

POLITIQUES &
MANAGEMENT
PUBLIC

Politiques et management public

Vol 26/2 | 2008

La gestion publique des ressources humaines en
recherche(s)

Nouvelles perspectives sur la fonction publique

New perspectives for the Public Service

Marcel Pochard



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/pmp/1358>

DOI : 10.4000/pmp.1358

ISSN : 2119-4831

Éditeur

Institut de Management Public (IDPM)

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2008

Pagination : 3-14

ISSN : 0758-1726

Référence électronique

Marcel Pochard, « Nouvelles perspectives sur la fonction publique », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 26/2 | 2008, mis en ligne le 29 avril 2011, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/1358> ; DOI : 10.4000/pmp.1358

NOUVELLES PERSPECTIVES SUR LA FONCTION PUBLIQUE

Marcel POCHARD

Résumé

S'interroger sur le devenir de la gestion des ressources humaines suppose d'en saisir les tendances essentielles, d'en comprendre les évolutions, les ruptures et les continuités. C'est à cet exercice de « rétroprospective »¹, qui combine précisément rétrospective et prospective², que s'essaient régulièrement les spécialistes de RH³, explorant le passé pour éclairer l'avenir de la fonction ressource humaine. Parce qu'elle permet de saisir les dynamiques à l'œuvre, la démarche aide ainsi à se tenir à l'affût de changements émergents.

Marcel Pochard a accepté pour Politiques et Management Public d'effectuer ce « retour vers le futur ». Revenant sur le rapport du Conseil d'Etat de 2003⁴, il mesure le chemin parcouru, s'interroge sur la persistance de difficultés et esquisse des futurs possibles pour la fonction publique.

Marcel Pochard est conseiller d'État, ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique (1993-1998). Il est également professeur associé à l'université de Paris I Panthéon-Sorbonne.

¹ F. Bournois, P. Leclair (2004), *Gestion des ressources humaines : regards croisés en l'honneur de Bernard Galambaud*, Paris.

² C. Hendry et A. Pettigrew (1991), « Human resource management : an agenda for 1990's », *International Journal of Human Resource Management*, vol.1, n°1, p.1-25.

³ A. Scouarnec (2004), « Le DRH de demain : esquisse d'une rétro-prospective de la fonction RH », *Management et avenir*, n°4, pp.111-137

⁴ Conseil d'État, rapport public (2003), *Perspectives pour la fonction publique*, études et documents du conseil d'État, n°54, Paris, la documentation française.

Rétrospective **PMP : Vous êtes l'auteur du rapport du conseil d'Etat de 2003 qui dressait quelques « perspectives pour la fonction publique »⁵. Avec le recul, comment jugez-vous, le diagnostic et les perspectives dressés il y a cinq ans ? Quel a été selon vous l'impact de ce rapport ?**

Je crois que sur le diagnostic, il n'y a plus vraiment débat ; pour sévère qu'il ait été, il a été largement partagé, aussi bien pour ce qui est des enjeux (l'exigence de performance, la nécessaire adaptation des règles de gestion aux impératifs de la gestion des ressources humaines, la conciliation du droit de la fonction publique avec d'autres branches du droit), que de la plupart des constats plus précis, comme le poids du corporatisme ou le décalage préoccupant avec le reste du monde du travail. S'agissant des perspectives, le débat reste naturellement ouvert. Mais je note avec satisfaction deux choses.

Premièrement les grandes questions posées sont bien perçues comme celles sur lesquelles il y a lieu de travailler : ampleur et champ du particularisme du droit de la fonction publique qui veut que ses agents ne dépendent pas du droit commun du travail, place à donner au contrat, organisation d'ensemble de la fonction publique et enfin, consistance du dialogue social.

Deuxièmement, les mentalités ont d'ores et déjà évolué ; je n'en veux pour preuve que le récent rapport Silicani⁶ dont il n'échappe à personne qu'il s'inscrit en droite ligne du rapport du Conseil d'Etat de 2003. D'ailleurs, si son élaboration a pu se faire dans un contexte de débat constructif avec les organisations syndicales, n'est-ce pas précisément, par delà le talent de Jean Ludovic Silicani, parce que les questions de fond avaient été posées en 2003, qu'elles avaient eu le temps de mûrir et de faire leur chemin dans les esprits ? Cette continuité illustre les résonances qu'a pu avoir le rapport de 2003, même si sur certains points, comme la place à donner au contrat comme source de la norme applicable aux agents, je pense que le rapport Silicani aurait pu aller plus loin dans la voie qui avait été ouverte ; il s'en tient probablement trop à la problématique du contrat individuel.

