

■ LES AMIS DE ■  
**l'École de Paris**

<http://www.ecole.org>

**Séminaire  
Fonctionnaires**

*organisé grâce aux parrains  
de l'École de Paris :*

Accenture  
Air Liquide\*  
ANRT  
AtoFina  
Caisse Nationale des Caisses  
d'Épargne et de Prévoyance  
CEA  
Chambre de Commerce  
et d'Industrie de Paris  
CNRS  
Cogema  
Conseil Supérieur de l'Ordre  
des Experts Comptables  
CRG de l'École polytechnique  
Danone  
Deloitte & Touche  
DiGITIP  
École des mines de Paris  
EDF & GDF  
Entreprise et Personnel  
Fondation Charles Léopold Mayer  
pour le Progrès de l'Homme  
France Télécom  
FVA Management  
Hermès  
IBM  
IDRH  
IdVectoR\*  
Lafarge  
Lagardère  
Mathématiques Appliquées  
PSA Peugeot Citroën  
Renault  
Saint-Gobain  
SNCF  
Socomine\*  
THALES  
TotalFina Elf  
Usinor

\*Uniquement pour le séminaire  
Ressources Technologiques et Innovation  
(liste au 1<sup>er</sup> janvier 2001)

**L'EMPLOI PUBLIC :  
RÉFORMES GLOBALES OU ARRANGEMENTS  
LOCAUX ?**

par

**Nicolas TENZER**

Chef du service de l'évaluation et de la modernisation de l'État  
au Commissariat général du Plan

Séance du 19 février 1999

Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat  
Avec le soutien de la DGAFP

**Bref aperçu de la réunion**

Nicolas Tenzer, chef du service de l'évaluation et de la modernisation de l'État au Commissariat général du Plan, a animé pendant quatre ans le Club de l'emploi public, groupe de réflexion interministériel qui s'est interrogé sur les réformes à apporter notamment dans la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, la mobilité, les modalités de recrutement, les emplois peu qualifiés, atypiques ou précaires, et l'encadrement. Au terme de ces travaux, il apparaît, d'une part, que les emplois des trois fonctions publiques sont fort mal connus, d'autre part, que des réformes profondes doivent être envisagées et qu'un véritable pilotage doit être mis en place. Mais des participants du séminaire "Fonctionnaires" s'interrogent : plutôt que des bouleversements qui ont peu de chance d'être menés à bien, ne vaudrait-il pas mieux encourager les initiatives locales, qui transforment peu à peu l'Administration ?

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse  
des comptes rendus ; les idées restent 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](mailto:ecopar@paris.ensmp.fr) - <http://www.ecole.org>

## EXPOSÉ de Nicolas TENZER

Je suis, depuis cinq ans, chef du service de l'évaluation et de la modernisation de l'État au Commissariat général du Plan, et à ce titre je suis responsable d'une série d'actions liées à la modernisation de l'État, mais plus particulièrement de l'évaluation interministérielle des politiques publiques, de la réforme de l'État et de la fonction publique, des problèmes liés au pilotage par l'État du secteur des médias, des problèmes de société au sens large et, enfin, des questions géopolitiques dans la zone méditerranéenne. Ces différents éléments touchent à la souveraineté conçue de manière extensive.

Dans le cadre de ces fonctions, j'ai été amené à piloter le Club de l'emploi public, groupe qui présente certains points communs avec le vôtre ; c'est la raison pour laquelle Frédérique Pallez m'a demandé de venir vous présenter certaines réflexions que nous avons menées sur des thèmes proches des vôtres, et les résultats provisoires auxquels nous avons abouti.

### Le Club de l'emploi public

Ce club a été créé en 1994 à l'instigation du Commissaire au Plan de l'époque, Jean-Baptiste de Foucauld, et avec le concours du directeur général de l'administration et de la fonction publique en fonction à ce moment-là, Marcel Pochard, mais aussi de Jacques Rigaudiat qui venait de rendre public un rapport intitulé *Gérer l'emploi public*, qu'on peut qualifier de pionnier dans ce domaine.

Ce rapport montrait que, malgré un grand nombre d'études, l'emploi public était extrêmement mal connu, qu'il s'agisse de la fonction publique hospitalière, de la fonction publique territoriale, ou même de la fonction publique d'État. Il soulignait ensuite qu'il devait être possible de mener à bien un certain nombre de changements et d'innovations, sans bouleverser le statut, à condition d'organiser des échanges entre les différentes administrations, sachant que les problèmes qu'elles rencontrent et les solutions qu'elles pourraient mettre en place sont assez semblables. Or, ces échanges se font en général seulement au niveau des directeurs, et dans un cadre relativement contraint qui permet difficilement de mener des débats dénués d'arrière-pensées ou de stratégies implicites, ou dans le cadre des conférences budgétaires.

Le Club de l'emploi public a été créé pour répondre à ce besoin. Il réunissait presque tous les directeurs ou sous-directeurs chargés du personnel des administrations de l'État, un certain nombre de directeurs généraux et de directeurs des ressources humaines des collectivités territoriales, ainsi que des directeurs d'hôpitaux, mais aussi, de façon malheureusement moins régulière, les directeurs des ressources humaines de La Poste ou d'EDF ou leurs collaborateurs. Le club s'est réuni d'octobre 1994 à juin 1998 au Commissariat général du Plan, considéré comme un lieu neutre, à raison en moyenne d'une fois toutes les six semaines, en dehors des périodes de vacances scolaires.

