

Une révolution peut en cacher une autre

La LOLF et la gestion de la fonction publique

La loi organique du 1^{er} août 2001 n'est pas une réforme budgétaire : c'est une révolution de la gestion publique dans son ensemble. Si l'on en croit l'expérience internationale, ce n'est que dans une dizaine d'années que nous en prendrons toute la mesure, qui dépendra évidemment en partie de la qualité du travail d'élaboration des programmes et des indicateurs de résultats et de l'autonomie réelle qui sera, in fine, laissée aux gestionnaires. Mais ce qui lui donne son caractère de révolution est déjà à l'œuvre et résulte de la modification radicale des règles du jeu qui, dans le système administratif, conditionnent le comportement des acteurs.

Cette modification radicale, c'est celle qui fait porter la responsabilité des gestionnaires, non sur le respect de la règle et de la norme, mais sur l'obtention des résultats attendus de leur action : facteur de motivation, mais aussi de tension, elle va les conduire à réclamer les moyens qui leur manquent encore pour obtenir ces résultats.

Fonction publique de carrière, fonction publique d'emplois : vraies et fausses distinctions

Certes, la LOLF organise cette autonomie et sa logique porte en elle un relâchement significatif des contrôles qui pèsent sur les gestionnaires en matière d'exécution de la dépense, grâce à la globalisation des crédits des programmes. Mais les choix d'un gestionnaire ne se limitent pas à des variations dans l'affecta-

Anne-Marie Leroy est conseiller d'Etat. Jusqu'en 2001, elle a fait partie du cabinet de Lionel Jospin, comme conseillère pour la réforme de l'Etat et la fonction publique : elle a participé activement à l'élaboration de la Loi organique relative aux lois de finances.

tion des ressources financières, à des arbitrages entre investissement, fonctionnement ou subvention. Ils portent aussi, et souvent principalement, sur la gestion de ses ressources humaines, qu'il s'agisse de changements d'affectation, de motivation des équipes, ou du choix des agents qui contribueront le plus efficacement à l'obtention des résultats demandés. Or, en ce domaine, la LOLF n'apporte qu'une réponse partielle. Il est à parier que sa mise en œuvre verra, à partir de 2006, la montée de la revendication, de la part des gestionnaires de programmes, d'une autonomie accrue de manière significative en matière de gestion individuelle des agents.

Or, cette revendication est de nature à faire naître un questionnement fondamental de notre système de fonction publique, sur lequel il est grand temps que nous ayons enfin un débat dépassionné, en sachant que nous serons, de tous les pays développés, quasiment le dernier à l'aborder, puisque presque tous nos voisins ont procédé à des réformes de fond de leurs fonctions publiques au cours de ces dernières années.

Il ne faut pas en déduire hâtivement que le système de fonction publique de carrière serait condamné, et que nous n'aurions d'autre perspective que celle d'une fonction publique d'emplois dans laquelle l'avenir professionnel des agents, voire leur garantie d'emploi, seraient subordonnés à l'arbitraire d'une hiérarchie souveraine.

Tout d'abord, la distinction entre fonction publique de carrière et fonction publique d'emplois est, on le sait, artificielle : dans toutes les grandes organisations, y compris les grandes entreprises privées, des éléments du système de la carrière existent, tout simplement parce qu'on ne motive pas le personnel, et qu'on ne le « fidélise » pas, sans lui offrir des perspectives. Ensuite, parce que dans aucun pays étranger on n'a perdu de vue la nécessité de conserver une fonction publique de qualité, dont l'indépendance à l'égard du pouvoir politique et le dévouement à l'intérêt général soient assurés, ce qui suppose le maintien des garanties fondamentales, sous le contrôle du juge. Enfin, parce que l'Etat employeur se doit de donner l'exemple, par exemple pour la promotion des femmes.

Vers une remise en cause du système des corps

La remise en cause qui est en germe dans la LOLF, c'est celle d'une fonction publique organisée en

une multiplicité de corps à statuts particuliers et à gestion centralisée.

Déjà, la réflexion sur la mise en œuvre concrète de la globalisation de la masse salariale, si l'on veut lui donner tout son sens avec, à terme, une pleine autonomie de décision des gestionnaires en matière de recrutement, entraîne un questionnement du système des corps. En effet, on ne saurait imaginer que le ministère des Finances accepte de renoncer aux contrôles a priori sur des décisions qui engagent les finances publiques pour plus de 40 ans, sans disposer de la part du ministère gestionnaire d'un plan de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC).

