu'aux exigences toujours plus grandes des usagers, il n'échappe évidemment pas à la contrainte d'efficacité et d'efficience.

De même, le progrès technologique le concerne tout autant qu'il concerne les entreprises. Et de leur côté les attentes, aussi bien que les potentiels de ses agents ne sont pas moindres, ni par suite les motifs justifiant de tourner la page de la logique taylorienne, avec tout ce qu'un tel changement implique aussi bien en termes de management proprement dit que de gestion des ressources humaines.

Au demeurant, cet ensemble de défis et d'opportunités a été en quelque sorte récemment consacré par une loi organique, autrement dit presque constitutionnelle, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), votée à la quasi unanimité du Parlement il y a deux ans. Celle-ci fait en effet désormais de la performance, au double sens d'efficacité et d'efficience, la finalité explicite de l'action des services publics.

Comment imaginer qu'un tel changement puisse se faire à gestion des ressources humaines inchangée ?

Le besoin d'une profonde évolution, pour permettre à l'Etat de disposer d'une gestion des ressources humaines qui soit moderne, adaptée aux besoins et aux ressources de notre temps, aux aspirations des hommes et des femmes d'aujourd'hui, ne fait donc guère de doute. Mais jusqu'où et comment ?

Cette problématique est évidemment complexe. Elle met en jeu des questions importantes et difficiles comme : quelle gestion globale, quelle gestion individuelle ?

Quelle gestion globale des effectifs, des rémunérations, des carrières ? Doit-elle rester aussi centralisée qu'elle l'est aujourd'hui, aussi corsetée par l'organisation en d'innombrables corps, aussi éloignée de ce que serait une gestion par métiers ? Doit-elle rester durablement aussi déconnectée du management qu'elle l'est aujourd'hui, puisque dans nombre de services, notamment centraux, le management a très peu prise sur la

gestion des ressources humaines ? Et, question connexe : peut-elle rester durablement aussi court-termiste qu'elle l'est encore, malgré la reconnaissance officielle du concept de gestion prévisionnelle des effectifs ? Poser la question, c'est sans doute déjà y répondre. Mais que faire et comment ?

Et quelle gestion individuelle ? Comment assurer aux personnes qu'elles soient gérées d'une manière tout à la fois efficace et exigeante, qui les incite à donner le meilleur d'elles-mêmes et leur permette de le faire en même temps de façon équitable, c'est-à-dire en leur assurant un parcours, une rémunération et des satisfactions proportionnées à leurs mérites ? Soulever ces questions, c'est évidemment poser les problèmes de l'évaluation, de la mobilité, de la formation continue, de la diversification des carrières, pour ne citer que ceux-là.

Plus généralement, on peut formuler ces différentes questions en se demandant : est-il vraiment souhaitable qu'il y ait deux sociétés dans la société française ? Et sinon, qu'est-ce qui, dans la gestion des ressources humaines publiques, doit légitimement demeurer spécifique par rapport aux pratiques de droit commun, et qu'est-ce qui doit rejoindre ces pratiques, ou au moins ne pas les interdire ? Un exemple parmi beaucoup : pendant combien de temps encore l'Etat devra-t-il s'interdire de recourir à des contractuels de droit commun ?

En d'autres termes, comment faire en sorte que la part spécifique de la gestion publique des ressources humaines reste dans les limites justifiées par les spécificités effectives de l'action de l'Etat ?

Enfin, nous devons nous demander s'il est réellement possible de faire l'économie d'une réflexion collective sur les valeurs du service public, d'où découlent nécessairement celles de la fonction publique. Valeurs qui sont aujourd'hui interpellées par tous les changements que nous vivons, et qu'il y aurait à mon avis le plus grand intérêt à clarifier, en distinguant celles qui doivent être permanentes et celles qui appellent au contraire une modernisation, voire éventuellement un vrai changement. Je ne pense pas que nous puissions éluder cette réflexion et ce débat collectifs, même s'ils ne sont évidemment pas faciles, encore que – peut-être – moins difficiles qu'on ne le croit.

LA FONCTION PUBLIQUE À L'HEURE DE LA PERFORMANCE

En effet, une organisation complexe, dans le monde d'aujourd'hui, ne peut fonctionner que si elle est suffisamment au clair sur ses valeurs essentielles.

Enfin, bien entendu, toutes ces questions, qui se posent pour l'ensemble des personnels publics, se posent plus encore pour les cadres dirigeants, dont dépend tout particulièrement l'efficacité de l'ensemble. Car n'allons pas imaginer que seule soit concernée la fonction publique d'en bas ! Celle d'en haut ne l'est sûrement pas moins.

Ces questions ne sont pas faciles, mais elles ont l'avantage d'être fondamentalement positives. En effet, le propre d'une bonne gestion des ressources humaines, c'est d'être gagnant/gagnant. Et de toute façon ces questions ne peuvent plus être éludées.

Pour toutes ces raisons, l'Observatoire de la Dépense publique de l'Institut de l'entreprise s'est efforcé d'apporter sa contribution à la réflexion collective sur ce sujet.

Cet Observatoire est composé d'un petit nombre de personnes, entièrement indépendantes, qui ont choisi de mettre en commun leur expérience, laquelle est diverse et variée, pour apporter leur contribution – même si celle-ci ne peut être que modeste – à la réflexion collective sur la gestion publique.

Il a publié, au début de cette année, sous la plume de François Kruger, un rapport consacré à ce sujet : « *Quelle gestion des ressources humaines publiques à l'heure de la performance ?* » ; et il lui a semblé utile d'organiser un colloque sur ce même thème, de façon à permettre à des personnalités différentes d'exprimer leurs vues sur la question. L'ENA a bien voulu nous accueillir à l'occasion de ces échanges, et je l'en remercie vivement.

Pour donner à ce colloque l'ampleur de vues nécessaire, nous avons cherché à réunir des personnalités aussi différentes et complémentaires que possible, dans un schéma en deux temps : pourquoi ? comment ? Pourquoi réformer la gestion des ressources humaines ? Et comment le faire ? Les présents Actes reproduisent, bien entendu, ce questionnement.

D'abord le pourquoi. La réflexion est engagée par M. Raymond Soubie. Après une première partie de carrière dans le service public, M. Soubie a

créé et développé le très important cabinet Altedia. Il a de ce fait une vue à la fois très globale et très concrète de la question.

Son intervention est suivie par celle de M. Jean-Charles Ringard, Inspecteur d'Académie, directeur des services départementaux de l'Education nationale de Seine-Saint-Denis, celui-ci est par suite au cœur de certains des problèmes les plus difficiles de la fonction publique. Enfin vient le témoignage de Mme Odile Sallard, qui dirige le département de la gouvernance publique et du développement territorial à l'OCDE. Elle est évidemment mieux placée que quiconque pour nous donner une vue comparative des problèmes de la gestion des ressources humaines publiques et des réponses qu'ils ont reçues chez nos voisins.

Vient ensuite la question du « comment », évidemment essentielle. Sur ce sujet, le cadrage général est réalisé par M. Marcel Pochard, Conseiller d'Etat, ancien directeur général de la fonction publique. Il est évidemment le plus qualifié pour cette tâche, non seulement du fait de ses responsabilités antérieures, mais aussi parce qu'il a conduit l'élaboration du rapport public du Conseil d'Etat pour 2003, précisément consacré aux perspectives d'évolution de la fonction publique. Puis interviennent deux personnalités qui, chacune dans son domaine, incarnent parfaitement les acteurs majeurs de cette évolution nécessaire : M. Jean-Pierre Weiss, alors directeur général du personnel et des services du ministère de l'Equipement, et Mme Marie-Claude Kervella, secrétaire générale de l'Union des Fédérations des Fonctions publiques et Assimilées (UFFA) de la CFDT. C'est un autre éminent consultant, lui-même également ancien fonctionnaire, qui a clos cette seconde partie du colloque : M. Bernard Brunhes, fondateur et président du très expert cabinet Bernard Brunhes Consultants.

Restait à conclure le colloque. C'est ce qu'a bien voulu faire M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la Fonction publique, et à qui il revient donc, en cette qualité, de faire le choix entre les idées et de les traduire en action. Nous lui sommes particulièrement reconnaissants d'avoir accepté de dire très clairement devant les participants comment il conçoit cette mission, et de donner ainsi toute sa portée au colloque.

Bien entendu, le mouvement ne s'est pas arrêté le 1^{er} juillet 2003, date du colloque dont les actes sont ici publiés. Déjà, depuis cette date, certaines

LA FONCTION PUBLIQUE À L'HEURE DE LA PERFORMANCE

orientations importantes ont été précisées, d'autres débats ont été ouverts. Mais, en cette matière, les évolutions, si nécessaires soient-elles, sont inévitablement lentes. L'actualité des analyses présentées il y a six mois, ainsi que des changements suggérés, reste donc entière.

Yves Cannac
*Président de l'Observatoire de la Dépense publique
de l'Institut de l'entreprise*

I^{ÈRE} TABLE RONDE :

POURQUOI RÉFORMER ?

INTERVENTION DE RAYMOND SOUBIE

■ Président Directeur Général du Groupe Altedia

Nous sommes tous obnubilés par le concept abstrait de « réforme de l'Etat », même si nous avons du mal à dire ce que ce terme recouvre précisément. Aussi, pour que la « réforme de l'Etat » ne reste pas un mot creux, une coquille vide derrière la noble abstraction, il me semble impératif de définir concrètement les rouages de cette réforme. Précisons d'emblée, au risque de la tautologie (car qu'est-ce qu'une organisation sans ses acteurs ?), que la réforme de la fonction publique sera la réforme des modes de gestion des fonctionnaires. Une remarque corollaire vient naturellement à l'esprit : la réforme de l'Etat ne prendra pas corps sans le soutien des fonctionnaires.

C'est donc une excellente idée que l'Institut de l'entreprise ait justement choisi d'aborder le sujet de la réforme de l'Etat à travers le prisme du renouveau dans la gestion des ressources humaines. Ce renouveau me paraît revêtir le caractère de la plus extrême nécessité. Cela m'est apparu très clairement ces derniers mois, au cours de réunions de fonctionnaires organisées par Altedia auprès des administrations, à travers toute la France et dans tous les corps de services de l'Etat. Initialement, nous étions seulement venus recueillir les opinions des fonctionnaires sur la réforme des retraites... Et nous avons achevé ce « tour de France » tout imprégnés des témoignages reçus, et convaincus de la nécessité de la réforme. C'est que nous avons entendu des critiques de fond du système public, une stigmatisation de ses dysfonctionnements, allant bien au-delà de la protestation contre la réforme des retraites en cours... Nous avons aussi, parallèlement à ces

critiques directes, deviné le malaise ressenti par ces fonctionnaires à travers les impressions qu'ils nous ont livrées, concernant leur situation d'emploi présente. On peut synthétiser leur mécontentement avec les trois éléments suivants : crise identitaire du fonctionnaire face à la société et au secteur privé ; perception d'une pénurie de moyens et d'un manque de communication entre l'Etat et ses fonctionnaires ; lassitude dans le travail.

Je vais vous livrer ces impressions tout en étant persuadé que vous ferez le même cheminement que moi et qu'à la fin de mon intervention, vous serez tout aussi convaincus de l'urgence de la réforme à mener...

Tout d'abord les fonctionnaires ont l'impression de ne plus être reconnus par la société française comme par le passé ; selon eux, les nouvelles générations se reconnaissent surtout dans les valeurs de l'entreprise, qu'ils jugent « auto-centrées » puisque l'entreprise ne se donne pas d'autre objet social qu'elle-même. Profit, individualisme, argent sont les maîtres-mots de la société actuelle, qui, selon eux, est sous l'emprise diffuse de l'idéologie de l'entreprise privée, emprise accrue par la mondialisation. Beaucoup de nos fonctionnaires sont en proie à un véritable sentiment de rupture : leurs valeurs sont en inadéquation totale avec un « esprit capitaliste » fondé, toujours selon eux, sur la jouissance individuelle et égoïste. Et de fait beaucoup d'entre eux – à des degrés divers, néanmoins – se sentent animés d'un sens du service public, irréductible à la logique du privé : ils décrivent leur mission comme « centrifuge » par essence, au service de tous, ouverte à l'autre. Cette « sortie de soi » est pour eux inhérente à l'identité du fonctionnaire, qui se pense avant tout comme un « serviteur » : ainsi, le don de leur personne n'est pas reconnu par une société peuplée d'ingrats, qui se moquent du lien social, ignorent l'abnégation, et ne songent qu'à consommer. Une absence de reconnaissance sociale en résulte, puisqu'ils ne parlent pas le même langage que cette société, perçoivent cette dernière comme « analphabète », ne comprenant pas la vraie valeur des choses, et donc *a fortiori* ne saisissant pas le sens de leur mission... Or imaginez une pièce de théâtre dans laquelle un des acteurs joue son rôle face à un mur, sans échange possible, sans regard fondant l'interaction entre lui et l'autre : c'est ce malaise que ressentent les serviteurs de l'Etat actuellement. Ils ont l'impression de jouer dans une pièce qui n'est suivie par personne.

Le malaise ressenti devant cette absence de reconnaissance sociale est aggravé par la difficulté, croissante aujourd'hui, de leur mission : dans l'Education nationale par exemple, les enseignants doivent parfois se substituer aux familles, qui déversent leurs problèmes sur l'Ecole comme si la prise en charge de ces derniers par les enseignants était un dû... Et il est clair que les difficultés qu'ils rencontrent, en particulier dans les quartiers dits « difficiles », attisent chez eux le ressentiment qui naît de la distorsion entre une réalité âprement vécue au quotidien, ingrate, obsédante et sa consternante absence de visibilité sociale..., un manque de reconnaissance d'autant plus mal vécu que l'existence sociale des fonctionnaires en dépend fortement. Pire que cette lacune de reconnaissance, les fonctionnaires se sentent méprisés, déclassés : la seule existence qu'ils ont au travers du regard que la société leur porte, c'est celle de personnages passésistes, qui opèrent encore en tribu, avec des pratiques qui n'ont plus cours, ni en France ni ailleurs... Ils se perçoivent comme « les derniers des Mohicans », en quelque sorte.

A côté de cette crise de la représentation, qui s'accompagne d'un trouble psycho-sociologique fort, le brouillage des frontières entre le secteur public et le secteur privé, étroitement lié aux vagues successives de privatisation, contribue à la crise identitaire du fonctionnaire : le secteur public semble se déliter bout par bout, comme inexorablement submergé par le secteur marchand. Mais les fonctionnaires ont besoin de repères tant spatiaux que temporels, afin de pouvoir délimiter ce qui est appelé à rester dans l'Etat, ce qui est appelé à en sortir, ou encore le temps que prendra ce processus de séparation. Sans de tels repères, les « règles du jeu » sont confuses, labiles, ce qui signifie l'impossibilité pour les agents de l'Etat de se positionner au sein d'un champ social. Il en résulte un malaise certain et bien compréhensible.

Le troisième sentiment que livrent les fonctionnaires prend la forme d'un cri universel, d'ailleurs très symptomatique : alors que les moyens ont objectivement augmenté, ils sont persuadés qu'ils manquent de ressources. Le décalage entre la perception qu'ils ont d'une pénurie de moyens, et la réalité, qui est inverse, est la marque d'une certaine inefficience dans l'utilisation de ces ressources, qu'il convient de corriger.

Enfin se détache nettement un sentiment d'injustice, que nous devons probablement interpréter comme étant le signe d'une faille patente dans la

gestion des ressources humaines. En effet, les fonctionnaires ayant l'impression déplaisante qu'ils héritent de rapports de force issus du passé, les perçoivent nécessairement comme arbitraires et obscurs ; il en résulte un mécontentement, par exemple, concernant les situations financières considérées comme injustes. Ce sentiment d'iniquité peut prendre souvent la forme d'un ressentiment : le voisin est toujours mieux traité... Par ailleurs, ils déplorent un manque de perspectives de carrière, qu'ils mettent sur le compte de l'absence d'organismes s'occupant de leur mobilité. Le service public leur apparaît comme figé ; et l'impression qu'il n'y a pas de viviers de jeunes talents pour le redynamiser ne fait qu'accentuer cette vision négative... Parallèlement, une certaine lassitude vis-à-vis du travail est clairement apparue lors du débat sur les retraites et la gestion des fins de carrières : il y a un désir de ne pas voir allongé le nombre des annuités de cotisations. Cette lassitude, particulièrement forte chez les enseignants, n'est pas nouvelle. Le scepticisme à l'égard des promesses faites, notamment sur l'aménagement des fins de carrière, les emplois de substitution et la mobilité, est à la mesure de cette morosité.

Cet état d'esprit est indissociable du sentiment, également ressenti par les fonctionnaires, que leurs filières hiérarchiques directes ne les informent pas, ou en tout cas insuffisamment. Cette perception d'une absence de communication institutionnelle entre l'Etat et ses serviteurs va de pair avec celle que leurs moyens d'expression sont limités. En effet les fonctionnaires sont frustrés de ne pas avoir plus de pouvoirs, en termes de moyens d'expression. Ils déplorent que les syndicats – dont par ailleurs ils ne mettent en cause les fonctions de contestation et de négociation – les dépossèdent en partie de la gestion directe de ces moyens d'expression.

