

# La GRH en France

## ou la chasse aux vieux démons

Par **Luc Rouban**, Directeur de recherche au CNRS (Centre national de la recherche scientifique),  
Centre de recherches politiques de Sciences Po. • luc.rouban@sciences-po.fr

On pourrait sans doute dresser le catalogue des « avancées » de la GRH dans la fonction publique en France depuis vingt ans, mais ce serait fastidieux et, surtout, sans intérêt. Il est vrai que les premières expériences de modernisation effective de la GRH ont été lancées à partir des années 1990, notamment dans des secteurs pilotes comme le ministère de l'Équipement, dans la foulée de la circulaire Rocard et du « Renouveau du service public ». Mais la véritable rupture idéologique, amorcée dans un premier temps par le gouvernement Juppé de 1995, ne s'est produite qu'à partir de 2002. De toute évidence, les réformes se sont alors accélérées et, surtout, elles se sont intégrées dans un cadre philosophique cohérent, ouvertement libéral, situation que l'on n'avait jamais connue jusque-là. Pendant longtemps, les réformes de la GRH se sont accompagnées de politiques de recrutement toujours assez généreuses, faisant de la France le seul cas occidental où le nombre de fonctionnaires continuait d'augmenter après la décennie 1990.

La donne change après 2002. En effet, de nombreuses propositions ont été faites pour adapter la GRH au nouveau contexte offert par la transformation du cadre budgétaire<sup>1</sup> à l'horizon 2006 : chaque ministère doit donc se lancer dans des projets de prévision et de gestion à moyen terme de ses effectifs, des flux et du suivi des carrières. La fusion des corps s'est également

accélérée. On a décentralisé des fonctions plus nombreuses aux collectivités locales, notamment par des transferts de personnels administratifs de l'éducation nationale. On a favorisé la mise en place de concours à l'échelon territorial afin d'unifier les recrutements de corps de catégorie B et C (agents de niveau intermédiaires et employés). Et last, but not least, on a gelé les salaires depuis 2004... tout en revalorisant discrètement les indices sommitaux de certains corps par derrière. Une rhétorique carrée est venue accompagner tous ces projets, faisant de la réforme de l'État une priorité politique incontestable.

À vrai dire, le tournant néolibéral de la France ne date pas du milieu des années 1980, comme on a pu le croire un certain temps, mais bien du début des années 2000. Tout porte donc à croire que des changements importants sont en cours de réalisation qui vont faire de la fonction publique française une énième application d'un *new public management* (NPM) francisé, bien conçu et adapté aux besoins nationaux.

Le principe des sciences sociales étant de douter et de poser des questions, on voudrait néanmoins souligner la permanence, voire le renforcement, de phénomènes que l'on pouvait déjà observer voici vingt ans en se concentrant ici sur la seule fonction publique de l'État et notamment sur les cadres qui constituent la cheville ouvrière de toute réforme. Plutôt que de passer en revue tous les problèmes liés à la GRH, on voudrait mettre l'accent ici sur leur dimension à la fois sociologique et politique à partir d'enquêtes récentes. La GRH s'inscrit en effet dans des systèmes de régulation qui viennent organiser la

---

<sup>1</sup> Passage au budget de programme impliquant la définition de missions gouvernementales précises, une relative fongibilité des crédits, une structure d'évaluation donnant plus de pouvoir aux gestionnaires mais également au Parlement. Tout cela est désormais subsumé sous le vocable mythique et ampoulé de la LOLF (loi organique portant modification de la loi de finances).

vie professionnelle. Elle n'est pas non plus étrangère au système de valeurs portées par les fonctionnaires qui sont, quoique certains en pensent, des êtres doués de raison qui s'investissent ou non dans les tâches qui leur sont confiées en fonction de leurs intérêts et de leurs représentations. Paradoxalement, la mise en œuvre de réformes touchant directement la condition professionnelle des fonctionnaires, comme l'évaluation des performances ou la réforme des régimes de retraite, vient réactiver la question du sens accordé au métier de fonctionnaire.

Une première question porte donc sur la nature de la réforme de l'État, dont on ne sait toujours pas si elle conduit à un ravalement des structures étatiques ou à une mutation plus profonde dont on ne veut pas dévoiler la portée. Dans un second temps, on voudrait faire le bilan des outils de la GRH tels qu'ils sont perçus par les cadres en 2003 et montrer le poids de la culture professionnelle. Enfin, on pourra se demander dans quel contexte sociopolitique les réformes managériales sont censées fonctionner.

### ■ UNE RÉFORME DE L'ÉTAT EN CREUX

À vrai dire, la réforme de l'État reste toujours indécise et personne n'est venue la définir malgré de nombreux rapports officiels et déclarations en tous genres. Sur le fond, la question de la GRH en France manque de lignes directrices pour une raison à la fois simple et complexe, à savoir que les gouvernements successifs n'ont jamais pu ou voulu trancher le débat entre quantité et qualité. Il est indéniable que le niveau des dépenses publiques et de l'endettement des administrations publiques (plus de 1 000 milliards d'euros en 2004) constitue un horizon indépassable pour tout ministre des Finances qui se respecte. Mais il est tout aussi indéniable que la question de la GRH est peu ou rarement mise en relation avec la réduction des dépenses. Dans une logique purement quantitativiste, les effectifs de l'État devraient être réduits de manière drastique ou bien on devrait sortir les enseignants de la fonction publique de l'État (un million sur 2,3 millions d'agents civils titulaires). Mais il s'agit là de solutions politiquement impensables alors même qu'un enseignant sous contrat dans un établissement public local pourrait sans doute avoir plus de liberté pédagogique et gérer sa propre carrière avec plus de souplesse plutôt que d'attendre la retraite pour retourner dans sa région d'origine.

