

■ 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 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
Lagardère
Mathématiques Appliquées
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} décembre 2001)

**LES PRÉFETS, ARTISANS D'UNE MOBILITÉ
INTERMINISTÉRIELLE AU PLAN LOCAL ?**

par

Marc CABANE

Ancien préfet du Jura

Chef de mission à la Délégation Interministérielle à la Réforme de l'État

Séance du 22 octobre 1998

Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat

En bref

La question de la mobilité est centrale pour les préfets. Dans un contexte où leurs missions exigent des compétences multiples, comment développer une mobilité qui permette de développer la maîtrise professionnelle d'agents encore recrutés sur la base de concours généralistes ? Marc Cabane, ancien préfet du Jura, propose d'établir des répertoires de familles de métiers et de favoriser une mobilité "qualifiante" entre les préfetures, les services déconcentrés et les administrations centrales.

*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 de Marc CABANE

J'ai mené l'essentiel de ma carrière dans l'administration préfectorale : à ma sortie de l'ENA, après un très bref passage au ministère de l'Intérieur, je suis entré dans le corps préfectoral et j'ai occupé une série de postes en divers points de l'Hexagone. Pour mes débuts, comme il était possible à cette époque d'émettre des vœux, j'avais demandé l'Ouest, mais le ministère m'a nommé secrétaire général à Belfort. J'ai été ensuite directeur de cabinet à la préfecture de Strasbourg, sous-préfet de Draguignan pendant cinq ans, puis en Seine-et-Marne. J'ai alors provisoirement quitté l'administration préfectorale pour diriger pendant trois ans et demi les services de la Région des pays de la Loire.

Après ce passage dans les collectivités territoriales, je suis retourné dans le Val-de-Marne, jusqu'à ce que l'on me nomme directeur du personnel dans mon ministère, alors que je n'avais pas d'expérience véritable en gestion des ressources humaines. On a fait l'hypothèse que, parce que mon expérience de terrain m'avait conduit à développer mes qualités de contact, je serais apte à gérer les relations avec les partenaires sociaux.

J'ai ensuite été nommé préfet dans le Jura, où j'ai passé deux ans. Enfin, dans le cadre de la création de la délégation interministérielle à la réforme de l'État, on m'a confié, à cause notamment de mon expérience de directeur du personnel au ministère, la mission d'organiser la recombinaison des services déconcentrés.

La création du corps préfectoral

Quelques mots pour rappeler les origines du corps préfectoral : c'est Bonaparte qui l'a instauré par la loi de Pluviôse an 8. Il souhaitait réorganiser l'administration locale qui, dans le sillage de la Révolution, donnait une large place à des formes de gouvernement d'assemblées : ceci entraînait un certain désordre, qui ne correspondait pas aux vues du futur empereur. La loi prévoyait donc, selon une formule très radicale, que le préfet serait "chargé *seul* de l'administration", tout en étant *assisté* d'un conseil général qui était supposé représenter les populations - du moins celles qui payaient l'impôt - et d'un conseil de préfecture, pour mettre en œuvre les actions et en assurer le suivi.

L'étymologie du terme *préfet*, qui signifie "nommé à la tête", fait apparaître la double dimension de cette fonction : le préfet est à la fois le chef, mais aussi celui qui est nommé par le pouvoir central et le représente. C'est pourquoi, dès le départ, la pratique s'est imposée de nommer quelqu'un qui venait de l'extérieur et qui était donc susceptible d'une certaine indépendance par rapport aux enjeux locaux.

La mobilité est donc inscrite dans l'histoire même du corps préfectoral, qu'il s'agisse des préfets eux-mêmes, ou des sous-préfets et secrétaires généraux, dont le mode de gestion suit à peu près la même logique.

Développement de la carrière dans le corps préfectoral

À l'origine, la mobilité des préfets était cependant bien différente de ce qu'elle est devenue aujourd'hui : un préfet d'Empire pouvait rester dix à quinze ans à son poste. Par ailleurs, la carrière était conçue très différemment : on était d'emblée jugé apte - socialement, politiquement, techniquement et moralement - à être préfet, ou seulement sous-préfet, et l'on ne pouvait généralement pas devenir préfet lorsqu'on avait été nommé sous-préfet.