Je me permettrai d'émettre à présent quelques avis concernant les modalités de la réforme, tout en laissant l'essentiel de la réponse à cette question technique aux mains des personnes ici présentes qui en sont chargées ; je songe en particulier à M. Bernard Brunhes, ainsi qu'aux éminents participants de la deuxième table ronde. C'est à ces derniers que je souhaiterais poser une question d'importance : pensez-vous que les ministres s'intéressent réellement à la gestion de leurs administrations ? Je suis convaincu que c'est une gageure de vouloir engager les structures hiérarchiques dans le mouvement

de la réforme, de leur insuffler cette dynamique, si les ministres eux-mêmes paraissent se désintéresser de la réforme de la politique de gestion des ressources humaines. Or de fait, les ministres responsables de départements ne s'y intéressent pas, ou plutôt ils esquivent le problème. C'est que leur rationalité « politique » les invite à se comporter en « passagers clandestins », à délaissier un sujet ingrat, peu noble et risqué de surcroît, présentant donc à court terme plus de désagréments que d'avantages, et ce d'autant plus que l'on jouira de tous les bénéfices sociaux du changement, sans avoir à en payer le « coût », en laissant faire la réforme à son successeur. Cette rationalité partagée – tous raisonnent de la sorte à tour de rôle – se traduit par un mécanisme en chaîne qui est vecteur d'immobilisme. Précisons néanmoins que ce processus n'est pas seul en cause. Un autre point crucial est l'omnipotence des cabinets ministériels ; c'est elle qui, jointe au désintérêt généralement manifesté par le ministre pour la réforme, est à la source de l'immobilisme constaté.

En effet, l'omniprésence et l'omnipotence des cabinets ministériels paralysent le changement, car si les ministres délaissent le problème, les cabinets ministériels feront de même, inéluctablement. Une autre implication de cet état de fait, moins évidente mais tout aussi importante, est la déresponsabilisation des directeurs de l'administration centrale : pensez-vous que ces derniers aient envie de prendre des risques et d'endosser des responsabilités si, en retour, il n'y a pas de reconnaissance de la part de leurs supérieurs ? Mettons-nous à la place d'un directeur, « rationnel », de l'administration centrale : quelle va être sa stratégie au sein de son organisation ? Il agira dans le sens des attentes de ceux qui le jugent, et qu'il a intériorisées ; dans le cas des directeurs de l'administration centrale, cela les conduira à donner de bons conseils au prince, également à ne pas faire de vagues pendant le mandat du ministre. Cette logique d'action est aux antipodes de la prise de risque inhérente à la mise en place de la réforme de la gestion des ressources humaines ; celle-ci, parce qu'elle n'est pas un objectif « politique », n'a pas d'existence en amont...

Notons au passage que la judiciarisation croissante de l'administration – de plus en plus souvent la responsabilité de directeurs et de responsables de l'administration est mise en cause devant les tribunaux – contribue à aggraver ce phénomène, en renforçant l'inhibition des directeurs de l'administration centrale face à la prise de risque.

Enfin, je souhaiterais mettre en garde contre « le péché d'orgueil » consistant à vouloir entreprendre une « grande » réforme de la fonction publique ; une telle volonté conquérante aboutirait, paradoxalement, au même résultat que la situation engendrée par l'immobilisme. En effet, il y a fort à parier que des grèves innombrables « court-circuiteraient » rapidement les tentatives de changement, tout comme la prise de conscience tardive, chez les réformateurs, du fossé qui sépare les grandes déclarations de ce qu'impose un réalisme pragmatique ; car l'objectif est, rappelons-le, de restaurer l'attractivité du secteur public ; pour ce faire, ayons recours à des mesures en fin de compte assez simples, et réalisables. Il s'agit d'utiliser essentiellement les deux leviers que sont la fluidité et la souplesse. Le premier passe par la mise en place de conditions favorisant les mobilités au sein de l'administration. Le second implique des rémunérations davantage liées aux performances et moins rigides, mais aussi l'introduction de modes de gestion inspirés du privé : droit public ou droit privé, les acteurs doivent avoir le choix entre ces deux options. L'enjeu est, entre autres, d'attirer des viviers de jeunes talents, et d'éviter, en veillant sur eux, qu'ils ne partent dans le privé, comme c'est aujourd'hui trop souvent le cas.

En guise de conclusion, je soulignerai l'urgence de la réforme, en mettant en avant un dangereux cercle vicieux, et en espérant que cela catalysera le désir de changer les choses. Si on ne peut plus esquiver la question de la gestion des ressources humaines, c'est parce que l'inaction amplifie les dysfonctionnements, lesquels attisent à leur tour les amertumes et les conflits ; ce processus s'achève dans le malaise généralisé qui est si patent à l'heure actuelle : les fonctionnaires, de fait, sont contre les changements. Mais cela me semble être la conséquence logique de beaucoup d'immobilisme politique, de beaucoup de ressentiment et de frustrations accumulées. Ce rejet systématique des projets est donc un cri d'alarme. Il ne signifie pas que les fonctionnaires refusent le changement, mais au contraire, il est un symptôme supplémentaire de cette « maladie » dont souffre la gestion des ressources humaines de l'administration. Je ne suis pas en train de dire qu'il faut faire le bonheur des gens malgré eux, qu'il faut imposer la réforme à des fonctionnaires moroses et réfractaires car ne sachant plus trop où se trouve leur intérêt. Bien au contraire, ils seront les acteurs du changement, si on crée les conditions propices à leur prise de parole. Je dis seulement que la tentation des pouvoirs politiques de recourir à l'attitude du « passager

clandestin » – autrement dit, « laissons faire cette réforme, certes nécessaire, mais bien embarrassante et ingrate, aux successeurs... » – serait une grave erreur ; car la réussite de la réforme de l'Etat repose d'abord sur celle de la gestion des ressources humaines, si facilement reléguée au second plan.

INTERVENTION DE JEAN-CHARLES RINGARD

■ Inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Education nationale de Seine-Saint-Denis

Avant de répondre précisément à la question « pourquoi réformer ? » dans le champ professionnel qui est le mien, c'est-à-dire dans celui de l'Education nationale, je souhaiterais faire, en introduction, deux remarques de portée générale.

- La première est d'ordre sémantique.

Corrélativement à la question « pourquoi réformer ? », deux interrogations au moins s'imposent : pour qui ? et pour quoi faire ? Un processus de réforme requiert, quel qu'en soit l'objet, que l'on identifie clairement les bénéficiaires et le contenu, de sorte que l'amélioration visée soit lisible, visible et ressentie.

- La seconde est d'ordre institutionnel.

L'Education nationale a la fâcheuse réputation d'être inamovible, cogérée par l'administration et par les organisations syndicales et peu ouverte sur le monde. Il est sans doute nécessaire de faire évoluer le « mammoth », comme d'ailleurs toute organisation complexe ; je souhaite cependant apporter quelques démentis à certaines idées reçues, au travers de trois exemples concrets dans le domaine de notre préoccupation d'aujourd'hui, les ressources humaines.

– Depuis 6 ans, le ministère de l'Education nationale contractualise avec les académies des accords particuliers portant tant sur l'évolution des besoins,

que sur celles des résultats et des moyens. Cette démarche visant à mieux prendre en compte la réalité du terrain renforce l'autonomie des académies et suscite une réflexion prospective, particulièrement dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

– Depuis la rentrée scolaire 2001, les recteurs, avec l'aide des inspecteurs d'académie, élaborent une lettre de mission pour chaque chef d'établissement. Cette lettre fixe des objectifs à trois ans adaptés aux caractéristiques du poste occupé.

– A titre expérimental pour la région parisienne, des postes à exigences particulières ont été labellisés dans les collèges les plus sensibles. Les « postes fléchés » sont couverts par des enseignants volontaires, retenus principalement sur des critères de motivation. Une sorte de contrat moral est ainsi établi pour une durée de cinq ans afin de stabiliser prioritairement les équipes pédagogiques dans les établissements les plus difficiles. Cette procédure déroge au mécanisme traditionnel du mouvement à l'ancienneté.

Ces trois exemples témoignent d'une évolution sensible du système éducatif fondé sur le qualitatif plutôt que sur le quantitatif, sur l'importance de l'impact « gestion des ressources humaines » plutôt que sur l'abondement permanent de moyens et sur la délégation de responsabilités par une extension progressive de démarches contractuelles plutôt que sur le centralisme décisionnel. Pour autant, des réformes ou des évolutions sont encore nécessaires pour le système éducatif lui-même, pour le service public de l'Education nationale au sein de l'Etat et pour le rôle de l'éducation et de la formation au sein de la République.

A mon niveau actuel de responsabilité et en fonction de mon expérience, je crois que le « pourquoi réformer » le système éducatif repose à la fois sur des raisons exogènes et endogènes.

- Les raisons exogènes

Je retiens quatre sources principales extérieures au système éducatif qui ont et auront plus encore demain une influence suscitant réforme et/ou évolution.

– En premier lieu, la construction européenne.

L'éducation n'est pas exclue heureusement des accords européens. Les harmonisations arrêtées notamment à Barcelone en 2002 sont autant de pistes en vue de la création d'un espace de formation européen. Ainsi, par exemple, la réforme des diplômes selon une logique « trois, cinq, huit » (licence, master, doctorat) ne sera pas sans conséquence sur l'organisation des études supérieures en France. Le Ministre de l'Education nationale prépare d'ailleurs à cet effet une importante réforme.

– En second lieu, l'Etat.

Au-delà de l'évolution des lois de décentralisation, l'Etat s'est doté le 1^{er} août 2001 d'une nouvelle loi organique relative aux lois de finances. La logique des objectifs et des résultats se substitue à la logique des moyens. Une nouvelle nomenclature des finances publiques se met en place sur la base de missions et de programmes. Le changement générera vraisemblablement une révolution culturelle dans les modes de gestion et de pilotage de l'ensemble du ministère de l'Education nationale, encore très jacobins.

– En troisième lieu, les partenaires de l'école.

J'en citerai principalement deux : les collectivités territoriales et les entreprises. Les futures lois de décentralisation vont confirmer les collectivités territoriales comme de véritables partenaires publics de l'école. Elles exercent et vont exercer plus encore une « force de rappel » qui invite à questionner la nature et le contenu du partenariat. Elles entendent plus qu'hier être acteurs à part entière et ne pas être reléguées au statut de « simple payeur » ou de « mandaté passif ».

Les entreprises quant à elles exercent une demande croissante de « formés adaptés aux besoins économiques ». Même si l'appareil de formation du système éducatif ne doit plus former sur le « poste de travail », il doit sans aucun doute témoigner davantage d'adaptation. L'une des conditions de cette adaptation repose à la fois sur l'élévation du niveau de formation générale des jeunes, sur l'acquisition de savoir-faire technologiques et professionnels transversaux, et sur l'élaboration concertée des schémas de formation, fondés sur une estimation réaliste des besoins économiques des territoires et des métiers.

– En quatrième lieu, les usagers de l'école.

L'attitude des parents d'élèves a manifestement évolué depuis une dizaine d'années : ceux-ci sont à la fois plus exigeants et plus « consommateurs » d'école. N'hésitant pas à faire du « zapping scolaire », ils recherchent une qualité de service moins fondée sur des valeurs que sur des résultats obtenus par et pour leurs propres enfants. Cette pression exercée invite l'école à la fois à l'explicitation de ses résultats et à la recherche d'une gestion plus assouplie de la carte scolaire, tout en garantissant l'égalité des chances de tous les élèves sur l'ensemble du territoire national.

• Les raisons endogènes

S'agissant des raisons endogènes, propres au système éducatif lui-même, j'en évoquerai trois, les plus importantes à mes yeux.

– D'abord le fonctionnement et le pilotage de l'Education nationale.

S'il convient de réformer à nouveau le système éducatif français, constatons à regret que la succession ininterrompue de réformes comme la velléité de tout réformer ont constitué et constituent encore un frein majeur à toute évolution significative de l'école. Une forme de discrédit de la parole de l'Etat traverse les acteurs du système éducatif, lié à des décisions de réformes non précédées d'une évaluation des effets des précédentes réformes, à des aménagements qui tiennent lieu de réformes, à des annonces et des délais qui dépendent davantage de la durée de vie du ministère que de la volonté réelle de changement.

Bref, on doit sans doute réformer à nouveau, mais en ayant le triple souci de centrer l'action sur quelques domaines préoccupants (l'enseignement primaire et l'enseignement professionnel par exemple), de se donner le temps de la mise en œuvre et de l'évaluation et de valoriser le travail de ceux qui font. Ce triple souci est subordonné de fait à un mode de pilotage moins centralisateur et moins fondé sur le contrôle *a priori*.

– Ensuite les performances du système éducatif.

Le système éducatif a obtenu des résultats exceptionnels depuis 20 ans. Ainsi, par exemple, 25 % d'élèves d'une classe d'âge obtiennent le bac en 1980 ; ils sont aujourd'hui 61 % : le niveau de formation générale augmente de manière très significative. Simultanément, nous constatons que 9 à 10 % des élèves sortent du système éducatif sans qualification ou sans diplôme, que 15 % des élèves entrent en 6^e sans savoir lire et écrire aisément, ou bien encore que le nombre d'enfants d'ouvriers accédant aux grandes écoles n'a jamais été aussi bas. Ces résultats globaux situent la France dans la moyenne des performances retenues dans certaines études internationales, derrière la Grande-Bretagne, l'Islande, le Japon ou la Belgique. Notre système éducatif est globalement, depuis 1995-1996, en « panne » d'évolution positive des performances et ne constitue plus un ascenseur social.

On ne peut évidemment pas ne pas mettre en relation ces performances avec les moyens consentis pour l'Education nationale : ce budget n'a cessé d'augmenter depuis le début des années 80 (il représente environ 22 % du budget de l'Etat), les comptes de l'Education font apparaître des apports complémentaires importants des collectivités territoriales (22 %), des entreprises (6 %) et des ménages (11 %), le nombre d'élèves par classe n'a jamais été aussi bas, et l'allongement de la durée des études n'a jamais été aussi marqué.

Face à ces constats, la lucidité intellectuelle voudrait que l'on reconnaisse les progrès et que l'on discute ouvertement des difficultés sans chercher de coupables. Discuter des performances de l'école pour la faire progresser relève de la conversion culturelle de tous les acteurs et de tous les partenaires de l'école.

– Enfin la gestion des personnels.

Gérer 1 370 000 personnes aux statuts divers et variés n'est pas chose aisée. S'agissant plus spécifiquement des enseignants (les 3/4 des fonctionnaires de l'Education nationale), on s'accorde globalement à reconnaître que la multiplicité des statuts induit un empilement des règles de gestion, que des facteurs de rigidité à l'exercice de la fonction enseignante favorisent insuffisamment l'émulation (notamment en matière de notation et d'affectation) et que la formation répond incomplètement aux besoins professionnels. Par ailleurs, ce corps exprime un déficit de reconnaissance. Pendant le

mouvement social du printemps, une enseignante me disait : « on peut affronter des classes dures, des situations difficiles si l'on se sent soutenu par son entourage, par la société ou si le sens du métier est reconnu. » Comment donc une gestion renouvelée des ressources humaines peut-elle favoriser l'émergence d'un sentiment de reconnaissance institutionnelle ? A cette difficulté qui peut générer un malaise s'ajoute un décalage entre la représentation qu'ont les enseignants de leur métier et la réalité à laquelle ils sont parfois confrontés ; imaginez un instant le choc psychologique ressenti par ce jeune professeur formé à l'Institut Universitaire de Formation des Maîtres (IUFM) de Rennes, et qui, en septembre 2003, va être nommé au collège Pablo Neruda d'Aulnay. Ce décalage, ici porté à son paroxysme, est un problème presque constitutif du malaise de l'enseignant ; en effet, ce dernier a lui-même été socialisé à l'école, et il a été, le plus souvent, un bon élève, d'où le fossé entre la réalité qu'il a vécue, et celle que vit « l'élève moyen », sans parler de celle de l'élève en difficulté. Mais cette dissonance est aggravée par l'évolution du système éducatif, qui n'est plus celui d'hier : les pratiques professionnelles prennent encore trop souvent comme référent une époque révolue, sans pouvoir s'adapter aux mutations importantes, dont on ne peut pas ne pas tenir compte ; je pense à la réalité de l'hétérogénéité scolaire actuelle, à laquelle il faut faire face.

