

En poursuivant votre navigation sur notre site, vous acceptez l'utilisation de cookies pour vous proposer une navigation optimale et nous permettre de réaliser des statistiques de visites.  
[En savoir plus sur les cookies](#)

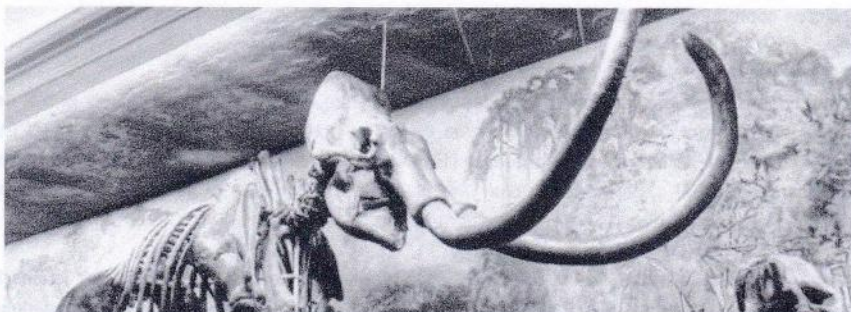
Fermer X

## Le nouvel Economiste.fr

### Mammouth administratif

## La loi de l'évolution

Après le secteur privé, avec la réforme du Code du travail, faut-il s'attaquer aux rigidités de l'emploi public et de sa gestion ?



par Philippe Plassart

La question ne sera pas posée aussi frontalement aux prochains états généraux de la fonction publique, qui risquent d'être parasités par la question des rémunérations. Elle justifie néanmoins déjà la mobilisation des fonctionnaires appelés à faire grève le 10 octobre prochain pour défendre leur statut, alors que l'intention de l'exécutif est de diminuer les effectifs de 120 000 durant le quinquennat. La réponse ne fait pourtant guère de doute tant il est vrai que l'impératif d'adaptation est dans la sphère publique plus pressant que jamais, recherche d'économies oblige. Alors que la flexibilité et l'agilité se sont imposées progressivement aux 14 millions de salariés du secteur privé, la sécurité reste de mise pour les 4,5 millions d'agents publics. Pour ces derniers, la carrière semble toujours toute tracée de façon immuable, du concours de recrutement jusqu'à la retraite, ponctuée durant une quarantaine d'années par les avancements en grade et les changements d'échelons indiciaires en fonction de l'ancienneté. Avec, ce qui est essentiel, un avantage plus qu'enviable : la garantie d'emploi à vie.

"Alors que la flexibilité et l'agilité se sont imposées progressivement aux 14 millions de salariés du secteur privé, la sécurité reste de mise pour les 4,5 millions d'agents publics"

Mais ce modèle français d'une fonction publique statutaire de carrière est en danger. Faisant figure de quasi-exception dans le monde, il apparaît en effet de plus en plus inadapté et menacé de disparaître, tel le mammoth incapable de réagir face au péril climatique qui a suivi la période glaciaire. La mutation de la fonction publique n'est pourtant pas impossible : plus encore que d'une réforme juridique, elle relève d'un meilleur management, et sans doute d'un nouveau deal passé avec les fonctionnaires, consistant à échanger le privilège d'un emploi à vie avec une mobilité nécessaire. C'est sans doute à ce prix que le statut de la fonction publique, qui constitue l'ADN de l'administration tricolore, pourra être sauvé, tant qu'il est encore temps.

### Microcéphalie aigue

C'est un cliché qui est, hélas, toujours juste : l'administration a tous les traits d'un mammoth guetté par la menace de disparaître car inapte à évoluer. Comme le célèbre animal aux défenses proéminentes, elle souffre d'une sévère microcéphalie, c'est-à-dire une trop petite tête pour gouverner un corps bien trop grand. Les règles de la gestion administrative du personnel procèdent d'une réglementation centralisée à outrance. Tout – l'accessoire comme l'essentiel – remonte au Premier ministre qui agit par décret. Un processus à l'usage inhibant qui n'incite pas à innover. Le mammoth administratif ne différencie pas en second lieu les couleurs, la diversité et les compétences des fonctionnaires. Les règles sont définies pour tous les agents en fonction de leur corps d'origine où qu'ils soient, sans tenir compte des spécificités des uns et des autres. "Le maître mot qui explique la gestion de toute l'administration, c'est le principe de l'égalité qui pousse à l'égalitarisme", résume Marcel Pochard, ancien directeur de l'administration et de la fonction publique.

