



HAL
open science

Gestion des personnels publics

Céline Desmarais, Gilles Jeannot, Séverine Louvel, Jean-Marie Pernot, Jean Saglio, Pascal Ughetto

► **To cite this version:**

Céline Desmarais, Gilles Jeannot, Séverine Louvel, Jean-Marie Pernot, Jean Saglio, et al.. Gestion des personnels publics. La Revue de l'IRES, 2007, 53 (1), pp.111-137. halshs-00194225

HAL Id: halshs-00194225

<https://shs.hal.science/halshs-00194225v1>

Submitted on 6 Dec 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Gestion des personnels publics : évolutions récentes et perspectives.

Céline Desmarais, Gilles Jeannot, Séverine Louvel

Jean-Marie Pernot, Jean Saglio, Pascal Ughetto¹

Article paru dans la *Revue de l'IRES*, numéro 53 2007/1, pages 111-137

Introduction

De nombreux pays de l'OCDE ont connu au cours des dernières années des réformes de leur système de fonction publique. D'ampleurs inégales et sans se recommander nécessairement de la même inspiration, elles renvoient pour la plupart à un corpus commun traduit par la notion de « nouvelle gestion publique », ou pour mieux situer son origine de *New Public Management*. Même si la plupart de ces changements restent inscrits dans des trajectoires nationales propres, elles ont trouvé dans ce corpus un mode de rationalisation ex post qui n'interdit pas la mise en œuvre de solutions propres et parfois différentes de ce corps de référence. L'amélioration de l'efficacité du service à l'utilisateur/client, une meilleure adaptabilité de la fonction publique à l'évolution de ses missions, l'évaluation des performances, ces quelques idées forces constituent le cœur de la nouvelle doxa présente dans les différents mouvements de réforme.

Ces présupposés, pas tous nouveaux et dont l'intention paraît si peu contestable, inspirent des processus de réorganisation dont la référence explicite ou implicite est le modèle de l'entreprise. On y retrouve aisément la trace des diverses orientations « ressources humaines » de l'entreprise privée, colorées des spécificités de l'action publique mais clairement référées cependant à l'efficacité prêtée au modèle du marché.

Cette tendance a été portée par les grandes institutions internationales comme l'OCDE. L'Union européenne reconnaît la souveraineté des Etats-membres dans la constitution de la forme de l'État. Elle ne s'interdit pas cependant de formuler des recommandations. Comme on le verra, la jurisprudence progressivement construite par la Cour de justice européenne oblige à des adaptations nationales. Au nom de la non-discrimination et de la libre circulation sur l'espace de l'Union, il devient très difficile de penser une entière autonomie des États dans leurs décisions concernant l'établissement des règles de leurs fonctions publiques. L'émergence d'un dialogue social sectoriel européen, qui concerne également la fonction publique, suppose que des négociations conclues sur l'espace européen puissent avoir des incidences sur la vie et les relations de travail des agents publics.

S'il est soutenu par de grandes forces, ce mouvement n'est toutefois pas continu. Dans de nombreux pays engagés dans ces processus, de nouvelles réformes viennent parfois « réformer la réforme ». L'OCDE elle-même, grand thuriféraire du *New Public Management*, adopte un profil plus nuancé dans certains domaines. Des ajustements s'opèrent après le déferlement des utopies libérales.

La France ne s'est pas engagée parmi les premières dans de tels changements. L'instauration de la LOLF a relevé au départ d'un autre objectif, celui de l'amélioration du contrôle parlementaire sur le budget de la nation. La nouvelle loi organique ne se recommandait guère du modèle du *New Public Management* mais, sitôt votée (2001), elle

¹ Céline Desmarais : IREGE, Université de Savoie - Gilles Jeannot : LATTS, ENPC - Séverine Louvel : PACTE, Grenoble universités - Jean-Marie Pernot : IRES - Jean Saglio : CNRS, PACTE Grenoble Universités - Pascal Ughetto : LATTS-université Paris-Est et IRES.

s'est vue investie du projet devenu central d'amélioration de l'efficacité et de la performance de l'action publique. Elle est présentée aujourd'hui comme le levier censé installer l'efficacité au cœur du fonctionnement de l'État.