Nous avons abordé des thèmes très variés, sur lesquels je reviendrai, et rédigé deux documents de synthèse, l'un sur la contribution de la fonction publique à la lutte contre le chômage et pour l'emploi, l'autre sur l'ensemble des travaux du club et les recommandations que l'on pouvait en tirer. Ces deux synthèses ont été distribuées à l'ensemble des membres du club, mais aussi à un certain nombre de cabinets. Même si elles n'ont sans doute pas influencé directement les pouvoirs publics, je pense qu'elles ont permis une meilleure connaissance, par les administrations, de ce qui se faisait dans les autres secteurs de la fonction publique, et ont pu contribuer à modifier, certes à la marge, certaines représentations et certaines pratiques.

En revanche, ce dispositif a rencontré des limites non moins évidentes. La première est que, dans la mesure où ces recommandations n'ont pas fait l'objet d'une publication officielle, elles n'ont pas abouti à un débat public, notamment avec les organisations syndicales, qui bien entendu n'étaient

pas membres du club afin de préserver la liberté totale de ton des débats et la possibilité de faire état d'éléments confidentiels. Deuxièmement, au lieu d'aller vers des propositions formalisées qui auraient impliqué des changements législatifs ou réglementaires, nous sommes restés dans un cadre gestionnaire, où, certes, des progrès sont possibles, mais qui ne peut pas permettre des changements de grande ampleur.

C'est pourquoi j'ai suggéré au Commissaire au Plan - le cabinet du Premier ministre ayant validé cette initiative en mars 1998 -, de mettre un terme aux travaux du club et de remplacer celui-ci par des groupes de réflexion officiels, avec un groupe plénier réunissant des directeurs d'administrations centrales, des personnalités qualifiées de la fonction publique et des représentants des organisations syndicales représentatives, présidé par Bernard Cieutat, et deux groupes thématiques, l'un sur les problèmes de structures de pilotage et de gestion prévisionnelle des emplois, présidé par Serge Vallemont, l'autre sur les questions d'encadrement et d'emplois atypiques, présidé par Jean-Claude Perrel.

J'en viens maintenant aux recommandations auxquelles ont abouti les travaux du Club de l'emploi public, sachant que la façon dont je les présenterai n'engage que moi, c'est-à-dire ni les autres membres du club, ni bien entendu le Commissariat général du Plan.

## **La modernisation de la gestion publique**

### *La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences*

Les réflexions menées sur la gestion prévisionnelle des effectifs ont montré que de grands progrès avaient été faits en ce domaine, avec par exemple le système "Oméga" de gestion du personnel non enseignant qui a été mis en place à l'Éducation nationale, mais qu'en revanche, tout ce qui concernait les qualifications, et *a fortiori* les compétences, laissait beaucoup à désirer, et plus encore dans les grandes structures que dans les petites. Dans une grande structure, les instruments de gestion collective sont souvent assez performants, mais le suivi de la carrière individuelle des agents est difficile à mettre en place ; dans les petites structures, le suivi personnalisé est beaucoup mieux assuré ; en revanche, elles ne permettent que des carrières courtes, à moins de les quitter pour d'autres administrations, ce qui pose le problème de la mobilité et du cloisonnement des corps. Enfin, il est apparu que l'annualité budgétaire constituait un sérieux obstacle à une gestion prévisionnelle performante.

À cela s'ajoute le fait qu'il n'existe pas de lien entre la gestion par corps et la gestion des compétences ; chaque fois qu'on se préoccupe de requalification ou d'évolution de carrière, on bute nécessairement sur la notion de corps. Ceci peut être relié au fait que, quels que soient leur qualité et leur caractère innovant, les actions de formation, qui ne sont jamais sanctionnées, que ce soit positivement ou négativement, paraissent totalement déconnectées de la gestion des emplois et des compétences ; qu'elles aient donné des résultats ou non, elles ne sont nullement prises en compte dans les évolutions de carrière. Or, on ne peut pas parler de gestion prévisionnelle collective si l'on n'a pas de vision des carrières individuelles à moyen terme, tant de l'encadrement que du personnel de catégorie B et C.

D'un autre côté, l'une des ambiguïtés sur lesquelles repose la notion de gestion prévisionnelle des emplois est que celle-ci se fonde dans son principe sur la mobilité des agents, et non sur la définition des missions de la fonction publique, et précisément de chaque ministère gestionnaire ; mais comment prévoir quoi que ce soit si les ministres ne définissent pas, avec un horizon de trois à cinq ans, les missions et les objectifs à atteindre pour chaque ministère, voire chaque direction ou chaque service ? En l'absence de cette prise de décision d'ordre politique, l'administration bute nécessairement sur des incertitudes et des difficultés chaque fois qu'elle veut faire de la gestion prévisionnelle.

Cet élément est d'autant plus crucial qu'il compte énormément pour la motivation des agents : il est important, pour les mobiliser, de pouvoir afficher, à moyen terme, des perspectives de carrière, des évolutions possibles, voire des reconversions, de sorte qu'ils puissent s'orienter vers des formations adéquates.