"L'administration, comme le célèbre animal aux défenses proéminentes, elle souffre d'une sévère microcéphalie, c'est-à-dire une trop petite tête pour gouverner un corps bien trop grand"

Aucune différenciation n'est véritablement faite parmi les fonctionnaires pour récompenser les 10 % les meilleurs, sanctionner les 10 % qui ne jouent pas le jeu. Quant aux 80 % restants, nul ne se soucie de les faire évoluer, les services du personnel passant plus de temps à faire du droit et à régler les questions de forme qu'à gérer la ressource humaine. Enfin, notre administration lourdaude agit par réflexes conditionnés, laissant peu de place à la réflexion. C'est vrai pour les règles d'avancement et de promotion qui s'opèrent uniquement à l'ancienneté. Ou alors elle est inerte et aveugle. Elle ferme ainsi totalement les yeux sur les insuffisances professionnelles de certains des agents, comme en témoigne le nombre infinitésimal de licenciements prononcés pour ce motif dans les ministères (à peine plus d'une vingtaine par an sur un effectif total de plusieurs millions).

### En quête de productivité



Une telle conjonction de rigidités était supportable lorsque les moyens de l'administration n'étaient pas comptés, les problèmes soulevés par cette pesanteur étant alors réglés par... le recrutement de nouveaux fonctionnaires. D'où l'inflation des effectifs, que l'on a retrouvée jusqu'à ces dernières années par exemple dans les collectivités territoriales. Un temps aujourd'hui révolu. Même si la fonction publique n'a pas à être rentable au sens strict, elle doit être efficace et productive à moindre coût pour satisfaire au mot d'ordre de réduction des frais généraux de la nation. Si bien que s'annonce de gré ou de force une vaste restructuration de la machine administrative pour accroître sa productivité. Tout le monde est d'accord pour ne pas gaspiller les facteurs de production en faisant notamment la chasse aux doublons. "La seule solution est de faire bouger les fonctionnaires. Il faut organiser les transferts parce qu'il y a des services administratifs qui vont devoir fermer, et en même temps des endroits qui ont des besoins à combler" estime François Ecalte, l'animateur du site Fipeco dédié à l'analyse des finances publiques. "Un renforcement de la mobilité des fonctionnaires est une condition nécessaire afin que la réduction des effectifs de la fonction publique s'accompagne de leur redéploiement pour ne pas entraîner une dégradation de la qualité des services rendus", poursuit l'expert.

"Même si la fonction publique n'a pas à être rentable au sens strict, elle doit être efficace et productive à moindre coût pour satisfaire au mot d'ordre de réduction des frais généraux de la nation"

Or pour l'heure, la mobilité des fonctionnaires est de plus réduite. Seulement 3 % d'entre eux changent d'employeur et 3 % de bassin d'emploi par an, et dans plus de 8 cas sur dix, cette mobilité résulte du choix de l'agent et non de celui de son employeur. "L'État décentralisant régulièrement, des transferts de fonctionnaires de la fonction publique de l'État vers la territoriale sont nécessaires, mais ils sont complexes à réaliser", déplore Jean-Ludovic Silicani, conseiller d'État et auteur d'un livre blanc de référence sur la gestion de l'emploi public. Résultat : la gestion des effectifs ne se fait qu'à l'occasion des départs à la retraite, dont le rythme avoisine les 150 000 par an. Mais ces départs liés à la démographie n'ont aucune raison d'avoir lieu aux bons endroits...