C'est en 2004 seulement que les premières véritables mesures de réduction des effectifs ont été prises, en profitant du nombre croissant de départs à la retraite, et elles sont restées très modestes : 4 600 postes ont été supprimés. Il est prévu d'en supprimer environ 7 000 en 2005, soit 10 % des départs à la retraite alors que le gouvernement pensait en supprimer la moitié à l'origine. Cette réduction globale constitue le solde d'un flux qui comporte des recrutements renforcés dans des secteurs prioritaires (sécurité, justice) et des transferts de compétences aux collectivités locales dont les élus s'émeuvent de ne pas disposer des ressources fiscales nécessaires (dans le style « passage de la patate chaude »).

Si la politique de la quantité est un échec permanent, peut-on dire pour autant que l'on a une politique de la qualité ? Celle-ci impliquerait plutôt de satisfaire les besoins sociaux et les demandes des usagers dans le cadre de chaque métier de la fonction publique même si cela coûte cher. Mais il ne s'agit pas, comme on l'a fait en France pendant longtemps, de considérer que la politique de l'emploi public est un but en soi pour absorber le chômage ou pour assurer la promotion sociale des catégories défavorisées, voire des diverses « communautés » nationales. On ne s'est jamais vraiment donné les moyens de mesurer la qualité des agents publics sauf à constater le fait qu'une proportion croissante d'entre eux était surdiplômée, ce qui démontrait à l'évidence que les concours et les systèmes de sélection interne ne fonctionnaient pas ou mal. La question du métier ou des métiers de fonctionnaire reste posée alors que l'on ne sait pas si l'on doit évoluer vers un modèle de salarié ordinaire, « professionnel » ou « manager » ou bien si l'on doit en rester à l'idée que la fonction publique est avant tout un statut social, celui qui confère un emploi à vie et une certaine perspective de carrière.

C'est d'ailleurs l'un des principaux enjeux de la mise en œuvre du budget de programme (LOLF) qui implique de donner davantage d'autonomie de gestion aux cadres dans la gestion des crédits comme des personnels moyennant la définition de critères de performance et l'établissement d'une modulation « au mérite » des rémunérations. Il apparaît clairement à travers la préparation de cette réforme, qui doit être effective en 2006, que le passage au statut de « manager » ne fait pas l'objet d'une politique précise :

on change les outils de l'action publique mais on garde les structures, les strates professionnelles habituelles et les logiques de carrière : à tel âge, dans tel corps, on se doit d'être au moins chef de bureau et, surtout, il ne faut pas trop s'engager dans la GRH, tâche risquée et peu valorisante. Tout se passe comme si la transformation culturelle des fonctionnaires allait de soi.

En ce qui concerne la conception même de la fonction publique, de sa justification sociale et de sa place dans la société française, force est de reconnaître que l'on serait bien en peine de trouver des réflexions officielles originales, à la seule exception du rapport Pochard qui fournit le cœur du rapport annuel 2003 du Conseil d'État<sup>2</sup>. La tendance générale est l'alignement des régimes juridiques de la fonction publique sur ceux du secteur privé, alignement qui s'est réalisé de manière incrémentielle à plusieurs occasions récentes : passage de la loi sur les retraites en 2003, mise en œuvre des directives européennes venant limiter l'abus des contrats à durée limitée (utilisés systématiquement pour les 350 000 contractuels de la fonction publique d'État), ou bien maintien de dispositifs juridiques de recrutement provisoire par voie contractuelle qui permettent la titularisation à la suite d'un apprentissage professionnel sur le terrain, généralement dans les collectivités locales ou les établissements publics<sup>3</sup>.

La « dépublicisation » de la fonction publique avance ainsi de manière sournoise, ce qui n'est pas sans alimenter des conflits récurrents et un malaise général au sein des personnels qui ne savent pas de quoi demain sera fait. L'univers professionnel est en effet toujours dominé par des logiques de corps et par des hiérarchies sociales fortes que personne n'est venu remettre en cause. L'émiettement du régime de droit public ne convainc personne mais suscite de l'inquiétude car il vient confirmer la perméabilité des frontières entre public et privé au moment même où l'on tente de réaffirmer l'éthique de la fonction publique et d'inciter les jeunes diplômés à rejoindre le service de l'État.

Si l'on se tourne maintenant vers les éléments fondamentaux de toute réforme de l'État – la décentralisation, les missions de l'État, le rôle de la haute fonction publique – force est de reconnaître qu'ils sont laissés aux arrangements corporatifs et politiques selon une vieille habitude. Le problème, évidemment, tient au fait que personne ne veut toucher à des équilibres fragiles, constituant la mémoire stratifiée de l'État, datant de plusieurs décennies et nourrissant les héritages professionnels des uns et des autres. Mais il tient également à l'incertitude de l'horizon politique de l'État. La France est à mi-chemin entre deux postures, sans en adopter clairement aucune : celle d'un État commerçant, faisant son chemin au sein de la globalisation, et supprimant toutes les contraintes de l'État-providence ; et celle d'un État-nation cherchant à préserver son identité au moment même où les plus grandes puissances affirment sans vergogne leur nationalisme. Ce détour peut sembler un peu long, mais le rôle social et culturel de la haute fonction publique dépend étroitement de la conception historique que l'on se fait de l'État. C'est elle qui vient alimenter la formation dispensée dans les écoles professionnelles et c'est elle qui vient dessiner les perspectives dans lesquelles s'organisent les carrières, qui, d'une manière ou d'une autre, constituent la préoccupation prioritaire des fonctionnaires comme de tout autre salarié. Et si l'on part du principe que ce sont les membres des groupes dirigeants qui doivent donner l'exemple, on en arrive à une conclusion simple mais consternante : la haute fonction publique n'a plus de modèle professionnel.

Comment vendre la GRH aux autres dans ces conditions ? Et pourquoi faire ? Les jeunes hauts fonctionnaires attendent des modèles, des icônes et des références. Où sont les Paul Delouvrier ou les François Bloch-Lainé de demain ? Où sont les porte-parole du modernisme réformateur ? On ne les trouve pas dans les grands corps ou même dans le milieu administratif mais dans celui des cabinets ministériels, voire dans le milieu politique lui-même au niveau national ou au niveau local. Il ne suffit

<sup>1</sup> Conseil d'État, *Rapport public, Perspectives pour la fonction publique*, Paris, La Documentation française, Études et documents 54, 2003.