L'idée que le poste de préfet devait s'inscrire dans un cursus s'est progressivement imposée. Jusqu'aux années 1960 environ, on commençait généralement par être chef de cabinet d'un préfet,

ce qui constituait une sorte d'apprentissage ; puis on se voyait confier des postes de plus en plus importants, tels que sous-préfet, puis secrétaire général de préfecture. Lorsqu'on devenait préfet, c'était avec la mention "3^{ème}, 2^{ème} ou 1^{ère} classe", ce qui pouvait être désagréable pour certains élus, qui avaient le sentiment que leurs villes elles-mêmes faisaient ainsi l'objet d'un classement.

Cette classification a disparu dans les années 1960 ; mais on s'est aperçu à l'usage, vingt ou vingt-cinq ans plus tard, que du fait de cette suppression il n'était plus possible d'identifier clairement des cursus de carrière, notamment pour les sous-préfets, et que cela donnait lieu à des discussions sans fin pour savoir si tel poste convenait ou non à telle ou telle personne.

C'est pourquoi le ministère a entrepris de classer l'ensemble des emplois de catégorie A+, jusqu'à ceux de directeur et de préfet de région exclusivement. Il existe maintenant six catégories, qui permettent, d'une part, d'identifier tous les emplois, y compris en centrale ; d'autre part, d'établir des parcours de carrière en continu. Il s'agit d'une avancée importante par rapport à d'autres ministères, qui ne procèdent toujours pas à la classification de ce type d'emplois.

Cette mesure qui a constitué une innovation indiscutable présente entre autres l'avantage de réintégrer des emplois traditionnellement "boudés" dans les carrières, par exemple les emplois de gestion. Nous en avons un exemple avec les emplois de SGAR (Secrétaire Général pour l'Administration Régionale), qui sont exercés pour une moitié d'entre eux par des agents issus du ministère de l'Intérieur (généralement des sous-préfets), et pour l'autre moitié par des agents provenant de différents ministères, gérés sur un contingent interministériel. Comme dans le premier cas ces emplois font l'objet d'une classification et sont donc intégrés à la carrière, il n'y a aucune difficulté à les pourvoir : les agents savent qu'ils n'auront aucun mal à trouver un autre emploi par la suite. Au contraire, pour les cadres des services déconcentrés, il s'agit d'une période de sortie de leur ministère, qui n'est aucunement intégrée dans le pilotage de leur carrière, ce qui peut avoir des effets tout à fait négatifs : je connais, par exemple, un fonctionnaire issu du ministère de l'Équipement, qui est resté SGAR à Marseille pendant vingt ans.

La mobilité remise en cause ?

Depuis quelques années, un certain nombre d'éléments viennent cependant remettre en cause cette conception de la mobilité, supposée source de compétences, comme élément fondamental de la gestion du corps préfectoral. La question est en effet de savoir si ce type de mobilité permet au corps préfectoral de répondre aux attentes de la société et de l'État.

Lorsque j'ai été nommé directeur du personnel, j'ai abordé un métier qui réclamait une grande expertise, dont je ne disposais pas, et que je n'ai pas eu le temps d'acquérir parfaitement.

Dans le même ordre d'idée, un certain nombre des dossiers que les préfets sont amenés à traiter exigent une culture technique assez approfondie, qu'ils ne possèdent généralement pas. Lorsque vous abordez les questions agricoles, par exemple, vous entrez dans un univers que personne ne soupçonne. Dans les coins les plus reculés de France, vous vous retrouvez en face de gens qui sont experts, dans leur domaine, sur la question des primes ou des procédures, mais qui ne connaissent rien à des questions qui vous paraissent pourtant très proches les unes des autres : les "laitiers" ignorent tout des problèmes des "céréaliers", parce que c'est trop compliqué, alors qu'ils sont tout le temps ensemble.

La gestion du volet international présente également des difficultés, qu'il s'agisse par exemple des crédits européens ou des outils d'aménagement du territoire dans un contexte multi-institutionnel, même si le préfet reste légitime pour "mettre des gens autour d'une table".