C'est pourquoi je crois qu'il faudrait que le Budget - ou une structure plus indépendante - puisse se livrer périodiquement, par exemple tous les cinq ans, et pour tous les ministères, à un exercice de "budget base zéro" : cela consisterait à analyser, au premier franc, quels sont l'utilité et le coût de chacune des missions, à les remettre en cause éventuellement, ou à voir si elles ne sont pas déjà assurées par un autre ministère, ou encore si elles pourraient l'être, de façon plus satisfaisante, par le secteur privé. À partir de cet exercice, il serait possible de déterminer quel nombre d'agents il convient d'affecter à chaque mission, avec quelles qualifications et quelles compétences, et de prévoir les formations ou les mobilités nécessaires. Cet exercice aurait d'ailleurs aussi la vertu de permettre d'échapper à la division classique entre services votés et mesures nouvelles et, plus en amont encore, d'obliger chacun à redéfinir régulièrement les finalités de l'action publique.

J'ai conscience de faire une proposition qui peut paraître "énorme" sur le fond et extrêmement complexe sur la forme, mais beaucoup d'autres pays se sont lancés dans des expériences de ce type, à vrai dire sans aller forcément jusqu'au budget base zéro ; cela les conduit malgré tout à procéder à des redéploiements considérables d'agents d'un ministère à l'autre : pourquoi n'en ferions-nous pas autant ? Pourquoi une telle exception française ?

Il devrait être également possible de définir les grandes familles de métiers ou de fonctions qui sont exercés dans les différents ministères et qui souvent se recoupent. Pourquoi ne pourrait-on pas imaginer que, parallèlement aux carrières de généralistes, des agents occupant des postes d'encadrement à dominante juridique, économique, comptable, financière ou de gestion des ressources humaines puissent se spécialiser dans ces fonctions et évoluer en passant, dans leur domaine de spécialité, d'un ministère à l'autre, de l'administration déconcentrée à l'administration centrale, d'un établissement public hospitalier à une entreprise publique, en occupant des emplois qui seraient cotés, par exemple, de un à six en fonction de leur niveau ? Une telle innovation éliminerait les considérations de corps ou de grade, ou plus exactement réintroduirait la notion de grade à travers une analyse fonctionnelle des métiers. Il s'agirait évidemment de s'orienter vers la disparition progressive de la notion de corps, au profit d'une gestion fondée uniquement sur les compétences ; mais sans doute ne faut-il pas y compter avant cinquante ans !

### *La mobilité*

Les expériences de mobilité qui ont été exposées lors des réunions du club n'ont pas paru extrêmement concluantes. La mobilité fonctionnelle est très peu développée : elle est utilisée surtout à la demande des agents, en fonction de leur intérêt personnel ; les employeurs hésitent à s'en servir comme d'un outil de gestion, soit qu'ils ne sachent pas le faire, soit qu'ils aient peur de le faire. Au total, seulement 3 % des fonctionnaires de l'État effectuent une mobilité fonctionnelle chaque année.

Les obstacles paraissent avant tout psychologiques, mais la psychologie n'est pas éloignée d'une perception juste de la réalité : les agents n'ont généralement aucune envie de bouger, d'autant que la mobilité n'est jamais valorisée en elle-même, et qu'elle peut même constituer un obstacle à la carrière, à la fois parce que le ministère d'accueil ne prend souvent pas en compte la carrière déjà effectuée ailleurs, et parce que le ministère d'origine, en cas de retour de l'agent, ne lui offre plus aucune perspective, d'autant que l'agent a été oublié et a parfois subi des retards dans son avancement, voire sa rémunération. Il arrive même ainsi que des ministères soient formellement bien gérés et qu'ils aient également une gestion assez performante des emplois, mais que cette qualité se fasse au détriment de leur ouverture et de leur capacité d'essaimage.

Il existe également de nombreux obstacles statutaires ; le corps des administrateurs civils et celui des attachés, par exemple, sont d'autant moins ouverts que, pour des raisons démographiques, les carrières y sont déjà très courtes. Les obstacles indemnitaires ont également été souvent soulignés : les primes sont très différentes d'un ministère à l'autre, et même à l'intérieur d'une même administration ; elles sont souvent sans commune mesure entre les services déconcentrés et l'administration centrale. De plus, en cas de détachement, le ministère d'origine établit avec le contrôleur financier une fiche sur la base de laquelle sera calculée la rémunération ; pour diverses raisons, cette fiche est généralement établie au niveau le plus bas possible, ce qui crée un obstacle supplémentaire. Pour les corps interministériels notamment, il manque manifestement un pilotage interministériel doté d'une capacité de faire prévaloir l'intérêt commun sur l'intérêt à courte vue de telle ou telle administration.