<sup>2</sup> C'est ainsi que le PACTE (Parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'État) doit venir remplacer les « emplois-jeunes » selon une formule juridique différente mais dans le même but de favoriser l'intégration des chômeurs, souvent diplômés.

donc pas de dire qu'une nouvelle génération de fonctionnaires, plus ouverts à l'Europe et au local, vient prendre la relève<sup>4</sup> car les structures élitaires n'évoluent que sur le très long terme étant donné la faiblesse des recrutements annuels opérés dans les grands corps. En revanche, si cette nouvelle génération occupe des emplois de cadre, sans accéder aux centres de décision, elle sera vite déçue et adoptera elle-même des comportements de fuite ou d'adaptation.

Il est donc temps maintenant d'évoquer ces problèmes de fond qui viennent par nature limiter la portée tout instrumentale d'une GRH moderne.

### ■ LA FORCE DES RÉGULATIONS PROFESSIONNELLES

Un bilan sur vingt ans conduit tout d'abord à étudier les réactions des cadres de la fonction publique. Ce sont eux les principaux acteurs de la réforme et de toute évolution managériale. Vingt ans d'initiatives en tous genres devraient avoir fait évoluer les modes de gestion et l'organisation des carrières. Une enquête, que l'on a menée en 2004 auprès des cadres (hors grands corps) de la fonction publique de l'État<sup>5</sup>, montre qu'il n'en est rien ou, du moins, que la perception des avancées supposées de la GRH est encore très faible.

On peut tout d'abord observer que la pression au travail s'est sensiblement accentuée au sein de la fonction publique. Lorsqu'on les interroge sur le point de savoir si la charge de travail a augmenté depuis quelques années, une large majorité de cadres répondent par l'affirmative, dans des proportions comparables à celles que l'on trouve chez les cadres du privé (69% contre 72%). Cependant, lorsqu'on leur demande si leur travail est devenu plus intéressant, du fait de l'évolution technologique ou d'une plus grande autonomie professionnelle, ils ne sont plus qu'un tiers à répondre par l'affirmative

contre la moitié des cadres du secteur privé. La GRH dans la fonction publique française doit être placée en effet dans le contexte professionnel des dernières années. À ce titre, on ne peut pas ignorer l'impact qu'a pu avoir le passage à la semaine des 35 heures. Cette réforme a surtout profité aux employés mais certainement pas aux cadres confrontés à des pénuries récurrentes de main-d'œuvre. De nombreux cadres se sont retrouvés à travailler toujours plus pour assumer des tâches d'exécution (y compris des photocopies et autres plaisirs que connaissent bien les universitaires) tout en étant assujettis à un contrôle hiérarchique et politique plus strict. Comme la priorité des politiques de la fonction publique était de réduire les recrutements et de ne pas remplacer les départs à la retraite, toute la logique originelle des 35 heures, appliquée dans le secteur privé (réduire le temps pour susciter des embauches), s'est effondrée dans le secteur public. La régulation s'est donc faite aux deux bouts de la chaîne, à savoir par l'allongement des files d'attente des usagers en aval et, en amont, par la surcharge systématique des cadres.

Si l'on examine maintenant les réponses données par les cadres à des questions portant sur la qualité de la gestion au sein de leur administration, on voit que les niveaux moyens de satisfaction sont toujours très bas et toujours largement en retrait par rapport à ceux que l'on enregistre dans le secteur privé (même si ces derniers ne sont pas fameux non plus). Lorsqu'on demande aux cadres s'ils sont satisfaits de la gestion des cadres en général au sein de leur administration, les «plutôt satisfaits» et les «très satisfaits» ne constituent que 18% (avec 2% de «très satisfaits») contre 28% dans le secteur privé.

Ce résultat est largement confirmé par des questions plus précises. Par exemple, lorsqu'on demande quel est le niveau de satisfaction à l'égard de la gestion des carrières des cadres à haut potentiel et que l'on sélectionne à cette fin uniquement les cadres ayant

<sup>4</sup> Et encore ne s'agit-il que d'une hypothèse optimiste car les comportements indifférents, voire franchement cyniques, se multiplient partout dans les écoles de formation.

<sup>5</sup> Anousheh Karvar et Luc Rouban (dir.), *Les cadres au travail*, Paris, La Découverte, 2004. L'enquête a été effectuée auprès de 677 cadres des administrations d'État, 2428 cadres des entreprises publiques et 3018 cadres des entreprises privées.

un niveau universitaire de Bac+5, on voit que la proportion de cadres fonctionnaires satisfaits est de 30 % contre 48 % de leurs homologues des entreprises privées. Et là encore le taux de « très satisfaits » n'est que de 5 %. De même, le taux de satisfaction vis-à-vis de la gestion des cadres quinquagénaires, question cruciale désormais compte tenu de la pyramide inversée des âges, n'est que de 18 % contre 23 % dans les entreprises privées. Il en est de même pour la gestion des carrières des femmes cadres.

Dans l'ensemble, et sans qu'il soit nécessaire de détailler tous les résultats, tout paraît indiquer que les progrès de la GRH ont été au mieux marginaux. On peut évidemment discuter ces résultats et penser légitimement qu'il s'agit d'aigris ou de syndiqués. Malheureusement, ces chiffres ne changent pas lorsqu'on sélectionne les seuls cadres non syndiqués. Si l'on crée une échelle d'attitude mesurant l'appréciation des diverses dimensions de la GRH, on voit que 8 % seulement des cadres fonctionnaires non syndiqués se situent sur l'échelon le plus élevé de forte satisfaction alors que 50 % d'entre eux se situent sur l'échelon le plus bas.