Le rapport 2003 aura donc, me semble-t-il, pleinement rempli son office de déblocage des idées. Ce dont je suis le plus satisfait, c'est qu'il ait mis fin à une sorte de leitmotiv qui a longtemps prospéré consistant à prétendre que si problème il y avait dans la gestion de la fonction publique, ce n'était pas une question de texte ou de statut, mais de bonne utilisation par les gestionnaires, de cet outil parfait, comme s'il n'y avait pas de lien entre une pratique et les textes à appliquer ! Il n'y a plus grand monde en effet pour prétendre que l'amélioration de la gestion de la fonction publique est possible sans qu'il soit nécessaire de toucher aux règles et au statut. Ce langage a bel et bien été abandonné, même s'il reste quelques conservateurs, plus très nombreux, qui persistent à penser le contraire. Etant observé qu'il y a lieu de s'entendre sur ce que recouvre le statut. Le rapport de 2003 montre bien que le statut n'est pas un bloc ; il faut distinguer ce qui relève des principes fondamentaux et ce qui relève de ce que j'appelle, « la quincaillerie ». Ceux-là sont intangibles alors que celle-ci peut être retouchée. Les principes constituent le socle, ils garantissent l'impartialité de l'Etat et la continuité du service public. Ce sont eux, au

⁵ *Op. cit.*

⁶ J.L. Silicani (2008), *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*. Paris, La documentation Française.

demeurant, qui ont justifié, dès le milieu du XIXe siècle, la mise en place d'un régime spécifique d'emploi pour les agents publics, destiné essentiellement à éviter le favoritisme et l'arbitraire. Il y a en revanche une multitude de dispositions juridiques, toute une série de lois et de décrets qui enserrant les conditions mêmes de la gestion des agents publics, à commencer par les mille et un distinguos liés à la fragmentation en corps, qui font notamment de la mobilité un parcours d'obstacles incompatible avec une gestion moderne. Ce sont elles qui empêchent la gestion des ressources humaines. C'est précisément là que l'on peut dégager des marges de manœuvre et que l'on peut concevoir des innovations de gestion.

Je dois ajouter, pour rendre justice à ceux qui ont eux-mêmes permis les avancées conceptuelles de 2003 que les esprits avaient déjà été préparés, en particulier par les rapports de Serge Vallemont⁷ et de Bernard Cieutat⁸, auxquels on ne rendra jamais assez hommage, même si ces derniers avaient concentré leur réflexion sur des objectifs de GRH et laissé le volet statutaire à d'autres. La difficulté de donner suite à leur rapport a montré que si on ne touchait pas à l'ossature statutaire, on ne pouvait pas aller très loin vers l'horizon proposé. C'est en cela que le rapport de 2003 a marqué un tournant dans la réflexion.

PMP : Vous exhortiez alors les fonctionnaires à se réveiller, même si vous annonciez que ce réveil serait « dur »⁹ et vous plaidez pour un « véritable aggiornamento » de la fonction publique ? Cet aggiornamento a-t-il eu lieu ?

Il serait exagéré de prétendre que le réveil a eu lieu et que l'*aggiornamento* est en cours. Les fonctionnaires ont bien senti qu'il se passait quelque chose en matière salariale et d'effectifs et ils s'interrogent, mais au fond ils s'en tiennent en majorité à leur insubmersible capacité à faire le dos rond. Probablement en raison de la protection dont ils ont l'assurance et peut-être inconsciemment du formidable cadeau qu'ont été pour eux les 35 heures. Il y a d'ailleurs là un des vrais problèmes de la fonction publique qui vit sa vie sans grande conscience du reste du monde du travail et si la crise s'accroît, l'écart ne pourra que se creuser entre agents du public et salariés du privé. Cette situation n'est d'ailleurs pas incompatible avec la montée, dans certains secteurs de l'administration, d'une certaine souffrance au travail dont font état plusieurs études. Mais cette souffrance résulte moins d'une exigence d'adaptation que du poids de la ligne hiérarchique et d'un management lointain.