Cette remarque me conduit à dire qu'il faut rénover la vision qu'ont nos collègues enseignants de l'acte pédagogique. En effet, un rapport de l'Inspection générale fait état d'une résistance des pratiques à ce niveau-là : l'acte pédagogique apparaît encore en 2003 comme un acte frontal – c'est-à-dire magistral – comme si les élèves étaient les mêmes en 2003 qu'en 1970, comme si une classe de 15 ou de 25 élèves appelait le même type d'enseignement qu'une classe de 100. L'acte pédagogique doit être placé au cœur de la réforme. A ce propos, l'effort porté ne doit pas se cantonner à l'intérieur de la classe ; en effet, ce sont également les modalités d'organisation du travail des enseignants qui sont à faire évoluer : les repères séculaires qui structurent encore aujourd'hui le travail enseignant – le maître, la classe, des horaires fixes, l'année scolaire – vont devoir s'éclipser au profit de nouveaux éléments organisationnels, plus adaptés à la situation présente. Le travail en équipe, la mutualisation des ressources ou des compétences, une souplesse plus grande des horaires de travail – pour permettre des plages communes d'interdisciplinarité – sont autant d'innovations intéressantes, qui doivent être acceptées par les enseignants ; cela exige une mutation au niveau de leur

représentation du temps de travail, et plus largement de la vision qu'ils ont de leur travail.

Finalement le bon enseignant d'aujourd'hui est quelqu'un qui a un haut niveau académique, certes, mais aussi un savoir-faire professionnel spécifique ; aussi, le ministre Luc Ferry a bien raison quand il souhaite rénover les IUFM ; une formation optimale implique une prise de conscience des conditions d'enseignement actuelles, et une réflexion corollaire sur la situation de travail concrète.

- Des opportunités à saisir

Pour conclure, je souhaiterais souligner les opportunités qui se présentent à nous actuellement, et dont nous devons profiter pour apporter les inflexions nécessaires au niveau de la gestion des ressources humaines.

En premier lieu, rappelons qu'un tiers voire la moitié des personnels vont être renouvelés dans les dix ans à venir ; ce renouvellement est un enjeu considérable.

La deuxième opportunité – ne voyez dans mes propos aucune provocation – réside dans le mouvement social qui vient de se produire : les attentes, les malaises, les revendications ont été exhumés, alors profitons-en pour lancer le dialogue avec les enseignants, tous autour de la table ; il ne s'agit pas d'aborder le problème périphérique – un « faux problème », je suis d'accord sur ce point avec M. Soubie – des moyens offerts à l'Education nationale, mais la question centrale du métier des enseignants. En fait, il s'agit de poser clairement les termes du contrat, les exigences sur lesquelles se fera la reconnaissance de leur travail.

La troisième et dernière opportunité consiste dans le débat sur l'Education, à l'échelle de la Nation tout entière. Ce projet a été lancé par le ministre, et il me semble être le moyen de ne pas reléguer cet enjeu de société crucial aux mains de spécialistes, comme moi par exemple ou encore comme les organisations syndicales. Il rend seul possible un renouveau du pacte républicain entre la Nation et l'école. Ensemble, redéfinissons le contrat moral liant le ministre de l'Education et ses agents, redessignons les contours du métier d'enseignant, qui ne peut plus être celui des années 1950, recons-

truisons les valeurs, l'éthique, le cadre déontologique, que l'on souhaite pour l'avenir.

Questions – Réponses

UN PARTICIPANT : *Est-ce que le malaise que vous avez décrit l'un comme l'autre ne s'explique pas par une carence au niveau du management public ? Celui-ci existe-t-il, et si oui, quels sont les dirigeants administratifs qui ont le sentiment d'avoir les responsabilités et les moyens d'un manager ?*

R. SOUBIE : Effectivement, la question du management public est cruciale, et elle recouvre des notions simples et essentielles : la définition concrète des objectifs, la mesure des résultats, la reconnaissance des performances des agents – qui passe par la capacité de distinguer les personnes compétentes des autres – nécessitent qu'on lève certains tabous propres à l'Education nationale. Il s'agit aussi de définir clairement les « règles du jeu » concernant les managers, de s'entendre sur les moyens et la sphère d'autonomie que l'on veut leur donner. Il manque actuellement une véritable culture managériale au sein de l'Education nationale.

UN PARTICIPANT : *Quels sont les pouvoirs et les responsabilités d'un chef d'établissement ?*

J-C. RINGARD : La ligne adoptée actuellement repose sur le développement des projets d'établissement, l'extension de l'autonomie des établissements, et l'utilisation accrue des marges de manœuvre laissées aux différents décideurs ; elle répond donc à une stratégie innovante de responsabilisation et d'individualisation des unités scolaires.

Or on constate en pratique trois choses : tout d'abord, certaines marges de manœuvre laissées au niveau local ne sont pas pleinement utilisées. Par exemple, dans certains établissements de mon département, il est clair que

l'objectif de paix sociale prime sur le souci de la performance. Le deuxième constat est relatif au pouvoir limité des chefs d'établissement ; un exemple très concret vous en convaincra. Vous savez sans doute que les chefs d'établissement notent leurs enseignants. Or leur notation est « barémée », ce qui signifie qu'elle fonctionne sur le principe des catégories, aux antipodes d'une logique de cas, plus soucieuse de refléter la réalité individuelle. Ainsi, en fonction de mon âge, je serai grossièrement dans cette catégorie et je ne pourrai pas trop en descendre... Le poids de la note dans le développement de la carrière de l'enseignant, dans sa promotion éventuelle, est purement symbolique ; aussi les chefs d'établissement demandent plus de pouvoirs en la matière. Vous remarquerez au passage que le poids d'un chef d'établissement d'un collègue ou d'un lycée privé sous contrat avec l'Etat – l'influence qu'il peut avoir sur les mutations et les promotions – est plus déterminant que dans le service public. Donner des marges de manœuvre accrues aux personnels de direction me semble être la bonne voie, et la façon dont ceux-ci ont géré le dossier des aides-éducateurs est, à mon sens, assez prometteuse ; en effet, une fois que la feuille de route est fixée, leur donnant en quelque sorte des garde-fous, ils sont enclins à s'engager dans la dynamique définie.

UN PARTICIPANT : Quelle est la voie que doit emprunter la réforme, en fin de compte ? L'appareil législatif est saturé concernant l'Education, donc une grande loi sur cette dernière me semble superflue. Le dialogue avec les syndicats arrive aussi à maturation, puisqu'il tourne autour de la question des moyens donnés aux personnels de l'Education nationale ; or il y a eu clairement des efforts consentis dans ce domaine. Penchons-nous alors du côté de l'acte pédagogique. La rénovation nécessaire de ce dernier pourrait consister dans une action du côté des jeunes, qui sont après tout l'un des deux pôles dans l'interaction entre l'enseignant et l'élève ; mais nous ne tenons pas les rênes de l'évolution des mentalités, ni de la socialisation des individus. Aujourd'hui, en effet, la mondialisation et la marchandisation façonnent la société, et nous devons nous adapter à un environnement social donné, qui s'impose à nous. Alors sans doute faut-il envisager, comme porte étroite de sortie, d'agir sur les professionnels eux-mêmes. Aussi je pose la question : comment pensez-vous qu'il faille s'y prendre pour rénover la nature de

l'enseignement d'aujourd'hui et de demain ? Et comment permettre à ce problème majeur de société d'avoir une visibilité sociale ?

J-C. RINGARD : Dans le sillage de ce que vous venez de dire, je me permettrai de faire remarquer que la question essentielle concernant l'Education nationale, à savoir sa gestion des ressources humaines, est dissimulée derrière des problèmes périphériques, comme le budget, dont on parle abondamment, ou encore les retraites. Or depuis trois mois, du côté de l'Education nationale, nous avons vu émerger très clairement une demande de sens, de la part des enseignants, et cette demande, à mon avis, renvoie explicitement à une problématique de management ; car qu'est-ce que ce malaise du corps enseignant, sinon le symptôme évident d'un manque de repères ? Cela implique la redéfinition collective du métier d'enseignant, des missions de l'école d'aujourd'hui ; une telle élaboration doit nécessairement engager la Nation tout entière ; elle ne peut être l'apanage des spécialistes, des syndicats, des techniciens. Bien sûr, ces acteurs conservent leur rôle, qui est essentiel, mais il n'en demeure pas moins que la rénovation du pacte entre la Nation et l'Ecole implique, selon moi, un débat parlementaire, au niveau de la Nation et de ses représentants ; autant dire qu'il ne faut pas se contenter des tables rondes, même si celles-ci constituent des prémises tout à fait salutaires...

La définition des objectifs est le noyau dur de la réforme de l'Education ; mais seule, elle ne suffit pas à régler le problème de pilotage – de management, peut-on dire – actuel. En effet, le rapport employeur-employé entre l'Etat et ses enseignants pose le problème de la gestion des ressources humaines proprement dite dans l'enseignement public. Dessiner, dans ce domaine, les contours du contrat entre les agents et l'Etat est indispensable – tout comme on a reconnu un caractère propre de l'enseignement privé dans la loi Debré de 1959.

UN PARTICIPANT : Que pensez vous de la pratique de plus en plus répandue qui consiste à faire évaluer les enseignants par leurs élèves ?

J-C. RINGARD : Je ne suis pas convaincu qu'il faille mobiliser les élèves dans le processus d'évaluation du maître. En effet, l'un des grands problèmes,

actuellement, est que l'autorité du maître est mise à mal. Symboliquement, une mesure invitant les élèves à juger le maître signifie que l'adulte et le jeune sont mis sur un pied d'égalité. Ce n'est sans doute pas de la sorte que l'on améliorera la qualité de la relation entre le maître et l'élève, pourtant indispensable à la bonne transmission des savoirs.

Pour autant, certains pays européens se sont engagés dans cette voie ; mais cette contribution des élèves est réservée à l'enseignement supérieur. Concernant l'intérêt de cette mesure pour évaluer plus justement la performance de l'enseignant, je ferai observer que les contributions des étudiants appartiennent au domaine du ressenti. Si ce point de vue subjectif est important – il ne s'agit pas de le dénigrer – son destin n'est pas, toutefois, de remplacer le regard de l'expert dans l'évaluation de la prestation du maître. Les corps d'inspection conservent donc toute leur légitimité.

Y. CANNAC : Je suis d'accord avec vous ; je pense qu'il est essentiel de distinguer l'enseignement supérieur, et celui qui concerne des individus plus jeunes. Ainsi, lorsque j'ai enseigné à HEC il y a une trentaine d'années, j'ai été évalué par mes élèves ; et ce système faisait consensus. En revanche, il en aurait été tout autrement si j'avais été évalué par des enfants de dix ans ; je pense que je n'aurais pas trouvé cela vraiment opportun. La question de l'âge me paraît donc centrale.

INTERVENTION D'ODILE SALLARD

Directrice du département de la gouvernance publique et du développement territorial à l'OCDE

Le débat sur la réforme en France, synthétisé par les propos tenus par MM. Cannac, Soubie et Ringard, est extrêmement familier aux observateurs que nous sommes de l'ensemble des pays de l'OCDE. En effet, d'une façon générale, pratiquement tous les pays de l'OCDE se sont engagés dans le même débat : on cite généralement les pays de culture anglo-saxonne – Australie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Canada, Etats-Unis – car ils ont bougé sans doute les premiers, et le plus vigoureusement en matière de réforme de la gestion dans la fonction publique. De même les pays scandinaves ont énormément réformé leur fonction publique ; plus récemment l'Italie, la Belgique, ou encore la Suisse, ont drastiquement réformé leur mode de gestion. C'est donc vraiment un phénomène général. Ainsi, la France ne fait pas exception ; toutefois, le débat sur la réforme est relativement plus tardif en France, si l'on compare à un certain nombre de pays de l'OCDE.

Quel est le point commun de ces réformes ? L'introduction de la notion de performance est le mot-clé de la nouvelle approche de la gestion des ressources humaines.

Pourquoi réformer ? J'avais dressé une petite *check-list* très en phase avec celle mentionnée par M. Cannac dans son introduction.

- Il est clair que la première des raisons, la plus ancienne, est la *contrainte budgétaire*, qui joue souvent le rôle de « déclencheur » du mouvement. Prenez le cas du Canada, exemple célèbre car c'est un « miroir grossissant » : la réforme, conduite avec obstination, y est menée sur fond de crise budgétaire, avec une efficacité certaine. La contrainte budgétaire s'exprime en temps de crise, donc, mais pas uniquement : en fait, il y a la prise de conscience de plus en plus forte que cette contrainte sera à l'avenir une constante ; elle entre dans une stratégie de très long terme, car les Etats se trouvent confrontés de façon croissante à la nécessité de dégager des ressources pour des dépenses nouvelles – essentiellement les dépenses de retraite et les dépenses de santé, dont le poids, inévitablement, va continuer à croître dans les prochaines décennies.

- Le deuxième facteur est la *globalisation* ; M. Cannac l'a également évoqué. Elle impose à nos Etats d'être infiniment plus réactifs ; les débats intéressants menés par l'OCDE résument cet impératif par le concept-clé de « compétitivité » ; or à présent, l'efficacité des secteurs publics est considérée comme un facteur de compétitivité d'un pays, ce qui explique l'ouverture du secteur public – auparavant un peu clos sur lui-même – à cette exigence.

- Le troisième facteur du changement, fondamental lui aussi, est la *diffusion des technologies de l'information*, qui « change la donne », en agissant à deux niveaux : premièrement, les modalités de fourniture du service public ne sont plus les mêmes, suite à l'introduction des innovations technologiques, ce qui n'est pas sans effet sur la structure des administrations. D'autre part, les rapports hiérarchiques connaissent également une reconfiguration, dans la mesure où ce sont les plus jeunes qui sont le plus souvent les mieux formés à ces nouvelles technologies ; or ils ne sont généralement pas en haut de la hiérarchie, ce qui conduit éventuellement à un hiatus entre la détention de ce savoir et le pouvoir hiérarchique.

- Le quatrième facteur à l'origine de la réforme, dont on a déjà parlé également, est *l'attente croissante des citoyens*, qui se pensent de plus en plus comme des consommateurs exigeants : ils exigent une qualité du service public, une plus grande différenciation, et n'hésitent pas à faire jouer la concurrence

entre le public et le privé. Cette pression du marché n'est pas l'apanage des pays anglo-saxons ; elle est générale.

- *La perte de légitimité de l'administration aux yeux de l'opinion*, même si elle ne concerne pas tous les pays, doit être identifiée comme un des grands facteurs explicatifs des réformes engagées. En effet, un certain nombre de mesures ont été prises pour remédier à cette perte de crédibilité.

- Enfin, tous les intervenants ont à juste titre insisté sur un facteur essentiel du changement, également perçu comme une opportunité pour mener à bien la réforme nécessaire ; il s'agit du *changement démographique*, qui place l'Etat dans une situation beaucoup plus concurrentielle qu'auparavant, eu égard au recrutement d'agents de qualité. Il est clair que l'Etat se devra à l'avenir d'être un bon employeur ; cela signifie en premier lieu qu'il devra se soucier de donner à ses fonctionnaires des salaires compétitifs. Toutefois ce n'est sans doute pas le point essentiel, car dans la plupart des pays de l'OCDE, les salaires des fonctionnaires – au moins en ce qui concerne une très grande part de la hiérarchie, sauf souvent pour le salaire des cadres supérieurs – sont compétitifs par rapport au secteur privé. Mais un effort considérable est à fournir sur le plan qualitatif, qui recouvre le domaine des formations, des perspectives de carrière, et également l'ouverture à l'innovation... Le secteur public est en revanche souvent bien placé pour promouvoir la flexibilité des horaires, un avantage important à notre époque. L'enquête de M. Soubie va dans ce sens ; elle est extrêmement intéressante, et recoupe exactement les enquêtes menées dans un certain nombre de pays de l'OCDE où nous observons des réactions très similaires à celles relevées par M. Soubie.

Je vais présenter à présent quelques points sur les modalités de la réforme dans les pays de l'OCDE ; mais tout d'abord, essayons de cerner cette dernière d'une manière synthétique. Trois grands traits caractérisent cette réforme, me semble-t-il.

La première grande caractéristique du mouvement de réforme est un effort systématique afin de redéfinir le rôle de l'Etat : dans quel domaine l'Etat a-t-il un avantage comparatif, et qu'est-ce qui doit être laissé à d'autres acteurs plus efficaces ? Ce réexamen des rôles de l'Etat est protéiforme : la

privatisation, la décentralisation, le développement d'agents travaillant à distance de l'administration centrale, la réforme de la réglementation, sont autant de processus qui relèvent de ce même fait central. Tous ces changements institutionnels ont évidemment un impact certain sur la gestion des ressources humaines : on ne gère pas les ressources humaines dans une entreprise privatisée comme dans une structure de droit public, ou une agence.

Deuxième caractéristique essentielle de la réforme : l'introduction d'éléments de gestion du privé au sein du secteur public, dans la plupart des pays de l'OCDE. Cette insertion est délibérée : il s'agit de tirer profit des expériences du privé, d'appliquer au secteur public leurs aspects jugés positifs. Elle est facilitée par la diffusion des nouvelles technologies.