Pour tous ces sujets complexes, les préfets auraient besoin d'états-majors qui sachent instruire les dossiers, qui maîtrisent des outils et puissent consulter les services déconcentrés sur les différentes

questions. Faute de quoi, si vous vous rendez à une réunion au cours de laquelle le directeur vous présente cinq sujets parfaitement “empaquetés”, vous vous quittez tous les deux très satisfaits - surtout lui - mais vous n’avez pas “dirigé” la politique publique locale ; on ne vous laisse diriger que lorsqu’il y a un grave problème ou un accident.

Plus généralement, alors qu’il faudrait passer du traitement de dossiers ponctuels à celui de thématiques transversales, les relations horizontales avec les autres administrations sont encore peu développées, et le fonctionnement de chacune reste marqué par un certain “verticalisme”.

Deux mondes au sein d’une même administration

Si le corps préfectoral est traditionnellement très mobile, il en va bien différemment des autres fonctionnaires qui travaillent dans les préfetures, et dont les carrières se caractérisent au contraire par une grande stabilité.

Ceci s’explique tout d’abord par l’histoire des préfetures, qui se sont constituées autour du budget du département : chaque préfecture devait être financée par les “forces taxables du département” ; les personnels de l’administration étaient donc, très naturellement, recrutés localement.

C’est en 1941, sous Vichy, qu’a été créé le Cadre national des Préfetures, qui rattachait ces fonctionnaires à l’État ; mais le recrutement départemental ne s’est pas pour autant interrompu. Les rapports entre préfets et présidents de conseils généraux étaient fondés sur une négociation permanente, et la possibilité d’offrir des emplois à la préfecture pouvait jouer un rôle non négligeable dans ces négociations. Certains départements ont ainsi, encore aujourd’hui, un excédent d’effectifs non négligeable par rapport à la norme nationale.

Par la suite, le ministère de l’Intérieur ayant résolument privilégié la déconcentration des concours, le recrutement des catégories B et C a continué d’être local. Quant à la catégorie A, elle est recrutée par les IRA (Instituts Régionaux d’Administration). Le fait qu’il n’existait pas de pratique d’affectation massive en région parisienne, comme c’est le cas par exemple chez les gardiens de la paix, a permis de répondre très largement aux attentes des agents : dans les administrations où le système d’une première affectation en région parisienne est appliqué depuis longtemps, si vous commencez à recruter localement, vous suscitez la contestation parmi ceux qui attendent de longue date leur retour au pays.

Nous n’avons pas connu ce type de difficultés. En revanche, nous avons eu un certain mal à pourvoir la périphérie du Bassin Parisien. Les agents qui y sont nommés ne restent pas très longtemps ; ils sont jeunes, dynamiques, bien formés, mais ils manquent d’expérience. Au contraire, dans certaines régions, les agents sont très expérimentés car la moyenne d’âge est élevée, mais ceci s’accompagne d’une certaine sclérose.

La mobilité, qui n’intervient pas réellement au moment du recrutement, n’est pas davantage mise en œuvre à des moments clefs de la carrière comme l’obtention du principalat, pour les attachés d’administration. Dans les autres ministères, le fait de devenir attaché principal suppose généralement une mobilité au moins fonctionnelle, sinon géographique. Il n’en est rien dans les préfetures, ce qui crée des situations tout à fait anormales : il y a quelques années, il y avait six attachés principaux à la préfecture des Hautes-Alpes, et un seul en Seine-Saint-Denis.

Le seul grade qui soit astreint à la mobilité est celui de directeur de préfecture, et dans ce cas l’impératif est rigoureux ; mais il est peut-être dénué de signification : avons-nous véritablement réfléchi à l’intérêt d’une telle mobilité ? Il semble qu’elle soit appliquée sans autre but que d’assurer sa propre pérennité. J’en veux pour preuve le fait qu’une série de compromis a été acceptée, sous la pression des syndicats - le fait, par exemple, de considérer comme mobilité le

passage d'un poste de directeur à un autre au sein d'un même département, sans changement de résidence géographique.

La professionnalisation des généralistes

Pour essayer de créer un peu de mouvement au sein des préfetures, des "chartes de mobilité" ont été développées. L'idée était d'organiser une mobilité minimale pour empêcher les agents d'occuper trop longtemps les mêmes fonctions. Cette incitation est maintenant générale et assez bien acceptée. Lorsque j'étais dans le Jura, les syndicats veillaient même à ce que tout le monde bouge, des catégories C jusqu'aux catégories A, avec cette idée que les emplois subalternes se voient trop rarement offrir des expériences nouvelles.

