

GÉRER L'EMPLOI PUBLIC

QUELLES FONCTIONS PUBLIQUES

POUR QUEL SERVICE PUBLIC ?

Au moment où se multiplient les attaques contre les supposés privilèges de leurs agents, à l'heure où le « service public à la française » doit, *volens nolens*, s'adapter aux exigences d'une Union européenne plus sensible aux charmes de la dérégulation et de la concurrence qu'à ceux de l'égalité d'accès et de la neutralité, nos fonctions publiques doivent pourtant poursuivre le travail de rénovation entamé depuis déjà quelques années, un peu plus d'un lustre pour être précis.

Sans doute un tel climat n'est-il pas le plus propice à l'acceptation du changement. Face aux attaques injustes dont les fonctionnaires sont l'objet, comment ne pas se raidir ? Face aux mutations profondes que va provoquer dans nos services publics l'application des directives européennes, comment ne pas sentir agressée une certaine spécificité, partie intégrante de notre histoire et de notre culture ? Bref, face à tout cela, comment ne pas s'inquiéter, et tenter, en refusant le changement, de préserver ce qui, sinon, pourrait risquer de disparaître ?

Ce serait pourtant se tromper de combat que de croire que, dans un monde qui bouge, l'immobilité – pour ne rien dire de l'immobilisme – est une réponse viable.

« *Le procès de nos administrations publiques est ouvert depuis nombre d'années (...), elles n'ont point été mises au pas du temps...* », c'est par ces mots que s'ouvrait, il y a un demi-siècle déjà, l'ordonnance du 9 octobre 1945 instituant la Direction générale de la fonction publique et créant l'École nationale d'administration ! Comment donc, aujourd'hui, nous mettre « au pas du temps » ?

* L'auteur a présidé le groupe technique relatif à « la politique de l'emploi dans les services publics ».

La nécessité d'un statut

D'abord en rappelant les principes qui fondent l'exigence d'un statut propre pour les agents publics : quelles qu'aient pu en être les formes, depuis maintenant plus de deux siècles¹, l'État de droit s'est toujours et partout construit en protégeant les agents chargés de le faire respecter. Fonctions publiques électives, d'emploi ou de carrière, les règles ont pu être, – et sont toujours –, diverses ; elles sont aussi toutes exorbitantes du droit commun, celui aujourd'hui du *Code du travail*. Cela non par privilège, non pour « faire plaisir » aux agents, ou accorder satisfaction à leurs revendications, mais parce que les agents publics ne sont pas là pour offrir des biens ou des services qui s'acquerraient moyennant un prix.

Ceci est d'ailleurs tellement vrai que, pendant longtemps dans notre pays, l'idée d'un statut des fonctionnaires fut combattue par leurs organisations², y compris au prix de grèves très dures, en particulier dans les Postes en 1899 et 1909. « *Nous ne voulons pas d'un statut, car nous ne voulons pas être des citoyens diminués* », disait alors un responsable des postiers... Il est vrai qu'à l'époque, statut était synonyme d'absence de droit syndical, et ce n'est certes pas un hasard si le premier statut général des fonctionnaires date de 1941 et fut

1. Le terme de fonctionnaire aurait été utilisé pour la première fois par Turgot, en 1770.

2. Ainsi, la récente et très complète *Histoire de la fonction publique* peut-elle intituler le passage consacré à ce sujet : « Le statut des fonctionnaires, un siècle d'oppositions », *Histoire de la Fonction publique*, Tome 3, sous la direction de M. Pinet, Paris, Nouvelle librairie de France, 1993.

celui imposé par Vichy.

Fondamentalement les agents publics sont là pour faire respecter certaines règles de droit. Soit que ces règles doivent être appliquées en tant que telles – ce sont les fonctions régaliennes : sécurité, justice, relations internationales, état civil. Soit, encore, que ces règles déterminent les conditions de l'offre de certains biens, ou de la prestation de certains services, qu'il faut soustraire à la loi du marché parce que chacun doit pouvoir y accéder sans discrimination – c'est l'État providence : éducation, transports, santé, action sociale... C'est parce que, peu ou prou, ils incarnent les prérogatives de l'État de droit, que les fonctionnaires doivent être protégés contre tout arbitraire.

Si le statut des agents est inséparable de l'idée même de service public, si cela, donc, doit être maintenu et préservé, encore faut-il rappeler que, symétriquement, l'exigence d'efficacité est tout aussi impérative. Faute de loi du marché, il n'y a, en effet, par définition, dans les services publics pas de « main invisible », pas de concurrence, qui vienne assurer une régulation et permette la recherche d'une meilleure adéquation des moyens aux fins. C'est donc, si l'on peut dire, que nous avons besoin d'une « main visible », c'est-à-dire d'une volonté assise sur des procédures réglées d'évaluation des résultats obtenus au regard des moyens engagés.