La plupart des ministères se sont déjà attelés à l'élaboration de ces plans, souhaités et réclamés d'ailleurs depuis des années dans le cadre de la réforme de l'Etat, mais sans grand succès tant

La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences ne se construit pas sur des corps statutaires, mais sur des filières de métiers, et la structure actuelle des corps des ministères ne correspond que rarement à celle des métiers qui y sont exercés.

que les incitations n'étaient pas en place. Or un plan de GPEEC ne se construit pas sur des corps statutaires, mais sur des filières de métiers, et la structure actuelle des corps des ministères ne correspond que rarement à celle des métiers qui y sont exercés : réfléchir aux besoins du ministère en termes de métiers, et traduire ensuite cette réflexion en termes de recrutements par corps, c'est une gageure qui risque dans bien des cas d'aboutir à une impasse. Impasse technique, mais aussi impasse en termes de dialogue social, puisque les organisations syndicales, structurées par corps, n'ont aucune raison d'accepter la logique d'un plan de GPEEC axé sur les métiers réels.

Les obstacles à la réforme

Mais au-delà de cet effet immédiat, la logique de la responsabilité des gestionnaires sur leurs résultats aura à mon avis des conséquences dans au moins trois domaines de la gestion de la fonction publique, et dans ces trois domaines on retrouve l'obstacle que constitue la structuration en corps.

Le premier domaine, c'est bien sûr celui de la gestion individuelle des agents. La demande prévisible d'une plus grande latitude de choix des agents d'un ser-

vice par le gestionnaire de ce service, qu'il s'agisse de les recruter ou de les attirer par mutation en fonction de profils de poste préalablement définis, comme celle d'une capacité de redéploiement en fonction des impératifs des programmes, de leurs priorités relatives, de leurs changements éventuels de nature ou de périmètre, est difficilement compatible avec un système de recrutement par concours nationaux aboutissant à des écoles où les premières affectations se décident en fonction du rang de classement, et avec des systèmes de mutation où les besoins du service ont depuis longtemps cédé la place à des barèmes impersonnels appliqués aux vœux des agents.

La demande prévisible d'une plus grande capacité à encourager et à remercier les agents, y compris celle de sanctionner les abus, n'est guère compatible

La demande prévisible d'une plus grande capacité à encourager et de remercier les agents, y compris celle de sanctionner les abus, n'est guère compatible avec un système de promotion et de discipline centralisé, dans lequel les décisions reviennent à des acteurs plus soucieux de gérer leurs relations et l'équilibre de leur rapport de forces que d'assurer la motivation et l'efficacité des équipes de terrain.

avec un système de promotion et de discipline centralisé, dans lequel les décisions reviennent à des acteurs, administratifs et syndicaux, plus soucieux de gérer leurs relations et l'équilibre de leur rapport de forces que d'assurer la motivation et l'efficacité des équipes de terrain.

Elle n'est guère compatible non plus avec un système indemnitare qui dépend de l'appartenance à un corps et non de la réalité des responsabilités exercées ou de la difficulté de la tâche, et qui ne laisse aucune place à la gratification en cas d'effort exceptionnel.

Or, la centralisation du système n'est pas un effet du hasard : elle résulte de l'éparpillement des corps, qui ne permet que rarement la mise en place de CAP¹ au niveau local, faute d'effectifs suffisants, ou, lorsque ces effectifs sont suffisants, de la résistance d'organisations syndicales catégorielles qui savent avoir un meilleur rapport de forces avec des interlocuteurs éloignés des réalités du terrain.

Il faudrait encore mentionner les choix redoutables qui se posent pour la mise en œuvre de la LOLF en matière de déconcentration : si la synthèse des pro-

1. Les Commissions administratives paritaires sont des instances consultées automatiquement ou de façon facultative, selon les cas, sur nombre de problèmes particuliers relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires : titularisation, promotions, mutations, notation, sanctions disciplinaires. Elles sont élues par corps, même si plusieurs niveaux de CAP peuvent exister pour un corps donné (niveau national et niveaux déconcentrés).

grammes au niveau local se fait dans un projet territorial de l'Etat, lui-même traduit en un contrat d'objectifs, quid des responsabilités des préfets en matière de gestion des ressources humaines des administrations déconcentrées ? De ce point de vue, le choix qui est privilégié à l'heure actuelle de fusionner dans le cadre d'un ministère les corps d'administration centrale et de services déconcentrés, au lieu d'une fusion transversale au niveau local, risque à terme de se révéler désastreux.