La mise en place de la LOLF n'épuise pas le sujet et elle suscite à son tour des tensions et des contradictions, en particulier en matière de gestion de personnel. Ce mouvement porte en lui un regain d'intérêt pour la « GRH publique » que les intentions affichées par le changement politique de mai et juin 2007 pourraient rendre rapidement très vivace. Or, si la gestion des ressources humaines des entreprises privées est l'objet d'attentions et d'innovations constantes, celle des personnels de l'Etat et, plus largement, des collectivités publiques est une question moins fréquentée. En France, elle est compliquée par les spécificités des modes de gestion de l'emploi (la gestion dite statutaire, celle des statuts de fonctionnaires). Elle peut cependant s'appuyer sur des travaux de recherche conduits dans des disciplines aussi diverses que le droit, l'économie, la gestion, l'histoire, les sciences politiques, la sociologie. La mission recherche de la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP) a demandé au printemps 2006 à des chercheurs, pour certains engagés de longue date dans ce type de réflexion, d'organiser un séminaire propre à mobiliser et à stimuler la connaissance disponible dans ce champ et à la confronter aux expériences récentes conduites au sein de la fonction publique.

Pour ordonner une telle réflexion, l'équipe de chercheurs (les auteurs du présent article) a d'abord construit un schéma orienté sur trois axes, trois scénarios d'évolution possibles : un scénario d'individualisation, un scénario de dualisation, un scénario de professionnalisation. Il ne s'agissait pas de ramener les hypothèses d'évolution à un choix entre trois orientations possibles mais à questionner des processus déjà à l'œuvre dont la contribution au changement pouvait d'ores et déjà être appréciée de manière critique. Par exemple, le scénario d'individualisation est illustré par les expériences récentes d'introduction de primes au mérite, le scénario de dualisation a été suggéré par une étude sur la flexibilité dans les fonctions publiques des pays européens ; enfin le scénario de professionnalisation rendait compte du développement de démarches métiers ou de mécanismes de reconnaissance de l'expérience professionnelle, décelables dans tel ou tel lieu de l'une ou l'autre des fonctions publiques.

Le choix de travailler par séminaire permettait d'inviter des praticiens et des chercheurs ayant à voir avec chacun de ces scénarios². De nombreux hauts fonctionnaires ont pu apporter leurs idées et leurs expériences ainsi que des syndicalistes. Cet article propose de rendre compte des échanges et des apports principaux de ces séances. Il n'est donc pas construit autour d'une problématique centrale mais se présente comme un état des lieux raisonné et synthétique. Les trois scénarios guideront naturellement l'exposé comme ils ont ordonné les différents moments du séminaire.

Un scénario d'individualisation controversé

La réforme de la gestion publique est souvent présentée comme réponse à l'excessive bureaucratisation des administrations. Un des fondements essentiels de ce manque d'efficacité est attribué au traitement uniforme des individus qui semble être une règle coutumière dans l'ensemble du secteur public. La voie de sortie résiderait donc dans diverses formes d'individualisation de la relation de travail, rémunération, carrières, etc. orientées par l'évaluation des performances individuelles. Cette individualisation de la gestion des ressources humaines est présentée comme un outil d'amélioration de l'efficacité. C'est d'ailleurs le cœur de la réforme de la GRH publique promue par l'OCDE comme

² Le séminaire de recherche « Gestion des personnels publics : évolutions récentes et perspectives » a tenu sept séances entre l'automne 2006 et le printemps 2007.

principe de base du *New Public Management*³. Les outils de reconnaissance des performances individuelles se diffusent ainsi en France comme dans la plupart des pays européens. Les initiatives de « salaire au mérite » se sont notamment imposées comme une dimension symboliquement importante d'un éventuel scénario d'individualisation. Elles portent plus précisément sur des primes individualisées, corrélées à un résultat ou à une appréciation de la part de la hiérarchie.

Mais ce premier scénario d'individualisation est d'emblée controversé. Les réserves portent sur les effets de la rémunération au mérite comme sur ses fondements. Au final, les pratiques d'individualisation de la gestion des ressources humaines semblent avoir pour principal enjeu de donner un rôle supérieur à l'employeur public dans les décisions de gestion des individus.

Des pratiques aux effets limités.