La question de la mobilité des agents de catégories B ou C, notamment dans les services déconcentrés, a été abordée de manière très polémique. Selon certains, il faudrait que le préfet prenne en charge une gestion interministérielle déconcentrée des emplois : il pourrait déplacer un secrétaire qui serait en sureffectif dans une DDASS pour l'envoyer dans une DDE qui serait en sous-effectif. Ceci supposerait que l'on parvienne à unifier progressivement les corps de certaines catégories, notamment de la catégorie C, et qu'on lève les obstacles indemnitaires. On obtiendrait ainsi une certaine fluidité d'un ministère à l'autre. Mais certains soulignent que l'on risquerait par là de figer les effectifs département par département ou région par région en empêchant tout redéploiement à moyen terme en fonction de la démographie et des priorités. En outre, ceux qui s'opposent à ce projet insistent sur le fait qu'en dépit de la déconcentration, la plupart des mesures restent liées à une politique ministérielle, que d'elle dépendent logiquement les moyens affectés, et que le niveau déconcentré n'est sans doute pas adéquat pour mettre en œuvre une politique interministérielle, qui risquerait d'être influencée par des facteurs locaux et biaisée par des décisions arbitraires. Surtout, il n'y a pas de correspondant interministériel national à part le cabinet du Premier ministre, qui n'est pas une instance gestionnaire. Faudrait-il créer, comme cela a parfois été suggéré, un secrétariat général aux politiques publiques ? Le débat est ouvert.

### *Les modalités de recrutement*

Le premier constat qui a été fait est l'augmentation considérable du taux de sélectivité de l'ensemble des concours, notamment pour les concours de catégorie C, qui aujourd'hui, bien souvent, ne veulent plus rien dire : non seulement ils conduisent souvent à recruter des personnes qui sont surdiplômées relativement aux fonctions qu'ils occupent (certains agents des catégories C ont une maîtrise ou même un DEA), ce qui les rend parfaitement inadaptées à leurs fonctions et souvent frustrés, mais d'une manière générale l'obtention du concours devient totalement aléatoire pour un agent, et ne dépend plus que de lois statistiques, compte tenu du nombre disproportionné de candidats par rapport au nombre de places. Surtout, cet état de fait entraîne un effet d'éviction des candidats naturels à ces concours.

La deuxième observation est que l'on assiste à une baisse tendancielle des vacances d'emploi, ce qui diminue d'autant les possibilités de promotion interne. D'une façon générale, les modalités de recrutement paraissent inadaptées, qu'il s'agisse du recrutement par concours, par promotion interne, ou encore par mouvement, qui ne tient généralement pas compte des qualifications réelles et se déroule de façon assez arbitraire.

## **Les évolutions de l'emploi public**

### *L'emploi peu qualifié ou précaire*

Un grand nombre des membres du club se sont interrogés sur la pertinence de la suppression de la catégorie D, qui contribue à empêcher largement la fonction publique de jouer son rôle de promotion sociale et de participer à la lutte en faveur de l'emploi : beaucoup d'agents qui étaient

recrutés dans la catégorie D n'auraient pas trouvé d'emploi dans le secteur privé ou auraient été embauchés dans des conditions de précarité extrême ; en outre, même si leurs carrières n'étaient évidemment pas très longues, ils se voyaient offrir dans la fonction publique des possibilités de qualification.

La deuxième observation, qui paraîtra peut-être choquante, mais a souvent été faite, concerne l'impact budgétaire de la catégorie C : les accords qui ont été passés prévoient, en fin de carrière, des niveaux de rémunération relativement élevés par rapport à ceux du secteur privé, ce qui, d'une part, grève le budget, et d'autre part, n'incite pas les agents à se qualifier ou à se requalifier en interne ni à demander des mobilités. Les "repyramidages", quelque justifiés qu'ils fussent dans bien des cas, ont été souvent préférés à l'emploi et à l'efficacité. Ils n'ont en tout cas obéi à aucune stratégie d'emploi public.

Enfin, comme il subsiste malgré tout des besoins d'emplois non qualifiés, que la catégorie C coûte cher, et que par ailleurs on utilise souvent la fonction publique pour prendre des mesures à court terme de politique générale de l'emploi, on a assisté à la multiplication des Contrats Emploi-Solidarité (CES), destinés à "boucher des trous" qui correspondaient, en fait, à des postes qui auraient pu être occupés de façon stable par des agents de catégorie D ou parfois C. Ces agents en CES n'ont qu'une situation précaire et ne bénéficient pas de politique de qualification adaptée qui leur offre des débouchés intéressants sur le marché du travail, malgré quelques expériences prometteuses. Sur le plan de l'organisation des services, le recours massif aux CES entraîne un certain nombre de dysfonctionnements, dans les hôpitaux notamment, mais aussi des tensions sociales accrues, et des dérives comme la faveur et le "piston".

La question des emplois-jeunes a été abordée lors des dernières séances, de manière également polémique : pour certains, les emplois-jeunes représentent une injection de "sang neuf" et révèlent les besoins du système. D'autres ont surtout été sensibles au coût considérable de cette mesure, d'autant que la plupart des ministères considèrent d'ores et déjà que, pour des raisons politiques évidentes, il va être extrêmement difficile de ne pas procéder à des embauches au terme des contrats, alors même qu'aucune mesure sérieuse de qualification de ces agents n'a été adoptée.

### *L'encadrement*

En matière d'encadrement, quelques expériences très positives ont été menées par exemple au ministère de l'Équipement, avec des systèmes de sélection précoce de cadres "à haut potentiel", comme on dit dans le privé, des bourses d'emplois, une meilleure organisation des mutations, etc.