Le troisième trait d'importance enfin est l'attention croissante portée à la satisfaction du citoyen ; le souci d'améliorer la performance – tant des systèmes que des individus – en est le corollaire.

Un tel effort pour améliorer l'efficacité du système est matérialisé par l'émergence de principes nouveaux, comme la responsabilité, l'obligation de rendre compte, l'instauration de critères d'efficience, enfin l'introduction du principe de la transparence. C'est ainsi qu'on observe, dans la plupart des pays de l'OCDE, une mutation des organisations, au service d'une gestion plus rationnelle des ressources – tant financières qu'humaines. Le souci d'une flexibilité accrue dans la fourniture du service, la responsabilisation des agents, qui passe par une décentralisation nouvelle, une autonomie plus grande dans la gestion des missions, sont au cœur de la réforme. L'ancien système « tayloriste », structuré à partir de règles édictées par un « centre », est clairement révolu. Toutefois, deux types d'approches très différentes coexistent : un certain nombre de pays ont éliminé beaucoup de règles, et ce sont ceux qui ont mené le plus loin la réforme. D'autres ont gardé les règles antérieures, et ont introduit des éléments de GRH nouveaux, répondant à l'impératif de la performance. Ce processus de *retraining*, quand bien même il aboutit à un système un peu boiteux, marque une avancée indéniable.

Le « noyau dur » de la réforme est la quête de l'efficacité maximale, d'où l'émergence systématique de la notion de contrat. En effet, qu'elle ait lieu avec

ou sans conservation de la règle, la réforme se centre sur l'émergence du contractuel entre l'employeur public et l'agent ; cela signifie que le principe d'efficacité, inhérent à la philosophie du contrat, s'ajoute désormais à celui de l'équité et de l'uniformité, qui constituait jusque-là un pilier essentiel dans le mode de gestion du personnel de la fonction publique. M. Ringard a cependant parfaitement souligné le dilemme : il faut choisir entre efficacité et équité. Ce nouvel esprit contractualiste prend la forme d'un dialogue souple sur la définition des objectifs, des résultats ; MM. Soubie et Ringard ont développé ce point. L'objectif est en premier lieu de rendre les dirigeants responsables des résultats de l'organisation qu'ils dirigent. A ce levier de la responsabilisation, par une implication accrue des dirigeants dans leur propre évaluation individuelle, s'ajoute celui de l'incitation par la rémunération : celle-ci doit dépendre de la performance ; on note ainsi une différenciation croissante des salaires en fonction du type d'activité, et l'insertion d'une composante variable du salaire, fonction de la performance, en Corée, au Royaume-Uni, en Finlande, à des degrés plus ou moins poussés. Il reste que l'un des grands défis de cette quête de la performance, visant une efficacité accrue du système, est de parvenir à évaluer correctement la performance de l'individu, en distinguant dans le résultat observé ce qui relève de la performance individuelle et ce qui a trait à la performance de l'organisation que cet individu sert ou dirige. Il y a des efforts à fournir dans cette voie.

D'autre part, un deuxième défi, de nature différente, se présente : en effet, un des risques inhérents au système fondé sur la performance – donc sur les indicateurs, qui en sont les corollaires – est que le souci de répondre aux objectifs définis par l'indicateur de performance outrepassé la vraie finalité de la mission, à savoir la qualité du service fourni aux usagers.

Par ailleurs, cette nouvelle approche, centrée sur le primat de l'efficacité, a également entraîné des changements dans le recrutement et la gestion du personnel, en particulier concernant le haut encadrement, qui est le secteur dans lequel les réformes sont les plus poussées ; elles ont été particulièrement drastiques en Suisse, en Italie, en Belgique, en Nouvelle-Zélande. La notion de statut, tout comme celle de garantie de l'emploi, tendent à disparaître – ou bien la garantie de l'emploi se trouve limitée à des cas de plus en plus précis. On note également une redéfinition de la notion d'encadrement supérieur : les critères de recrutement et de formation sont révisés ; l'accent est mis tout particulièrement sur les qualités de management

et de leadership. Deux pays sont très intéressants à cet égard, le Royaume-Uni et la Belgique. D'autre part, l'exigence nouvelle d'efficience induit un appel aux candidatures externes, même dans les pays dits avec des systèmes de carrière plus traditionnels. Ainsi en Italie et en Corée, un certain nombre de postes doivent être pourvus par des gens venant de l'extérieur (5 à 10 %, selon le type de poste considéré). Une telle mesure exige l'établissement de critères de sélection rigoureux ; ainsi en Belgique, des hauts fonctionnaires – très honnêtement, je ne puis vous donner le pourcentage de hauts fonctionnaires concernés – ont été recrutés sur la base de ces nouveaux critères ; et je pense que l'appellation de révolution « copernicienne » n'est pas exagérée pour désigner cette mesure.

En conclusion, je dirai que les initiatives sont très nombreuses dans les pays de l'OCDE – chaque pays menant la réforme à son rythme et avec ses spécificités, suivant le contexte institutionnel. Toutefois, nulle part elle n'est mature, car elle induit un changement culturel qui demande nécessairement du temps. Sur ce point, je ferai encore référence aux propos de M. Ringard, sur l'impératif de laisser à la réforme le temps de produire ses effets ; comme le faisaient remarquer des experts canadiens lors d'une discussion, le temps requis pour une réforme, c'est la fourchette 6-10 ans. En deçà, il n'y a qu'un embryon de réforme ; celle-ci demeure purement théorique, et on ne relève pas d'amélioration réelle. La réforme est également systémique : le changement au niveau de la gestion des ressources humaines est indissociable de la réforme budgétaire, et également du changement organisationnel ; on peut commencer par l'un ou l'autre de ces trois changements, et l'expérience montre que les pays de l'OCDE engagés dans le mouvement de la réforme n'ont pas nécessairement le même agenda. Il n'en demeure pas moins qu'à partir d'un certain seuil, les trois éléments forment un système : on ne peut aller loin dans la gestion des ressources humaines sans se donner les moyens budgétaires nécessaires, sans créer des institutions et des organisations en phase avec cette nouvelle gestion.

Enfin, j'insiste sur le fait que la réforme doit s'appuyer sur certaines conditions pour réussir.

La première de ces conditions est que les bénéficiaires du service public, c'est-à-dire les citoyens, soutiennent le mouvement et conduisent la réforme.

Le deuxième impératif, crucial, est de définir socialement les objectifs ; or cela constitue un véritable défi, dans la mesure où l'objectif du point de vue politique n'est pas le même que l'objectif au niveau administratif ; enfin le destinataire du service a encore un point de vue qui est différent... Ce travail de coordination est primordial.

La troisième leçon à retenir est que la réforme doit recourir au levier incitatif ; il s'agit des incitations financières aux individus, mais aussi de la mise en concurrence des secteurs public et privé (comme cela a été fait en Australie, où une partie de l'ancienne structure publique a été privatisée), ou des différentes administrations entre elles. L'expérience américaine illustre ce dernier point : les résultats des différents services publics sont rendus publics, les administrations étant dotées d'un résultat rouge, vert ou orange, suivant leur qualité. Ce système un peu scolaire s'avère extraordinairement puissant pour inciter les administrations à faire leur autocritique.

La dernière condition reprend la remarque que je viens de faire, concernant le caractère culturel, donc nécessairement long, de la réforme ; cela suggère l'importance de mener une réforme qui soit bipartisane, de façon à ce qu'elle échappe aux cycles de l'agenda politique, et puisse exister dans la durée. Ce sera le cas si chaque bord de l'échiquier politique accepte de l'endosser.

Questions – Réponses

UN PARTICIPANT : *Ces réformes ne peuvent-elles avoir lieu sans une modification du statut de la fonction publique, voire une privatisation de la fonction publique, comme vous semblez l'entendre ?*

O. SALLARD : Non, je n'ai pas parlé de privatisation de la fonction publique... Je considère en revanche que la fonction publique, qui est régie par des règles spécifiques qui doivent demeurer, peut éventuellement envisager de s'ouvrir aux contrats de droit privé ; les managers proposent des formules de contrat de droit privé, et les salariés choisissent entre ce dernier, ou le système de droit public. Cela existe d'ailleurs dans certaines parties de la fonction publique.

UN PARTICIPANT : *Quels avantages les fonctionnaires y ont-ils trouvés ou leur a-t-on promis ?*

O. SALLARD : Il y a deux types d'avantages ; le premier est l'ouverture à des rémunérations plus diversifiées ; c'est un fait important dans le cas de la haute fonction publique. Le deuxième type d'avantage réside dans la fonctionnalité d'un tel changement : en effet, l'expérience italienne a bien montré que ce processus, qui a accompagné le mouvement de décentralisation, et a ainsi permis de donner de nouvelles responsabilités aux agents, a été à l'origine d'une amélioration sensible de la qualité du service public fourni. Or les fonctionnaires ont pour ambition de servir avec intelligence et efficacité, d'où leur confiance vis-à-vis d'un tel changement.

Y. CANNAC : Cette réponse pose, en des termes fort clairs, un défi à relever sur le terrain ; car, me semble-t-il, la limpidité du propos ne doit pas dissimuler la difficulté de la tâche à accomplir... Aussi, sur cette invitation au pragmatisme, je propose que l'on s'arrête provisoirement.

2^E TABLE RONDE :

COMMENT RÉFORMER ?

INTERVENTION DE MARCEL POCHARD

Conseiller d'Etat, ancien directeur général de la Fonction publique, rédacteur du rapport public 2003 du Conseil d'Etat : « Réflexions sur la fonction publique »

Sur le « comment », qui est le deuxième volet de notre réflexion de cet après-midi, je n'aborderai pas certaines questions, certes importantes, mais qui ont été traitées dans des travaux de très grande qualité conduits par M. Serge Vallemont ou par M. Bernard Cieutat, en particulier à propos des outils d'amélioration de la gestion des ressources humaines, ce que M. Soubie appelait tout à l'heure les leviers. Je voudrais me consacrer à une question : l'amélioration de la gestion des ressources humaines passe-t-elle par une évolution du statut, question soulevée par la salle à la fin de séance précédente ? Je demande, ce faisant, que l'on ne m'accuse pas, du simple fait de poser pareille question, de me comporter en apprenti sorcier, au prétexte, qu'en toute hypothèse, aborder le sujet de cette façon, c'est se condamner à l'échec ! Je ne me considère pas comme une « Pandora », cette grande figure de la mythologie grecque qui, bien que son mari, Epiméthée, lui ait recommandé de ne pas ouvrir les jarres qui se trouvaient dans sa cave, est allée le faire, répandant sur le monde les maux renfermés dans l'une d'entre elles. Je ne veux bien sûr pas submerger le monde de la fonction publique de maux inutiles, mais je pense que la question se pose bel et bien, à la seule condition, il est vrai, d'être très clair sur ce que l'on entend par statuts de la fonction publique.

Les statuts de la fonction publique, ce n'est pas, ainsi qu'a pu le penser Clemenceau à propos de la Révolution française de 1789, un « bloc ». Les

statuts de la fonction publique, c'est un ensemble d'éléments : des principes généraux certes (les droits et obligations des agents, les prérogatives de l'employeur public...), mais aussi toute une série d'autres composants et notamment les statuts particuliers des quelque mille corps de fonctionnaires, définis par autant de décrets en Conseil d'Etat. Et c'est également la grille des rémunérations. Si l'on prend le statut dans cette acception, je crois qu'il est difficile de se borner à dire, comme on l'entend toujours, que s'il y a des problèmes de gestion des ressources humaines dans la fonction publique, ils ne sont pas liés à un problème de statut, mais à un simple problème de gestion, autrement dit que si les gestionnaires savaient utiliser le magnifique outil mis à leur disposition, tout irait bien. Je crois que se borner à ce constat, c'est commettre une erreur d'approche ; pour ma part, je pense qu'il y a dans les statuts certains éléments qui conduisent au type de gestion que l'on déplore. D'ailleurs, il ne faut jamais juger un régime sur ce qu'il pourrait produire s'il était bien utilisé ou s'il fonctionnait mieux ; il faut le juger sur ce qu'il produit réellement. Ma conviction, c'est que le statut, par de nombreux côtés, est à l'origine des blocages que l'on constate en matière de gestion des ressources humaines. Très brièvement, je rappellerai simplement combien les statuts de la fonction publique ont partie liée à un modèle de gestion bureaucratique. Déjà par le caractère centralisé de la gestion qu'ils induisent. Ensuite par la déconnexion entre ceux qui gèrent les hommes et ceux qui gèrent les missions. En troisième lieu, par une approche totalement normative, et non pas fondée sur la notion d'objectifs. Roger Grégoire le relevait déjà en 1954. Et puis, il y a le poids des garanties de toutes sortes, indépendamment des résultats attendus. De fait, le statut n'est plus ce vêtement ample et souple qui devrait permettre à la fonction publique de se mouvoir efficacement au service de ses missions ; il s'est transformé en une armature lourde et paralysante, qui nous cloue au sol. C'est en tout cas ainsi que je vois la situation. Et je pense que le dire, ce n'est pas battre en brèche les fondements de l'Etat, de la fonction publique ou du service public ; je ne mets pas en cause l'égalité de traitement, l'égalité d'accès à la fonction publique, les droits et obligations des fonctionnaires. Je mets en cause ce que j'appelle peut être un peu lourdement une forme de « machinerie » à l'intérieur même de notre système de fonction publique. Et je crois que si nous voulons évoluer, il faut accepter d'y toucher. Rappelons-nous la fameuse formule de Charles de Gaulle à propos de la Constitution : qu'est ce qu'une constitution s'interrogeait-il. Et il répondait : « une Constitution, ce sont des institutions, un esprit, une pratique. » Il n'a pas dit des institutions toutes seules ; ce qui relève de la

pratique ou de l'esprit est également essentiel. Ces préalables posés, il me paraît possible d'en venir à la question sur laquelle vous m'attendez : si l'on veut faire évoluer notre système de fonction publique, que faut-il faire et comment s'y prendre ? L'étude que le Conseil d'Etat a consacrée à la fonction publique dans son rapport 2003 est de ce point de vue particulièrement précieuse. Le Conseil d'Etat inventorie cinq grandes questions qui lui paraissent celles que l'on peut se poser utilement, si l'on veut faire évoluer le système de la fonction publique.

Première grande question, celle du particularisme de la fonction publique. Celle-ci a en effet la caractéristique d'être soumise à un régime particulier, totalement soustrait au régime de droit commun du travail ! C'est ainsi que les concepteurs du système l'ont voulu dès qu'il a été question de donner un « état » aux fonctionnaires, à la fin du XIX^e siècle. Ce particularisme n'appelle pas d'objection de principe ; le fait de dire que l'Etat, et l'ensemble des collectivités publiques, ne sont pas des employeurs comme les autres, me paraît tout à fait recevable. Je crois qu'un particularisme de la fonction publique se justifie ; il en est d'ailleurs ainsi en Grande-Bretagne et en Allemagne. Mais derrière, deux questions se trouvent alors immédiatement soulevées : selon quel champ et selon quel contenu ?

Le champ de notre particularisme couvre la totalité des agents qui travaillent dans la fonction publique ; cela représente à peu près cinq millions de personnes en France, et même un peu plus. Ce champ est-il raisonnable ? On peut en douter, surtout par comparaison avec les grands pays qui connaissent aussi cette forme de particularisme. En Angleterre par exemple, si les agents qui dépendent de la Couronne ont un régime particulier, les agents des collectivités locales sont soumis au droit commun du travail. En Allemagne, parmi les agents qui travaillent pour les collectivités publiques, près d'un tiers seulement ont un statut dérogatoire au droit commun du travail, les deux autres tiers étant sous le régime du droit commun. En France ne faut-il pas revenir sur ce champ ? La question se pose depuis toujours ; en 1968 notamment, le club Jean Moulin, dans un ouvrage collectif intitulé *Faut-il nationaliser l'Etat ?*, résumait fort bien le problème en se demandant s'il ne fallait pas « cesser de sacraliser automatiquement tout agent travaillant pour l'Etat ». Aujourd'hui, on se heurte toujours à un problème de frontière. Le Conseil d'Etat a émis l'idée que les fonctionnaires accepteraient plus volontiers d'évoluer tous ensemble que de voir tracée une ligne de démarcation

entre eux. Et cette vue me semble-t-il est assez juste, ce qui n'empêche pas, ici ou là, qu'un certain nombre d'agents sortent du statut. Ainsi les offices publics HLM, dont les agents sont actuellement des fonctionnaires, viennent-ils de suggérer, avec un accord assez large, un projet de loi qui aboutirait à sortir du statut de la fonction publique l'ensemble des agents appelés, dans l'avenir, à servir dans le secteur HLM.