Tout d'abord, les entrepreneurs de réformes qui considèrent l'individualisation comme une nécessité, relativisent eux-mêmes son déploiement et son impact direct. Comme cela est apparu dans son intervention, Elsa Pilichowski*⁴, administratrice de l'OCDE, considère que le mouvement d'individualisation du traitement des fonctionnaires est une tendance forte des réformes en cours. Elle observe cependant que les pays les plus avancés ont fortement amendé leurs expériences. Dans des travaux antérieurs, l'OCDE distinguait deux types d'évolution : vers la décentralisation des décisions ou vers l'individualisation du traitement des fonctionnaires (Pilichowski, 2005)⁵. Elsa Pilichowski tempère aujourd'hui la portée de cette alternative, estimant que seule une avancée conjointe dans ces deux directions était susceptible de produire des résultats. Pourtant, ce double mouvement ne semble plus dans l'air du temps. L'OCDE ne semble pas pousser l'analyse jusqu'à voir en quoi les réalités institutionnelles ont dû tempérer fortement la logique promue par l'argumentaire économique libéral. Elle prend acte toutefois de quelques déconvenues. L'idée d'une détermination « scientifique » des règles de différenciation, par exemple, semble avoir été définitivement abandonnée. Tous les pays engagés dans ces réformes ont dû encadrer ces primes au mérite, à l'aide de critères plus traditionnels, brouillant ainsi les grands repères et clivages idéologiques. Ces ajustements, survenus dans tous les pays en pointe dans la réforme, peuvent remettre en cause les croyances dans les vertus d'un pur scénario d'individualisation. Yves Chevalier*, chef de service de la DGAFP, plaide lui aussi *in fine* en faveur des primes au mérite, pour les effets indirects de leur instauration sur l'organisation, alors même qu'il reconnaît que l'impact direct de cet outil sur la motivation des personnels est moindre que celui d'autres aspects, comme les carrières (promotion et mobilité géographique) et le contenu du travail.

Dans les débats du séminaire, les excès possibles de telles primes au mérite ont été très largement soulignés et ont suscité de vives inquiétudes⁶. Comment garantir la transparence des attributions ? Comment ne pas produire des effets contre-productifs de compétition entre agents, de démotivation de ceux qui sont jugés peu ou moins performants ? Comment

³ Pollitt et Bouckaert (2000). Pour une approche plus engagée et favorable à la LOLF dans le cas français, voir Guillaume, Dureau et Silvent (2002).

⁴ Afin de distinguer les intervenants dans le séminaire vis-à-vis des auteurs cités et des participants dans la salle, nous ferons suivre leur nom d'un astérisque.

⁵ On retrouve cette distinction dans Demmke, Hammerschmidt et Mayer (2006).

⁶ On rappellera que le développement des primes au mérite s'est inscrit dans un mouvement général d'accroissement de la part des primes dans la rémunération globale des fonctionnaires au cours des vingt dernières années (XXX).

modifier le système actuel qui voit la hiérarchie supérieure corriger la notation effectuée par l'encadrement de proximité alors qu'elle ne connaît pas les agents notés ?

Face aux effets non désirés de l'individualisation des rémunérations, il est facile de repérer des applications atténuées et pour certaines détournées de la répartition de ces primes : de nombreux responsables en charge de leur attribution tendent à ne guère faire usage de cette possibilité de différenciation. Céline Desmarais* a observé, dans la fonction publique territoriale, la mise en œuvre égalitaire des primes au mérite, tempérée par l'exclusion d'un nombre infime d'agents qui ne « jouent pas le jeu » (moins de 5% dans la plupart des cas) (Desmarais, 2003). De même, au ministère de la Justice, les primes auraient été attribuées de manière quasi généralisée, ce qui rejoint les observations antérieures de Pierre Eric Verrier sur le laminage systématique des pratiques de différenciation dans les administrations d'Etat (Verrier, 1989). Dans le même sens, la différenciation peut être détournée par l'attribution par rotation de la prime. Le regard sur quelques situations étrangères a permis de préciser les dynamiques engendrées par les systèmes d'individualisation introduits ailleurs dans la gestion du personnel.