Néanmoins il semble que les expériences en la matière soient d'autant plus positives que le ministère est riche, comme dans le cas du ministère des Finances. Mais peut-on réellement parler de gestion à propos, par exemple, des emplois dits "de débouchés" ? Personnellement, je considère qu'offrir à quelqu'un, à quarante-cinq ans, un emploi qui n'est pas très intéressant ni très dynamique mais qui en revanche est très bien payé, ce n'est pas faire de la gestion : c'est un dévoiement et cela coûte cher aux finances publiques ; en outre, cela se fait au détriment de la mobilité interministérielle, puisqu'il devient difficile, avec des conditions si avantageuses en interne, d'envoyer des agents en dehors de leur administration, et donc d'en recevoir de l'extérieur.

Le problème de fond est que, du fait de la pyramide des âges, la plupart des cadres supérieurs, qu'ils soient issus de l'ENA ou de l'X, se voient proposer des carrières qui ne durent pas plus de dix à quinze ans, sauf s'ils s'orientent vers des emplois fonctionnels, qui eux-mêmes sont en nombre limité, ou s'ils décident de profiter de pantouflages organisés par leur maison, d'ailleurs de plus en plus rares en raison du rétrécissement du secteur public. Or, de cette question des carrières dépend évidemment la motivation des fonctionnaires, aussi bien celle des attachés, dont les débouchés sont accaparés par le corps des administrateurs civils, que celle des administrateurs

civils eux-mêmes, dont les carrières sont également bloquées. Avec, en plus, un effet pervers : plus les carrières sont difficiles, plus les ministères se ferment.

On peut d'ailleurs se demander pourquoi il n'existe pas de gestion interministérielle du corps des administrateurs civils, qui de surcroît n'est à mon avis pas assez large : ce corps pourrait fort bien intégrer les secrétaires et conseillers des affaires étrangères, le corps des inspecteurs de l'IGAS (Inspection Générale des Affaires Sociales) et des autres inspections générales, celui des attachés et conseillers commerciaux, ou encore les membres du Conseil d'État, de la Cour des Comptes ou de l'Inspection générale des Finances, voire de certains corps issus de l'École polytechnique. Le corps des administrateurs civils n'a aucune spécificité par rapport à tous ces autres corps ; son existence est un obstacle à la mobilité et contribue à raccourcir les carrières possibles.

D'ailleurs, à l'intérieur même du corps des administrateurs civils, la mobilité n'est à peu près jamais utilisée comme instrument de gestion des carrières, et rarement comme instrument de reconversion, d'autant qu'il n'y a qu'une seule mobilité obligatoire, et qu'elle n'est pas organisée au niveau interministériel.

Nous avons également abordé le problème de la définition des compétences et des métiers, avec là encore deux positions contrastées : faut-il privilégier une fonction de généraliste pour l'encadrement, et notamment pour l'encadrement supérieur, ou faut-il s'acheminer vers des spécialités, par exemple de type juridique ou gestionnaire, y compris à un haut niveau, comme je l'évoquais tout à l'heure ? Et si l'on optait pour la deuxième solution, ne faudrait-il pas renoncer à la notion de corps pour parvenir à une conception beaucoup plus large des fonctions d'encadrement, incluant par exemple la direction d'un hôpital, de certains établissements publics, des collectivités territoriales ? Est-ce que, de ce point de vue, l'existence de trois fonctions publiques séparées fait encore sens ? Je ne parle même pas de ces "micro-corps" qui se gèrent eux-mêmes, dans une autarcie complète et de façon purement scandaleuse. Je serais personnellement assez favorable à ce que coexistent des parcours de généralistes et de spécialistes y compris dans les fonctions de direction, et que les possibilités d'y accéder soient le plus diverses possible.

Un autre obstacle à la mobilité et aux carrières est l'absence de transparence des rémunérations complémentaires, celles-ci étant d'ailleurs parfois gérées d'une façon qui est à la limite de la légalité. Je ne crois pas qu'on puisse dire que les rémunérations soient globalement insuffisantes dans la haute fonction publique. Il y a même une certaine indécence à le prétendre. En revanche, il faudrait que celles-ci puissent être modulées en fonction des compétences effectivement exercées et des postes occupés, comme c'est d'ailleurs le cas pour la plupart des postes fonctionnels, et non plus en fonction des corps d'origine (avec cette aberration que constitue l'existence de systèmes indiciaires différents suivant qu'on est membre d'un grand corps ou non).

Un autre problème a été évoqué, celui de l'adéquation entre d'une part les modalités de recrutement, le type de concours, la formation et les classements de sortie dans les écoles comme l'ENA, les IRA, les écoles d'application de l'X, l'ENTPE ou les écoles des Impôts, et d'autre part les emplois exercés ensuite - sans parler de la formation continue qui elle aussi, malgré quelques expériences intéressantes à l'Équipement, paraît très souvent inadéquate et qui, du reste, n'est pas prise en compte ni valorisée dans la gestion des carrières.

Enfin, beaucoup se sont interrogés sur la transparence des modalités du choix des directeurs d'administration centrale, voire parfois des directeurs adjoints ou des sous-directeurs : la notion de postes à la discrétion du gouvernement, qui se négocient dans le secret des cabinets entre l'Élysée et Matignon, a-t-elle encore un sens aujourd'hui ? Ne serait-il pas temps d'adopter des modalités de sélection de gestionnaires plus transparentes, fondées sur l'audition de candidats à partir de missions ou de projets qui leur seraient proposés ? J'ai émis ailleurs des propositions en ce sens. La modernisation de l'État va de pair avec l'exemplarité, et la rigueur qu'on doit imposer à tous ne peut être acceptée que s'il n'existe aucune suspicion sur la légitimité de ceux qui sont au sommet.