Par ailleurs, le taux de satisfaction n'est pas lié à la recherche d'une mobilité fonctionnelle, voire à la recherche d'un poste dans une autre administration. Le niveau de satisfaction n'engendre que des frémissements statistiques qui ne sont pas très significatifs. Par exemple, 3 % des « très satisfaits » contre 6 % des « pas du tout satisfaits » (tels que mesurés sur l'échelle) désirent changer d'organisation. Et 50 % des « très satisfaits » contre 43 % des « pas du tout satisfaits » répondent qu'ils ne souhaitent aucun changement, qu'il s'agisse de changer de poste ou d'administration. Tout se passe donc comme s'il n'y avait pas grand-chose à attendre d'une mobilité professionnelle dans une autre organisation dont on pense que la GRH ne sera pas meilleure mais qu'elle pourra toujours se révéler pire. L'insatisfaction à l'égard de la GRH est générale et le scepticisme est largement partagé par la plupart des cadres. On est ici au cœur de la réalité professionnelle des fonctionnaires français, loin des produits marketing sur papier glacé ou des colloques un peu naïfs sur « les meilleures pratiques. »

Contrairement à une idée fortement répandue, le monde de l'administration française n'est pas centralisé et la GRH est en fait fortement dépendante des personnalités comme des corps ou des ministères. La plus grande diversité peut donc régner dans un univers apparemment lisse et répondant pour certains aux normes mythiques du « *Napoleonic French System*. » Si l'insatisfaction à l'égard de la GRH ne produit pas d'effet de fuite (sauf à partir dans le secteur privé, ce qui est tout de même assez rare – environ 17 % des énarques ont quitté l'administration) ou la recherche d'une mobilité rapide, c'est que le système de gestion n'est qu'un élément secondaire face à des régulations professionnelles autrement plus puissantes : le rang de sortie à l'issue de la scolarité dans une école administrative, le corps d'appartenance, le réseau de relations sociales et politiques (sans oublier la profession du beau-père). Tous les indicateurs montrent depuis plusieurs années que le niveau d'entrée dans la fonction publique détermine largement, et de plus en plus, la nature des carrières possibles et le niveau probable de la fin de carrière.

La triste vérité de la GRH en trompe-l'œil peut être observée encore sous un autre angle, celui des outils utilisés par la GRH en direction des cadres eux-mêmes. On a transformé les règles de la notation, procédure largement sclérosée, pour se rapprocher de systèmes d'évaluation des résultats comprenant des entretiens annuels devant permettre de faire le bilan des compétences professionnelles. Cette réforme s'intègre dans le cadre plus général d'une individualisation des carrières et des rémunérations, notamment par la multiplication de primes au mérite. Il va de soi que la précision comme la transparence des critères d'évaluation constituent des éléments clés pour que de telles réformes puissent être acceptées et diffusées. Malheureusement, lorsqu'on demande aux cadres quels sont ces critères, on voit qu'une minorité seulement d'entre eux considèrent qu'ils sont connus de tous alors qu'une majorité relative estime que ces critères varient d'une personne à l'autre et dépendent largement des relations interpersonnelles. Comme le montre le tableau 1 ci-après, c'est sans doute sur ce terrain que la différence entre le monde des

entreprises privées et celui des administrations est la plus visible.

On peut ajouter que la mise en place des réformes liées à la LOLF crée des situations où l'on demande aux cadres de définir eux-mêmes les critères de réussite des programmes dont ils ont la charge. Comme beaucoup de programmes sont de fait interministériels et que le succès ou l'échec ne sont pas imputables à un fonctionnaire en particulier mais relèvent d'interactions nombreuses, les critères sont « inventés »

pour répondre aux demandes de la hiérarchie, ce qui crée des artefacts gestionnaires. Certains cadres, notamment les cadres experts travaillant sur des dossiers techniques, proposent ainsi des critères de réussite qui font état de « clients » et de « fournisseurs » fictifs pour rendre compte d'une activité qui ne peut pas se décomposer en termes quantitatifs simples. L'individualisation de leurs performances va donc reposer sur des critères plus ou moins arbitraires dont il faudra discuter de toute façon avec les supérieurs hiérarchiques.

TABLEAU 1 : CRITÈRES DE L'INDIVIDUALISATION (%)

	ENTREPRISES PRIVÉES	ENTREPRISES PUBLIQUES	ADMINISTRATIONS
CONNUS DE TOUS	61	40	18
PEU CONNUS	11	18	18
VARIENT D'UNE PERSONNE À L'AUTRE	21	35	39
NON CONCERNÉS	2	3	13
SR	5	3	12

Les outils les plus modernes de la GRH peuvent donc recouvrir des pratiques archaïques et tout dépend de la confiance que l'on place dans son supérieur hiérarchique comme de sa légitimité à évaluer les autres. On touche ici à l'un des non-dits les plus importants de la réforme de l'État, à savoir que le renouveau des techniques et que l'importation de modes de gestion en usage dans les entreprises privées ne peuvent donner des résultats collectifs

positifs qu'à la seule condition de disposer d'une confiance interpersonnelle forte. Or une enquête européenne que l'on a menée auprès des salariés de dix pays nous apprend que c'est en France que le niveau de confiance interpersonnelle (c'est-à-dire la confiance spontanée que l'on accorde aux autres) est le plus bas<sup>6</sup>. La méfiance règne et plus encore dans le milieu administratif *stricto sensu*, c'est-à-dire en dehors du secteur social ou du secteur éducatif<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> La question est la suivante : « D'une manière générale, dans les relations avec les autres, diriez-vous que l'on n'est jamais assez prudent ou bien que l'on peut faire confiance à la plupart des gens ? ». Le niveau de confiance interpersonnelle est mesuré par l'autopositionnement des enquêtés sur une échelle allant de 0 (on n'est jamais trop prudent) à 10 (on peut faire confiance à la plupart des gens). Le niveau supérieur qui est retenu ici correspond aux échelons 7 à 10.

<sup>7</sup> Nous reprenons ici les résultats d'une enquête menée auprès de 31 000 salariés de dix pays européens à partir de l'enquête European Social Survey : Luc Rouban, *Public/privé : la culture sociopolitique des salariés en Europe*, Paris, Les Cahiers du Cevipof, 40, avril 2005.