Ainsi en Italie, Annick Magnier* évoque les difficultés à décliner les principes édictés au niveau national dans les pratiques de contractualisation locale : les primes restent fréquemment appliquées de manière égalitaire, les promotions sont souvent effectuées par rotation et les carrières demeurent régies par l'ancienneté. L'individualisation serait bien réelle mais s'attache à une part minime des salaires qui ne change pas vraiment la relation d'emploi. En Suisse, la plupart des statuts (fédéraux, cantonaux et municipaux) ont été modifiés pour renforcer la rémunération au mérite. Mais l'impact de ces mesures est également mitigé. Yves Emery*, invite cependant à resituer leur impact dans le cadre global de la réforme car la rémunération ne saurait en aucun cas être le seul levier d'une politique globale de développement du « potentiel humain » dans les organisations publiques. Par ailleurs, il rappelle que, pour être efficace, la rémunération au mérite suppose un effort salarial accru de la part des employeurs, ce qui est souvent difficile dans le contexte de maîtrise des budgets et des effectifs publics.

Enfin, le cas de la rémunération des performances des enseignants britanniques est également riche d'enseignements : alors que l'opposition des enseignants et des directeurs était massive en 2000 quand la mesure a été mise en place, une recherche longitudinale montre que leur avis a évolué plus favorablement en 2004. Un certain nombre d'établissements ont fait le choix d'utiliser le nouveau système dans le cadre d'une stratégie de réforme plus générale qui a conduit à l'amélioration du classement de leur établissement (league table⁷) par rapport à ceux qui utilisent le système d'une manière plus traditionnelle (Marsden & Belfield, 2006). Cependant, là encore, les effets positifs sont, semble-t-il, moins imputables à la rémunération au mérite qu'aux évolutions organisationnelles qui l'accompagnent.

La complexité des pratiques d'individualisation et leur intrication avec les changements organisationnels ne fait aucun doute. Cependant, les fondements sur lesquels reposent les politiques d'individualisation ne prennent guère en compte cette complexité.

Des fondements contestés

Le modèle psychologique qui sous-tend l'individualisation des rémunérations est mis en cause par de nombreux auteurs. Certaines analyses distinguent ainsi les motivations intrinsèques, liées au contenu du travail, son intérêt, son utilité sociale, et les motivations extrinsèques, considérées comme des facteurs externes au travail, la rémunération ou les conditions de travail (Herzberg, 1959 ; Amabile, 1993). Or ces motivations sont loin de se

⁷ Classements comparatifs des résultats des différentes écoles diffusés sur le site du ministère de l'éducation nationale et fréquemment relayés par la presse locale.

cumuler simplement, l'accent sur la motivation extrinsèque pouvant même être préjudiciable à la motivation intrinsèque (Deci, Ryan, et Koestner, 1999). Le fait de payer les personnes qui font don de leur sang peut, par exemple, amener une baisse de l'offre. Par ailleurs, certains chercheurs opposent à la conception extrinsèque de la motivation qui sous-tend la rémunération des performances, la présence d'une « motivation de service public » (Perry et Wise, 1990) (ou d'un « *Beamte Ethos* »), observée y compris dans des pays fortement marqués par le *new public management*. Selon ces théories, les agents publics seraient spécifiquement motivés par la nature même de l'activité publique. Est-ce un raisonnement du même ordre qui laisse penser aux gestionnaires de terrain que la motivation des bénéficiaires des primes ne compense pas la démotivation des autres et les incite à la prudence ?

Au-delà du choix d'un modèle de motivation, doit-on privilégier les dimensions psychologiques pour expliquer l'engagement dans l'action ? Elles sont le point d'appui des justifications de l'individualisation mais les raisonnements tirés de la psychologie individuelle gomment les dimensions organisationnelles et considèrent la performance comme un construit principalement individuel. Jean-Yves Raude*, Trésorier payeur général de l'Orne, évoque ainsi l'importance des dimensions non financières de la reconnaissance par la hiérarchie qui peut être un effet secondaire des systèmes de prime au mérite. Mais il reste ainsi dans une perspective inspirée des travaux de l'école des Relations humaines qui accorde moins d'attention aux enjeux d'organisation.