## Conclusion

Les travaux du Club de l'emploi public ont montré que la connaissance de l'emploi public des trois fonctions publiques était encore extrêmement faible, qu'il s'agisse des fonctions exercées, des rémunérations, principales ou complémentaires, ou encore d'un certain nombre de pratiques, notamment les pratiques d'externalisation des différents ministères : nous ignorons comment se prennent au juste les décisions d'externalisation, quant à leur forme, leur montant, leur nature et leur motivation, et nous ignorons également quels en sont les résultats concrets, alors que ces pratiques constituent évidemment un élément clef dans la gestion et l'évolution de l'emploi public.

De nombreuses propositions concrètes ont été faites sur les questions de recrutement et d'emplois proprement dits, qu'il s'agisse du recrutement des catégories C ou des CES, de l'accès à la fonction publique en cours de carrière, sur le rapprochement des corps, le regroupement des concours, le temps de travail, etc. Mais il est apparu, d'une part, qu'il était indispensable que les employeurs publics affichent à moyen terme leurs objectifs en matière de recrutement et que les missions soient mieux définies ; d'autre part, qu'il serait très difficile de mener les changements nécessaires en l'absence d'une structure de pilotage suffisamment forte. L'actuelle DGAFP (Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique) n'a pas des moyens suffisants ; actuellement, le seul ministère qui exerce un vrai pouvoir sur les autres est celui des Finances, qui procède tant bien que mal, dans des conditions souvent difficiles, à des arbitrages. Certains ont estimé qu'il faudrait créer une structure qui aurait le même type d'ascendant sur les autres ministères et qui, pour cela, dépendrait directement du Premier ministre. Mais ce serait s'engager dans des réformes institutionnelles de plus grande ampleur qui ne faisaient pas l'objet des réflexions du club.

## DÉBAT

### La liberté d'expression des fonctionnaires

**Un intervenant :** *Votre groupe de réflexion a-t-il interpellé quelques-uns des grands responsables de l'État ? Les synthèses que vous avez rédigées ont-elles servi de base à un dialogue au sein de tel ou tel ministère ?*

**Nicolas Tenzer :** Pas vraiment, et c'est l'un de mes grands regrets. Nous ne nous sommes pas sentis habilités à interpeller les ministres ou les directeurs des cabinets. Cela pose la question de la liberté d'expression des fonctionnaires qui, bien entendu, est limitée par le devoir de réserve et l'impossibilité de critiquer ouvertement telle ou telle politique. Il n'en reste pas moins qu'à condition de respecter certaines obligations, tout le monde gagnerait certainement beaucoup à ce que les fonctionnaires puissent donner plus régulièrement leur avis, même critique. Cela dit, les débats du Club de l'emploi public ont souvent été polémiques, et il aurait été difficile, sur de nombreux points précis, d'exprimer l'opinion de l'ensemble du groupe. Nous n'étions pas une structure apte à porter un manifeste.

**Int. :** *Pourquoi ne pas laisser côte à côte ces opinions contradictoires qui, dans leur diversité même, peuvent présenter un intérêt pour les décideurs, et par ailleurs protéger les fonctionnaires par l'anonymat des comptes rendus ? C'est le parti qui a été pris à l'École de Paris du management, et entre autres pour ce séminaire "Fonctionnaires".*

### La transparence des rémunérations

**Int. :** *Vous avez laissé entendre qu'il existait de grandes différences entre les rémunérations des fonctionnaires suivant les différents ministères. Il y a quelques années, une enquête a été*

*menée parmi les anciens élèves de la promotion 1956 de l'X pour savoir combien ils gagnaient, en comptant tous les revenus, de quelque nature qu'ils soient (primes, prestations en nature, logement de fonction, etc.). Le résultat était très frappant : il existait trois groupes bien distincts, les fonctionnaires de l'État, les salariés des entreprises nationales et les salariés du privé, et je n'ose pas vous dire quel était le coefficient entre le premier et le troisième groupe ; mais à l'intérieur d'un groupe, on observait une très grande homogénéité des revenus.*

**N. T.** : J'ai moi aussi été amené à répondre à ce type d'enquête, concernant les anciens élèves de l'ENA ; même si, personnellement, j'ai rempli scrupuleusement toutes les rubriques, y compris sur les rémunérations extérieures à ma fonction principale, je ne suis pas vraiment sûr que tout le monde en ait fait autant, et j'ai donc des doutes sur la validité de ce type de résultats. Les sondages que j'ai pu faire autour de moi, auprès d'amis issus de promotions voisines, montraient en tout cas que les rémunérations totales - en intégrant les "ménages" que pratiquent, parfois avec démesure, certains corps - pouvaient varier du simple au double à l'intérieur même du secteur public, sans parler du cas particulier des anciens élèves de l'École Normale Supérieure, dont certains sont restés dans l'enseignement, et dont d'autres, comme moi, ont "déserté" pour d'autres fonctions. Peut-être la gestion des corps d'ingénieurs est-elle plus "scientifique".