Mais cet exercice de mobilité interne met en évidence un problème qui se pose aux préfetures comme aux autres administrations ; c'est que ce type de mobilité repose sur l'idée que les fonctionnaires ayant été recrutés par voie de concours généraliste, sont aptes à tout faire, qu'il s'agisse, pour les préfetures, de contrôle de légalité, de développement économique, de gestion de titres, etc. En réalité, la pratique montre que chacun développe au cours de sa carrière des savoir-faire profondément différents.

Or ma brève expérience de directeur du personnel au ministère de l'Intérieur m'a permis de me rendre compte que l'acquisition de ces formes de spécialisation par certains agents, leur évolution vers une meilleure maîtrise professionnelle, étaient largement le fait des agents eux-mêmes : l'administration n'y avait généralement aucune part, le gestionnaire de terrain se contentant de "boucher les trous" en fonction des mobilités des uns et des autres.

Aucune réelle politique d'incitation n'existe à ce jour. Je connais par exemple un attaché d'administration qui a construit un remarquable réseau de développement économique, faisant intervenir de multiples acteurs du département, qu'il s'agisse d'institutions ou d'entreprises, et en a assuré l'animation pendant sept ans. À la suite de cette expérience, il a cherché à obtenir le grade de principal. Il faut pour cela passer un examen qui est censé être professionnel, mais qui le plus souvent porte sur des questions académiques, ou, au mieux, sur la spécialité professionnelle particulière du jury. Cet agent a été recalé deux fois, la première parce qu'il ignorait ce qu'était une hélisation (une aire d'atterrissage par hélicoptère), la seconde parce qu'il n'a pas été capable d'expliquer quelle était l'organisation matérielle d'une auto-école.

Répertoirer les métiers

À travers ce problème des compétences et de leur reconnaissance, c'est encore une fois la question de la légitimité des préfetures qui est posée par rapport à la technicisation croissante des problèmes : quel est leur positionnement par rapport aux corps techniques, et d'une manière générale, par rapport aux services déconcentrés des autres ministères ?

La réponse qui pourrait être apportée à cette difficulté consisterait à répertoirer les emplois qui existent dans l'un ou l'autre des secteurs de l'administration (centrales, préfetures ou services déconcentrés), et à les regrouper en familles de métiers ; celles-ci pourraient servir de guides dans la conception des carrières et la gestion de la mobilité. On éviterait ainsi de gaspiller l'investissement que les cadres ont pu consentir, que ce soit en termes de formation ou en termes d'expériences.

Par exemple, quelqu'un qui sait gérer des fichiers pourrait aller travailler dans un bureau qui traiterait de grandes masses de titres ; en revanche, on admettrait qu'il ne sache pas forcément faire du contentieux ou gérer des procédures réglementaires.

J'ai essayé, dans le cadre de mes fonctions, de bâtir ce genre de répertoire des emplois types dans les préfectures ; mais cela a été freiné par les syndicats, qui y ont vu l'amorce d'une tentative de gérer davantage les carrières par ce biais et donc de mieux piloter la mobilité.

Le défi de l' "interministérialité"

Ce type de démarche serait pourtant d'autant plus utile que, chaque ministère ayant tendance à vouloir disposer de ses propres services déconcentrés, le paysage devient d'une très grande complexité : depuis une trentaine d'années ont été créés les DRAC, les DIREN, des établissements publics à vocation territoriale comme l'ADEM, l'ANVAR, les agences de bassin, etc. En même temps, l'évolution actuelle, engagée depuis les années 1980, va vers le développement de l'"interministérialité" : de plus en plus de problèmes se caractérisent par leur aspect transversal, qu'il s'agisse de l'aménagement du territoire, de la politique de la ville, de l'insertion ; de plus en plus se fait sentir la nécessité de passer de "politiques de guichets" à des "politiques de projets", selon la formule de Martine Aubry.

Nous sommes ainsi amenés à développer des réseaux à un niveau non pas régional, non pas même départemental, mais souvent infra-départemental, et à inviter nos collaborateurs des services déconcentrés à travailler entre eux et avec nous.