Les modèles qui rendent compte du lien entre mode de rémunération et performance s'appuient sur une représentation implicite linéaire des liens entre efficacité, effort et rémunération. On peut s'interroger cependant sur la simplicité du raisonnement. Les recherches menées dans le secteur privé confirment la complexité des interactions existant entre les différents types de rémunération, la motivation et la satisfaction des salariés (Roussel, 1998). Les modèles existants en matière de dynamiques des systèmes de rémunération dans les fonctions publiques françaises sont pour l'essentiel des outils descriptifs mais ils ne donnent aucune clé permettant de pénétrer la complexité de ces relations. Il serait opportun de construire des outils plus performants permettant d'interroger ce lien et de fournir des interprétations.

La question centrale de l'employeur public

L'individualisation semble *in fine* renvoyer à la question de l'employeur public, son influence sur les décisions de gestion des ressources humaines, son rôle dans la conception et la distribution des tâches des fonctionnaires.

Marie-Laure Ohnée* et Michel Mangenot* rappellent que certains pays, dont la Suède, ont l'habitude de distinguer la fonction de l'État employeur public de celle de l'État producteur des règles encadrant les relations professionnelles. Ce n'est pas le cas pour la France, où l'État détient la double casquette d'employeur et de législateur : il crée le droit du travail de ses agents, il est juge et partie dans son respect, tout cela rendant assez complexe l'exercice de la négociation. Selon la doctrine, la puissance publique ne négocie pas avec elle-même, elle ne peut donc connaître que la concertation (voir plus loin). Cette situation est spécifique de la fonction publique de l'État puisque les fonctions publiques territoriale et hospitalière ou les entreprises publiques connaissent une fonction d'employeur séparée de celle de producteur de règles.

Mais la question de l'employeur apparaît également quand on part du travail, par exemple celui de cette proviseur de lycée qui témoigne des limites de son pouvoir tant sur son équipe enseignante que vis-à-vis de sa hiérarchie (Chris Laroche*) : elle peut s'évertuer à définir une stratégie pour son lycée classé en ZEP pour construire dans la durée une attractivité, une performance dans ses résultats avec des élèves que d'autres considèrent comme

perdus ; elle peut essayer de mobiliser son équipe enseignante. Mais, pour une large part, elle porte tout cela seule. Elle construit cette stratégie et ces actions sans commande expresse de sa hiérarchie, au rectorat – un rectorat qui, d'ailleurs, même s'il se sent solidaire de ses initiatives, sera tributaire, à son départ, de mouvements d'agents qu'il ne contrôle guère et n'aura donc guère de prise pour choisir un successeur qui pérenniserait l'action engagée. Dans l'autre direction, elle-même n'a pas de prise sur la composition de son équipe enseignante et est assez démunie pour l'organiser autour de sa stratégie (Ughetto, 2007).

Au moment où la fonction publique est invitée à s'insuffler l'esprit managérial, cela semble poser la question de l'existence, du côté des cadres, d'un rôle de « manager » dûment mandaté par un employeur public et véritablement investi du pouvoir de contribuer au déploiement d'une stratégie. Or la situation des organisations publiques est de ce point de vue complexe. Qui définit la tâche d'un fonctionnaire ? Le ministère qui délivre son salaire, la hiérarchie, le milieu professionnel constitué par les collègues ? La part de l'auto-définition par la profession peut être très variable (que l'on compare, par exemple, les professeurs et les agents du ministère des Finances) mais elle semble bien toujours présente. Ainsi, un certain nombre de réformes en cours peuvent être interprétées comme des tentatives pour redonner aux hiérarchies les moyens de s'imposer dans la définition des tâches et dans l'orientation des conduites professionnelles. Yves Chevalier* voit aussi dans la prime au mérite un outil pour amener le manager à définir les tâches et objectifs de chacun de ses agents, rôle déjà tenu en principe par l'entretien d'évaluation. La LOLF est censée également redonner au responsable de budgets opérationnels de programme (BOP) les moyens de définir des exigences au regard des objectifs qui lui sont assignés.