Le système est si figé qu'il fait supporter aux seules nouvelles recrues le poids de l'ajustement. C'est ainsi que les jeunes fonctionnaires de l'Éducation nationale ou de la police par exemple sont souvent affectés sur les postes les plus difficiles, malgré leur inexpérience, ce qui a pour effet en outre de les décourager et d'entraîner un nombre élevé de démissions. "On a tout faux" reprend Jean-Ludovic Silicani.

### La voie de la contractualisation

Face à cette dérive, une option radicale est parfois mise sur la table, celle de la contractualisation. C'est la voie choisie par exemple par la Suisse ou la Suède, deux qui ont transformé tous leurs postes de fonctionnaires, exceptés quelques milliers, en contrats de droit privé. En France, plus d'un million de contractuels de droit public relevant de 80 dérogations au régime du statut travaillent déjà dans le secteur public, preuve vivante que l'on a besoin de contractuels dans l'administration. Mais leur extension au noyau dur de la fonction publique fait figure de chiffon rouge. "On a tendance à surestimer les avantages que procurerait cette transformation. En cas de licenciements collectifs, l'État employeur aurait, comme un employeur privé, l'obligation de présenter un plan de reclassement. De même en cas de changement d'affectation, le fonctionnaire contractuel peut invoquer un changement substantiel dans son contrat de travail", souligne un expert. D'une façon plus générale, les nouveaux contrats ne pourraient s'appliquer qu'aux nouvelles recrues, comme on l'a fait à Orange France Télécom, et un tel basculement prend nécessairement du temps.

"Une souplesse que résume l'axiome selon lequel "le fonctionnaire est propriétaire de son grade mais locataire de son emploi"

D'autres voix autorisées estiment à l'inverse qu'il faudrait revenir à l'ADN du statut. "Le statut postule que les emplois publics doivent s'adapter à tout moment à l'évolution des besoins et des techniques, et nul agent n'a le droit au maintien en l'état de son emploi. Avec ces principes, le statut est complètement flexible", rappelle Jean-Ludovic Silicani. Une souplesse que résume l'axiome selon lequel "le fonctionnaire est propriétaire de son grade mais locataire de son emploi". Si ces principes originels ont été perdus, avec à la clé une rigidification du système, c'est à cause des mauvaises habitudes de management prises au fil des ans, dont pour une large part la cogestion avec les syndicats. Pratique très révélatrice : ce sont encore bien souvent les syndicats qui annoncent leur promotion aux fonctionnaires. "L'enjeu est surtout de pouvoir obliger les agents publics à accepter une mobilité et un reclassement, ce qui devrait être la contrepartie nécessaire de l'emploi à vie" insiste François Ecalte. Quitte à en passer par des affectations d'office et des incitations financières à la mobilité pour accompagner les restructurations administratives. "Dans l'intérêt des agents comme des employeurs, il faudrait créer un vrai marché de l'emploi public. Sur les 5,5 millions d'emplois publics, il y a environ 300 000 emplois vacants par an à pourvoir par recrutement ou changement d'affectation. Or ces mouvements sont mal organisés et pas à la bonne échelle", note Jean-Ludovic Silicani. Cette organisation du marché irait de pair, dans l'esprit de cet expert, avec des recrutements à durée déterminée sous la forme de conventions d'affectation.

Quoi qu'il en soit, plus encore que d'une réforme juridique aussi bien menée soit-elle, le mammoth administratif a aussi besoin, pour évoluer et muter, de managers de proximité ayant la maîtrise de leurs équipes. Et surtout d'une vision d'ensemble pour opérer avec le minimum de douleur les redéploiements d'effectifs nécessaires.

#### A lire également

**Baisse du nombre de fonctionnaires : une surenchère pas réaliste**

**Un rêve girondin passe, l'État jacobin demeure**

**Intouchables : du statut au contrat, l'impossible réforme du statut des fonctionnaires (mars 2013)**

**Enfin, Macron vint ! Et parla du statut de la fonction publique ! (sept. 2015)**

**L'avenir du travail, la "mobication"**

Publié le 27/09/2017

Rubriques : Collectivités | Enseignement | Etat | Gouvernance | Prospective | Social | Socialisme | Direction générale & stratégie | Philippe Plassart