C'est en fonction de ce procès que doit, en permanence, être décidée, et éventuellement remise en cause, l'allocation des moyens. En cela le souci gestionnaire s'introduit et s'avère plus délicat dans le service public que dans le champ normal de l'économie : il y est le fruit d'une volonté qui s'affirme, et non le résultat « naturel » de lois – celle de l'offre et de la demande en tout premier lieu –, qui s'imposent aux acteurs. Est-on bien sûr que de gestion nous nous soyons jusqu'alors suffisamment souciés ? Ne nous sommes-nous pas encore souvent – trop –, confinés dans une pure et simple administration des gens comme des choses ?

Trois difficultés

Si ce volontarisme gestionnaire est difficile à affirmer tout autant que nécessaire, cette nécessité est désormais plus présente

que jamais. Aujourd'hui les services publics sont sous l'emprise d'un certain nombre de difficultés qui, non maîtrisées, pourraient bien conduire à une très profonde déstabilisation de nos fonctions publiques. Je n'en évoquerai ici que trois. La première est évidente et, pour aussi éminemment contingente qu'elle soit, elle n'en est pas moins la plus pressante : la difficulté extrême où se trouvent nos finances publiques et sociales appelle des remises en cause. En dehors même des contraintes qu'impose le processus de convergence voulu par le traité de Maastricht, l'ampleur des déficits, le poids de la charge de la dette ne permettent pas de laisser les choses continuer en l'état. De façon qui peut sembler paradoxale, le souci gestionnaire est, en l'occurrence, subsidiaire. Ce dont il est ici question, c'est d'une redéfinition de nos priorités et, avec elles, des bases de la solidarité matérielle entre les citoyens. Réforme fiscale, nouvelle hiérarchie de nos besoins collectifs, ces choix sont politiques et représentent un véritable renouvellement de notre contrat social, mais ils pousseront à un redécoupage du champ d'intervention des collectivités publiques.

La seconde difficulté tient à la conjoncture très particulière dans laquelle se trouve notre fonction publique, marquée qu'elle est par une novation qui, véritable séisme, a pris à rebrousse poil toute sa tradition et toute son histoire. Dans notre pays, caractérisé de longue date comme l'on sait par son dirigisme et son centralisme, les lois de décentralisation ont marqué une rupture fondamentale.

À tous, il faut le temps d'apprendre à construire les instruments permettant d'assumer le rôle nouveau désormais dévolu aux collectivités territoriales. C'est vrai de la fonction publique territoriale, création récente et pas encore totalement stabilisée, les successives lois « Galland » puis « Hoeffel » sont là pour en témoigner. Mais ce ne l'est pas moins de la fonction publique d'État, qui a mis du temps à s'apercevoir que, face à ces interlocuteurs nouveaux et désormais heureusement puissants que sont les collectivités territoriales, la déconcentration était la meilleure réponse.

La troisième difficulté, enfin, tient à quelque chose qu'il est difficile de nommer, disons donc que cela relève de l'air du temps : le mode d'organisation

autoritaire, qui va de pair avec le principe d'autorité hiérarchique, est de plus en plus mal supporté et cela à quelque niveau que ce soit. Si, dans le secteur marchand, le taylorisme est présumé moribond, dans le secteur public, l'organisation pyramidale de nos administrations et de nos services apparaît comme une insupportable et archaïque contrainte. Autonomie et responsabilité sont désormais clairement revendiquées.

Trois conséquences

Devant cette convergence de défis, face à laquelle il faut se convaincre que nulle échappatoire n'est possible, comment réagir ?

Les contraintes fortes qui pèseront sur les prochaines années dessinent, il faut bien le dire, un paysage où la dynamique résultera sans doute plus du mouvement de la mobilisation interne des ressources que d'un afflux de moyens supplémentaires. De cette affirmation, dont je conçois qu'elle puisse être contestée, se tirent un certain nombre de conséquences, dont on ne considérera ici que les principales de celles qui concernent le statut des personnels.

Tout d'abord, dans le proche avenir, le développement des services publics passera plus par une politique de solvabilisation de la demande que par une politique d'offre. L'exemple très actuel de l'allocation autonomie des personnes âgées offre une bonne illustration d'une politique des « services de proximité », que d'aucuns appellent de leurs vœux : une prestation sous forme de « chèque autonomie » permettant d'avoir recours aux services d'une tierce personne en cas de dépendance. Le service public intervient ici en amont, d'une part pour reconnaître le degré de perte d'autonomie, d'autre part pour donner l'agrément aux personnes assurant l'aide à domicile. Il n'assume pas lui-même la prestation de service.