Sur le contenu, il y a donc beaucoup à faire. Et c'est là où je suis le plus en désaccord avec M. Soubie qui estime que, pour faire évoluer le système, il suffit d'ouvrir des fenêtres, notamment en assouplissant le recours à des contractuels. Pour ma part, je n'y crois pas. Je crois que notre système de fonction publique a été conçu comme une forteresse, totalement coupée du reste de la société. Il faut en sortir et à l'instar de M. Yves Cannac qui soulignait également ce matin : « notre fonction publique est trop à l'écart des mécanismes qui gouvernent l'ensemble social », il me paraît qu'il faut se fixer pour objectif de faire évoluer le système dans un sens qui permette de mieux articuler l'une et l'autre. Je voudrais sur ce point renvoyer à un article de 1947, absolument remarquable, de M. Jean Rivero, commentant le récent statut de la fonction publique d'octobre 1946, et voyant dans les éléments novateurs de ce statut (en particulier dans le dispositif de participation) une amorce de changement dans la conception du droit de la fonction publique. M. Jean Rivero imaginait globalement un régime du travail commun à tous les travailleurs et une « gamme » de statuts particuliers selon les fonctions confiées aux uns et aux autres. C'est d'ailleurs le sens des réflexions de nos chercheurs actuels en droit du travail, comme par exemple M. Jacques Supiot.

Deuxième grande question que pose le Conseil d'Etat : le contrat. Le droit de la fonction publique est totalement soustrait au régime du contrat, que ce soit comme source de la norme collective applicable aux agents, ou que ce soit comme liaison entre l'employeur et l'agent ; à la seule exception des contrats individuels permis en dérogation au droit commun du recrutement. Faut-il donc donner plus de place au contrat ? J'y crois profondément. Et de fait, un système qui ignore le contrat est considéré aujourd'hui par beaucoup de spécialistes des relations humaines comme étant archaïque et relativement paternaliste ; la CFDT pousse d'ailleurs à cette contractualisation. Sur le contrat comme source de norme, je renvoie aux propositions faites par M. Jacques Fournier, dans un rapport remarquable commandé par le précédent gouvernement. S'agissant des rapports entre l'employeur public et ses

agents, le Conseil d'Etat, partant du constat qu'on vit actuellement dans le règne du non-dit et de l'imprécision, souhaite injecter dans le système une plus forte dose de contractualisation. Pourquoi pas ? Tout le monde est d'ores et déjà d'accord pour le faire dans l'encadrement supérieur, avec le contrat d'objectifs ; cette approche contractuelle peut sûrement aider à régler bien des problèmes, comme par exemple l'affectation des agents dans les quartiers en difficulté.

Troisième grande question, les structures de gestion des agents publics et les conditions de leur gestion, avec ce problème : comment donner plus de substance à la séparation du grade et de l'emploi ? Si cet idée rassemble autour d'elle un large consensus, il y a bien peu de suggestions émises pour la concrétiser. Deux approches sont concevables. Soit on reste dans le système actuel des corps et des grades, et on y greffe de la gestion des ressources humaines – avec le recours aux emplois fonctionnels ou aux postes à profil particulier évoqués tout à l'heure. Il ne faudrait pas le négliger, mais nous pensons qu'*in fine*, on ne pourra pas aller très loin, et en particulier faire jouer le levier de la mobilité dont a parlé M. Soubie. Comment faire de la mobilité avec 900 corps qui sont autant de séparations et de cloisonnements ? D'où l'idée d'une seconde approche consistant à expérimenter un autre type d'encadrement de la gestion des agents avec des « cadres de fonction ». L'idée n'est pas totalement nouvelle ; elle consiste à distinguer les grandes fonctions à exercer dans l'ensemble des administrations (administration générale, finances, services techniques, enseignement...), et à prévoir, par grands niveaux d'accès et de compétences, des ensembles regroupant de façon transversale l'ensemble des agents appelés à assumer ces fonctions. Dans ces grands ensembles, on distinguerait davantage le grade et l'emploi ; le grade garantissant à l'agent son statut ou son état, et l'emploi déterminant plus complètement ses conditions d'emploi et de travail. Il y a là tout un champ de réflexion et d'expertise, la seule voie, à mon sens, pour sortir la fonction publique de la gangue qui rigidifie sa gestion.

Quatrième grande question, le pilotage de la fonction publique et l'exercice des responsabilités de gestion dans chaque fonction publique. On a pu se demander s'il était bon que l'on ait trois fonctions publiques liées entre elles, selon la formule d'une fonction publique à trois versants, ou s'il n'aurait pas fallu des distinctions plus marquées, avec même une quatrième fonction publique pour l'éducation nationale. Là dessus nous pensons que la nature de

l'employeur public ne doit pas changer la nature du lien qui unit l'agent à cet employeur et que l'on pourrait même faire un pas de plus, si la proposition de cadres de fonction prospérait, en ayant une seule fonction publique pour ce qui est des cadres de fonctions et des grades, chaque fonction publique ou chaque grande catégorie d'employeurs publics retrouvant son autonomie et sa souplesse dans l'organisation et la gestion des emplois et des fonctions, dans la ligne de la séparation évoquée plus haut du grade et de l'emploi. S'agissant du pilotage de chaque fonction publique, l'objectif qui paraît devoir être recherché pour ce qui est de la fonction publique de l'État, est que « qui gère les missions, gère les hommes ». C'est un objectif simple, mais difficile à réaliser ; il conditionne pourtant la mise en œuvre tant de la nouvelle réglementation budgétaire que d'une gestion modernisée des ressources humaines.

Dernier point, le dialogue social. Dans son étude, le Conseil d'Etat évoque la nécessité d'un saut qualitatif. Je parlerai plutôt d'un pas de géant. La carence de dialogue social est en effet abyssale. Les matières à traiter sont capitales, parce que, comme on l'a souligné tout à l'heure, la fonction publique est indissociable du service public et de ses missions ; débattre de ces missions en profondeur, comme de tous les problèmes qui sont au cœur de la fonction publique, représente des masses considérables de réflexions à faire émerger ; on l'a vu à propos des retraites ; c'est la même chose en ce qui concerne la gestion des ressources humaines : certes, il y a concertation sur ce thème, mais on s'enlise si souvent dans des débats d'une telle technicité que si l'on continue d'aller dans cette direction, nous hériterons finalement d'une gestion de plus en plus normative, c'est-à-dire qu'il n'y aura plus de marges de manœuvre pour les gestionnaires. Il est impératif de redonner un sens profond au dialogue social dans la fonction publique car il se technicise et s'appauvrit, en particulier parce qu'il se focalise sur le strict domaine du statutaire ou des avantages de carrière, au détriment des missions à assurer et du lien statut-missions. L'objectif doit être d'aborder les problèmes dans leur ensemble. De ce point de vue, soit dit en passant, la négociation salariale dans la fonction publique, a un côté surréaliste, car elle ne sort pas du strict indiciaire et ne comporte aucun « donnant-donnant ».

En conclusion, ce qui m'apparaît essentiel maintenant en matière de fonction publique, c'est de sortir au plus vite de l'immobilisme du système. Il faut qu'on accepte « de tenter » des évolutions. Il ne s'agit pas, comme je l'ai dit en introduction de mettre à mal le statut, ni même de le réformer. Il s'agit, sur

un certain nombre d'éléments statutaires, d'accepter d'évoluer, de façon pragmatique, d'expérimenter, de procéder à des essais, quitte à corriger très vite ce qui ne va pas, ou à revenir en arrière. Mais qu'au moins, on accepte d'évoluer. Il n'y a rien de pire que l'immobilisme ; il faut accepter le mouvement et, malheureusement, dans la fonction publique, je crains que nous en ayons perdu l'habitude. Probablement est-ce dû en partie, comme je l'ai dit, à l'absence d'éléments contractuels. C'est pourquoi, faire pénétrer le contrat dans le droit de la fonction publique est peut-être l'élément de réforme le plus salvateur à expérimenter.

Questions – Réponses

UN PARTICIPANT : *M. Pochard a évoqué l'évolution des conditions de gestion de l'encadrement. Je suis d'accord avec ses propos et j'aimerais apporter un témoignage personnel. Je viens d'une entreprise publique dans laquelle la séparation du grade et de la fonction est clairement établie. J'étais dans un emploi de fonction : concrètement, cela voulait dire que la part fixe de ma rémunération était calculée sur la base du grade auquel j'étais rattaché, mais que la part variable de mon salaire, assez importante, dépendait de mon contrat d'objectifs. Aujourd'hui, j'ai changé d'administration et me retrouve positionné à un niveau de responsabilité habituellement occupé par des membres des grands corps, des administrateurs civils en l'occurrence. Je ne puis donc me plaindre de ces souplesses. Mais ne conduisent-elles pas tout simplement à remettre en cause le corporatisme, celui des grandes écoles de l'administration ? Pensons à l'ENA, qui fait actuellement l'objet d'un débat. Comment rendre possible cette séparation du grade et de l'emploi, et la mobilité qu'elle permet, si nous n'avons pas le courage de remettre à plat et d'harmoniser l'ensemble des situations au sein des administrations ?*

M. POCHARD : J'abonde dans ce sens. Si on veut de la mobilité, parmi les obstacles à surmonter, il y a le cloisonnement de l'administration, notamment le fameux cloisonnement en corps, qu'on sous-estime trop. Je rappelle que la notion de corps en France, à l'origine, concernait les grands corps techniques

spécialisés. Le statut de 1946 ne parle pas de corps ; il est simplement prévu que les ministres prendront les décrets nécessaires à l'organisation de leur administration et à la gestion des agents. La doctrine, à l'époque, s'interrogeait sur le point de savoir s'il y aurait plusieurs décrets par ministères. Et aujourd'hui, nous aboutissons à un système qui comporte quelque 1 000 décrets statutaires qui font que, lorsque l'on veut faire évoluer des éléments relevant du statut, il faut inévitablement toucher à ces 1 000 décrets. D'où l'idée de simplifier les structures de gestion. Pour ce qui est de votre question relative à l'encadrement supérieur, mon avis est que le système actuel, où l'on réserve à un certain type profilé d'agents les postes d'encadrement supérieur, ne durera pas éternellement, ne serait-ce qu'en raison du principe de la libre-circulation en Europe. Dans les propositions qui sont avancées par le Conseil d'État, il y a celle de permettre, pour un certain nombre de postes, un régime d'appel à candidature, ouvert à tout le monde, public ou privé, comme cela se pratique dans d'autres pays, et notamment en Angleterre. Dans ce pays, il n'en résulte d'ailleurs pas que les postes d'encadrement se trouvent largement confiés à des candidats venant du privé ; la pratique montre que ceux qui gagnent dans les appels à candidature, ce sont généralement les fonctionnaires, parce qu'ils ont la connaissance de l'administration. Simplement, cela oblige l'administration à avoir des procédures de recrutement très objectives, avec détermination approfondie des profils de postes et des profils de candidats. Nous avons besoin en France de procédures de recrutement plus exigeantes, du même type.

UN PARTICIPANT : *Je voudrais revenir sur la question de la contractualisation. Je suis directeur d'administration et donc, notamment, du personnel. Je voudrais souligner que, lorsque l'Etat est lié par contrat à l'un de ses collaborateurs et qu'il estime devoir rompre ou modifier substantiellement ce contrat, il est extrêmement coûteux pour lui de le faire. Là est la limite du système. C'est dire qu'il n'a pas réponse à tout ! Il m'est arrivé plus d'une fois, dans cette situation, de regretter de ne pas avoir plus de liberté de gestion.*

M. POCHARD : Evidemment, est-ce qu'il y a un meilleur système que celui dans lequel quelqu'un commande et les autres obéissent ? Le système de la décision unilatérale est parfait et c'est évidemment celui qui est le plus

commode pour l'administration. Vous modifiez les règles, vous affectez les agents et vous n'avez pas la contrainte du contractuel. Bien entendu, lorsque je dis qu'il faut injecter du contrat dans le droit de la fonction publique, je n'oublie pas cela. Simplement je pense qu'à un moment donné, il faut savoir s'imposer des contraintes, parce que cela vous oblige à faire évoluer vos méthodes et votre gestion. Cela ne me gêne pas de prendre un engagement avec un agent, de passer un contrat avec lui, et de préciser par écrit le quand, le comment et le où de sa tâche. Je pense souhaitable de tenter de résoudre de cette façon le problème des quartiers en difficulté en France, où l'on continue année après année à affecter des agents en début de carrière issus des IUFM, et, si besoin est, des agents contractuels. Pourquoi ne pas aborder la question par le biais d'un contrat, qui précisera ce que l'on attend de l'agent, mais aussi ce qui lui est en droit d'attendre du service (en appui, en formation, en rémunération, en facilités de mobilité, etc.) ?

Y. CANNAC : Je voudrais soulever le point suivant. Dans les entreprises, une des tendances de fond qu'on observe depuis plus d'une décennie est celle qui consiste à transférer le plus de responsabilités possible vers la base de la hiérarchie, et en même temps d'ailleurs à raccourcir les hiérarchies, de façon à aller au bout de la limite d'autonomie responsable, et cela à tous les niveaux. C'est ce qu'on nomme parfois « mise en pouvoir », pour traduire le mot anglais « *empowerment* ». Dans votre esprit, quelque chose de plus ou moins comparable ne devrait-il pas être envisagé au sein de l'Etat ? N'y a-t-il pas dans beaucoup d'administrations un nombre excessif de niveaux hiérarchiques ?

M. POCHARD : Il est sûr qu'un des maux de l'administration, c'est sa gestion extrêmement centralisée sur un modèle bureaucratique et du coup souvent une gestion très éclatée, du fait d'une déconcentration au coup par coup à différents niveaux hiérarchiques. C'est-à-dire que certains actes relèvent d'une autorité, d'autres d'une autre autorité et ainsi de suite. Je crois que si on veut arriver à un principe simple, « qui gère les missions gère les hommes », il faut que l'on ait la déconcentration la plus poussée possible et une véritable gestion de proximité. En ce sens, je me situe en retrait d'un des mots clés, qui résume bien l'état d'esprit des fonctionnaires et d'un certain nombre d'organisations syndicales (et que je ne mets pas en cause, parce que c'est leur culture), qui est le mot d'égalité de traitements, au sens où ce mot est conçu. Le fonctionnaire, par nature, veut une égalité de traitement, et une égalité de traitement au niveau national, *a priori* pour

LA FONCTION PUBLIQUE À L'HEURE DE LA PERFORMANCE

garantir que tout le monde est traité de la même façon, quel que soit l'endroit où il sert. Tel est le modèle actuel ; si donc on veut aller vers un modèle alternatif, celui de la gestion de proximité, il faut être conscient de l'obstacle culturel très lourd qui existe, et pouvoir s'appuyer sur un autre principe, d'égal poids, susceptible de contrebalancer le précédent ; et ce principe, compréhensible par tous, me paraît effectivement pouvoir être que « qui gère les missions gère les hommes ». C'est celui exigé par la LOLF ; il est heureux que la meilleure gestion des hommes conduise à la même conclusion.

INTERVENTION DE JEAN-PIERRE WEISS

**Directeur du personnel, des services et de la modernisation
du ministère de l'Équipement**

Après la présentation de la première partie, qui a bien montré, avec des analyses passionnantes, toutes les difficultés de la modernisation de l'administration, vous n'êtes pas tous partis, cela veut dire que vous espérez avoir quelques indications sur les chances de changer, de progresser et que vous attendez des réponses à la question : comment faire ? Je vais, pour essayer de participer à l'élaboration de cette réponse, m'éloigner de la plupart des recommandations de M. Raymond Soubie. Je ne vais pas donner de conseils. D'ailleurs si j'en donnais, ce ne pourrait être qu'à moi-même, puisque j'ai à mettre en œuvre ces changements. Je ne vais pas faire semblant d'être intelligent et je vais surtout prendre des risques dans mes propos, non pas par plaisir ou par défi, mais parce que j'espère qu'une partie de ce que je vais dire sera assez convaincant pour que vous soyez des vecteurs, que mes messages passent et que, du coup, il y ait un peu plus de chances pour notre pays de progresser dans ses choix.

J'aimerais commencer par un exemple très concret de modernisation au ministère de l'Équipement, il y a trois ans. Le gouvernement précédent demande à l'ensemble des administrations de mettre sur Internet tous les formulaires administratifs de façon à ce qu'on puisse les imprimer de chez soi, pour, dans un deuxième temps, pouvoir les remplir à l'écran et les envoyer par télé-procédure. Chargé de ce sujet, je m'y attaque.