**TABLEAU 2 : LA PROPORTION DE SALARIÉS AYANT  
UNE FORTE CONFIANCE INTERPERSONNELLE (%)**

	BE	DE	DK	ES	FR	GB	IT	NL	PL	SE
<b>MOYENNE NATIONALE</b>	40	43	75	41	28	43	34	58	19	61
<b>SALARIÉS DU PRIVÉ</b>	39	30	72	39	28	41	30	56	16	58
<b>SALARIÉS DU PUBLIC DONT :</b>	46	37	83	52	32	45	48	66	23	68
<b>FONCTION PUBLIQUE</b>	42	34	78	51	22	47	36	62	21	72
<b>SECTEUR ÉDUCATIF</b>	54	41	88	47	39	49	59	74	33	76
<b>SECTEUR SOCIAL</b>	43	37	81	59	32	41	44	63	26	65

Les résultats qu'offre le tableau 2 sont assez éloquentes sur les capacités sociopolitiques des fonctionnaires français d'entrer dans une logique de type contractuel avec leur hiérarchie, voire avec leurs collègues. On peut évidemment remarquer en contrepoint que tous les pays ayant clairement souscrit au NPM (Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède) sont également ceux où les salariés accordent en plus grande proportion leur confiance aux autres. La dimension socioculturelle de la GRH moderniste ne doit donc pas être sous-estimée. La méfiance étant de mise, et pouvant être entretenue par des pratiques de nominations politiques, il n'est guère étonnant que les entretiens d'évaluation comme les primes à la performance soient très généralement considérés au mieux comme des gadgets, au pire comme des manipulations.

Et comme la confiance dans les syndicats est également faible, contrairement là encore à une idée fortement répandue d'un fonctionnaire français très syndiqué, les structures collectives font défaut pour assurer l'encadrement de la GRH ou, du moins, son contrôle. Il ressort en effet des comparaisons européennes que le taux de syndicalisation dans la fonction publique française est le plus bas : 7 % seulement contre 36 % au Royaume-Uni, 48 % aux Pays-Bas, 71 % en Suède et 77 % au Danemark.

Comme on le voit, là encore, les pays de NPM ne sont pas des pays où les structures collectives ont disparu, bien au contraire. En comparaison, les fonctionnaires français paraissent donc bien isolés et vulnérables. La forte politisation de l'action syndicale ne fait que traduire la faiblesse numérique mais nourrit en retour une aversion pour l'engagement syndical qui reste, pour une vaste majorité, synonyme d'engagement militant et partisan. C'est pourquoi les syndicats ne sont pas considérés en France comme l'extension naturelle des relations professionnelles mais plutôt comme des systèmes fermés. On peut observer ainsi que moins de 20 % seulement des fonctionnaires français estiment qu'il est assez facile d'influencer l'action syndicale.

Il ressort de ce double déficit (faible confiance interpersonnelle et défiance à l'égard des syndicats) des réactions très mitigées lorsque l'on demande aux cadres quelles sont leurs solutions préférées en matière d'individualisation des rémunérations. Ils se méfient alors autant des décisions unilatérales de leur hiérarchie que d'une négociation de gré à gré avec leur supérieur, mais n'accordent pas non plus leur confiance aux syndicats pour venir négocier les normes de cette individualisation. Ce qui explique pourquoi le taux de « sans réponse » est si élevé chez les cadres de la fonction publique.

**TABLEAU 3 : PRÉFÉRENCES QUANT AU TYPE D'INDIVIDUALISATION  
(NON SYNDIQUÉS UNIQUEMENT) (%)**

	ENTREPRISES PRIVÉES	ENTREPRISES PUBLIQUES	ADMINISTRATIONS
<b>DÉTERMINÉE PAR EMPLOYEUR</b>	8	6	4
<b>NÉGOCIÉE DE GRÉ À GRÉ</b>	45	35	36
<b>ENCADRÉE PAR DES RÈGLES NÉGOCIÉES AVEC LES SYNDICATS</b>	40	52	42
<b>SR</b>	7	7	18

Il reste, enfin, que les cadres de la fonction publique (toujours hors des grands corps, bien entendu) ne disposent que d'une faible autonomie professionnelle. Qu'il s'agisse de définir leurs moyens, leurs objectifs, de gérer leur temps, d'organiser leur travail, de faire évoluer leurs compétences, de choisir leurs collaborateurs ou bien encore d'organiser le travail de leurs collaborateurs, autant de dimensions qui permettent de mesurer l'autonomie au travail dans le cadre d'une échelle statistique, la marge de manœuvre des cadres de la fonction publique est étroite, plus que ne l'est celle de leurs homologues des entreprises publiques ou des entreprises privées. D'après notre enquête sur les cadres, la proportion de cadres de la fonction publique bénéficiant d'une forte autonomie professionnelle est de l'ordre de 24% contre 30% dans le secteur privé. C'est sans doute sur ce point que les changements introduits par la mise en œuvre de la LOLF devraient porter le plus puisque la gestion des nouveaux « programmes » et « missions » implique d'accorder une autonomie substantielle aux cadres dans le choix de leurs moyens. Cependant, pour l'instant, rien n'indique à partir de quel niveau hiérarchique cette autonomie sera réelle. S'il s'agit des directeurs d'administration centrale ou des directeurs de programmes, rien ne changera vraiment car la pression hiérarchique sera alors encore plus forte sur les cadres (chefs de service, sous-directeurs ou chefs de bureau) chargés de la mise en œuvre. L'analyse comparative que l'on a menée sur les salariés en Europe vient confirmer le fait que, là

encore, les salariés français, qu'ils soient du secteur privé ou public, figurent parmi ceux qui ont le moins d'autonomie professionnelle. Dans la fonction publique, la proportion de fonctionnaires (de tous rangs) se situant sur la partie supérieure de l'indice d'autonomie professionnelle est de 13% en France contre 25% au Royaume-Uni, 32% aux Pays-Bas, 41% en Suède et 48% au Danemark.