Les collectivités publiques seront désormais de moins en moins là pour faire, et de plus en plus pour faire faire en fonction d'un cahier des charges. Dans ce mouvement, les fonctionnaires retrouveront en quelque sorte leur mission initiale : veiller à la bonne application des règles du droit public. Cela peut signifier dans un certain nombre de cas des transformations significatives des missions, donc, aussi, la nécessité de les anticiper afin de définir, puis d'assurer, les formations permettant aux agents d'évoluer avec elles.

Seconde conséquence, dans ce contexte tendu, certaines des règles fondamentales de la fonction publique – en particulier, le pyramidage des corps ou des cadres d'emplois – peuvent venir faire obstacle à l'accomplissement de carrières complètes. Ces règles sont inhérentes à une fonction publique de carrière et, sauf à vouloir mettre à mal le statut, doivent être préservées. Dans ces conditions, il sera indispensable de trouver des espaces « démographiques » suffisants pour qu'un dynamisme de carrière puisse être offert. La recherche d'une fusion des corps particuliers aux missions analogues paraît indispensable dans la fonction publique de l'État, qui comprend actuellement quelque 1 700 corps particuliers ; et j'ai eu, il y a quelques années déjà, à dire combien il me paraissait souhaitable que, dans la fonction publique territoriale, soit développée la mutualisation de la gestion des personnels, grâce notamment à un renforcement du rôle des centres de gestion.

Cela toutefois restera sans doute insuffisant face aux attentes d'agents qui, recrutés depuis vingt ans dans un contexte de crise, se trouvent souvent surdiplômés et surqualifiés par rapport aux tâches qu'ils ont à accomplir et compte tenu des missions du corps dans lequel ils ont été recrutés. Si, dans l'immédiat, prime d'abord la satisfaction de posséder un emploi, on peut aussi redouter qu'à terme il n'y ait là les germes d'une profonde insatisfaction. Ouvrir plus largement les possibilités de mobilité interne sera sans doute l'une des nécessités de demain. Cela signifie permettre aux agents non plus seulement de suivre une carrière, au sens traditionnel de ce terme, mais d'accomplir un véritable parcours professionnel, qui tienne compte de leur qualification. Encore faudra-t-il pour cela

définir et mettre en place les instruments d'une telle gestion : bilan de compétence, définition d'un projet professionnel...

Enfin, dernière conséquence, plus que jamais, il sera indispensable de savoir s'adapter aux évolutions que l'on qualifiera, pour faire vite, de techniques. Les mutations sont ici encore profondes, et l'irruption de l'informatique dans les bibliothèques offre un bon exemple des transformations auxquelles il nous faut faire face et qui sont multiformes : elles concernent non seulement les tâches

professionnelles. Il est de ce point de vue parfaitement clair qu'une plus grande professionnalisation va être nécessaire dans la fonction publique. Cela suppose que l'on sache anticiper les évolutions et définir les métiers de demain, mettre en place des formations en cours de carrière ; cela implique enfin aussi que l'on définisse les règles, aujourd'hui inexistantes, permettant de les valider et les reconnaître dans les parcours professionnels des agents.

Anticiper les évolutions des missions et des métiers, définir des formations permettant d'ouvrir des passerelles et d'assurer une mobilité professionnelle accrue, offrir des parcours professionnels motivants... cette thématique, on l'a compris, est celle de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Comment accorder les exigences propres à un statut de fonction publique de carrière avec une meilleure efficacité de nos services et une meilleure mobilisation des agents, tel est, en somme, le défi qui nous est lancé.

Septembre 1995

**PERMETTRE
AUX AGENTS NON
PLUS SEULEMENT
DE SUIVRE
UNE CARRIÈRE,
MAIS D'ACCOMPLIR
UN VÉRITABLE
PARCOURS
PROFESSIONNEL,
QUI TIENNE COMPTE
DE LEUR
QUALIFICATION**

accomplies mais aussi l'organisation du travail lui-même. Or, ce qui est vrai des bibliothèques ne l'est pas moins des transports, des télécommunications, ou de l'enseignement, pour ne prendre que ces exemples.

**Une plus grande
professionnalisation**

Les métiers donc se transforment et évoluent rapidement, ce qui n'est pas un mince défi pour une fonction publique où l'on recrute pour toute une vie, au seul vu des capacités manifestées lors d'un concours, même si parfois des formations d'application viennent quelque peu professionnaliser les cursus de for-