Résultat : on y est arrivé, mais on a mis un an. Ayant passé quelques années dans des responsabilités pas complètement négligeables en entreprise, je me disais que si j'avais eu dans l'entreprise que je dirigeais à faire cela, comme je suis démocrate et très ouvert, et pas pressé, j'aurais accepté qu'on le fasse en six semaines. L'administration est très lente dans ce type de changement. Demandons-nous pourquoi ? Second résultat de l'opération, sur les 200 formulaires du ministère de l'Équipement concernant les particuliers, les entreprises, pour des déclarations etc, on en a supprimé 70, complètement inutiles. Ils étaient là depuis toujours, on les recevait, on les entassait, on ne les exploitait pas, ils ne servaient à rien, personne ne les regardait. Alors on peut, de ce petit épisode, tirer des leçons très différentes. On peut dire que décidément, l'administration est poussiéreuse, ringarde, pas dans le coup. Mais oubliez cela une seconde, regardez les choses un peu autrement et demandez-vous quel est l'équivalent dans l'administration du système régulateur de l'entreprise. Dans l'entreprise, à la fin de l'année, si le résultat n'est pas là, peu importent les explications et les excuses, il faudra prendre les mesures pour redresser ; où est le régulateur, où est le ressort de rappel dans l'administration ? Il n'existe pas. Il est totalement lié à la volonté des dirigeants politiques ou administratifs ; il n'y a pas de mécanisme économique. C'est peut-être pour cela qu'il y a cette frénésie de réformes et de souhaits, parce qu'on se dit, faute de régulation simple et régulière, et je dirais quotidienne : « imposons le changement ».

Deuxième petit récit, pour nous faire réfléchir. Le ministre précédent de la Fonction publique, M. Michel Sapin, annonce à tous les directeurs de personnel la décision résolue du gouvernement de passer aux télé-procédures, et nous dit que dans les cinq ans qui suivent cette décision, figurant dans un relevé de décisions interministériel, tous les formulaires administratifs devront s'y conformer. Avec tout le respect que je dois à un ministre, je lui dit : « M. le ministre, faites un article de loi. » Il me répond, comme il se doit, un peu amusé : « M. le directeur, est-ce que vous imaginez que l'autorité du Premier ministre ne suffit pas et qu'il faut un article de loi ? » Vous pouvez vous dire que c'est un problème de volonté ; eh bien pas uniquement, il y a également une dimension culturelle. Pour la fonction publique, la loi c'est important, c'est une référence : nous la fabriquons, nous la proposons, nous l'appliquons. Je ne dis nullement qu'elle est la solution universelle, mais c'est le régulateur naturel de l'administration, si naturellement elle est bien faite, et en particulier si elle est simple.

Alors, j'en viens à une tentative de réponse à la question du comment. Et pour cela, il faut encore faire un bref détour, pour revenir sur les raisons pour lesquelles nous n'avons pas le choix. Pourquoi est-ce qu'il faut changer, pourquoi est-ce qu'il faut réformer ?

La première raison, comme je ne l'ai pas entendu évoquer, je me permets de l'indiquer. On a bien vu à travers le débat récent sur les retraites que le sujet économique central est celui du niveau de richesses que notre pays sera capable de produire, puis de son usage et de sa répartition. Mais nulle part dans ce débat, sans doute parce que les économistes les plus en pointe ne savent pas le mesurer, je n'ai entendu évoquer la question de l'impact d'un bon service public sur le niveau de richesses produites par la France. Il n'y a pas là derrière ce propos un quelconque plaidoyer visant à augmenter la dépense publique en faveur de la fonction publique. Je pense le contraire. Je suis le premier à dire que les 4,5 milliards d'euros de dépenses de personnels que j'ai engagés chaque année au ministère de l'Équipement au nom du ministre et du gouvernement pour rémunérer 100 000 personnes, ces 4,5 milliards d'euros, gérés avec des règles qui sont appelées à évoluer (j'y viendrai avec la loi organique), nous pourrions probablement, à condition de planifier un peu la réforme dans le temps, dépenser moins et faire mieux, alors qu'aujourd'hui notre travail, c'est d'essayer d'obtenir un petit peu plus. Derrière cette réforme, il y a un enjeu qui porte sur le niveau des richesses produites : améliorer le fonctionnement du service public, et renforcer l'adhésion de notre société à son service public, cela implique aussi de faire en sorte que le service public contribue au maximum à la création de richesses dans notre pays.

Deuxièmement, nous avons le retournement démographique. C'est très sérieux, nous allons nous retrouver en concurrence. Moi, ça me plaît, non seulement parce qu'on peut en tirer argument pour augmenter telle ou telle rémunération, mais parce que c'est extrêmement stimulant. Je vais être concret : au ministère de l'Équipement, nous nous sommes préparés à cette concurrence entre le public et le privé, non pas par des modes ou des systèmes du moment, mais en prolongement des méthodes qui ont imprégné notre culture depuis pas loin de 20 ans, si ce n'est pas 25. La gestion des ressources humaines dans notre ministère est caractérisée par le fait qu'il y a une gestion personnalisée de l'encadrement supérieur : cela signifie que les cadres supérieurs peuvent s'adresser à des collègues qui sont là à temps

plein pour les conseiller, les guider et détecter les potentiels. M. Serge Vallemont, ici présent, a largement développé ce système, et nous l'avons fait vivre, nous l'avons enrichi. Nous allons, pour faire face à la concurrence, le généraliser sur tout le territoire, pour tous les cadres A et B, c'est-à-dire l'essentiel de l'encadrement. Dans chaque région, des équipes de 6 à 8 personnes seront constituées pour faire de la gestion personnalisée sur les territoires ; de cette façon, face à la concurrence, nous, nous serons prêts, même si les exigences des cadres seront de plus en plus fortes : ils voudront mieux concilier la vie personnelle et la vie professionnelle, avec des contraintes venant pas seulement du conjoint ou des enfants mais aussi des parents âgés, et ils voudront savoir quels sont les postes disponibles, et dans l'Etat et dans la fonction publique territoriale. Cette réforme-là, qui à ma connaissance ne copie pas l'entreprise, n'a pas non plus de précédent dans le secteur public ; c'est une des réponses – je pourrais les multiplier mais l'horaire fixé est bref – possibles pour conduire le changement.

Une autre raison pour laquelle nous devons changer, c'est que la complexité des sociétés dans lesquelles nous vivons et que nous construisons, les contradictions qu'elles rencontrent, font que le service public n'a aucune chance de se simplifier. Sans doute sommes-nous pour partie responsables de cette complexité. Cette partie là, il faut qu'on balaie devant notre porte et que nous la révisions, mais la société se charge du reste...

Je résume : une société plus compliquée, des effectifs moins nombreux, comment gérer tout cela ? Il y a un fil conducteur : quel est le but et pour quoi faire ? Ce fil conducteur, il me semble que l'on peut en disant les choses simplement, le définir de la façon suivante : on a dit, à plusieurs reprises tout à l'heure, « tournons la page de l'organisation taylorienne du travail ». Je le crois profondément, même si je n'aurais pas complètement défini l'organisation taylorienne comme l'a fait M. Yves Cannac (mais c'était un résumé, j'imagine, de sa pensée) uniquement par la notion d'autorité mais aussi par le fait que, à l'intérieur d'une structure donnée dans l'administration, qui est très taylorienne dans sa culture actuelle, il faut savoir tout produire et tout faire. C'est cette même culture qui fait que, alors qu'on nous caricature pour ça, nous avons le devoir de dépenser l'argent que le Parlement a décidé d'octroyer à telle partie du service public. On nous dit toujours que les fonctionnaires veulent absolument dépenser même si cela ne sert à rien ; c'est assez choquant comme détournement de pensée pour que je souligne

ce point. Dans notre système démocratique actuel, c'est le Parlement qui définit le bon niveau de dépenses, sauf qu'il ne sait pas le calculer parce qu'il ne dispose pas des instruments. C'est le devoir de la fonction publique que d'engager cet argent parce qu'il définit, par un vote démocratique, l'objectif de service public. Mais à la suite de ce que j'appellerais une déviation culturelle, qui confond complètement les sujets, on assimile systématiquement plus de dépenses à plus de services publics. Si nous ne réfléchissons pas à ces enjeux culturels, nous avons peu de chance de trouver les bons fils conducteurs des réformes. Mais, on l'a vu sous différents aspects, nous nous heurtons à un obstacle majeur : appelons un chat un chat, le dialogue social est bloqué. Je le dis dans un ministère qui n'a pas la réputation d'être en service minimum sur le dialogue social et je le dis, non seulement pour avoir beaucoup travaillé là-dessus, mais aussi, je l'admets bien volontiers, pour avoir un réel plaisir professionnel à travailler avec les représentants du personnel, y compris quand on n'est pas d'accord. Et d'ailleurs, si on ne les respecte pas et si on n'aime pas cela, il faut faire autre chose. Mais c'est bloqué. Pourquoi c'est bloqué ? Il n'y a pas du tout de champ pour la négociation. Lorsqu'on vous parle de négociation dans la fonction publique, à l'exception particulière très bien décrite et résumée, de la négociation sur les salaires, qu'est-ce qu'on négocie ? Nous proposons des réformes, nous essayons de les adopter, de les adapter en fonction de ce qu'on entend et nous obtenons au mieux de façon implicite une indication des organisations syndicales selon lesquelles elles accepteront d'inscrire cela dans la paix sociale, indications qu'elles ne sont d'ailleurs pas capables de faire toujours respecter parce que la discipline syndicale a ses limites. Cela n'est pas une négociation, c'est un espoir non garanti de paix sociale, cela n'a rien à voir avec une négociation. Il n'y a ni négociation ni champs de compromis. Alors à partir de là, comment faire concrètement pour moderniser et avancer ?

D'ailleurs définissons ce que veut dire moderniser. Moderniser, cela veut dire donner du temps. Je crois qu'il faut proposer cette définition. La loi organique sur les lois de finance n'est pas la panacée universelle, mais elle ouvre une chance exceptionnelle à l'administration. Nous avons commencé là aussi au ministère de l'Équipement à nous saisir de cette chance. J'en résume le contenu parce que ce jargon n'est pas toujours connu de tout le monde. Le contenu des politiques publiques sera précisé, le Parlement connaîtra les résultats attendus, qui seront mesurés et on aura plus de souplesse pour les mettre en œuvre, plus de responsabilités et plus de contrôles *a posteriori*.

Alors c'est une occasion, et j'en viens à la modernisation de la gestion des ressources humaines, pour essayer de voir comment se pose et va se poser le problème de la fonction publique. On se projette si vous le voulez bien, par l'imagination, dans le temps, dans quelques années. Nous sommes dans la dynamique de la loi organique : vous avez des responsables de l'administration – je ne sais pas s'ils sont sous contrats ou sous statuts, mais j'espère qu'on ne rentrera pas dans ce que je crois être une erreur redoutable, qui consisterait à essayer de noyer le statut de la fonction publique par la multiplication des contractuels. On a des responsables de programme qui doivent rendre compte au Parlement, de leurs résultats. Alors ces gens-là veulent des professionnels, des spécialistes et disent aux directions des ressources humaines : « débrouillez-vous pour avoir des compétences à jour, réformez vos systèmes de formation ; les directions de ressources humaines sont responsables du bon niveau de compétences, cela doit aller beaucoup plus vite, il faut être beaucoup plus productif, c'est faisable, il n'y a pas de difficultés majeures pour l'anticiper. » Deuxièmement, ils disent au directeur du personnel : « le dialogue social, tu t'en occupes, les grèves tu ne m'embêtes pas avec ça parce que les indicateurs, il faut que je les remplisse, donc débrouille-toi. » Mais s'il n'y a rien à négocier et s'il n'y a même plus de possibilité de dialogue, alors il n'y aura pas de dialogue social et il y aura des grèves. Donc à partir de là, la question centrale est la suivante : est-ce qu'étape après étape, on substitue au Code du travail les statuts de la fonction publique (mais sans le dire parce que tout le monde sait que celui qui le dira devra opérer une rapide reconversion professionnelle s'il n'a pas pris quelques précautions de langage), ou bien est-ce qu'on essaie d'utiliser le statut dans ses ressources réelles ? On peut avoir des *a priori* idéologiques, on peut avoir des points de vue de praticien, moi je réponds simplement à la question de la façon suivante : au ministère de l'Équipement, on peut choisir ses collaborateurs. C'est parfaitement conforme au statut de la fonction publique, c'est un système simple de gestion des priorités sur les candidatures, exprimées par l'agent et par le chef de service. Au ministère de l'Équipement, si un collaborateur ou une collaboratrice ne fait pas l'affaire, on peut le remplacer, ça n'a rien de terrible, on ne les renvoie pas, on fait évoluer leur carrière, on sait le faire et on peut le faire de façon parfaitement conforme au statut et sans lancer des procédures extraordinaires. Il se trouve que ma compagne est directrice de ressources humaines dans le privé, alors il nous arrive de comparer le Code du travail et le statut de la fonction publique. Je n'échangerai pas avec elle la pratique des prud'hommes

contre le statut : je pense que le statut de la fonction publique protège infiniment plus la rigueur du service public qu'on doit aux citoyens que la jurisprudence des prud'hommes ou le Code du travail dans un certain nombre de situations d'excès de comportement au travail.

Donc il y a là des enjeux tout à fait importants mais il faut, et ce sera ma conclusion, créer le champ de la négociation. Est-ce qu'on le fait au-delà des incantations ? Je ne sais pas, mais on peut le faire. Je voudrais vous citer, là aussi pour être très concret et vous convaincre que cela n'est pas une mission impossible, une autre expérience que nous sommes en train de faire au ministère de l'Équipement dans le cadre de la LOLF. Ce n'est pas un projet, pas une idée, pas une théorie, c'est quelque chose de concret. Nous avons obtenu du ministère des Finances et du Parlement l'inscription dans la loi de finances 2003 d'un chapitre budgétaire dans lequel il y a toutes les ressources pour payer 3 000 personnes dans six services du ministère de l'Équipement de la région Nord. Je vais vous raconter en deux mots ce qu'est la loi organique potentiellement pour l'administration française. Cela se passe de la façon suivante. Le directeur régional de l'équipement, qui a une autorité morale simplement sur ses collègues directeurs départementaux, décide de ce qu'on fait des crédits pour payer les personnels, et le fonctionnement à l'intérieur du chapitre budgétaire dont il dispose. De notre côté, nous recrutons pour les postes vacants afin de montrer que cela n'est pas une machine-alibi à réduire le service public. Mes collègues directeurs d'administration centrale et moi lui avons donné des directives pour lui faire savoir ce que nous attendions de lui et de ses collègues dans la région Nord pour 2003 : quel contrôle sur les ouvrages d'art sur les routes, quelle amélioration sur la politique du logement, sur la sécurité routière, etc. Ils remplissent des indicateurs, ce sont eux qui les ont définis, et ce ne sont pas des machins pour rendre compte artificiellement, et on voit vraiment, c'est vérifiable, que le service public a été amélioré. Sur les 100 millions d'euros qui ont été mis en commun comme cela, il y en a plus de deux millions de disponibles. Ce n'est pas rien. Ces 2 millions d'euros, qu'est-ce qu'on va en faire ? On va probablement en rendre entre un tiers et la moitié au contribuable par le biais du ministère des Finances. Nous n'y étions pas obligés, mais je souhaitais qu'on le fasse. Nous allons ouvrir à la négociation sociale (et non pas à la décision unilatérale) une autre part non négligeable de cet ensemble, peut-être un tiers, peut-être un petit peu moins, pour l'amélioration des conditions de travail ; le reste, nous allons proposer dans le cadre de la

négociation sociale de le réinvestir dans l'amélioration du service public. Je m'en tiens là pour ne pas multiplier les exemples concrets et avoir une chance de pouvoir répondre à quelques questions.

Questions – Réponses

UN PARTICIPANT : L'introduction du contrat dans la gestion des agents publics n'est-elle pas de nature à paralyser l'administration ? Prenez par exemple l'avancement. Normalement, il n'est donné qu'au mérite. Mais l'introduction d'une pratique contractuelle peut conduire, par exemple, à identifier des parcours professionnels comme des préalables à l'accès à un emploi supérieur. Ce qui revient à créer, sans texte, une condition supplémentaire pour accéder à l'avancement : avoir fait au préalable un certain nombre de postes. Autre exemple : aujourd'hui, l'administration n'est habituellement pas tenue par ses promesses et peut donc toujours changer d'avis. Mais dans une logique contractuelle, il en ira autrement, et l'administration ne pourra plus revenir sur sa parole ; cela commence déjà à poser un certain nombre de problèmes.

M. POCHARD : Il nous est demandé d'expertiser plus avant quelque chose qui ne l'est pas suffisamment. Ce que je peux dire, c'est que c'est une très bonne illustration de la séparation du grade et de l'emploi. Si vous donnez plus de place à l'emploi, comment faire du côté du grade ? Nous sommes d'accord sur cette question. Simplement, cela veut peut-être dire qu'il faut revenir aux fondamentaux du droit de la fonction publique, qu'il faut aller chercher dans les statuts de 46-47. Mais je ne crois pas ; les vrais fondamentaux sont ceux qui ont conçu un régime spécifique aux fonctionnaires publics : donner aux fonctionnaires un « état » pour les protéger de l'arbitraire et du favoritisme. On le retrouve un peu dans la gestion. On voit où est l'essentiel, c'est le statut de la fonction publique dans le sens d'une situation juridiquement protégée donnée aux fonctionnaires. Il y a un gros travail

d'expertise et d'évolution mais toute réforme ou toute évolution suppose du temps.