Il ne faudrait pas en conclure qu'il ne se passe rien dans la fonction publique ; loin de là. Il y a un ferment qui se met progressivement en place,

⁷ S. Vallemont (1998), *Gestion des ressources humaines dans l'administration*, rapport au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation, Paris, La documentation Française. (2000), *Gestion dynamique de la fonction publique : une méthode*, Commissariat Général du Plan.

⁸ B. Cieutat (2000), *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement*, rapport pour le Commissariat Général du Plan, Paris, La documentation Française.

⁹ M. Pochard, « Le dur réveil des fonctionnaires » in R. Fauroux, B. Spitz, *État d'urgence*, Paris, Robert Laffont, 2004. p.163-178.

sous l'impulsion de la direction générale de la fonction publique et de celle de la modernisation de l'Etat, en particulier dans les administrations techniques et dans les services territoriaux ; mais l'état d'esprit du plus gros des troupes n'a pas véritablement basculé. Il ne faut d'ailleurs pas oublier que 60% des fonctionnaires français sont des enseignants or j'ai pu observer¹⁰ que toute cette problématique de la modernisation de la gestion des ressources humaines reste assez étrangère à cette administration. Pour quelques belles avancées, comme un aménagement du passage à la hors classe, ou quelques initiatives territoriales courageuses, comme l'affectation sur postes à profil en Alsace et d'autres académies, quel abîme d'immobilisme sur tant de points, comme le régime des affectations, la notation ou le suivi personnalisé.

On peut ajouter ce paradoxe que si au plus haut des ministères, on est attentif aux relations avec les organisations syndicales, il est peu de ministres qui se font remarquer par un discours fort sur la GRH ou même s'impliquent personnellement dans la politique de ressource humaine ; l'exception de l'enseignement supérieur n'en est que plus notable.

PMP : Le rapport de 2003 évoquait trois défis importants pour la fonction publique : l'impératif d'efficacité et de performance, une bonne gestion des ressources humaines et la nécessité de concilier le droit de la fonction publique avec d'autres branches du droit. En cinq ans, quelles ont été, selon vous, les avancées les plus significatives sur ces trois points ? Quelles sont les blocages qui persistent ? Les marges de progrès possibles ?

Les avancées sont significatives, multiples et souvent, il faut le souligner, tout à fait remarquables. Je suis frappé par le formidable travail accompli pour toiletter les textes. C'est bien d'ailleurs dans la ligne traditionnelle de la GRH que de commencer par modifier les réglementations. Il reste qu'un travail de fond a été fait sur l'ensemble des règles applicables ; ont été ainsi revus profondément ou en cours de l'être les régimes de mobilité, le dispositif de formation professionnelle, l'organisation des carrières de catégorie C, les règles du dialogue social ; la nouvelle approche de la notation et de l'évaluation se met progressivement en place ; le chantier de la professionnalisation des concours est ouvert. Et la réforme des cadres de fonction, souhaitée par le rapport de 2003 et prise à bras le corps par Jacky Richard¹¹ et son équipe reste à l'ordre du jour. Sur tous ces points, on revisite les textes, on modernise outils de gestion et, incontestablement, on avance.

Des blocages et des difficultés persistent. Où ? D'abord pour ce qui est du chantier de la reconnaissance du mérite et de la valorisation des compétences, pourtant essentiel. En dépit des tentatives fragmentaires faites pour la modulation de certaines primes, l'approche reste cantonnée et superficielle. Ce qui est en jeu, c'est la réalité d'une gestion plus active et personnalisée, centrée sur les compétences et les modalités de leur exercice et la possibilité d'en tenir compte dans la situation de l'agent. Progresser suppose de s'attaquer vraiment à la différenciation du grade et

¹⁰ M. Pochard (2008), *Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant*, La documentation française, Paris.

¹¹ Jacky Richard a été directeur général de l'administration et de la fonction publique de 2001 à 2005.

de l'emploi. Ce sujet n'est pas nouveau. Dans un schéma procédant à cette différenciation, les agents continuent à bénéficier d'un grade dans lequel ils sont titulaires, mais la place donnée à l'emploi se trouve renforcée ; tout dans le déroulement de carrière de l'agent et dans sa rémunération ne dépend plus de son grade et de son ancienneté dans le grade ; la possibilité d'avancement et de promotion, comme une partie de la rémunération, sont fonction de l'emploi occupé. C'est bien sûr un chantier considérable et difficile. Il faut dire que le secteur public souffre d'une faiblesse congénitale qu'est l'absence de mobilité avec les autres secteurs de l'emploi, donc de « fertilisation » croisée comme on dit et de responsabilisation des agents sur leur carrière. Quiconque entre dans la fonction publique est appelé à y réaliser toute sa carrière sans besoin de se soucier d'autres perspectives, notamment de mobilité externe. Il y a quarante ans, le rapport Fulton¹² déplorait déjà, pour la fonction publique anglaise, le *Civil Service*, l'absence de mobilité entre la fonction publique et les autres secteurs d'emploi. Il suggérait d'organiser des permutations temporaires, de renforcer la liberté de mouvement avec d'autres secteurs, également de savoir valoriser l'entrée tardive dans la carrière. Ces recommandations restent d'actualité dans le cas français où la fonction publique continue à vivre en vase clos ce qui, à mes yeux, constitue un vice mortel. Le blocage tient en partie à l'absence d'articulation entre le droit commun du travail et le droit de la fonction publique ; je vais y revenir.

Autre blocage et autre marge de manœuvre : l'absence de place reconnue au contrat et donc de la souplesse et de la dynamique intrinsèques au contrat ; on le sait, le contrat, qui est au cœur du droit du travail, est ignoré dans la fonction publique, sauf à la marge. J'ajoute que quand on pense contrat, on pense le plus souvent au contrat individuel dérogatoire à la règle du recours aux titulaires. Mais là où le contrat fait le plus défaut, c'est dans les relations entre syndicats et employeur public ; il nous manque la dynamique du contrat collectif. Il serait nécessaire également d'avancer sur le contrat dit d'affectation, par exemple pour la gestion des enseignants en zones difficiles. Ce serait un moyen de sortir du non-dit actuel et de préciser aux agents ce qui est attendu d'eux et ce sur quoi ils peuvent compter de la part de l'employeur public.

Et puis, troisième blocage et troisième marge de manœuvre, le particularisme dans lequel s'est enfermé dangereusement la fonction publique par le passé, s'érigeant en une sorte de forteresse. Cette approche « séparatiste » a culminé dans les années 1983-1986 avec l'extension de ce modèle de la fonction publique de l'Etat à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière. Cette conception est plus préjudiciable qu'on ne le pense à une bonne gestion des agents publics. Une meilleure articulation entre droit de la fonction publique et droit commun du travail s'avère nécessaire. Le professeur Jean Rivero¹³, il y a plus de soixante ans, s'interrogeait déjà sur cette possibilité. Dans une chronique de 1947, il envisage même, à terme, une convergence des deux droits. Sa prévision s'est certes révélée inexacte mais son intuition me paraît plus que jamais

¹² *Civil Service*, Rapport Fulton sur la réforme de la fonction publique en Grande-Bretagne, « Notes et études documentaires », n°3545, la documentation française, décembre 1968.

¹³ J. Rivero (1947), « Vers la fin du droit de la fonction publique ? », Dalloz, chronique XXXVIII.

d'actualité. Elle mérite selon moi d'être reprise et approfondie. Le professeur Rivero expose ainsi son projet d'un socle commun à tous les agents (fonctionnaires et salariés) avec une gamme de statuts variable selon les métiers qui viendraient s'adjoindre à ces principes de base. Rien ne justifie en effet que des gens qui exercent des tâches analogues soient sous des statuts différents selon qu'ils sont fonctionnaires ou salariés. C'est bien d'ailleurs le constat qui a été fait, dans l'habitat social¹⁴ où l'ordonnance du 1^{er} février 2007 relative aux offices publics de l'habitat met fin à la dualité de statut qui caractérisait le régime des agents qui relevaient soit du droit du travail s'ils étaient salariés d'un office public d'aménagement et de construction (OPAC) soit du droit de la fonction publique s'ils étaient employés par des offices publics d'HLM (OPHLM). Cette dualité, avec le temps, était devenue source de rigidité et un frein à la mobilité, et elle nuisait de surcroît à la cohérence du mouvement HLM. Cette orientation en faveur d'une meilleure articulation entre droit de la fonction publique et droit commun du travail, si elle était poursuivie, permettrait de renouveler notre approche en matière de gestion, particulièrement en termes de rémunération et de carrière. Il y a dans la conception de Rivero une source d'inspiration essentielle, riche d'évolutions et d'innovations possibles.

**État des lieux :
la place de la
GRH
aujourd'hui
dans la
fonction
publique ?**

PMP : La ressource humaine dans le secteur public est-elle selon vous une ressource comme les autres ?

La ressource humaine est de même nature dans le public que dans le privé ; le vivier est le même. Dans le public comme dans le privé, la « bonne » GRH est celle qui non seulement valorise les individus mais aussi valorise la ressource humaine en fonction des besoins de l'organisation. Les finalités de la GRH sont donc identiques. La spécificité du secteur public tient à ce que ses ressources se consacrent à une mission de service public, au service exclusif de l'intérêt général et des citoyens, ce qui justifie la « situation juridiquement protégée » ou « état », pour reprendre des termes toujours pertinents du philosophe du droit allemand Ihering, dont ils bénéficient. C'est précisément en raison de cette vocation des fonctionnaires au service du public que se dessinent les évolutions les plus importantes à retenir pour cet « état »

Ce qui va devenir de plus en plus essentiel pour la fonction publique, ce ne sont finalement pas les règles de carrière, mais les règles de déontologie. Certes, la fonction publique a et aura toujours ce besoin traditionnel d'indépendance. Elle ne doit pas être soumise au favoritisme, à l'arbitraire ou aux pressions. C'est pour cela qu'il y a un statut et il n'est pas question d'y renoncer. Mais pour l'avenir, la question va au-delà. Dans un monde où les gens perdent leurs repères, ils auront besoin d'une administration dans laquelle ils auront une confiance absolue. Ce que veulent nos concitoyens, ce sont des agents publics exemplaires. La qualité essentielle du fonctionnaire tient dans cette exigence, et pas dans autre chose. Plus l'Etat devient garant de la cohésion sociale, pour des raisons diverses, comme

¹⁴ M. Pochard, « De l'actualité dans l'habitat social, d'une intuition de 1947 du professeur Rivero. », in *Mélanges en l'honneur du professeur Yves Jegouzo*, Paris, 2008. À paraître.

l'effritement du tissu social, plus cette exigence déontologique est essentielle pour nos concitoyens.

Il est un autre point du rôle de l'Etat qui est déterminant quant au profil attendu du fonctionnaire, c'est le rôle dans la maîtrise de forces qui menacent le devenir de la société et que l'on peut qualifier de Titans¹⁵. J'emprunte cette expression à Jünger qui, au soir de sa vie, annonçait que le « le XXI^e siècle sera le siècle des Titans ». Ces Titans prennent aujourd'hui différents visages : puissances financières, terrorisme et fanatismes de tous ordres, armes de destruction massives, etc. Ils défient l'Etat comme ceux de l'Antiquité défiaient les dieux. Pour maîtriser ces Titans, l'Etat doit pouvoir disposer d'une administration et d'agents efficaces. C'est donc un défi formidable pour le recrutement et pour la formation.

Je crois qu'aujourd'hui la caractéristique de la ressource humaine publique tient précisément en ces deux défis : être exemplaire sur la déontologie et être en capacité de maîtriser les Titans. Reste à en tirer les conséquences au plan de la gestion.

PMP : A lire les discours sur la modernisation de l'Etat, la ressource humaine serait désormais devenue « stratégique » : peut-on parler selon vous d'un management « stratégique » des ressources humaines ? La fonction RH est-elle selon vous une fonction motrice ?

Sur la place de la RH, je considère que le statut a joué un rôle autobloquant. On n'a jamais regardé la ressource humaine comme stratégique car, d'une certaine façon, le statut tenait lieu de gestion des ressources humaines. Faire aujourd'hui que la gestion des ressources humaines soit véritablement stratégique, c'est une révolution. Cette révolution est en cours et elle va s'accroître du fait d'un phénomène de rareté.

Les nécessités d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences sont aujourd'hui connues, reconnues et admises par tous. On sait qu'il faut regarder de près les tâches à exécuter, prévoir les besoins en personnel, les comparer aux ressources existantes, en déduire les besoins en recrutement et en formation. Tout cela, on le sait, est bien le ressort de la gestion prévisionnelle. Le problème est qu'on en parle depuis 30 ans et que la GPEC n'est pas encore vraiment opérationnelle. Je n'en vois pas d'autre raison que le fait que la rareté n'est pas aussi contraignante qu'on le dit. Il n'y a qu'à voir d'ailleurs la facilité avec laquelle la fonction publique a absorbé les 35 heures. Je suis persuadée que la GRH ne pourra progresser qu'avec la claire conscience de cette rareté, rareté qui est appelée à s'accroître. Cela obligera aussi à améliorer le management car bien des déséquilibres aujourd'hui viennent d'un mauvais management et d'objectifs insuffisamment clairs.

Quant à la place de la fonction RH dans les administrations, elle demeure encore extrêmement précaire et ambiguë. Dans les grandes entreprises privées, le directeur des ressources humaines (DRH) veille à fournir des

¹⁵ M. Pochard, « L'Etat et les Titans », *AJDA*, tribune du 3 novembre 2008.

ressources aux directions opérationnelles. Sa crédibilité est là. Dans la fonction publique, l'allocation des ressources est prise dans le jeu de mécaniques administratives. Le DRH me paraît finalement en grand danger. Bien sûr, la logique de la LOLF conduit à lui donner une importance accrue, dans le sens d'une plus grande efficacité et d'une responsabilité renforcée. Beaucoup de mesures d'ailleurs ont été prises pour que le DRH joue le jeu. Néanmoins, sa légitimité est loin d'être assurée. Sa place même dans l'organigramme de tête des ministères n'est pas encore pleinement consolidée. En particulier, il est loisible de s'interroger sur le partage des tâches qui va s'instaurer entre secrétaire général, DRH, responsables de programmes et sur les relations entre ces différents acteurs parties prenantes à la politique de ressource humaine. Même si toutes ces évolutions vont dans le bon sens, je crains que les tensions ne s'accroissent.

PMP : La valorisation de la ressource humaine dans le secteur public continue à faire l'objet de nombreuses critiques ? Sont-elles justifiées selon vous ? Quelles en sont les raisons ?

Les critiques sont excessives, même si elles sont loin d'être injustifiées. J'en ajouterai une, à titre personnel ; l'Etat paraît se défier de ses jeunes recrues. C'est la critique essentielle que l'on peut lui faire. Il n'est qu'à voir la décision qui a été prise récemment de limiter à 40 le nombre de postes mis au recrutement de l'ENA au concours externe, c'est-à-dire ouvert aux jeunes sortant de l'université ou des grandes écoles. Le chiffre est très faible au regard de la réalité des besoins et quel signal donné aux jeunes, auxquels on semble préférer les agents vieillissants sous le harnois ! C'est la marque d'une forme d'insouciance de l'Etat pour cette précieuse matière grise. On prend le risque d'assécher le recrutement externe alors même que pour affronter de nouveaux défis et maîtriser les Titans, nous avons besoin des meilleurs talents. Mieux vaudrait, pour maîtriser les effectifs de l'encadrement supérieur, favoriser les échanges avec l'extérieur que de couper l'approvisionnement. C'est un point sur lequel le rapport Fulton était déjà particulièrement clairvoyant. Il insistait sur la nécessité de recruter une matière grise jeune, de grande qualité, pour la placer d'emblée à des postes élevés de responsabilité, dans un but de rajeunissement et d'attractivité. Aujourd'hui, force est de reconnaître que nous prenons le risque de dissuader les jeunes talents, faute de leur ouvrir clairement ses portes et de savoir diversifier leurs perspectives.

PMP : Vous avez mené de nombreuses missions dans diverses administrations (en particulier sur la condition militaire, sur le métier enseignant) : que vous ont appris ces missions sur l'état de la GRH ?

Ce que ses missions m'ont appris, c'est d'abord l'extrême diversité de la fonction publique. Il est difficile de s'en tenir à des constats généraux tant les situations, en matière de gestion des ressources humaines, sont variées.