Bien entendu, le système résiste et oppose un frein formidable à ce type d'évolution. Les centrales n'apprécient pas du tout que le terrain prenne ce type d'initiatives, et les chefs de services mesurent fort bien les enjeux de pouvoir liés au développement de ces réseaux : lorsque vous participez à un réseau, vous obtenez des informations que votre chef avait et qu'il ne vous communiquait pas, et par ailleurs vous en obtenez qu'il n'a pas et que vous ne lui transmettez pas...

Quant aux services déconcentrés eux-mêmes, certains ont compris les enjeux de l'"interministérialité" et l'importance d'une logique de "territoire", comme ceux du ministère de l'Équipement, qui développent une offre groupée, en allant chercher de l'information auprès des autres services déconcentrés ; mais d'autres restent très en retrait.

Face à cette résistance, quelques expériences malheureuses ont montré que ce n'est pas par la contrainte qu'on peut obtenir des résultats. Dans le cadre de la réforme de l'État, nous nous orientons plutôt vers un effort pour faire évoluer les pratiques dans le sens d'une plus grande coopération, et cette démarche passe précisément par le développement de la mobilité interministérielle : les échanges entre les fonctionnaires dans un cadre départemental ou régional devraient permettre peu à peu de développer des actions horizontales beaucoup plus fécondes que le "verticalisme" traditionnel, et surtout beaucoup plus en harmonie avec les attentes de nos partenaires. Beaucoup d'entre eux, en effet, ne comprennent rien aux divisions et aux conflits qui existent entre les différents services de l'État ; d'autres, au contraire, en jouent !

DÉBAT

Développer l'horizontalité ou fusionner les corps ?

Un intervenant : *Est-ce que les projets actuels de fusion entre corps des services déconcentrés et corps de centrale ne sont pas un renforcement du verticalisme que vous dénoncez ?*

Marc Cabane : Si, par certains côtés. Mais je m'en voudrais d'avoir donné l'impression que je "dénonce" le verticalisme : celui-ci est parfaitement indispensable, ne serait-ce que parce qu'il faut bien que l'État pilote les services, et que par ailleurs les budgets sont conçus ministère par ministère. En revanche, on peut souhaiter plus d'interactions, et donc plus d'échanges entre les

personnels des centrales et les personnels des différents services déconcentrés avec la centrale ou entre eux.

L'examen du principalat

Int. : *Puisque l'examen du principalat ne semble pas porter ses fruits, ne pourrait-on pas le supprimer et le remplacer par autre chose ?*

Int. : *Travaillant au bureau de la coordination statutaire de la Fonction Publique, je me permets d'apporter quelques informations à ce sujet : le principalat a été créé dans le cadre du protocole Durafour, pour les corps des services déconcentrés, où il n'existait pas autrefois. Il s'agissait de mettre fin au "tour de bête" qui prévalait auparavant pour les promotions dans les trois grades que comptait ce corps. Le principalat était supposé permettre l'accès direct du 3^{ème} au 1^{er} grade, et donc favoriser la carrière des meilleurs agents. La difficulté est de savoir comment expliquer aux jurys le sens de cet examen ; mais en le supprimant, on risquerait de pénaliser les agents les plus dynamiques.*

M. C. : Le problème du principalat, c'est que chacun le conçoit d'une façon différente. Certains considèrent que tel ou tel agent *mérite* une carrière ; il faudrait donc des postes de principaux pour ceux qui *méritent* une carrière et d'autres pour ceux qui ont vocation à servir l'Administration...

Le département a-t-il réellement sa place dans la politique territoriale ?

Int. : *La coexistence des collectivités départementales et régionales, avec la répartition actuelle de leurs attributions, est-elle un frein ou un moteur pour les évolutions que vous préconisez ?*

Int. : *Je compléterai cette question de la façon suivante : est-ce que le niveau départemental est un bon niveau d'action pour les politiques territoriales ? Pour ce qui concerne l'Éducation nationale, par exemple, on se rend compte aujourd'hui que c'est le niveau régional qui est pertinent.*

M. C. : Je crois que l'un des enjeux de l'actuelle réforme de l'État est précisément de définir de manière équilibrée les rôles à jouer par ces deux niveaux. Quand on y regarde de près, on s'aperçoit qu'il y a bel et bien de la place pour les trois instances : centrale, régionale et départementale. Au niveau de la région, le discours ne peut être que général et synthétique ; on dira par exemple que la Franche-Comté est une région plutôt industrielle, qui a une frontière longue avec la Suisse, qui est traversée par des voies de communications mais pas réellement irriguée, etc. Mais c'est au préfet de département de faire de la géographie économique un peu plus fine ; c'est à lui de connaître dans le détail les forces et les faiblesses d'un territoire, pour mettre en place des politiques qui seront visibles et compréhensibles par les citoyens.