J-P. WEISS : En écho à cette question, je précise que c'est tout récemment que dans la fonction publique nous acceptons de dissocier dans nos raisonnements la reconnaissance de la compétence de la reconnaissance de la performance. C'est pourtant banal. L'expression promotion au mérite est révélatrice. Quand on avait atteint les performances, on était promu. Cela veut dire qu'on était capable d'exercer des responsabilités extérieures. L'un va de pair avec l'autre. On peut être excellent dans une performance et ne pas être formé en matière de compétence. Or les deux sont confondus, et on est seulement en train d'apprendre à les dissocier. Très concrètement, la chose la plus importante à faire pour nous préparer à ces changements, c'est de moduler les primes pour permettre de reconnaître les performances ; sinon, tout le reste sera très théorique.

INTERVENTION DE MARIE-CLAUDE KERVELLA

■ Secrétaire générale de l'Union des fédérations des fonctions publiques et assimilées (UFFA) de la CFDT

Je précise tout de suite que je ne vais pas parler au nom de l'ensemble des organisations syndicales, mais seulement au nom de la CFDT. Dans un premier temps, je dirai comment nous abordons, en tant qu'organisation syndicale, la question de la modernisation ; j'indiquerai ensuite les leviers que l'on peut envisager d'actionner pour moderniser l'administration.

Au préalable, je ferai trois remarques, en évoquant trois thèmes récurrents qui nous irritent un peu.

Le premier est la stigmatisation des organisations syndicales, qui seraient responsables de l'impossibilité de mener à bien une réforme. Je pense que cette idée est fautive, qu'on peut réformer, et je vais vous donner ma vision des choses par la suite. Le second est l'incantation autour du thème de « la modernisation », qui passe sous silence les évolutions considérables qui ont affecté l'administration. Celle-ci n'est pas un dinosaure ; elle est performante, et ses agents, motivés et compétents, ont envie de faire bouger les choses ; moderniser pour moderniser est un non-sens. La troisième idée, très répandue, est qu'il faut transposer dans le secteur public les méthodes de management du privé, afin de faire évoluer l'administration. D'abord je doute qu'il soit judicieux de transposer un modèle préétabli, tel quel... Nous pouvons, certes, nous inspirer des expériences du privé, et même « en faire notre miel », mais pour construire nos propres méthodes.

A présent, venons-en à la réforme proprement dite. La réforme se fera nécessairement avec les agents, et avec un projet ferme également.

Tout d'abord, il faut réformer avec les agents. En fait, la réforme passe par trois grandes phases : la première correspond à une étape de « diagnostic partagé » ; elle consiste à associer le plus en amont possible les agents à la réflexion sur la réforme. L'objectif est de se mettre d'accord sur un « état des lieux », pour pouvoir aller plus loin dans le processus de réforme. Dès qu'on veut changer une organisation, on remet en question cette dernière, et c'est en ce sens que toute réforme est déstabilisante, parce qu'elle oblige à changer les habitudes de travail, et parce qu'on a le sentiment d'avoir mal fait auparavant. Cette remise en cause est difficile à vivre. L'objectif est de la rendre féconde, en montrant aux agents qu'il ne s'agit pas de stigmatiser leur travail, mais de proposer une amélioration globale du système.

La deuxième phase est le moment de la décision politique. Pour nous, à la CFDT, ce n'est pas aux organisations syndicales de fonctionnaires de prendre la décision d'une réforme. Nous pensons qu'à un moment donné, les politiques doivent prendre leurs responsabilités, et décider d'engager la réforme. Ce rôle n'est pas, selon nous, celui des organisations syndicales, qui interviennent dans la concertation, en amont, ainsi que lors de la troisième phase du processus.

En effet, ce troisième moment correspond au dialogue social, inhérent à la mise en œuvre de la réforme ; là nous retrouvons toute notre légitimité, en étant associés à la décision – car comme je l'ai déjà dit, il est impératif que la réforme se fasse avec les agents. En ce sens, il est important que ces derniers soient convaincus qu'ils vont gagner quelque chose dans la réforme engagée.

L'aspect financier n'est pas à négliger, même si l'argent n'est sans doute pas le principal – en tout cas ce n'est pas l'unique – moteur dans la vie professionnelle. Dans toutes les enquêtes que nous menons auprès de nos adhérents, y compris les fonctionnaires, le désir d'un traitement financier équitable, dans la transparence, ressort nettement ; l'idéal étant d'avoir aussi une part variable de la rémunération, négociable. Le souhait d'un cadre défini clairement, négocié en commun, va de pair avec un rejet de l'aléatoire.

A côté de ces aspects financiers, on constate de fortes aspirations à l'amélioration des conditions de travail. En effet l'accent est mis sur l'importance de la formation, de l'adéquation entre son poste et ses aspirations, des perspectives de carrières tout au long du parcours professionnel. Je crois que chaque réforme doit être une opportunité d'évoluer pour chaque agent.

J'ai évoqué la nécessité d'avoir un projet politique, débattu, affiché. Les organisations syndicales confédérées ont leur rôle à jouer, dans cette concertation nécessaire autour du projet gouvernemental. Elles doivent être consultées à un moment ou à un autre, car elles représentent l'ensemble de la population. Puis le pays doit se prononcer sur le type de service public qu'il souhaite, et c'est au Parlement de prendre ses responsabilités, d'en débattre.

L'enjeu est bien réel, car le degré d'adhésion à la réforme dépend étroitement de la qualité de la présentation du projet ; cela se vérifie avec l'actuel projet de régionalisation, trop centré sur les objectifs économiques, alors que ceux qui concernent l'amélioration du service public n'ont pas assez de visibilité. Or sur un projet comme celui-là, il est essentiel de définir le service public souhaité, ainsi que les moyens mis en œuvre pour l'améliorer ; il est également nécessaire de procéder à une répartition des rôles entre l'Etat et les collectivités territoriales, pour établir clairement « qui fait quoi ». Il est temps que les organisations syndicales participent à la définition de ce projet de décentralisation ; j'ajoute qu'à la CFDT, nous sommes globalement favorables à ce dernier.

Un autre point essentiel est d'aller au bout des réformes. On ne peut plus mettre en œuvre une nouvelle réforme tant que la précédente n'a pas été achevée. Ce phénomène de reculade entraîne une perte de crédibilité, puisqu'on sait qu'une réforme amorcée n'arrivera de toute façon pas à maturité. Il faut prendre le temps de laisser la réforme produire ses effets, puis de l'évaluer, avant d'en engager une nouvelle. Si on respectait cette durée, je crois que l'on rencontrerait beaucoup moins de difficultés dans le processus de réforme.

Pour conclure, je dirai que deux opportunités se présentent à nous, et plusieurs défis également.

Le renouvellement démographique rend opportun un certain nombre de réformes dans l'administration. D'autre part, il y a la LOLF, qui, pour peu qu'elle soit mise en œuvre correctement, pourrait être l'occasion non seulement de développer mais de véritablement moderniser notre pratique du dialogue social.

Les deux premiers défis à relever concernent l'évolution du statut, et le changement des règles du jeu dans le dialogue social. Le système de corps politisés doit céder la place à une gestion beaucoup plus fluide, permettant la mobilité des agents, regroupés par catégorie. Le statut particulier de la Fonction publique n'a pas vocation à être supprimé, bien au contraire ; mais nous pensons que pour le sauver, il faut le faire évoluer. Enfin l'évolution des règles du jeu implique que l'on responsabilise les deux parties du dialogue social, le gouvernement d'un côté, et les organisations syndicales de l'autre. Instaurer une véritable représentativité des organisations syndicales, réduire le corporatisme, sont deux voies dans lesquelles il semble impératif de s'engager.

Enfin, l'introduction du contractuel dans la Fonction publique est une nécessité. Le thème du contractuel dans la Fonction publique recouvre des notions différentes, qu'il convient de distinguer. La notion d'emploi d'agents contractuels n'est pas le cœur de mon propos aujourd'hui. Je me permets toutefois de préciser que pour nous, l'idée d'employer des contractuels n'est pas à proscrire absolument, à condition qu'il s'agisse d'un recours limité, qui ne devienne pas la norme, et que l'administration s'engage à procurer aux agents concernés des conditions de reclassement au moins égales à celles qu'ils auraient, s'ils étaient dans le privé – ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Ces conditions de reclassement requièrent donc un engagement entre l'administration et le fonctionnaire engagé pour une mission à durée déterminée. Il y a aussi le cas des missions qui vont devenir permanentes ; l'administration doit les faire remplir par des fonctionnaires titulaires.

La notion de contractuel, sur laquelle je souhaite insister, est plus large ; elle englobe l'organisation du travail, les rémunérations (salaires et rémunérations complémentaires), la formation. Les contrats passés entre le gouvernement et les organisations syndicales doivent reposer sur un véritable engagement, sur l'idée que les deux partis sont redevables. Or actuellement, quand on signe un accord avec un ministre, en pratique, ce dernier met en œuvre ce qui

lui plaît... Le contrat concerne aussi les fonctionnaires et l'administration, lorsque celle-ci leur confie des missions précises. Cela rejoint ce que je disais précédemment, au sujet des CDD : l'administration doit s'engager au reclassement de l'individu, une fois la mission accomplie. Actuellement, lorsqu'il y a un engagement verbal entre un fonctionnaire et son supérieur hiérarchique, concernant par exemple une réinsertion dans un corps ou l'obtention d'un autre poste, aucun recours n'est prévu au cas où, ce supérieur hiérarchique parti, son successeur refuserait de reprendre à son compte l'engagement contracté vis-à-vis du fonctionnaire...

INTERVENTION DE BERNARD BRUNHES

■ Président de Bernhard Bernard Brunhes Consultants

Je voudrais d'abord mettre le doigt sur un certain nombre de points qui ont été abordés cet après-midi, puis donner quelques idées sur la manière de conduire la réforme.

Deux choses m'ont gêné dans les propos tenus par les orateurs qui m'ont précédé à la tribune. Tout d'abord, M. Pochard est très pessimiste, ce qui m'ennuie réellement, car c'est le meilleur connaisseur du sujet que nous abordons aujourd'hui. De même, j'ai été perturbé par la prudence conseillée par M. Soubie, qui préconise une réforme discrète ; pour ma part je pense au contraire qu'il faut une grande réforme.

Vouloir une grande réforme ne signifie pas qu'il faut tout réformer d'un coup, mais qu'il faut avoir une vision très claire des objectifs et redéfinir les fonctions régaliennes de l'Etat en les distinguant des activités non régaliennes. De fait si le statut se justifie complètement dans les fonctions régaliennes de l'Etat, il se justifie moins dans celles qui ne le sont pas, ce qui implique des situations différentes pour les fonctionnaires concernés.

Il s'agit aussi de clarifier ce que l'Etat fait bien et ce qu'il ne fait pas bien pour, dans un deuxième temps, abandonner les domaines dans lesquels l'Etat n'a pas, de toute évidence, d'avantage comparatif. Les processus de décentralisation, de déconcentration, de délégation, répondent à un souci d'efficience nécessaire ; il est donc important d'engager un débat démocratique pour d'une part, définir les enjeux, d'autre part décider quels doivent être les postes concernés ; or un tel débat démocratique n'a pas eu lieu.

Prenez la décentralisation, telle qu'elle est menée par le gouvernement actuel : une catégorie de fonctionnaires est visée, alors qu'on aurait dû replacer ces mesures de décentralisation dans un débat plus large, en posant la question de la gestion de certaines compétences – à préciser – au niveau des régions et des départements. C'est pour cela qu'il faut se placer dans un cadre de grande réforme, même si elle doit être étalée sur des années et des années ; sinon « ça bloque », comme l'histoire récente vient de le montrer...

Je ferai encore une remarque sur la manière d'amener la réforme ; plusieurs personnes ont fait remarquer à juste titre que l'adhésion des agents concernés par la réforme – les personnels – était une condition essentielle de la réussite de cette dernière. Or pour obtenir cette adhésion, je pense que certaines stratégies s'imposent ; en premier lieu, il faut tenir compte du fait que les fonctionnaires tiennent aux valeurs du service public ; je dirai même qu'elles font sens pour eux, ce qui signifie que le secteur public a un avantage considérable par rapport aux entreprises privées – quand bien même cette valeur du service public est parfois dévoyée, servant de cache-sexe pour des corporatismes. Ainsi, il me semble plus habile d'insister sur le rôle du service public, dans la présentation des mesures de réforme, que de mettre en avant l'argument des économies financières en guise de justification.

Prenez l'échec de la réforme de Bercy, parfait exemple de mauvaise communication : on dit aux fonctionnaires de la direction générale des Impôts et de la Comptabilité publique qu'il faut réformer parce qu'ils coûtent trop cher ; ce faisant, on insiste d'abord sur le fait que l'on va réduire le nombre de fonctionnaires. Mais on n'attrape pas des mouches avec du vinaigre. Il aurait été préférable de valoriser une autre facette de ces projets de réforme, bien plus intéressante et positive : il s'agissait de l'amélioration de la qualité du service public, grâce par exemple au rapprochement entre des services déconcentrés de l'assiette et du recouvrement, et ceci fondamentalement dans l'intérêt du contribuable. Malheureusement, ce n'est pas cet aspect-là des choses que l'on a mis en avant. Je reviendrai plus tard sur l'importance de la communication au fondement de toute réforme.

La troisième critique que je souhaite faire concerne l'usage abusif du mot « taylorien » dans les descriptions de l'administration. Elle n'est pas tellement taylorienne, cette administration, elle est bureaucratique, au sens où l'entendent les sociologues ; cela signifie qu'elle est caractérisée par un gouverne-

ment fondé sur les procédures, et non sur les projets. D'autre part, il y a l'idée que la règle prime sur la stratégie. Corriger ce fonctionnement bureaucratique implique de se rapprocher du modèle du privé.

J'entends bien qu'on ne peut pas transposer purement et simplement dans le public le management du privé ; toutefois, reconnaissons qu'il y a quelque chose qui fonctionne très bien dans le privé, à savoir le principe de la *Business Unit* : le responsable (le manager, le directeur d'usine, le chef de service, le directeur de magasin...) a à la fois la responsabilité du management opérationnel et celle de la gestion des ressources humaines. Tant que l'on aura un système bipolaire, avec d'un côté, en amont, la gestion centralisée des ressources (financières et humaines) et de l'autre en aval un responsable local chargé du management opérationnel qui n'a pas la maîtrise des ressources à sa disposition, on sera inefficace. Sur ce point, l'administration a donc tout intérêt à s'inspirer du privé, et à procéder à un changement structurel substantiel ; cela pose à l'évidence des difficultés bien réelles, mais il est urgent de passer du système bureaucratique actuel à un gouvernement moderne par le projet, par la stratégie.

Se pose alors une question centrale : qui va définir la stratégie ? En France, c'est le ministre qui dessine la stratégie ; or la gestion interne du Ministère sur le long terme intéresse rarement le ministre. Et surtout celui-ci dure peu par rapport à la durée qu'exige un processus de changement. Ce point invite à réfléchir sur un aspect important de la réforme de l'administration à envisager. A côté de la réforme du personnel, je pense en effet qu'il serait souhaitable de distinguer le rôle métier du ministre de celui du responsable de l'administration, de créer des postes de patrons des grands départements ministériels, qui ne changeraient pas à chaque alternance. Les pays qui sont le mieux parvenus à réformer sont ceux qui ont mis en œuvre une organisation de ce type.

Je voudrais à présent insister sur quelques règles que l'on a plus de mal à adopter dans l'administration que dans le privé. En premier lieu, il est important de veiller à ce que la méthode de changement soit en phase avec le résultat voulu ; ainsi, si le but est de donner des responsabilités aux cadres locaux, il faut en faire les acteurs du changement ; si ce dernier est décidé d'en haut, il est voué à l'échec. Pour qu'une réforme passe, il faut qu'elle soit jugée « gagnant-gagnant ». Il faut un budget. Il faut la durée et

donc un calendrier réaliste : les réformes qui marchent sont longues, elles s'étalent sur deux, trois, voire quatre ans... Il faut respecter le rythme de la réforme, qui à chacune de ses étapes comprend trois phases bien distinctes : d'abord on prépare les gens, on discute, on négocie ; puis il y a la phase qui correspond à la prise de décision ; s'ensuit l'étape au cours de laquelle on digère les décisions prises. Bref, il faut un calendrier de la réforme. Ce respect de la temporalité spécifique de la réforme est impératif car il conditionne la réussite de celle-ci. L'échec de la réforme Juppé, en 1995, en est une bonne illustration : les experts interrogés sur la réforme pensaient qu'elle était bonne ; mais, de façon réaliste, il aurait fallu l'étaler sur environ deux ans pour qu'elle soit viable. C'était trop aux yeux des politiques. Résultat : on a précipité les choses avec, à la clé, l'échec partiel d'une réforme pourtant excellente dans son principe.