**Int.** : *À supposer que la rémunération varie du simple au double à l'intérieur de la fonction publique, c'est de toute façon négligeable par rapport à la variation de un à six qui peut exister entre le secteur public et le secteur privé.*

**N. T.** : Pour comparer avec le secteur privé, il faut savoir quelles sont les bases de la comparaison et quelle période de référence on prend. Il n'est pas avéré que les gens de mon âge qui ont fait une grande école commerciale aient, pour la plupart, une rémunération nettement supérieure à la mienne. Gardons-nous de nous comparer toujours avec la tranche la plus élevée et la plus atypique.

### **Transparence et autorité**

**Int.** : *J'ai senti dans vos conclusions un éloge de la transparence et de l'autorité ; vous avez parlé de pilotage, et Dieu sait que lorsqu'il s'agit du pilotage d'un avion, la transparence et l'autorité sont essentielles. Mais je ne suis pas sûr que ce soit aussi vrai dans un système d'une complexité aussi affolante que celle de la fonction publique. Peut-être l'absence de transparence et de véritable autorité est-elle au contraire un gage de paix et de pérennité ; peut-être est-ce grâce à tous ces arrangements locaux et ces bricolages pas toujours très satisfaisants que l'administration française fonctionne aussi bien, et qu'elle est l'une des plus admirée dans le monde. Un bon vin comme celui-là, il serait peut-être imprudent d'en publier l'analyse chimique.*

**N. T.** : Je ne partage pas le jugement que vous portez sur l'administration française. J'ai le sentiment qu'elle offre de trop nombreux exemples d'injustice, d'incohérence, de mauvaise gestion. Mais ce qui me choque le plus, c'est de constater qu'à tous les niveaux, de la haute administration jusqu'aux catégories B et C, il existe des personnes extrêmement compétentes qui, du fait des incohérences ou tout simplement de l'absence de gestion qu'on observe dans certains ministères, ne peuvent pas mettre leurs talents à profit. J'ai de nombreux amis qui, bien qu'ils aient comme moi la passion du service public et la volonté de servir l'État, se sont vus obligés de partir dans le privé s'ils voulaient continuer un parcours intéressant et maintenir leurs neurones en activité ! C'est un énorme et scandaleux gâchis. Je ne sais pas s'il est possible d'y mettre fin, d'une manière autoritaire ou autrement, mais j'espère qu'il y aura un gouvernement, qu'il soit de gauche ou de droite, assez courageux pour s'y atteler, et pour rétablir l'État dans ses fondements et

dans son efficacité. Les petits arrangements auxquels on est obligé de procéder dans ce système qui est devenu complètement opaque me paraissent avoir atteint leurs limites. Heureusement qu'ils existent, mais ils ne remplacent pas une politique.

**Int.** : *J'ai participé au Club de l'emploi public et je crois comme Nicolas Tenzer, que notre administration, qui en effet est très admirée, est en réalité en crise larvée. Je suis très étonné qu'on puisse, dans une démocratie qui est en principe un état de droit, afficher l'idée qu'il ne faut pas appliquer les règles de droit et qu'on peut admettre les arrangements locaux ; qu'on admette par exemple le fait qu'une faible partie des rémunérations "hors grille" de la fonction publique soit couverte par des textes du Journal Officiel, et que la partie essentielle de ces rémunérations résulte de ce que j'appellerai des irrégularités majeures. Sur un plan plus technique, une réforme profonde me semble s'imposer du simple fait que, à moins qu'on veuille croire à un retour miraculeux de la croissance à 5 % par an, les retraites des fonctionnaires vont poser et posent déjà un problème explosif ; la réforme sera d'autant plus douloureuse qu'elle aura été plus tardive. Mon troisième argument sera d'ordre sociologique. Vous connaissez la véritable signification du sigle de l'ENA : l'École de la Noblesse Acquisse ; mais c'est vrai de l'ensemble des grandes écoles françaises, dont le recrutement, fondé sur des modes de sélection très contestables, repose sur une tête d'épingle sociologique, et produit des corps fonctionnant comme des castes d'ancien régime. Il me semble qu'un tel système est intenable à terme.*

### **Bidouillages et bricolages**

**Int.** : *Ce qui me frappe personnellement, c'est que le Club de l'emploi public est arrivé à des conclusions assez différentes de celles du présent séminaire, qui porte pourtant sur les mêmes questions. Vous dénoncez divers dysfonctionnements, que tout le monde connaît bien, et vous en arrivez aux grands remèdes : l'interministérialité, la pluriannualité, la suppression des corps, les injonctions aux hommes politiques d'afficher clairement leurs choix et leurs objectifs, etc. Mais, comme disait Alphonse Allais, « le propre des problèmes de fond, c'est qu'ils ne remontent jamais à la surface », et je crois que cela s'applique aussi en ce domaine : on tient des discours révolutionnaires, mais finalement, rien ne bouge.*