On pourrait penser que la question de l'autonomie est seulement de nature instrumentale. Or il n'en est rien car la satisfaction éprouvée au travail évolue en fonction directe de cette autonomie : plus les fonctionnaires, comme les autres salariés, sont autonomes et plus ils affirment être à l'aise dans leur vie professionnelle ou satisfaits des modes de gestion de leur organisation. Une autonomie limitée seulement aux cercles dirigeants, même si on les revêt d'une nouvelle légitimité managériale, ne peut donc avoir beaucoup d'effet sur l'investissement au travail des autres fonctionnaires.

La réponse idéologique semble alors toute prête : changeons de système et passons clairement à la gestion privée en réduisant, voire en supprimant, le statut de la fonction publique. Le problème, cependant, que révèlent les résultats de ces enquêtes, tient au fait que la nature juridique du lien de travail ne fait pas varier ce sentiment de dépendance hiérarchique. Même si l'on privatisait toute la fonction publique en passant à une GRH d'entreprise, la question

perdureraient. On est donc ici en présence d'une structure profonde de régulation des systèmes professionnels en France qui n'est pas spécifique à la fonction publique. Sans vouloir prendre trop de risque sans étude complémentaire, l'hypothèse la plus vraisemblable tient à la nature très corporative de la régulation professionnelle, y compris dans le secteur privé où le fait d'être issu d'une grande école de commerce ou d'un cursus particulier (du type pantouflage à la sortie d'un grand corps de l'État, facteur de promotion dans le secteur de la bancassurance) confère des droits et des opportunités de carrière collectives, passant par la maîtrise de certaines « chasses gardées. » L'appartenance aux groupes élitaires, eux-mêmes hiérarchisés entre eux, prime les résultats individuels. Paradoxalement, la France est le pays où l'autonomie professionnelle n'est pas individuelle mais collective.

Cette caractéristique nationale permet sans doute de comprendre pourquoi les initiatives prises à partir de 2004 pour systématiser la « rémunération au mérite » (en réalité constituée par des primes à la performance) ont attiré de nombreuses protestations collectives aussi bien dans la magistrature que dans la police. Une anecdote est riche de sens : en décembre 2004, six gendarmes d'une section d'Aix-en-Provence (comportant 200 hommes) ont reçu une prime pour avoir eu des résultats exceptionnels. Ces gendarmes ont préféré verser cette somme, au demeurant modeste, à des œuvres caritatives plutôt que d'être en butte à la défiance ou à l'aigreur de leurs collègues. Ils l'ont fait en déclarant que les résultats obtenus étaient le fruit d'un travail d'équipe et qu'ils étaient fiers mal à l'aise face à cette récompense individuelle. La prime, considérée comme naturelle dans une logique individualiste, était alors considérée comme présentant un fort risque d'exclusion du groupe de travail, comme une « trahison » professionnelle à l'égard des collègues.

Sans même entrer dans une discussion sur l'objectivité ou la précision des critères d'évaluation, on voit tout de suite ici agir une culture professionnelle

dont on a pu repérer plus haut certains éléments : défiance interindividuelle, faible autonomie, pression du groupe d'appartenance. Bien entendu, on pourra arguer du fait que les hauts fonctionnaires français se détachent de ce modèle. Cela ne se vérifie qu'en partie car l'appartenance aux grands corps implique le respect de normes collectives fortes (et notamment le fait de ne pas ternir l'image du corps par des aventures personnelles – notamment politiques – douteuses.) Il est cependant vrai que l'autonomie professionnelle est plus grande au sommet et que les trajectoires professionnelles relèvent davantage de choix individuels. Néanmoins, l'objection n'a qu'une portée limitée car la question de la GRH concerne l'ensemble des fonctionnaires et doit déboucher sur un système normatif cohérent pour avoir quelque efficacité. C'est là sans doute que le bât blesse, car une réorganisation normative de la fonction publique n'exigerait sans doute pas seulement de supprimer les corps de la fonction publique mais de faire également sauter tout le système des grandes écoles.

## ■ GRH ET POLITIQUE

Ce que l'on a souligné plus haut conduit à penser que la France ne pourra sans doute pas développer une réforme relevant du NPM. Il faut s'arrêter un peu sur ce concept car il ne faut pas confondre gestion publique et NPM. Ce dernier relève davantage d'une philosophie politique de l'État que d'une simple boîte à outils. Son ambition première n'est pas seulement d'alléger les fonctions ou le poids financier de l'État, mais bien d'organiser une recomposition générale des rapports entre administration et politique. Si l'on considère que le NPM est une philosophie politique, on est alors en droit de se demander dans quelle mesure elle est conforme aux valeurs politiques des fonctionnaires.

On touche ici une question délicate que n'ont pas abordée les auteurs comparatifs, même les plus scrupuleux<sup>8</sup>. Le NPM, et la nouvelle GRH qui lui est liée, sont-ils neutres sur le plan politique ? En d'autres

<sup>8</sup> Voir notamment l'excellente synthèse de Geert Bouckaert et Christopher Pollitt, *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

termes, la contractualisation des objectifs, l'évaluation des performances individuelles, l'individualisation des rémunérations n'ont-elles pas de couleur politique? À lire les bibliothèques entières consacrées aux réformes de l'État lancées depuis les années 1980, il semble que non: il ne s'agit que de techniques plus intelligentes et économiques que les traditionnelles méthodes bureaucratiques, permettant de libérer les initiatives et de renforcer le contrôle politique sur les usages du budget. Je ferai au contraire l'hypothèse inverse car il semble bien que les notions de compétition, de concurrence, de privatisation, d'individualisation relèvent de toute évidence d'une posture libérale et plus clairement encore d'un ensemble de valeurs de droite.