Outre ces trois ingrédients essentiels que sont la participation, l'argent et le temps, il est important d'avoir recours à une phase d'expérimentation dans la mise en œuvre de la réforme ; un protocole expérimental, puis un suivi sérieux de l'expérimentation, enfin une évaluation rigoureuse des résultats obtenus, doivent avoir lieu au sein des « zones pilotes ».

Il y a encore une dizaine d'années, l'idée de « bulles expérimentales » était rejetée, au nom du principe de l'égalité des citoyens ; c'est ainsi que des décisions du Conseil d'Etat étaient allées à l'encontre des projets d'expérimentation. Pourtant, dans notre pays où l'administration pèse un poids si considérable, il est vain de vouloir réformer d'un coup l'ensemble de l'administration.

Je voudrais aussi aborder le problème de la communication, car je pense qu'il y a à la base de toute réforme un réel besoin de communication, d'explication, de recherche de l'adhésion. Il est important que les dirigeants exposent clairement aux personnels le projet de réforme, les méthodes envisagées, et il est non moins essentiel que les directeurs se montrent attentifs à leurs réactions. On a trop tendance à négliger les grands canaux de communication. Tout d'abord, il est bien évidemment crucial que la hiérarchie, étant donnée sa position, soit convaincue par le projet de réforme, puisqu'elle doit convaincre le personnel ; et je ne vois pas comment un cadre qui n'est pas lui-même convaincu pourrait être convaincant. Il

arrive pourtant que la hiérarchie ne soit pas « mise dans le coup », ce qui constitue une grave erreur stratégique...

Le deuxième maillon stratégique est la négociation syndicale. Tous les pays qui ont réussi une réforme de l'administration étaient dotés d'organisations syndicales suffisamment unies pour qu'elles constituent une force de contestation et de négociation face aux dirigeants ; or en France, règne la division entre les organisations syndicales, rarement en état de se mettre d'accord sur une position commune (si on a la CGT, on n'a pas la CFDT ; si on a FO, on n'a pas la CFTC ; etc.). La division syndicale court-circuite toute négociation ; il vaut mieux des syndicats parvenus à un consensus, et donc fermes sur ce qu'ils exigent, même si cela crée une situation extrêmement conflictuelle avec les dirigeants, qu'une absence de négociation.

Le troisième levier, complémentaire des deux précédents, est celui de la communication interne. Elle est toutefois secondaire, car les documents de communication interne suscitent en général le scepticisme des fonctionnaires, si bien que pour faire passer l'information, ils sont plutôt moins efficaces que le canal hiérarchique ou que le canal syndical. La communication interne sert à fixer les choses, à les resituer, à identifier dans les informations qui passent par les autres canaux celles qui sont officielles et assurées.

Le quatrième outil, le plus précieux sans doute, est la communication externe, car le fonctionnaire, tout comme le salarié moyen, a tendance à accorder plus de crédit aux grands médias qu'aux bulletins internes ; d'où l'importance de travailler avec la presse comme avec les élus. Il est essentiel de ne pas communiquer seulement de façon interne à l'administration, car nous sommes dans un système démocratique, et le consommateur (le terme est générique ; il peut s'agir du client, de l'utilisateur, de l'administré) doit « être dans le coup ». Cela signifie non seulement qu'il doit être informé, mais aussi qu'il faut prendre les gens « dans le sens du poil ».

En ce sens, la réforme faite par le ministère suédois des Finances, il y a quinze ans, me semble être un beau modèle de communication ; en effet, il s'agissait de transformer l'équivalent suédois de notre direction générale des Impôts en une structure fédérale (avec des agences locales, et une agence fédérale). La première chose qui a été faite a été de remplacer le terme « contribuable » par le mot « consommateur » ou « client ». Cette évolution est très signifi-

LA FONCTION PUBLIQUE À L'HEURE DE LA PERFORMANCE

cative ; l'image de l'inspecteur des Impôts – ou de l'inspecteur du Trésor – est remaniée : il n'est plus chargé de prendre votre argent, mais il est là pour vous aider à faire votre devoir civique ; selon cette logique nouvelle, il n'est plus tant recouvreur des impôts, que serviteur public, au sens plein du terme.

CONCLUSION

PAR

JEAN-PAUL DELEVOYE

**MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE,
DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

CONCLUSION DE JEAN-PAUL DELEVOYE

■ **Ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire**

Le management consiste en un partage du pouvoir et des connaissances. La circulation de l'information au sein de la hiérarchie répond à un besoin de co-responsabilisation. Dès lors, le pouvoir n'est plus évalué sur la base de son seul discours, il est soumis à une obligation de résultat. C'est pourquoi toute complaisance doit être écartée du système de promotion. Celui-ci ne doit pas se fonder sur la seule ancienneté mais aussi sur les résultats obtenus. Par ailleurs, il n'est pas concevable d'opposer au sein de toute structure, entrepreneuriale, familiale, associative ou administrative, deux types de motivations : d'une part, une hiérarchie trop soucieuse d'avancement et qui refuse la conflictualité, de l'autre, des agents soumis au devoir de satisfaire l'usager. La réussite de la hiérarchie et, bien au-delà, du service passe par la mobilisation de chacun.

- **Il existe deux critères complémentaires de la gestion des ressources humaines : la performance et le partage des valeurs**

Il faut distinguer les notions de performance et de compétence. L'une n'implique pas l'autre : des agents peuvent être fort compétents et ignorer toute logique de performance. Voilà un vrai défi pour la gestion des ressources humaines.

J'avais été très frappé par le débat autour de l'accident de la Classe A. Le patron de Mercedes m'avait confié à l'époque que, lorsque l'on est manager, deux qualités sont à observer chez un collaborateur : le partage des valeurs de l'entreprise et les résultats.

Il distinguait ainsi trois profils différents :

– celui des collaborateurs qui partagent les valeurs de l'entreprise et sont extrêmement performants. Leur promotion est assurée.

– ceux qui partagent ces valeurs mais ne sont pas performants. La responsabilité en revient au management car ces employés ne sont pas au poste qui leur convient. De la même manière, au sein de l'administration, si un agent partage les valeurs du service public mais n'est pas fait pour le métier, il est difficile à affecter. Pour éviter que cet homme ou cette femme ne soit broyé par le système, ne peut-on imaginer une gestion des ressources humaines intégrant la mobilité et évitant que, lorsque l'agent ne donne pas entière satisfaction à un endroit, le problème ne soit déplacé sans régler la situation de l'individu ?

– enfin, le troisième type de collaborateur correspond à ceux qui enregistrent d'excellents résultats mais ne partagent pas les valeurs de l'entreprise. Le patron de Mercedes m'avait rapporté que le directeur financier avait imposé à la direction technique la sortie de la Classe A avant que les garanties de fiabilité ne soient données. En abandonnant le champ des valeurs de l'entreprise, le résultat fut celui que vous connaissez.

Le même problème se pose à nous, dans la fonction publique. En toute objectivité, certains agents ne partagent pas les valeurs du service public. Je reste personnellement convaincu que l'efficacité d'un pays passe par la performance de ses services publics, c'est pourquoi je les défends avec vigueur. Le choc du 21 avril nous a montré combien la légitimité derrière laquelle on s'abritait était fragile, précisément par manque d'efficacité. J'entends donc les arguments avancés ici par certains orateurs mais permettez-moi de nuancer plusieurs conclusions. L'idée selon laquelle, en aucun cas, le service public ne peut être contesté génère des difficultés. Notre vigilance doit s'exercer tout particulièrement sur ce point ; le terrain de la gestion des ressources humaines doit être pleinement investi. Il est indispensable de

faire confiance aux fonctionnaires et à leur volonté de contribuer, en temps qu'acteurs, à la réussite du service public. La mise en cause du Trésor, dans sa gestion des fonds européens, et son éventuelle concurrence avec la Caisse des dépôts, a été un puissant facteur de mobilisation de ses équipes : en trois mois, les agents du Trésor sont devenus plus efficaces que ceux de la Caisse des dépôts. Une certaine culture de l'impunité se rencontre trop souvent et, parallèlement, la notion de performance a été évacuée. Il nous faut y remédier.

• Nous devons aller vers une gestion des ressources humaines plus responsable

La problématique du management se résume en une interrogation : les missions et les procédures sont-elles pertinentes ? La France a besoin d'outils de régulation sociale, politique et syndicale suffisamment puissants pour provoquer la réflexion sur la réforme. Le système de notation des fonctionnaires doit, par exemple, être plus performant, les outils d'évaluation, plus transparents. Il nous faut entrer dans une culture de la franchise, de la responsabilité et de la motivation. L'administration doit favoriser l'accès au concours, l'ambition personnelle de ses agents et une plus grande compatibilité entre vie professionnelle et vie privée. Au sein de certaines administrations, les agents ne se sentent pas toujours soutenus ou encouragés et subissent, en quelque sorte, leur carrière.

Aujourd'hui, les structures de management ne sont plus pyramidales. Dans les structures administratives, stratégie et exécution se concilient au niveau du pouvoir central or la responsabilité doit être engagée à tous les niveaux. De profonds changements culturels doivent intervenir : structure par structure, des contrats d'objectifs doivent être établis et une évaluation permanente des méthodes être menée. Le manager (ou l'entraîneur) doit savoir mobiliser les talents et les compétences. Pour maîtriser un avenir que nous aurons dessiné nous-mêmes, nos administrations doivent épouser le temps moderne. Dans un esprit de performance, l'administration publique au service d'une économie de marché est un gage de réussite collective.

Si dans l'administration les meilleurs partent vers d'autres sphères, on verra s'instaurer une paupérisation de la fonction publique, qui affaiblira le pays.

Il reste à savoir comment attirer les compétences dont on a besoin. Les nouvelles générations ont d'autres aspirations que les nôtres (garanties de carrière, de promotion, de statut). Elles veulent être heureuses dans leur profession. Les fonctions qui peuvent paraître mineures (fonctions d'accueil, par exemple) sont à mettre en valeur. La formation continue offre l'occasion d'un réajustement en cours de carrière. Je ne crois pas à la cogestion et au partage des pouvoirs. Certes, le décideur doit être en mesure de motiver ses choix mais les discussions avec les syndicats ne sont pas un moment de partage du pouvoir de l'administration. Les organisations syndicales, au même titre que les partis politiques, ne sont pas des prestataires de service.

Les services du ministère et les organisations syndicales ont ouvert un chantier portant sur la gestion des ressources humaines. Dans une économie de services, la réponse administrative à l'utilisateur simplifie la démarche mais elle ne simplifie pas pour autant le traitement du dossier. Le contentieux juridique s'étoffant, les textes et les réponses techniques à apporter doivent prendre en compte toutes les données d'un monde plus complexe. Il est essentiel de traiter ce dossier conformément aux attentes de nos concitoyens (rapidité, fiabilité, sécurité juridique). Deux objectifs majeurs sont à atteindre : l'égalité des citoyens devant l'administration et une répartition équitable de « l'offre administrative » sur l'ensemble du territoire. Un vrai problème de mobilité se pose aujourd'hui. Les changements de carrière doivent prendre en compte un faisceau de facteurs (primes, conditions de travail). L'objectif de carrière ne peut prévaloir sur l'objectif du service. Or stratégies personnelles et réorientation de la structure sont bien souvent contradictoires.

• La fonction publique du XXI^e siècle reposera sur une culture de la performance

Dans l'administration publique, prévaut bien souvent la conviction que le problème doit s'adapter à la structure, plutôt que le contraire. Au début de mon premier mandat de maire, j'ai négocié avec les organisations syndicales un accord aux conséquences inattendues. Dans des services municipaux, en examinant les appels d'offre, nous avons dégagé des millions d'économies

(en francs), que j'espérais affecter à l'amélioration des conditions de travail. Le directeur départemental de la DDASS, après m'avoir félicité de ma bonne gestion, a supprimé l'enveloppe l'année suivante. La performance doit donc s'inscrire dans un mouvement d'ensemble, avec la participation de tous les agents, de tous les acteurs. Seul un partage des enjeux, des objectifs et des responsabilités mène à la performance globale.

Prenons l'exemple de la gestion patrimoniale. Un maire doit faire bon usage des fonds dont il dispose et entretenir le patrimoine public dont il a la charge. La gestion publique ne peut s'effectuer au regard des seules considérations de court terme en engageant des dépenses superficielles. Au niveau de l'Etat, il n'existe pas d'authentique gestion patrimoniale. A mon arrivée au ministère, j'ai souhaité connaître avec précision le budget dont je disposais, en pure perte. La comptabilité analytique, la notion de retour d'investissement ne sont pas présentes. La gestion budgétaire doit donc intégrer les notions de pluri-annualité, de contrat d'objectifs, d'évaluation, de culture du risque. Jusqu'où un fonctionnaire peut-il accepter des risques sans être sanctionné ? La demande de transparence se fait également sentir dans la gestion des diverses administrations. Il est urgent d'y répondre pour réconcilier les services publics avec l'opinion. Il est indispensable que le contribuable puisse, par exemple, connaître ses interlocuteurs : les organigrammes doivent être détaillés et accessibles.

L'efficacité de toute structure humaine s'inscrit dans une logique d'épanouissement par l'amélioration des conditions de travail. Il s'agit de résoudre l'équation suivante : comment, à moyens identiques, favoriser l'épanouissement du personnel tout en augmentant l'efficacité du service ? Cette mécanique passe par un changement des comportements. Je dois vous avouer avoir réalisé une opération qui, aujourd'hui, *a priori*, n'est plus légale. Dans ma mairie, une année, je ne disposais plus de fonds pour rembourser nos emprunts et mon personnel est venu me voir pour obtenir son treizième mois. Je lui ai alors proposé de reverser sur le compte d'une association de gestion du personnel une part des économies de fonctionnement réalisées. Le treizième mois a été payé. Tout le monde était gagnant : la mairie, le contribuable, le fonctionnaire. Je crois fondamentalement à ce type de contrats de performance, administration par administration, service par service, qui contribuent en retour à l'amélioration des conditions de travail.

De nos jours, le pouvoir de l'administration n'est pas de dire non. Son rôle consiste à contribuer au développement économique, à la cohésion sociale, aux orientations du pays. Cela appelle soutien, considération et respect de la part de la hiérarchie, mais aussi un certain nombre d'exigences en termes d'investissement, de formation, de résultats à concilier avec l'amélioration des conditions de travail. A considérer les problèmes de santé ou de pollution, nos économies ont à l'évidence besoin d'un service public de qualité. Il doit être adapté aux missions, pouvoir se remettre en cause, intérioriser les données nouvelles d'un monde en permanente évolution. Nos intelligences et nos compétences sont capables et doivent anticiper le mouvement.

Questions – Réponses

Y. CANNAC : *Je voudrais revenir aux conditions de la mise en œuvre de la loi organique et de la philosophie de performance que celle-ci implique. Cette loi ne peut réellement être mise en œuvre que s'il y a un vrai management responsable, c'est-à-dire si les directeurs, qui ont sous leurs ordres des effectifs importants et des centaines de millions d'euros, ont la possibilité de gérer réellement leurs ressources humaines au lieu d'être obligés de s'en remettre à un collègue. Est-ce qu'il ne faut pas à un moment donné rétablir l'unité de la responsabilité opérationnelle, financière et de gestion des ressources humaines ?*

J-P. DELEVOYE : Sur le principe, je suis d'accord avec vous. Il nous faut néanmoins relier cette question à celle de l'unité de la fonction publique. L'idéal consisterait à ce que chaque ministre soit responsable de ses ressources humaines, son directeur de l'administration générale devant gérer la totalité des fonctionnaires du ministère (avec affectation d'une masse budgétaire correspondant aux dépenses de formation initiale, formation continue, retraites). Pouvoir politique et gestion des ressources humaines ne se confondent pas. Le premier doit veiller à la stratégie, à la définition des projets, le second implique une importante mobilisation des ressources humaines.

Y. CANNAC : *Mais est-il vraiment possible de faire coexister le gestionnaire des ressources humaines et le directeur opérationnel ? Ne vaudrait-il pas mieux que celui-ci soit réellement le patron ?*

J-P. DELEVOYE : Le directeur opérationnel est bien le patron, à ceci près qu'il est assisté d'un directeur budgétaire, d'un directeur des ressources humaines, etc. Le directeur d'administration et le politique n'ont pas vocation, selon moi, à travailler avec lui. Une délimitation claire des pouvoirs respectifs de l'administration et du politique est nécessaire.

ANNEXE

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

Président :

Yves Cannac, membre du Conseil Economique et Social, président d'honneur de l'Institut de l'entreprise.

Rapporteurs :

François Kruger

Henri Prévost

Membres :

Jean-Pierre Boisivon, délégué général de l'Institut de l'entreprise

Michel Bouvier, professeur à Paris I Panthéon Sorbonne, directeur de la *Revue française de Finances publiques*, président du Groupement Européen de Recherches sur les Finances Publiques (GERFIP)

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

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

Pascal de Jenlis, président de Hameur et Cie

Jean-Damien Pô, directeur des études de l'Institut de l'entreprise

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

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

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'Equipement, ancien président du Comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations