

■ LES AMIS DE ■
l'École de Paris

<http://www.ecole.org>

**Séminaire
Fonctionnaires**

*organisé grâce au soutien de la:
DGAFP*

et des parrains de l'École de Paris

Accenture
Air Liquide*
Algoé**
ANRT
AtoFina
Caisse des Dépôts et Consignations
Caisse Nationale des Caisses
d'Épargne et de Prévoyance
CEA
Centre de Recherche en gestion
de l'École polytechnique
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNRS
Cogema
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Danone
Deloitte & Touche
École des mines de Paris
EDF & GDF
Entreprise et Personnel
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
FVA Management
IBM
IDRH
IdVectoR*
Lafarge
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Renault
Saint-Gobain
SNCF
Socomine*
THALES
TotalFinaElf
Usinor

*pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation
**pour le séminaire
Vie des Affaires

(liste au 1^{er} février 2002)

**VERS UNE GESTION PRÉVISIONNELLE
DES EFFECTIFS**

par

Adolphe COLRAT
Sous-directeur des Personnels
Direction générale de l'Administration
du ministère de l'Intérieur

François LAUMONIER
Sous-directeur de la gestion des emplois et des carrière
Direction des ressources humaines
de la Direction générale de l'Administration
du ministère des Affaires étrangères

Marie-France MORAUX
Directeur des Personnels enseignants
du ministère de l'Éducation nationale de la Recherche et de la Technologie

Commentaires de
Christophe BLANCHARD-DIGNAC
Directeur du Budget

Conclusions de
Gilbert SANTEL
Directeur général de la Fonction publique et de l'Administration du personnel

Débat animé par
Michel BERRY
École de Paris du management

Séance du 24 juin 1999
Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat

En bref

Comment organiser la gestion prévisionnelle des effectifs de la Fonction publique compte tenu des incertitudes qui pèsent sur son avenir et sur l'évolution de ses missions ? L'analyse, même fine, de la situation actuelle peut conduire à reproduire l'existant, alors que les départs massifs à la retraite vont fournir dans les prochaines années une occasion historique de redéfinir les attributions du service public. Globalisation de la dotation des administrations, déconcentration, contractualisation avec les échelons locaux et évaluation quantitative et qualitative des performances sont quelques-unes des solutions proposées par les gestionnaires de ressources humaines.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse des comptes rendus ; les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

© École de Paris du management - 94 bd du Montparnasse - 75014 Paris
tel : 01 42 79 40 80 - fax : 01 43 21 56 84 - email : ecopar@paris.ensmp.fr - <http://www.ecole.org>

EXPOSÉ d'Adolphe COLRAT

Le personnel administratif et technique des préfectures compte environ trente-trois mille personnes ; la modernisation de cette administration apparaît comme un enjeu fondamental dans la mesure où les préfectures coordonnent au plan local l'organisation du travail interministériel, dont dépend la réussite de la déconcentration. Or celle-ci a considérablement affecté les attributions des préfectures et leurs moyens. Dès 1989 s'est manifesté le sentiment d'une insuffisance globale de leurs effectifs, souvent difficile à chiffrer, ainsi que d'une répartition inégale de ces derniers entre les préfectures, en fonction de la générosité des départements au moment de la déconcentration.

L'effectif de référence

À l'initiative du ministère de l'Intérieur, une étude a donc été lancée, qui a abouti à la mise en place, dès 1991, d'un effectif de référence : à partir d'analyses pratiquées sur un échantillon de préfectures et de visites sur place pour identifier les diverses prestations offertes, une formule paramétrique censée refléter la réalité des besoins objectifs en personnels administratifs pour réaliser ces prestations a été établie ; cette formule a été réactualisée chaque année pour tenir compte de l'évolution des missions et améliorer la pertinence des indicateurs.

Cet outil a eu le très grand avantage de permettre une comparaison objective des effectifs des différentes préfectures ; nous avons pu ainsi, à rebours de ce que j'appellerai une *gestion au décibel*, conduire une action tendant à rééquilibrer progressivement la situation des préfectures les moins bien dotées. L'effectif de référence a également permis aux préfectures de réfléchir sur leur mode de fonctionnement et sur leur organisation interne, ainsi que sur l'évolution de leurs missions.

De l'effectif idéal à l'effectif réel

Mais les limites de cet exercice sont également très vite apparues : conçu dans une période où la maîtrise des dépenses publiques n'apparaissait pas encore comme un objectif prioritaire, l'effectif de référence s'est, au fil des années, de plus en plus écarté de l'effectif réel. Actuellement, l'écart est de plus de deux mille trois cents agents, pour un total de vingt-quatre mille administratifs, soit 9,5 %.

Dès 1997, l'administration centrale s'est interrogée sur la nécessité de pondérer l'effectif de référence pour le rapprocher de l'effectif budgétaire ; l'opération a paru trop délicate parce qu'elle aurait fait disparaître toute espérance d'un renforcement des moyens. L'écart actuel est cependant devenu en lui-même un facteur de démoralisation des personnels. Il conduit les gestionnaires à réclamer continuellement des agents pour "boucher les trous", au lieu de réfléchir à l'amélioration de l'organisation du travail et de prévoir des redéploiements des effectifs en fonction de l'évolution des missions.

Un nouvel outil

L'effectif de référence va donc être refondu pour permettre de jouer de façon dynamique sur les trois principaux paramètres de fonctionnement des préfectures, dont certains n'étaient pas suffisamment pris en compte par l'ancien outil : les effectifs, en nombre mais aussi en répartition entre les différentes catégories ; l'organisation et le management des services ; les missions, le volume et le niveau de qualité des services rendus.

L'outil élaboré en 1989-1991 pourrait être décrit comme une résultante arithmétique des missions constatées aussi objectivement que possible ; il ne prenait en compte la notion de productivité que d'une manière statique et uniforme, et n'incitait pas les gestionnaires à remettre en cause les missions ni l'organisation du travail. Le nouvel outil aura vocation à être beaucoup plus directement un outil de management.

Une conjoncture difficile

Sa mise en place sera sans doute délicate, même si l'objectif de stabilité, voire de décade de l'emploi public, est non seulement connu mais largement admis par les personnels, car les récents épisodes successifs, tous qualifiés d'exceptionnels, de la régularisation des étrangers, de la mise en place de la pastille verte ou de la gratuité de la carte nationale d'identité ont placé nombre de préfectures à la limite de la rupture sociale. Les personnels et leurs représentants dénoncent régulièrement l'augmentation continue des missions et la diminution tout aussi continue des moyens et des effectifs. Les emplois budgétaires ont été progressivement optimisés par un taux de vacance qui se rapproche de zéro et par la récupération intégrale des *rompus* de temps partiel. Les effectifs des préfectures n'ont plus l'élasticité qui leur permettrait de faire face à l'imprévu, à l'urgence ou à une mission nouvelle, alors même que l'une des raisons d'être des préfectures est justement la capacité à intervenir en dehors des missions habituelles, à la demande du gouvernement, ou parce qu'un événement inattendu l'exige.

La globalisation de la dotation des préfectures

Pour essayer de retrouver une certaine élasticité et pour remédier au fait qu'il est difficile de gérer de façon centralisée une attribution des ressources qui doit être de plus en plus fine, nous allons lancer dès janvier 2000, dans quatre préfectures, un projet d'expérimentation de la globalisation des crédits : l'ensemble des crédits de rémunération et de fonctionnement sera regroupé dans une dotation budgétaire unique, prédéfinie pour trois ans et incluant une norme d'évolution qui permettra à ces préfectures d'assumer leur part dans l'objectif national de maîtrise des dépenses publiques ; cette dotation ne pourra pas être remise en cause ni faire l'objet de mise en réserve ou de régulation budgétaire, mais ne pourra pas non plus bénéficier d'abondements, sauf cas exceptionnels très limitativement prévus.

Les gestionnaires se verront donc accorder une très large responsabilité, avec les garde-fous d'usage, tels que le respect du plafond des effectifs fixé par la loi de finance, le respect des dispositions statutaires existantes et notamment du rôle des CAP nationales et locales, le visa préalable du contrôleur financier avant modification de la répartition initiale de la dotation entre crédits de rémunération et crédits de fonctionnement, le développement d'outils de contrôle de gestion.

Ce dispositif devrait leur permettre d'entrer véritablement dans une logique de gestion prévisionnelle, tant en matière de personnel que d'équipement ou de gros entretien. Ils pourront par exemple faire évoluer la composition du personnel en fonction des nouveaux besoins, notamment en modifiant le poids relatif des différentes catégories, en développant les qualifications manquantes ou en externalisant certaines prestations.

Ce nouvel outil devrait permettre aux préfets de nouer un dialogue beaucoup plus fécond avec leurs cadres mais aussi avec les représentants du personnel, et de mettre en œuvre de véritables stratégies en matière de gestion des ressources humaines. À terme, on peut espérer que la globalisation aura un impact profond sur la structure, la cohésion et l'efficacité des préfectures ; peut-être même pourra-t-elle changer de manière irréversible les mentalités.

EXPOSÉ de Marie-France MORAUX

À l'Éducation nationale, la gestion prévisionnelle des effectifs n'apparaît pas comme un choix de gestion mais comme une contrainte incontournable : les élèves entrent dans le système éducatif à l'âge de deux ou trois ans et y restent pendant au minimum une quinzaine d'années ; c'est à partir de la prévision du cheminement de ces élèves que s'organise la gestion des moyens et des personnels. Tout l'enjeu est de mettre en face de chaque élève les enseignants dont il a besoin.

Dans le premier degré, c'est relativement simple : il y a un maître par classe, et à condition de s'entendre avec les partenaires sociaux sur le nombre d'élèves par classe, le nombre de maîtres est facile à déterminer.

Dans l'enseignement supérieur, c'est beaucoup plus complexe : les disciplines sont multiples, l'encadrement est variable selon qu'il s'agit de cours ou de travaux dirigés, et même selon qu'on dispose d'amphithéâtres plus ou moins spacieux ; l'offre d'enseignement devrait, idéalement, suivre l'évolution de l'économie et répondre aux nouveaux besoins qui se font jour ; enfin, les enseignants sont aussi des chercheurs, et leur recrutement devrait en principe prendre en compte les grandes tendances et l'évolution souhaitable de la recherche en France.

Je vais m'en tenir aujourd'hui à la gestion des effectifs des enseignants du second degré, qui présente des difficultés moyennes ; le recrutement annuel, en diminution régulière de 10 % par an, y est encore de quinze mille enseignants, pour un effectif total de quatre cent mille.

Un outil sophistiqué : BERSI

Nous disposons depuis une dizaine d'années d'un outil de prévision sophistiqué, le logiciel BERSI, capable de traiter les sept cents matières enseignées et de confronter le nombre d'heures effectuées par les enseignants en poste au nombre d'heures hebdomadaires nécessaires à la scolarisation des élèves, ceci aux différents niveaux (collège, lycée) et pour les différentes classes. Pour ce qui est de l'offre d'enseignement, le programme tient compte des obligations de service des enseignants (15, 18, 21 ou 23 heures hebdomadaires), des départs de toute nature et des arrivées programmées ; l'évaluation du besoin d'enseignement se fait en fonction des horaires des élèves par discipline, de l'évolution du nombre d'élèves, de leur répartition dans les classes et dans les groupes, et des choix d'options.

Beaucoup d'incertitudes

Les aléas sont extrêmement nombreux : une heure d'enseignement de plus ou de moins dans une classe de collège entraîne la création ou la suppression de mille cinq cents emplois ; l'ajout récent d'une heure de physique en classe de sixième aurait ainsi nécessité une multiplication par 3,5 des recrutements une année donnée, dans cette discipline, ce qui n'est pas possible. Lorsqu'il s'agit de supprimer une heure de cours, le problème est encore plus épineux : même si l'on interrompt le recrutement, on conserve mille cinq cents enseignants de trop, et stopper le recrutement est de mauvaise politique, car cela décourage les étudiants et provoque immédiatement des manifestations dans la rue. Dans l'enseignement professionnel, certaines disciplines, comme la couture floue ou le travail des plumes, par exemple, sont appelées à disparaître complètement ; nous sommes cependant contraints de maintenir certaines formations qui n'ont plus réellement de débouchés, simplement parce que nous ne savons pas reconverter les enseignants.

Le comportement des familles est tout aussi imprévisible, notamment en matière de choix d'option : pendant des années, tous les parents souhaitant que leurs enfants fassent de bonnes études leur faisaient choisir l'allemand ; aujourd'hui, l'allemand s'effondre, et c'est l'espagnol qui a tous les suffrages : que faire de nos professeurs d'allemand, recrutés pour trente-sept ans et demi ?

Le choix de la déconcentration et de la contractualisation

Une réforme récente a permis de déconcentrer le mouvement des personnels, de manière à l'adapter plus finement aux besoins de chaque académie : un recteur peut décider par exemple de développer telle ou telle offre d'enseignement en fonction du contexte économique de sa région, de mettre l'accent sur les enseignements généraux ou les enseignements professionnels, de développer une véritable politique académique de formation.

Nous commençons également à mettre en place une politique de contractualisation, comme cela a été fait dans l'enseignement supérieur : sur la base de projets académiques, de projets d'accueil ou d'évolution des formations, nous nous efforçons de programmer les moyens et les effectifs d'enseignants nécessaires.

En conclusion, nous pourrions sans doute encore perfectionner nos outils, mais il semble difficile de tout prévoir. Dans les années qui viennent, nous allons perdre environ cent cinquante mille élèves dans le secondaire, ce qui représente dix mille emplois : que va-t-il se passer ? Quelles mesures paraîtront budgétairement, socialement, politiquement acceptables ? La marge d'incertitude est considérable.

EXPOSÉ de François LAUMONIER

Le ministère des Affaires étrangères compte neuf mille agents titulaires et contractuels et consomme 1,28 % du budget de l'État ; le réseau diplomatique français est le deuxième au monde après le réseau américain ; le réseau consulaire est le deuxième après le réseau italien.

Des missions traditionnelles dans une conjoncture nouvelle

La vie des agents des Affaires étrangères s'organise autour de trois missions principales : une mission politique, la représentation et l'explication de la politique du gouvernement français, l'information du gouvernement français sur les souhaits des gouvernements étrangers, et enfin la négociation ; une mission d'administration et de protection des Français à l'étranger, mission qui ne cesse de s'étendre avec le développement de notre rôle économique, commercial et financier ; enfin, une mission de rayonnement culturel au sens large.

Ces missions se sont développées considérablement sous l'effet de plusieurs facteurs : l'apparition de nouvelles technologies de l'information, grâce auxquelles nous sommes passés du système du *chiffre*, un peu obsolète, à de nouveaux outils qui nécessitent moins de personnel d'exécution et beaucoup plus de personnel de conception ; la multiplication des acteurs de l'action internationale : il y a un siècle, le ministère des Affaires étrangères était pratiquement le seul acteur de la politique internationale, mais aujourd'hui, les centres de préparation et de décision en matière de politique internationale se sont multipliés à la fois dans la sphère publique, parapublique et dans la sphère privée de la société civile, obligeant nos agents à s'adapter à de nouvelles formes de négociations multilatérales ; enfin, le facteur européen pèse de plus en plus dans toutes nos décisions.

Professionaliser les carrières

Pour faire face à ces transformations, le ministère s'efforce de mieux utiliser ses moyens, notamment en anticipant sur les besoins futurs. Le temps du papillonnage généraliste est révolu pour les agents des Affaires étrangères : nous leur proposons des filières de carrière qui leur permettent d'exercer une compétence reconnue dans certains domaines d'activité comme le management, les affaires européennes ou les affaires culturelles.

Nous nous efforçons également de lier de plus en plus affectation, formation et promotion, et de développer une professionnalisation qui s'appuie sur l'évaluation annuelle des agents. Nous mettons notamment l'accent sur l'apprentissage des langues, non seulement dans la formation initiale mais aussi en formation continue : les agents effectuent désormais des stages d'immersion linguistique de six à neuf mois avant de prendre leurs fonctions.

Nous les préparons également à l'utilisation des nouveaux outils informatiques et des nouveaux moyens de communication, par exemple les moyens audiovisuels : nos diplomates et nos consuls doivent être aussi à l'aise devant un écran d'ordinateur que devant une caméra de télévision ou face à un interlocuteur interministériel.

Nous devons enfin accentuer le professionnalisme des managers : un chef de poste qui se trouve à quinze ou vingt mille kilomètres de Paris a un pouvoir considérable sur ses subordonnés en ce qui concerne le fonctionnement de leur poste et leur retour éventuel à la centrale s'ils ne donnent pas satisfaction ; il doit donc être aussi compétent dans le domaine des relations humaines que dans le domaine technique.

La carte diplomatique et consulaire

L'anticipation des besoins se fonde essentiellement sur l'analyse de la carte diplomatique et consulaire : il pourra être envisagé de fermer tel ou tel poste consulaire si le nombre d'actes produits au bénéfice de la communauté française est trop réduit. Cela dit, un facteur politique peut toujours intervenir de façon imprévisible : il avait été prévu de fermer un poste à Agadir, mais il a fallu le rétablir une semaine plus tard, sur intervention du roi du Maroc. De même, l'éclatement de l'empire soviétique nous a obligés, en quelques années, à ouvrir une douzaine d'ambassades.

Certaines opérations sont malgré tout prévisibles : dans le cadre du projet de fusion entre le ministère des Affaires étrangères et celui de la Coopération, nous envisageons de rassembler les réseaux à l'étranger aussi bien que dans les administrations centrales. Nous réfléchissons également à la création de postes européens dans les pays tiers, notamment sur la base d'une coopération franco-allemande. Enfin, dans la perspective de la présidence française de l'Union européenne, nous savons que nous devons renforcer un certain nombre de secteurs de notre ministère.

Transparence et volontariat

Pour ce qui est des affectations, nous avons fait le choix de la transparence et nous annonçons neuf à dix mois à l'avance quels sont les postes qui vont se libérer ; nous demandons alors aux agents qui remplissent les conditions pour les occuper de nous indiquer quels sont leurs vœux d'affectation, et nous en tenons compte autant que possible.

Nous ne parvenons malheureusement pas à programmer la deuxième affectation, comme nos collègues américains ou allemands, tout simplement parce que nous tenons beaucoup à conserver le principe du volontariat : la motivation joue un rôle essentiel dans l'*affectio societatis* qui doit se constituer entre l'agent et l'équipe qu'il trouvera sur place. Nous ne voulons pas être obligés de rapatrier un diplomate avec toute sa famille de Tegucigalpa, au bout de quinze jours, parce qu'il ne serait pas parvenu à s'accommoder de sa nouvelle affectation.

La gestion des différentes catégories de personnel

Comme dans la plupart des ministères, le recrutement des catégories C a fortement ralenti, dans les filières ouvrière et technique : nous recourons de plus en plus à l'externalisation. En revanche, dans la filière administrative, nous avons d'importants besoins en ce qui concerne les agents administratifs et de chancellerie, non seulement à la centrale mais aussi à l'étranger. Les lauréats que nous recrutons sont de très bon niveau, ce qui pose ensuite le problème de leurs carrières. La fonction de secrétariat a également beaucoup diminué, tous les agents travaillant directement sur

leurs écrans ; il nous reste cependant des équipes de secrétariat de direction placées auprès des niveaux supérieurs et dans les cabinets ministériels.

Les catégories B, secrétaires de chancellerie et secrétaires administratifs, ont un rôle spécifique et essentiel : ce sont ces cadres intermédiaires qui animent nos consulats et nos ambassades. Nous souhaitons développer leurs compétences, pour les familiariser, au-delà des tâches de gestion, avec des domaines plus variés comme la presse, les affaires culturelles ou même les questions de transmission.

En ce qui concerne les catégories A, nous savons que nous devons mettre l'accent sur les compétences dans le domaine de l'économie et des finances, des affaires européennes, du droit, des négociations multilatérales, et nous essayons d'orienter les jeunes agents vers ces filières. Mais une question centrale au quai d'Orsay est celle de l'évaluation : il est de tradition chez nous de fixer beaucoup d'objectifs, et d'avoir du mal à quantifier les résultats. Il est vrai que l'action diplomatique se prête sans doute mal à la quantification objective, mais nous devons malgré tout développer des outils adaptés.

COMMENTAIRES de Christophe BLANCHARD-DIGNAC

Il a beaucoup été question dans ces exposés de la contrainte budgétaire, dont chacun sait désormais qu'elle est durable mais aussi qu'elle est salutaire ; la difficulté tient à ce que toutes les économies faciles à faire ayant déjà été faites, il faut maintenant s'attaquer à celles qui sont plus difficiles, qui nécessitent un effort dans la durée et doivent donc se traduire par un juste retour pour ceux qui les entreprennent.

Pour cela, nous devons tout d'abord rechercher une plus grande transparence, notamment en matière d'effectifs : les décalages entre effectifs budgétaires et effectifs réels sont encore trop importants ; nous devons également clarifier le calcul des rémunérations, beaucoup trop complexe à l'heure actuelle ; enfin, des indicateurs de performance doivent être créés, même si l'on ne peut pas envisager sans précaution d'afficher le coût pour le contribuable d'un voyage SNCF ou d'une place à l'Opéra.

Nous devons ensuite développer une culture de la performance : il ne s'agit plus seulement de savoir si l'on respecte ou non l'autorisation budgétaire annuelle, mais de savoir si, réellement, le contribuable "en a pour son argent". Sans tomber dans des modèles libéraux qui ne s'appliquent pas à la Fonction publique, je crois qu'il ne faut pas craindre d'affirmer que nous avons le devoir de faire des gains de productivité. Cela dit, ces indicateurs devraient prendre en compte non seulement la productivité, mais aussi la qualité de service : c'est aux hommes politiques de nous dire comment pondérer ces préoccupations, mais nous devons disposer d'outils qui leur permettent de définir leurs priorités.

Je suis enfin partisan d'un développement de la contractualisation budgétaire, qui a l'avantage de responsabiliser les agents et qui permet de tenir compte des différences de situation de chaque ministère : tout le monde n'a pas le même passé ni le même avenir budgétaire. Bien sûr, il est difficile de contractualiser quand les décideurs politiques ne nous disent pas quels sont les budgets qui doivent progresser, ceux qui doivent être stabilisés et ceux qui doivent régresser. Mais nous ne pouvons pas tout attendre des politiques, et nous devons leur concéder un certain "confort de l'ambiguïté" ; il paraît difficile, par exemple, dans le cadre du jeu budgétaire annuel, qu'ils annoncent d'emblée de manière transparente quels ministères vont être gagnants ou perdants. À nous de créer un environnement favorable en faisant de la réforme de l'État notre préoccupation quotidienne.

Nous devons par exemple, réfléchir dès aujourd'hui aux conséquences du fait que d'ici 2012, la moitié des fonctionnaires civils va partir à la retraite : d'un côté, nos dépenses de retraite vont exploser ; de l'autre, nous disposons d'une occasion historique de redéfinir le niveau et l'affectation des ressources humaines dans la Fonction publique.

Si la maîtrise comptable, qui est pérenne, s'applique à une organisation qui ne change pas, tout ce que nous obtiendrons sera de bloquer le fonctionnement des services publics et de les paupériser : avec des moyens contraints nous ne pourrions pas éternellement conserver le plus grand réseau diplomatique du monde après celui des États-Unis. La maîtrise comptable doit donc conduire l'organisation à se transformer en profondeur ; il ne s'agit évidemment pas d'adopter la solution du "tout ou rien", mais d'aménager l'existant un peu à la façon des promoteurs immobiliers lorsqu'ils réhabilitent un immeuble haussmannien : ils conservent la façade, et construisent un immeuble complètement nouveau derrière. De même, on peut conserver une représentation du service public dans un canton rural tout en optant pour un mode de fonctionnement plus adapté.

DÉBAT

Deviner l'avenir

Marie-France Moraux : Au ministère de l'Éducation nationale, nous sommes effectivement très préoccupés par les départs massifs à la retraite qui s'annoncent d'ici 2012 ; mais comment gérer cette transition ? Nous ne pouvons pas nous permettre de laisser décroître nos recrutements actuellement pour les voir exploser dans cinq ans : sur le plan de la qualité et de la gestion des corps, ce serait catastrophique. Il faut donc que nous passions avec le ministère des Finances des accords à moyen terme pour lisser les recrutements.

Christophe Blanchard-Dignac : Il faudrait surtout définir ce que sera le format de la Fonction publique d'ici cinq à dix ans.

Michel Berry : Mais il faut distinguer entre un régime permanent, qui sera atteint un jour, et le régime transitoire, qui suppose sans doute, en effet, d'accepter des phases de sur-embauche en prévision des départs massifs.

C. B.-D. : À mon avis, c'est exactement ce qu'on peut appeler une démarche conservatrice : le raisonnement gestionnaire est parfait, car il est incontestablement de très mauvaise politique de fonctionner par à-coups, mais un tel raisonnement ne conduit qu'à reproduire le présent ou le passé récent. La bonne démarche consisterait à se demander d'abord quelles seront les attentes dans dix ans en matière d'enseignement, et ce que pourrait être une Éducation nationale encore plus performante qu'elle ne l'est aujourd'hui ; ensuite seulement, on peut réfléchir à la façon d'opérer le raccordement entre la situation actuelle et la situation envisagée.

Nous manquons cruellement d'études de prospective et de recherches en gestion publique, parce que les sujets de finances publiques ennuient tout le monde ; mais il est absolument indispensable que nous nous projetions dans l'avenir pour savoir, par exemple, ce que les nouvelles technologies de l'information vont apporter à l'enseignement, ou déterminer les compétences d'enseignement dont nous aurons besoin.

Comment stimuler l'imagination ?

M. B. : Il est extrêmement difficile, pour des gestionnaires, de proposer une vision nouvelle de l'Administration : s'ils laissent entendre au ministère du Budget qu'il serait possible, dans dix ans, d'en faire davantage avec moins de moyens, celui-ci risque de leur demander de réaliser tout de suite ces économies, et ils vont apparaître comme des traîtres aux yeux de leurs collègues et aux yeux des organisations syndicales.

Je voudrais évoquer à ce sujet une expérience qui s'est déroulée chez EDF en 1979. Pierre Nora et Alain Minc avaient publié un rapport sur le développement de la "Télématique", et l'on disait qu'EDF allait être choisi comme terrain d'expérimentation. Les dirigeants d'EDF, méfiants, ont fait appel au centre que je dirigeais, le Centre de Recherche en Gestion de l'École polytechnique, pour les aider à réfléchir à des scénarios d'informatisation de l'entreprise.

Nous avons alors rédigé des scénarios assez audacieux ; l'un d'entre eux s'appelait *Soirée électrique* et racontait comment quelqu'un qui rentrait chez lui se faisait couper le courant électrique parce qu'il n'avait pas lu sur son écran une note de service qui l'avertissait d'un changement dans les tarifs d'EDF. Dès la première séance, les membres du groupe nous ont demandé de détruire ce scénario, en expliquant qu'une telle chose ne pouvait pas se produire à EDF ; mais chaque nouveau scénario était refusé comme les autres. Si nous voulions écrire un texte pour montrer que la décentralisation allait progresser grâce à la télématique, on nous répondait qu'il ne fallait pas faire naître des espoirs qui seraient déçus ; si nous options pour l'idée qu'au contraire la centralisation progresserait avec la télématique, on nous répondait que la direction était contre une telle hypothèse ; si nous proposions de défendre l'idée que la télématique ne changerait rien, on nous répondait que les membres du groupe passeraient pour des imbéciles.

Nous avons alors eu une idée lumineuse, qui consistait à supposer que dans un pays imaginaire - la Muxie -, connu pour la douceur de son climat et le caractère rebelle de ses soixante millions d'habitants, on venait de découvrir des quantités importantes de pétrole et que l'EDM (Électricité de Muxie), allait organiser son développement grâce à la télématique : du moment qu'il s'agissait de décrire la vie des gens dans ce pays imaginaire, tout était possible, et nos partenaires nous ont demandé de reprendre le scénario *Soirée électrique* : chez EDF, une situation de ce genre était invraisemblable, mais en Muxie, c'était certainement de cette façon que les choses allaient se passer !

Je pense que pour permettre aux personnes qui sont impliquées dans des dossiers d'imaginer un avenir complètement différent, il faut les protéger de la pression du quotidien et du poids des négociations qu'elles sont en train de mener avec les syndicats ou le Budget ; faute de quoi, elles se contenteront de s'adapter progressivement, en grognant, à des contraintes budgétaires de plus en plus strictes.

Généralistes ou spécialistes ?

Un intervenant : *J'ai été très frappé par l'exemple qu'a donné Mme Moraux sur ces professeurs d'allemand qui se trouvent sans emploi à cause de l'évolution des choix d'options. Nous avons rencontré un problème semblable au ministère de l'Intérieur, il y a quelques années : nous ne savions plus que faire des informaticiens qui avaient été recrutés vingt ans auparavant et qu'il était difficile de reconverter ; heureusement, le problème du bogue de l'an 2000 a subitement fait resurgir le besoin de compétences en informatique. Mais il est très difficile de résoudre la contradiction entre une politique de recrutement qui a souvent été trop généraliste, un besoin à court ou moyen terme de compétences spécialisées, et la difficulté de reconverter ces spécialistes quand ils n'ont plus d'emploi. Sans doute la solution consisterait-elle à savoir accompagner l'effort de compétence et de qualification, qui est trop souvent encore le fait des agents eux-mêmes, sans que l'Administration sache réellement en tirer parti.*

M.-F. M. : Je crois qu'il faudrait surtout ne pas recruter ce type d'agents spécialisés pour trente-sept ans et demi, et embaucher plutôt des contractuels ayant par ailleurs une activité professionnelle comme, à l'Éducation nationale, les professeurs associés.

C. B.-D. : Le problème est d'éviter une spécialisation excessive qui peut devenir une impasse, tout en bénéficiant d'un très haut niveau de professionnalisme. Dès la formation initiale, les agents devraient être accoutumés à l'idée qu'ils devront changer plusieurs fois de métier au cours de leur carrière : ils devraient recevoir une bonne formation polyvalente au départ, puis bénéficier de formations professionnelles successives au cours de leur carrière - y compris les agents d'encadrement. C'est parce que nous ne développons pas suffisamment notre flexibilité interne que nous sommes contraints de recourir à la flexibilité externe.

Comment responsabiliser les agents ?

Int. : *Au ministère de l'Éducation nationale, nous éprouvons souvent de grandes difficultés à convaincre les agents et leurs représentants de s'engager dans cette démarche de modernisation. Comment faire ?*

Adolphe Colrat : Je crois que c'est en expliquant clairement quels sont les problèmes qui se posent et leurs enjeux, y compris aux catégories C ; je fonde beaucoup d'espoir sur une révolution par le management dans des structures qui n'étaient pas habituées à un fonctionnement non pyramidal : le dialogue social s'enrichit considérablement lorsqu'on accorde plus de responsabilité à l'échelon local.

François Laumonier : Au sein du ministère des Affaires étrangères, une instance réunit tous les mois les représentants du personnel pour traiter des questions les plus diverses en dehors des instances formelles que sont les CTP et les CAP. Nous y évoquons très fréquemment le problème des contraintes budgétaires, que les agents, qui sont par ailleurs des contribuables, comprennent parfaitement ; ce qu'ils comprennent moins, c'est qu'on leur demande de continuer à assurer les mêmes missions dans tel ou tel secteur géographique alors qu'ils sont de moins en moins nombreux. L'urgence me paraît donc être de réfléchir à l'évolution ou à la réduction des missions qui sont confiées aux agents.

L'éclatement du dialogue social

C. B.-D. : L'un des obstacles majeurs à la responsabilisation des agents me paraît être l'éclatement du dialogue social entre plusieurs niveaux de décision : les gestionnaires ne maîtrisent qu'une partie de leur fonction de gestion des ressources humaines, puisque, par exemple, les augmentations de la valeur du point sont décidées rue de Babylone - certains diront rue de Bercy - et non rue de Grenelle. Dans un ministère comme celui de l'Éducation nationale, pour lequel les dépenses de personnel représentent 95 % du budget, les décisions prises à l'extérieur peuvent avoir une influence sans commune mesure avec les réformes que le ministre de l'Éducation nationale pourrait proposer.

Tout le problème est de savoir comment permettre au directeur général de l'Administration et de la Fonction publique et au directeur de Budget de conserver le pilotage stratégique et financier de la Fonction publique, tout en laissant aux gestionnaires une plus grande autonomie dans le dialogue social. Dans les entreprises publiques, les gestionnaires sont également soumis à une tutelle technique et au contrôle de Bercy, mais du moins disposent-ils de la totalité du pouvoir de négociation, qu'il s'agisse des effectifs, des conditions de travail, des salaires, des mesures générales, ou de l'avancement.

La déconcentration de la gestion du personnel se heurte d'ailleurs à une rigidité syndicale autant qu'administrative : les organisations syndicales sont, elles aussi, conçues pour un dialogue centralisé. La négociation des trente-cinq heures va constituer à cet égard un test très révélateur : si elle est menée au niveau central, on peut en prédire d'avance le résultat. La seule chance pour que cette mesure se traduise par une vraie dynamique dans l'Administration, et pas seulement par un abaissement des obligations de service pour certains, c'est qu'on associe une démarche décentralisée à une impulsion stratégique centralisée.

Conclusion de Gilbert Santel

Tous les intervenants de ce débat ont souligné le fait que nous avons besoin de savoir précisément quelles sont nos missions pour pouvoir faire évoluer nos services ; or Christophe Blanchard-Dignac a insisté sur le nécessaire *confort de l'ambiguïté* de nos politiques. Je partage son analyse, à ceci près que si cette ambiguïté existe non seulement dans le discours public, mais aussi, en interne, à tous les échelons de la hiérarchie administrative, nous avons quelques soucis à nous faire.

Nous savons désormais, comme l'a rappelé Christophe Blanchard-Dignac, que la contrainte budgétaire est durable ; nous devons donc intégrer cette donnée dans nos prévisions, et tirer les leçons de l'expérience de cet effectif de référence dont Adolphe Colrat nous a parlé tout à l'heure :

cet outil a été conçu dans une période de croissance, où l'objectif était, chaque année, d'obtenir du Budget un pour-cent ou un demi pour-cent d'effectifs supplémentaires ; après le retournement de situation de 1984-1985, l'outil s'est montré largement inadapté et a contribué à la démoralisation des agents.

En matière d'administration, le souhaitable n'a pratiquement pas de limite : n'importe quel ministère pourrait démontrer qu'il serait capable d'utiliser vingt, trente ou quarante pour cent d'effectifs supplémentaires ; il faut savoir arbitrer entre demande sociale et régulation par les moyens.

En revanche, on peut retenir de l'expérience de l'effectif de référence l'intérêt de disposer d'indicateurs permettant de comparer objectivement les différents services ; de tels indicateurs n'existent pas encore partout ; c'est pourquoi nous allons très prochainement demander à l'ensemble des ministères d'adopter des outils permettant de mesurer les moyens et l'activité, et de répartir les moyens entre les différents services. Les agents de l'État partagent un certain nombre de valeurs communes, parmi lesquelles la notion de service public fait réellement sens ; mais au-delà des invocations incantatoires, il ne faut pas hésiter, y compris dans un but de mobilisation et de motivation des fonctionnaires, à objectiver la qualité du service public en recourant à ce type d'indicateurs et en organisant le dialogue avec les citoyens et les usagers.

À côté de cette motivation non pécuniaire, il faut savoir également utiliser les ressources qu'offrent les primes et les incitations matérielles. La négociation de la valeur du point continuera sans doute à se faire au niveau national, mais la part d'initiative et d'autonomie des services déconcentrés doit être élargie. Le cas de la négociation des trente-cinq heures est à cet égard très éclairant : le rapport Roché a montré qu'historiquement le temps de travail a été considéré comme une variable d'ajustement, d'où l'écart entre une réglementation unique et des situations extrêmement hétérogènes.

Enfin, en ce qui concerne le recrutement des fonctionnaires, le fait que nous embauchions des gens pour trente-sept ans et demi est peut-être une contrainte, peut-être aussi une chance, mais c'est en tout cas une donnée qui est certainement durable ; à nous d'en tirer toutes les conséquences pratiques. Pour répondre à la question de Marie-France Moraux, je rappelle la règle du jeu qui a été fixée en 1983 : à un emploi permanent doit correspondre un emploi de fonctionnaire, et je ne crois pas qu'il soit de bonne politique de geler les emplois pour augmenter les crédits de vacation. Il faut, cela dit, savoir utiliser toutes les souplesses qu'offre le statut. À titre d'exemple, on peut recruter sur titres, sans remettre en cause l'égalité d'accès à la fonction publique, des personnes ayant déjà une expérience professionnelle, ce qui permet de pourvoir un poste en quelques mois au lieu d'attendre trois ou quatre ans qu'un fonctionnaire soit formé.

Présentation des orateurs :

Christophe Blanchard-Dignac : administrateur civil, directeur du Budget depuis 1995. Il était auparavant directeur général adjoint de La Poste, après avoir accompli l'essentiel de sa carrière à la direction du Budget.

Adolphe Colrat : sous-directeur des personnels au ministère de l'Intérieur.

François Laumonier : conseiller des Affaires étrangères, est sous-directeur de la gestion des emplois et des carrières à la DRH du ministère des Affaires étrangères. Il a été en poste à l'étranger (Afrique noire, Irlande, États-Unis) comme à la centrale et auprès de plusieurs autres administrations de l'État.

Marie-France Moraux : ancienne élève de l'ENA, directeur des personnels enseignants au ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie. Elle a été chef du service des établissements à la direction générale des enseignements supérieurs, responsable de la contractualisation avec les universités et adjoint au directeur des lycées et collèges.

Gilbert Santel : directeur général de l'Administration et de la Fonction publique, délégué interministériel à la réforme de l'État. A été directeur du personnel et des services au ministère de l'Équipement et directeur de cabinet de Michel Delebarre, ministre de la Fonction publique.
Site Web : <http://www.fonction-publique.gouv.fr>

Diffusion janvier 2000