Cette hypothèse repose tout de même sur des vérifications empiriques que les spécialistes d'administration publique n'ont généralement pas l'habitude de faire, à savoir regarder les résultats des enquêtes socio-politiques. Ces dernières montrent à l'évidence, du moins pour la France, que les notions de profit, de privatisation ou même l'idée de réduire les effectifs de la fonction publique sont fortement enracinées à droite de l'univers politique. Je ne prendrai qu'un exemple tiré de l'enquête post-électorale du Cevipof de 2002: 63% des personnes qui sont favorables ou très favorables à la réduction du nombre des fonctionnaires se situent elles-mêmes à droite et, inversement, 66% de celles qui sont défavorables ou très défavorables à cette réduction se situent à gauche. Si on ne sélectionne que les fonctionnaires, on voit que ceux qui souhaitent une réduction des effectifs sont à gauche à hauteur de 29%, tous les autres étant soit à droite, soit au centre. Autrement dit, une question aussi importante pour la GRH que le nombre des fonctionnaires est un « prédicteur » politique puissant. On pourrait faire la même démonstration avec la défense des privatisations.

Les questions de gestion publique ne se limitent donc pas à de simples considérations techniques à développer sur les lieux de travail. Ces instruments impliquent et expriment des valeurs politiques. Sans doute, cette relation n'est-elle pas la même ou du moins pas aussi intense ailleurs, notamment au Royaume-Uni ou dans les pays scandinaves, ce qui peut expliquer la relative incompréhension de la situation française dans bon nombre de pays européens. On peut également soutenir que les gouvernements de gauche, tels celui de Michel Rocard, avaient déjà développé dans les années 1990 des outils modernes de GRH et que les cadres de l'époque étaient plutôt heureux de pouvoir gagner des marges de manœuvre. Néanmoins, ces premières expériences sont toutes restées limitées et, surtout, ont été lancées dans un contexte qui était loin d'être néolibéral: hausse des salaires et revalorisation des carrières (accords Durafour), légère augmentation des effectifs, maintien des situations juridiques.

On est donc en droit de se demander si les valeurs des cadres ont évolué depuis une vingtaine d'années alors que leur environnement de travail se transformait. Les enquêtes du Cevipof permettent de mesurer depuis 1978 la conversion des Français au libéralisme. À partir d'une échelle statistique construite sur la base de plusieurs variables<sup>9</sup>, on peut observer que la proportion de défenseurs du libéralisme économique au sein de l'ensemble de la population française (les deux derniers échelons de l'échelle) passe de 14% en 1978 à 26% en 1988 puis à 30% en 2002. Si le libéralisme économique s'est développé, on voit qu'il reste néanmoins minoritaire. Comme le montre le tableau 4, les cadres du secteur public<sup>10</sup> sont restés dans l'ensemble peu libéral contrairement aux cadres du secteur privé. L'écart entre les deux groupes s'est même accentué en vingt ans. Dans le secteur public, le libéralisme économique s'est surtout développé, depuis vingt ans, chez les cadres intermédiaires et les employés de bureau.

<sup>9</sup> Le soutien apporté aux privatisations, la réduction du nombre de fonctionnaires, le rôle des entreprises dans l'économie ou celui de l'État à l'égard des entreprises. Ces différentes variables constituent des échelles statistiques fiables avec un alpha de Cronbach entre 0.5 et 0.6.

<sup>10</sup> Les enquêtes électorales permettent d'isoler les cadres du secteur public en les distinguant bien des enseignants et des autres métiers de la fonction publique. L'échantillon des cadres du secteur public est petit (N= 57 pour 1978, N= 74 pour 1988 et N= 114 pour 2002). On peut évidemment douter de sa représentativité mais on utilise uniquement ces données pour les comparer aux résultats obtenus chez d'autres groupes socio-professionnels.

**TABLEAU 4 : PROPORTION DE LIBÉRAUX  
AU SEIN DES DIVERSES PROFESSIONS (%)**

	1978	1988	2002
<b>CADRES DU SECTEUR PRIVÉ</b>	35	51	52
<b>CADRES DU SECTEUR PUBLIC</b>	34	32	33
<b>ENSEIGNANTS</b>	11	25	16
<b>EMPLOYÉS DU SECTEUR PRIVÉ</b>	13	27	28
<b>EMPLOYÉS DU SECTEUR PUBLIC</b>	11	19	24

Ces résultats laissent penser que la marge de manœuvre réformatrice des gouvernements de droite est donc relativement étroite en France. Paradoxalement, on peut également penser que les cadres de la fonction publique sont pris dans une contradiction entre un univers politique majoritairement de gauche qu'ils partagent avec leurs subordonnés et la recherche d'une plus grande autonomie professionnelle à travers des outils qui ne peuvent faire sentir pleinement leurs effets que dans un univers libéral.

Il résulte de ces observations que la réforme libérale n'est pas partagée par l'ensemble des fonctionnaires mais imposée par le gouvernement. Cette situation ne fait que révéler les lignes de fracture au sein du monde des cadres de la fonction publique qui est loin d'être homogène et où la « réforme » peut devenir une ressource professionnelle dans la course aux carrières. On doit évoquer ici le dernier facteur de l'équation, à savoir le poids des considérations politiques dans la GRH elle-même.

Il est indéniable que la politisation des emplois supérieurs a gagné beaucoup de terrain en vingt ans et qu'elle connaît un renouveau depuis 2002 si on la mesure au taux de remplacement des préfets ou des directeurs d'administration centrale. Cette politisation

peut être observée partout en Europe et reste liée à la mise en œuvre des réformes de type NPM qui conduisent toutes explicitement à renforcer le contrôle que le politique exerce sur les administrations.

Néanmoins, force est de reconnaître que la France se distingue par l'institution des cabinets ministériels, qui interdisent tout contact direct entre les hommes politiques et les gestionnaires. Le développement de cette administration politique est l'un des phénomènes les plus remarquables de ces dernières années et on peut s'interroger sur les relations qu'entretiendront les futurs secrétaires généraux ministériels chargés de coordonner la LOLF dans leur secteur et les directeurs de cabinet. Il est peu probable que ces derniers perdent du pouvoir tant il est vrai que la classe politique est désormais sur la défensive et entend contrôler toute initiative prise par les services.

L'importance que cette administration politique a pu prendre interdit de donner aux techniques de gestion modernes toute leur portée car il n'est pas possible en France de séparer, comme au Royaume-Uni, le monde de la décision politique du monde de la gestion administrative. Les techniques de type NPM ont permis dans la plupart des cas européens de redéfinir les rôles attribués aux uns et aux autres. En France,

l'intervention directe des cabinets ministériels dans la vie des services (et dans les nominations des gestionnaires) est une chose courante. Le fait d'avoir soumis les directeurs d'administration centrale au régime de la « rémunération au mérite » n'a donc pas beaucoup de portée car l'on sait très bien qu'un directeur peut être remercié du jour au lendemain s'il ne satisfait pas le cabinet, et que ses « performances » dépendent étroitement d'une appréciation politique qui ne se réduit pas à des considérations comptables. La politisation discrédite de la même façon l'utilisation des techniques contractuelles comme le fait de nommer des chargés de mission, des directeurs de projets ou de recruter directement des cadres provenant du secteur privé. Rappelons, enfin, que la « voie politique » reste toujours un moyen de promotion rapide et sûr, bien plus que le fait de s'investir dans un travail ingrat de gestionnaire pendant des années.

## ■ CONCLUSION

Les éléments d'analyse dont on dispose conduisent à penser que si une réforme instrumentale de la GRH a bien été engagée depuis deux décennies, les structures sociales et politiques n'ont pas évolué : les cadres disposent toujours d'une faible autonomie, à l'exception des membres des grands corps ; la

politisation a gagné beaucoup de terrain ; les valeurs libérales restent toujours assez étrangères au monde de la fonction publique. On ne peut pas non plus penser que l'imitation ou l'importation des techniques en usage dans les entreprises privées constituent la solution car il apparaît que les cadres du secteur privé en France souffrent des mêmes problèmes bien que se situant dans un univers politique différent.

La nature corporative de la vie professionnelle ne respecte pas la frontière public/privé d'autant plus que cette frontière est assez perméable. La GRH ne peut remplacer ni la culture professionnelle ni la hiérarchie sociale des fonctions et des corps. La suppression de ces derniers au profit de filières professionnelles est déjà envisagée à terme mais il faut bien reconnaître qu'elle n'aura effectivement de sens que si elle conduit à supprimer tous les corps, y compris les grands corps. Mais peut-on sérieusement imaginer la suppression du Conseil d'État ou de la Cour des Comptes ? Tout porte à croire que les réformes futures portées par la LOLF ne feront qu'accentuer la fracture entre le monde élitaire des grands corps et le monde « managérialisé » des cadres ordinaires. Certains pourront y voir un effet de système, d'autres un objectif préparé de longue date. Il demeure que la chasse aux vieux démons est toujours ouverte.

## QUELQUES SPÉCIFICITÉS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE FRANÇAISE (N.D.L.R.)

### TROIS FONCTIONS PUBLIQUES

La France compte formellement trois fonctions publiques : la Fonction publique d'État, la Fonction publique territoriale et la Fonction publique hospitalière. Elles sont fondées sur un statut général commun fixant les droits et les obligations des fonctionnaires.

#### • La fonction publique d'État

Les emplois de la fonction publique d'État se répartissent entre les administrations centrales (ministères) et les services déconcentrés (préfectures, rectorats, directions départementales...). De nombreux fonctionnaires exercent leurs fonctions dans les établissements publics d'enseignement (universités, lycées, collèges), ainsi que dans les établissements publics administratifs rattachés aux différents ministères.

#### • La fonction publique territoriale

La fonction publique territoriale, en augmentation, regroupe l'ensemble des emplois des collectivités territoriales (la commune, le département, la région) et de leurs établissements publics.

#### • Une fonction publique en milieu hospitalier

La fonction publique hospitalière regroupe, à l'exception du personnel médical (médecins, biologistes, pharmaciens et orthodontistes), l'ensemble des emplois des établissements à caractère public suivants : hôpitaux, maisons de retraite, établissements relevant de l'aide sociale à l'enfance, établissements pour mineurs ou adultes handicapés ou inadaptés et établissements d'hébergement et de réadaptation sociale.

### TROIS CATÉGORIES DE FONCTIONNAIRES FRANÇAIS

L'ensemble de la fonction publique est organisé en trois catégories hiérarchiques, elles-mêmes constituées de très nombreux corps correspondant généralement aux diverses filières des métiers.

Catégorie A : emplois de direction, de conception et d'encadrement

Catégorie B : emplois d'application et de rédaction

Catégorie C : emplois d'exécution

L'accès à chacune de ces trois catégories par concours externe se fait selon le niveau de diplômes scolaires des candidats. Les concours internes, ouverts aux fonctionnaires justifiant notamment de certaines conditions d'ancienneté, permettent jusqu'à un certain point la mobilité et la promotion au sein des fonctions publiques.

### LES CORPS D'EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT

#### • Les Grands corps de l'État

Leurs membres occupent les postes qui constituent la Haute fonction publique française. Citons le Conseil d'État, la Cour des Comptes, l'Inspection des Finances, le corps préfectoral et les corps des affaires étrangères (corps administratifs) et les deux corps techniques des Ponts et Chaussées et des Mines.

#### • Les corps à vocation administrative pour le personnel des ministères

La fonction publique d'État est divisée en corps de fonctionnaires, chacun ayant un emploi bien défini, ainsi que d'éventuelles dispositions particulières. Ainsi, existe-t-il à titre d'exemple parmi des centaines d'autres, un corps des professeurs agrégés de l'enseignement secondaire, un corps des maîtres de conférences des universités, de secrétaires administratifs, de techniciens de la météorologie, d'ouvriers professionnels, d'inspecteurs des Impôts, de commissaires de police, de conservateurs du patrimoine...

Chaque corps (y compris les Grands corps) est divisé en *grades*, dénommés *classes* dans certains corps ; ainsi, le corps des professeurs agrégés contient une classe normale et une hors classe. L'avancement de grade se fait soit à l'ancienneté, soit par sélection ou par concours.

L'équivalent d'un *corps* dans la fonction publique québécoise est le « cadre d'emploi ».