Comment éluder dans cet état des lieux, le caractère problématique de l'éducation nationale alors même que les enseignants constituent près de 60% de la fonction publique ? La situation de la GRH dans cette administration est historiquement problématique et elle est devenue

aujourd'hui, très préoccupante. J'ai pu le mesurer avec la mission qui m'a été confiée par le ministre Xavier Darcos sur le métier enseignant. Parler de gestion des ressources humaines dans cet univers relève de la gageure. Les militaires, eux, ont une vraie politique de GRH fondée sur la formation des gens, la formation permanente, le suivi permanent de leurs besoins et l'anticipation. C'est une GRH que je qualifierais de vertueuse. Avec les enseignants au contraire, on est dans la sécurité, dans la réplication des procédures, la répétition des mêmes modes de gestion. Ce n'est pas une voie vertueuse, ce n'est pas une dynamique, c'est seulement une version répétitive, source de perte de valeurs.

Le résultat est édifiant. D'un côté une institution, l'Armée, où deux réformes d'ampleur sont conduites en quelques années (professionnalisation et reformatage) d'une façon méthodique, avec une forte adhésion de toute la structure et une mobilisation de tous vers l'objectif, quels que soient les débats internes, les interrogations et même les doutes de certains. De l'autre l'Education nationale, en introspection permanente, qui en est encore à ses démons séculaires (reportons nous aux conclusions de la commission Ribot de 1899) de l'individualisme, de la méfiance envers les chefs d'établissements et les équipes éducatives, d'un régime d'évaluation des enseignants obsolète, de dispositifs d'affectation automatiques sans égard pour les compétences et les besoins, d'un avancement privilégiant encore et toujours l'ancienneté... C'est pour le moins enrageant.

Entre ces deux cas polaires, les situations sont extrêmement contrastées.

PMP : Peut-on parler en matière de gestion des ressources humaines publiques d'une « étrangeté française » ou observez-vous des éléments de convergence avec les autres pays, notamment européens ?

Pour moi, l'étrangeté française réside moins dans l'existence d'un statut de la fonction publique que dans le champ du particularisme du droit de la fonction publique et dans le fait que ce sont cinq millions de personnes qui vivent avec un statut spécifique (4 fois plus qu'en Allemagne), en totale distinction avec le droit commun du travail. L'interrogation sur l'ampleur de ce particularisme n'est pas nouvelle. Le club Jean Moulin l'avait déjà soulevée en son temps. Elle se trouve resoulevée en raison de ses incidences sur la cohésion sociale.

Dans la plupart des autres pays, si les magistrats, les militaires, les policiers, les professeurs de l'enseignement supérieur ont un statut spécifique, en revanche, là où les tâches à accomplir par les agents publics sont analogues à celles de leurs homologues du privé, la tendance est de concevoir des statuts équivalents. Pensez par exemple à tout le champ de l'entretien de la voirie par exemple ou encore au champ de l'habitat social. Dans tous ces domaines, rien ne justifie que des gens qui exercent le même métier, aient des statuts aussi radicalement différents.

Prospective : la GRH publique demain ?

PMP : En matière de gestion de leur ressource humaine, les pratiques (et les cultures) des différentes administrations sont assez disparates ? Ces différences sont-elles amenées à se réduire ou à s'accroître ?

Il y a des échanges entre administrations et on peut penser que ce que la DGAFP appelle « la boîte à outils » devient commune. Il est difficile néanmoins de parler d'éléments de convergence ; les administrations ont des cultures différentes ; la convergence n'est d'ailleurs peut-être pas souhaitable car cette diversité fait aussi la richesse de notre fonction publique. Ce qui est plus préoccupant, c'est que les secteurs qui accusent déjà un certain retard, comme l'éducation nationale, ne progressent pas plus vite, au point même de mettre en doute la réalité du changement ailleurs. En définitive, ce qui est à craindre, c'est que l'écart entre les administrations se creuse.

PMP : Comment améliorer, selon vous, la culture de gestion des acteurs publics ?

Je suis très frappé de constater la généralisation de la conviction qu'il faut davantage professionnaliser la GRH. Mais cette professionnalisation reste partielle. La première chose urgente à faire consiste à combler l'écart considérable entre ce qui est le corpus juridique de la gestion, que les gestionnaires maîtrisent au mieux et qui est bien enseigné et les corpus de la sociologie, de la science des organisations et du management, qui restent en définitive mal diffusés.