Une chance pour le dialogue social

Le deuxième domaine où la LOLF devrait avoir un impact, c'est celui du dialogue social. Impact positif, certes, comme on l'a vu avec la renaissance de ce dialogue dans les préfetures et aujourd'hui les services déconcentrés où ont été mises en place des expériences de globalisation des crédits : d'abord parce qu'on n'obtient pas la mobilisation des agents sur des objectifs de résultats si on ne leur a pas donné la possibilité de discuter, de critiquer ces objectifs, et au bout du compte de se les approprier ; ensuite parce que le dialogue est plus riche quand l'autonomie de gestion donne « du grain à moudre ».

Mais comment ne pas voir alors la faiblesse des CTP² actuels pour assurer ce dialogue ? Outre la lourdeur d'une composition paritaire dont l'utilité ne saute pas aux yeux, ils ne bénéficient pas tous, loin s'en faut, de la légitimité de l'élection. Or, quand ils ne sont pas élus, ils ne peuvent prétendre à une représentation de tous les agents, puisque les non titulaires, ces éternels oubliés de la fonction publique, ne participent pas, et pour cause, aux élections à des CAP organisées par corps. Enfin, les textes qui les organisent leur donnent un champ de compétence étroit qui n'a qu'un lointain rapport avec celui d'un comité d'entreprise.

On le voit, notre système privilégie l'organisation du dialogue social autour de la gestion individuelle des agents dans leur corps, et ne laisse qu'une place marginale à la participation des agents, quel que soit leur statut, à la vie du service. La LOLF nous conduira sans doute à donner dans la fonction publique une portée concrète au huitième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 : « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion

2. Les Comités techniques paritaires peuvent être constitués à différents niveaux de l'administration. Dans la fonction publique d'Etat, les représentants syndicaux qui y siègent sont désignés par leur organisation, les sièges étant répartis en fonction des voix obtenues dans les CAP des services considérés. Les CTP sont saisis, pour avis, de toutes les questions relatives à l'organisation du travail, la formation, l'hygiène, les critères de répartition des primes, les orientations et les moyens du service.

des entreprises ». Il suffit ici de rappeler que le diagnostic et les pistes d'une réforme nécessaire ont été tracés par le rapport Fournier³.

3. Pour plus de renseignements sur le rapport Fournier, voir notre numéro 405-406, note 2 p. 62. On peut aussi trouver le rapport sur le site suivant : lesrapports.ladocfrancaise.gouv.fr

Dernier domaine où le changement sera nécessaire : la gestion des cadres. Le point d'appui stratégique, et si l'on n'y prend garde le talon d'Achille d'une gestion par programmes orientée vers les résultats, ce sont les cadres supérieurs, ceux précisément qu'on « laisse gérer en les obligeant à gérer », ceux sur qui porte la responsabilité du succès ou de l'échec d'un programme.

Cadres supérieurs : les leçons de l'étranger

Dans tous les pays qui nous ont précédés dans cette réforme, la gestion de l'encadrement supérieur a été profondément rénovée au cours des dernières années⁴. La rénovation a porté sur tous les aspects de cette gestion : le recrutement, l'évaluation, la rémunération, le suivi de la carrière...

Or, il y a beaucoup de leçons à méditer, pour nous, dans ces réformes récentes.

Ce qui frappe en premier lieu, c'est la réunion de l'ensemble des cadres supérieurs en deux groupes, l'un constitué des cadres dirigeants, l'autre des cadres supérieurs qui ont vocation, à partir du milieu de carrière, à devenir dirigeants et à ce titre font l'objet d'une attention particulière en termes de recrutement, de suivi des parcours, de formation continue, d'identification des cadres à haut potentiel, etc.

Autre trait notable : des critères de sélection et d'évaluation privilégiant les capacités plutôt que les compétences techniques (créativité et aptitude à se projeter dans l'avenir, capacité à diriger et motiver une équipe, « leadership »).

Un recrutement transparent (publication systématique des postes) et ouvert à tous les candidats, issus du secteur public comme du secteur privé, parfois sans même de condition de diplôme.

La recherche d'une dépolitisation de l'encadrement supérieur : gestion centralisée de l'encadrement par une commission indépendante, recrutement et sélection faisant intervenir des professionnels utilisant des tests et des mises en situation avant de proposer une pré-sélection à l'autorité qui recrute.