Les deux types d'analyse, au niveau régional et au niveau départemental, peuvent s'inscrire dans un discours qui demeurera cohérent. Tout l'enjeu est là : actuellement, préfet de région et préfet de département ne parlent pas exactement des mêmes choses, même lorsqu'ils entretiennent les rapports les plus cordiaux ; tout simplement parce que les réflexions d'un préfet de région vont être alimentées "horizontalement", par le discours des services régionaux de ses collaborateurs, alors que le préfet de département se tournera vers ses services départementaux. Les choses se passent à deux niveaux différents, qui ne communiquent pas véritablement.

Doit-on aller vers des systèmes hiérarchiques ? Il semble que ce soit déjà le cas puisque la charte de la déconcentration prévoit que le préfet de région arrête un certain nombre d'orientations et que le préfet de département les met en œuvre. Mais cette conception hiérarchique a-t-elle encore un sens à une époque où les techniques de management se renouvellent en profondeur et où on ne parle plus que de réseaux et d'échanges d'informations ?

Le turn-over des préfets

Int. : *Est-ce que la rotation très rapide des préfets n'est pas un obstacle à construire des politiques dans la durée ? Les préfets peuvent-ils faire autre chose que de la gestion à court terme ?*

M. C. : C'est vrai que la question du temps est un problème majeur dans la gestion du corps préfectoral, ainsi que celle de la façon dont le relais est assuré entre deux préfets successifs. Bien souvent on se croise, mais on ne se dit rien. Vous connaissez la petite histoire : les successeurs sont des intrigants, les prédécesseurs sont des incompetents. C'est pour essayer de remédier à cet état de fait qu'a été lancée la notion d'un "projet territorial". Il s'agirait d'une sorte de guide rédigé par le préfet sortant pour permettre à celui qui arrive de prendre la suite des actions entreprises. Ce dernier pourra évidemment décider de changer d'orientation, mais du moins il disposera d'éléments à partir desquels prendre sa décision, ce qui n'est pas véritablement le cas pour l'instant.

Favoriser la mobilité par des primes ?

Int. : *Si vous voulez promouvoir une réelle mobilité entre les personnels des services déconcentrés, peut-être faudrait-il prévoir des moyens financiers importants et notamment associer cette mobilité à des promotions. Si l'on propose à un ingénieur subdivisionnaire d'aller à Lille alors qu'il a une belle maison à Carcassonne, et ce sans lui offrir de prime ni de promotion, pourquoi accepterait-il de déménager ? Il faudrait peut-être s'inspirer de ce qui se fait au ministère de la Défense, et prévoir des primes substantielles, de l'ordre de cent mille à deux cent mille francs ?*

Int. : *Je me permets de faire remarquer qu'il serait peut-être tout aussi efficace et moins coûteux pour les finances publiques de faire l'inverse, c'est-à-dire de prévoir des indemnités dégressives en fonction de l'ancienneté de l'agent sur son poste.*

Int. : *Ce serait peut-être plus difficile à faire admettre par les syndicats !*

M. C. : Ce qui me préoccupe surtout, ce n'est pas nécessairement d'envoyer des gens de Carcassonne à Lille, mais d'organiser une mobilité qui soit fructueuse, et non une mobilité qui serait du gaspillage à la fois pour l'Administration et pour les agents. Tout ce que nous savons faire, pour le moment, c'est gérer les déménagements des gens qui partent, mais nous ne faisons absolument rien pour encourager, cultiver, piloter les appropriations de compétences par des cadres venant d'univers tout à fait différents, ni pour reconnaître ces compétences un peu atypiques, une fois qu'elles ont été acquises. Bien sûr, nous pourrions essayer d'imposer certaines formes de mobilité ; nous pourrions par exemple rendre la mobilité obligatoire pour accéder au principalat. Mais nous risquerions d'affronter une levée de boucliers, parce que nous serions incapables, au stade actuel, de justifier ce type de mesure et de dire à quoi cela sert d'être mobile : nous n'avons pas d'outil pour formuler l'intérêt de la mobilité.