Pour y remédier, je crois beaucoup, par delà la formation initiale, à la pratique des échanges d'expérience et de personnel avec les équipes de gestion des ressources humaines les plus avancées des secteurs parapublic et privé. Et bien sûr il y a lieu d'en faire une priorité de la formation continue. De ce point de vue, je suis passablement déçu, en tant que coresponsable d'un master de GRH dans le secteur public à Paris 1 Panthéon Sorbonne, organisé en formation continue, du très faible nombre d'agents des DRH des ministères inscrits à ce cycle.

PMP : Quels sont pour vous les facteurs d'évolution de la fonction RH dans les administrations publiques ? Comment voyez-vous évoluer la gestion publique des ressources humaines dans les cinq années à venir ?

S'il y a une question clef, c'est bien celle là relative aux facteurs d'évolution. Je me souviens de m'être livré, il y a quelques années, dans un document écrit, à un essai d'investigation de ces facteurs susceptibles de faire évoluer la fonction publique. Ce qui me semblait décisif à l'époque, c'était d'abord la libre circulation des travailleurs (et donc des fonctionnaires) en Europe car le droit communautaire devait nous obliger à mettre à plat les textes. Ce toilettage a été fait mais on ne peut pas dire que la libre circulation ait constitué un véritable levier de transformation. J'évoquais ensuite les usagers et les contribuables ; mais leur poids est pour le moins relatif. Restait le levier budgétaire et la nécessaire maîtrise des dépenses de fonction publique et donc des effectifs ; la mise en œuvre sans coup férir

des 35 heures dans la fonction publique a montré la réalité des marges de manœuvre en la matière. C'est pourquoi je pense que le levier qui pourrait le plus jouer à l'avenir, c'est bien la maîtrise des effectifs et la rareté de la ressource d'autant que, dans un contexte de pénurie, les jeunes recrues seront en position de faire valoir leurs attentes. Fort normalement l'enjeu devrait se focaliser pour l'avenir dans ce qui est l'essentiel, le recrutement et la capacité de la fonction publique à attirer des jeunes de talent qui formeront l'encadrement de demain. Il est intéressant de relever que le premier concerné sera l'Education nationale.

Sur les évolutions de la fonction RH dans l'administration à l'horizon 2012-2013, je vais peut-être vous surprendre car je suis fondamentalement plutôt optimiste, au moins pour ce qui est des fonctions publiques administrante et technique ; j'ai déjà souligné la situation spécifique des enseignants du primaire et du secondaire. Les faiblesses existent, il faut en avoir conscience mais elles ne me paraissent pas rédhibitoires. Paradoxalement, en dépit de toutes les limites que j'ai relevées, la GRH devrait connaître un véritable essor et des transformations substantielles. Je pense qu'un tournant est en train de s'opérer. Le renouvellement des règles de droit est engagé, il ira à son terme. La LOLF, avec ses exigences de responsabilisation vraie, a également enclenché une dynamique vertueuse. Les conditions sont donc progressivement réunies pour que la GRH s'impose à travers une meilleure professionnalisation et une responsabilisation accrues des gestionnaires et un suivi plus efficace des RH. Je suis donc confiant.

La méthode pour y parvenir et hâter le mouvement consiste probablement à articuler la GRH à des pratiques très concrètes de gestion, mieux qu'on ne le fait actuellement. Aujourd'hui, le discours sur la GRH reste encore trop incantatoire. Un bon moyen de progresser consiste à mettre cette rhétorique à l'épreuve des faits, à la confronter à la réalité vécue par les acteurs de terrain. J'ai l'intuition forte que l'entretien d'évaluation, couplé au processus plus général d'évaluation, constitue le bon point d'entrée. Dans ma conception, l'entretien d'évaluation ne se réduit pas à un simple dialogue, il pourrait prendre la forme d'un contrat, déboucher sur des engagements réciproques écrits, formalisés, régulièrement évalués et ajustés. La formalisation de ces engagements me semble porteuse d'une véritable dynamique managériale et, à terme, d'un renouveau de la GRH dans le secteur public. Derrière, cela suppose que les verrous les plus lourds, comme la conception archaïque des corps, sautent; c'est en perspective proche et irréversible ; et que la culture de l'évaluation devienne réalité ; c'est aussi en bonne voie. Au total on se rapproche de ce qui apparaît le cœur du changement, une responsabilisation sur des objectifs clairement exprimés, partagés et évalués.

Les propos ont été recueillis par Véronique Chanut.