*La démarche du séminaire "Fonctionnaires" a été tout autre, puisqu'elle a abouti à la rédaction d'une synthèse intermédiaire, intitulée Les souplesses cachées du mammoth, qui tendait à montrer qu'ici et là, en dépit de tous les dysfonctionnements que vous avez dénoncés, des choses étonnantes et très innovantes se produisent et se développent, au point que, parfois, même des entreprises privées pourraient s'en inspirer. Les réactions que suscite ce texte sont, elles aussi, très étonnantes. Beaucoup reconnaissent qu'il y a des éléments positifs, mais ajoutent aussitôt : « Vous êtes quand même d'accord avec moi, globalement, ça ne marche pas ! ». La raison de ce processus de dénégation, c'est à mon avis que ces choses qui "marchent" relèvent du bidouillage, du bricolage local, de longs efforts qui ne sont pas très glorieux, de la patience et de la ténacité de personnes qui, bien souvent, ne sont pas entrées dans l'administration par la voie royale, mais se sont appuyées sur des réseaux personnels, etc. Tout cela est un peu bizarre, difficile à raconter, et manque de noblesse.*

**N. T.** : Vous avez raison de dire qu'il y a beaucoup d'expériences intéressantes qui se font ici ou là. L'un des intérêts du Club a précisément été de permettre de transmettre un certain nombre de ces expériences : mise en place d'un répertoire des métiers, d'un processus de formation de CES innovant, d'un dispositif d'insertion de contractuels ou de vacataires, externalisation bien préparée et bien conduite, etc. Mais chaque fois que des intervenants nous parlaient de ces "bricolages", ils évoquaient aussitôt les frustrations et la lassitude qu'ils éprouvaient en constatant qu'il était

impossible de généraliser ces initiatives, et que même les dispositifs les plus performants risquaient d'être abandonnés si, par exemple, le gestionnaire qui les avait mis en place était muté ailleurs.

**Int.** : *Est-ce que plutôt que de vouloir tout changer, modifier le système de fond en comble, il ne faudrait pas se préoccuper de savoir comment reconnaître les efforts et les réussites de ceux qui se battent au quotidien ? Une façon d'accélérer la transformation de l'administration publique, ce serait peut-être de faire en sorte que ceux qui sont les moteurs des changements concrets se sentent honorés, soutenus, admirés !*

**N. T.** : Je partage entièrement l'idée qu'il faudrait valoriser ce genre d'initiative plutôt que se référer continuellement aux corps d'origine des cadres, et qu'il faudrait que les membres des cabinets s'intéressent à ce genre de choses ; mais est-ce qu'on ne retombe pas dans une pétition de principes ? Le problème se situe en amont : quand un ministre arrive, il cherche souvent d'abord à marquer son empreinte par un texte, ce qui le conduit à effacer ce qu'a fait son prédécesseur. Il cherche par conséquent des collaborateurs de cabinet qui peuvent l'aider dans cette tâche de rédaction et de mise en forme, beaucoup plus que des gestionnaires. Cette propension française, qui conduit à préférer le discours aux résultats, et l'annonce à l'évaluation, aboutit à des politiques souvent éphémères et parfois désastreuses.

### Les séismes féconds

**N. T.** : À propos de ce qui a été dit sur l'échéance démographique et le problème des retraites des fonctionnaires, je voudrais souligner aussi qu'il s'agit en même temps d'une opportunité fabuleuse : d'ici 2012, la moitié des fonctionnaires (48 %) vont partir à la retraite. Va-t-on les remplacer ? Comment ? Partiellement ou intégralement ? Par qui ? Avec des agents de quelle catégorie ? Dans quels ministères prioritairement ? Saurons-nous saisir cette occasion de remettre à plat les différentes missions du service public ? 2012, c'est demain. Et il faut commencer à s'y préparer dès aujourd'hui. Quant au manque d'intérêt de certains ministres pour la gestion concrète de leur administration, je l'ai aussi souvent constaté. Il ne faudrait pas qu'elle renforce un autre travers français : l'incapacité de passer à l'acte.

**Int.** : *Une idée qui a souvent été développée dans ce séminaire, c'est que les vrais changements procèdent à la fois d'un séisme et d'une longue patience. Ce problème du départ à la retraite d'une proportion massive de fonctionnaires me paraît constituer en effet un séisme qu'il va falloir savoir exploiter au mieux : ce sera l'occasion de faire apparaître des manques ou des sureffectifs dans certains ministères. Encore faudra-t-il que des gestionnaires du personnel sachent se saisir d'un tel événement, comme avait su le faire Serge Vallemont à l'Équipement ou d'autres personnes à La Poste : le mode de construction d'un discours du changement autour du séisme est sans doute tout aussi important que le séisme lui-même.*

**Int** : *Deux autres facteurs me paraissent susceptibles de jouer ce rôle de "séisme" : la place croissante par les instances européennes, et la "judiciarisation" de la société, qui avait jusqu'ici épargné la haute administration. Voilà qui devrait conduire les ministres à s'intéresser de plus près à leurs administrations.*

Présentation de l'orateur :

Nicolas Tenzer : Administrateur civil hors classe, chef de service au Commissariat général du Plan, maître de conférences à l'IEP de Paris, à l'IIAP et à l'ENA. Par ailleurs, président du Centre d'étude et de réflexion pour l'action politique (CERAP), directeur de la revue *Le Banquet*, auteur notamment de *La politique* (PUF, 1991), *Les élites et la fin de la démocratie française* (avec R. Delacroix, PUF, 1992), *La République* (PUF, 1993), *Philosophie politique* (PUF, 1994), *Le*

*tombeau de Machiavel* (Flammarion, 1997) et *La face cachée du gaullisme* (Hachette littératures, 1998).

Diffusion mai 1999