Les nomades et les errants

Int. : *Votre préoccupation sur l'acquisition d'une expertise rejoint le débat qui se pose à propos d'un projet de Claude Allègre, approuvé par le rapport Attali, qui préconise que tous les étudiants puissent effectuer des séjours à l'étranger au cours de leurs études : six mois en Allemagne, six mois en Angleterre, six mois en Espagne... Les arguments avancés pour soutenir cette proposition sont, entre autres, le fait qu'on retrouverait ainsi une tradition instaurée au Moyen Âge.*

Je crois pour ma part qu'il ne faut pas confondre le nomadisme et l'errance : le nomade est quelqu'un qui sait cultiver une certaine permanence à travers ses différents déplacements. Un étudiant du Moyen Âge commençait par étudier chez un maître à Paris, puis il séjournait auprès du maître de son maître en Italie, puis celui-ci l'envoyait chez un troisième en Angleterre, et tous se

comprenaient parfaitement puisqu'ils parlaient tous latin. L'étudiant cosmopolite d'aujourd'hui va errer de campus en campus, découvrir que le Coca et le MacDo sont les mêmes partout, et se noyer dans une masse d'étudiants sans que personne s'occupe particulièrement de lui. Il n'apprendra que le superficiel du superficiel, et y gagnera une "coloration" européenne. Ce n'est pas très sérieux.

M. C. : Je partage entièrement votre analyse.

Les bienfaits de l'immobilité

Int. : *Vous avez pourtant marqué une opposition très nette, dans le personnel des préfectures, entre ceux qui sont mobiles et ceux qui sont statiques. Je comprends bien le risque de laisser s'installer des connivences trop fortes avec les partenaires locaux, surtout chez les agents qui ont les plus hautes responsabilités. Mais cet aspect mis à part, je me demande si, étant données les missions qui sont les vôtres, vous n'avez pas tout à gagner, au contraire, à avoir des personnels qui connaissent bien leur région, qui ont tissé au fil des années un réseau dense avec les partenaires locaux et qui s'identifient aux enjeux du département, de préférence à des gens qui ne font que passer et vont se contenter de traiter les problèmes à la mode. Quand un maire conserve très longtemps la direction d'une ville, il n'est pas forcément sclérosé ; il peut aussi être très dynamique.*

N'est-ce pas plutôt l'absence d'une véritable gestion du personnel et d'un système de reconnaissance du dynamisme des agents, sous forme de gratification matérielle ou symbolique, qui entraîne une certaine nonchalance ? Si c'était le cas, développer la mobilité conduirait simplement à passer d'une gestion immobile à une gestion superficielle.

M. C. : Peut-être mon exposé a-t-il un peu trop accentué l'opposition entre "ceux qui bougent" et "ceux qui ne bougent pas". Je crois qu'il est vrai que le fait de garder le même poste pendant des années entraîne un certain confort et une absence de stimulation, et mon expérience de préfet m'a montré que chaque mutation est l'occasion d'une véritable remise en cause des habitudes, des acquis, des systèmes d'analyse. Mais bien entendu, cela se produit également dans le cadre d'une simple mobilité fonctionnelle ; c'est pourquoi je crois que la mobilité interne est la bonne réponse pour créer des sollicitations chez les fonctionnaires des préfectures. Le problème est que celle-ci présente toujours le risque de sacrifier l'approfondissement des savoirs ; comment faire pour bénéficier d'expériences nouvelles tout en restant dans le même domaine de spécialité ? Il me semble encore une fois que le seul moyen consisterait à développer une mobilité interministérielle par famille de métiers, d'un service déconcentré à l'autre.

Présentation de l'orateur :

Marc Cabane : Chef de mission à la Délégation Interministérielle à la Réforme de l'État. Il a été Préfet du Jura et a fait l'essentiel de sa carrière après sa sortie de l'ENA au ministère de l'Intérieur.
E-mail: m.cabane@dire.pm.gouv.fr

Diffusion février 1999