Cinquième trait frappant : la centralisation de la gestion de l'encadrement supérieur, qui garantit l'ho-

4. Cf. sur ce point l'excellente étude réalisée en février 2003 par l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) : *Réformer l'encadrement supérieur : l'expérience de sept pays*. Rapport disponible sur le site du ministère des Finances : minefi.gouv.fr/ministere/institut/publications.htm

mogénéité des critères de sélection et la cohérence des parcours.

Des rémunérations fixées de manière centralisée, mais de manière à assurer la parité avec le secteur privé, et faisant une place à la réalité des responsabilités exercées et à la reconnaissance des résultats (les boni peuvent atteindre 15 à 30% du traitement).

Un recrutement avec garantie d'emploi, mais une affectation sur des emplois avec des contrats à durée déterminée assortis de la formulation d'objectifs de résultats, faisant l'objet d'une évaluation indépendante et sur critères précis en fin de contrat.

L'accent mis sur la déontologie, souvent codifiée, comme contrepartie à l'autonomie de gestion et à l'importance accordée aux résultats.

Reconnaissons que dans ce tableau la France a du mal à passer pour un exemple de modernité, avec ses corps multiples à gestion ministérielle (12 corps pour la seule ENA !), ses emplois à la discrétion du gouvernement recrutés principalement dans les cabinets ministériels, les carrières de ses cadres dépendant de réseaux divers ou gérées par des chefs de corps en fonction de logiques de territoires, ses écoles recrutant sur des concours à épreuves hautement académiques, l'absence de formation continue systématique, les primes liées à l'appartenance à tel corps ou tel ministère, et des statuts d'emplois qui organisent des chasses gardées.

*

Le propos de cet article était, on l'aura compris, de montrer que la structuration actuelle en corps à statuts particuliers de la fonction publique française ne sera pas compatible très longtemps avec la logique gestionnaire de la LOLF.

Pour autant, rien ne nous oblige à jeter le bébé avec l'eau du bain : le rapport annuel du Conseil d'Etat a montré que l'on pouvait conserver une fonction

5. Ce rapport est disponible en ligne sur www.conseil-etat.fr

publique de carrière, tout en organisant l'autonomie des gestionnaires, et en donnant plus de latitude aux fonctionnaires eux-mêmes pour discuter de leurs conditions d'emploi⁵.

Mais même si le rapport, pour des raisons d'équilibre de présentation, laisse une place à l'hypothèse d'une réduction du nombre de corps, il faut cesser de nous bercer d'illusions : la logique d'un système qui autorise les statuts particuliers, c'est que ceux-ci tendent à se multiplier. Il est trop facile, et surtout profondément erroné, de croire que le mauvais fonctionnement d'un système est dû à la « mauvaise volonté » ou à l'incompétence des acteurs. Si les efforts des dix dernières années en termes de réduction du nombre de corps ont donné si peu de résultats concrets, ce n'est pas par manque de volonté politique : c'est parce que, tant que le principe d'une structure en corps demeurera, sans définition précise ni limitation de leur nombre, il y aura une rationalité pour les agents de la fonction publique à rechercher et préserver des niches de particularisme permettant de négocier des avantages spécifiques, offrant une grande sécurité en termes de déroulement de carrière et une identité professionnelle forte. Et tant que le dialogue social, comme les calculs de représentativité, seront organisés autour des seules CAP, il y aura une rationalité pour les organisations syndicales à se structurer en fonction des corps et à les défendre.

C'est donc la proposition du Conseil d'Etat d'une structuration en cadres d'emplois correspondant à des métiers définis de manière large, à l'intérieur d'un nombre très réduit de grandes filières qui seules feraient l'objet de statuts particuliers, qu'il nous faut mettre en débat, avec les autres propositions tendant à élargir la place du contrat dans un cadre qui resterait dans sa majeure partie statutaire et réglementaire⁶. C'est, pour peu que l'on évite de se laisser aveugler par les mythologies et passions trop souvent dominantes en France lorsqu'on parle de fonction publique, la voie d'une réforme réaliste, conforme à notre culture et à nos traditions, mais débarrassée de nos archaïsmes et donnant toutes ses chances à une réforme de la gestion publique qui a été voulue, rappelons-le, à l'unanimité de la représentation nationale et avec le soutien du gouvernement d'alors.

6. Voir à ce sujet les propositions de la CFDT Cadres pour le développement de la GRH cadres dans les fonctions publiques (site : cadres-plus.net).