Mais ces efforts semblent rencontrer des difficultés, la logique professionnelle tendant à résister face à la logique managériale. L'introduction des démarches d'individualisation conduit à la confrontation entre deux logiques d'organisation du travail. D'un côté, le modèle de la « coordination professionnelle », qui repose sur la définition de champs stricts d'activités et de compétences, contrôlés par les pairs et articulés à une fermeture des marchés du travail (les professions médicales ou universitaires sont deux cas exemplaires). De l'autre le modèle « managérial », qui accorde à l'employeur la responsabilité de la mise en œuvre de la division du travail. La mise en place historique des systèmes professionnels a souvent été vue dans la fonction publique comme le moyen d'éviter la trop grande politisation de la gestion des personnels tout en garantissant leurs compétences. Cette sanctuarisation de la compétence a quasiment fait disparaître la fonction d'employeur de la définition des tâches et des modes de coordination. La tentation réformatrice à l'œuvre aujourd'hui est le plus souvent justifiée par le souci de l'efficacité. Elle conduit à des situations d'interposition de la réforme dans les processus d'organisation du travail qui déplacent les lignes entre les différents modèles.

Une meilleure connaissance de ces situations effectives serait utile. Elle permettrait de mieux situer les conceptions, les pratiques et les enjeux de re-configuration de ces modèles.

Un scénario de dualisation... en trois formules

Face aux doutes qui planent sur l'efficacité de ces réformes statutaires, les responsables politiques et administratifs pourraient être tentés de juxtaposer des emplois précaires aux emplois statutaires, sources de souplesse en même temps qu'ils garantissent la pérennité de la position des fonctionnaires à statut. D'emblée plus désenchanté que le précédent, le scénario de dualisation de la fonction publique est ancien. Dès lors, les évolutions récentes ayant trait aux emplois contractuels dans la fonction publique (en France et en Europe) suscitent trois types de questionnement examinés successivement.

La précarisation

Le premier est relatif à l'ampleur du phénomène observé et soulève d'emblée le problème de sa mesure. Plusieurs études discutent ainsi l'hypothèse d'une augmentation continue de la précarité ou de la précarisation et lui préfèrent, par exemple, celle de cycles historiques.

Un certain nombre de travaux sur les fonctions publiques en Europe sont loin, en effet, de conforter l'idée d'une précarisation massive. Malgré des analyses très suggestives de formes nouvelles de précarisation (par exemple, le développement de sociétés d'intérim pour le recrutement de professeurs en Grande-Bretagne), J.-P. Fons* et J.-L. Meyer* ne voient pas émerger une croissance de ce type d'emplois en Allemagne, au Royaume-Uni et en France. Selon ces auteurs, les « marges » ne représentent qu'une partie limitée de la fonction publique et leur ampleur diffère peu entre les pays. Traitant plus spécifiquement des données françaises sur les agents publics non-titulaires et précaires, Catherine Zaidman¹ (Observatoire de l'emploi public) ne voit pas non plus se dessiner un mouvement significatif de montée de la précarité.

L'hypothèse de cycles historiques longs, dans lesquels alternent des périodes de recrutement de précaires suivis de phases de régularisations, semble ainsi préférable à celle d'une précarisation continue. Les séries historiques mettent effectivement en évidence une réduction tendancielle du nombre de non-titulaires de la fonction publique (Stambouli, 1998). Des moments d'intégration interviennent régulièrement, comme l'indique Luc Rouban : 1950, 1964, 1975, 1983 (Rouban, 1996). Dans cette perspective, on ne peut prédire les effets de certaines politiques européennes : la création de CDI dans la fonction publique (loi n° 2005-843 du 26 juill. 2005 portant transposition d'une directive européenne de lutte contre la précarité dans la fonction publique) instaurera-t-elle une nouvelle et définitive phase de régularisation ou occasionnera-t-elle de nouveaux contournements ? Le développement de la sous-traitance ou le transfert de certaines missions à d'autres opérateurs (par exemple des associations dans les domaines de l'action sociale) peuvent apparaître également comme une manière masquée de passer d'emplois stables à des emplois plus précaires, comme cela a été le cas pour les entreprises publiques en Europe.

L'appréciation de ces évolutions paraît particulièrement entachée de problèmes méthodologiques. Si des travaux (notamment Di Paola*, Moullet*, 2003) décrivent le versant individuel de la précarité par les trajectoires des agents, le versant organisationnel de celle-ci est beaucoup moins abordé. La compréhension des logiques d'emploi de personnels vacataires serait certainement facilitée par une meilleure connaissance de la durée des cycles de recrutement et de stabilisation de ceux-ci dans les différents services.

Tout aussi ardue est la mesure du taux d'emplois précaires et de son évolution. Il est par exemple très difficile, selon C. Zaidman*, de discriminer les agents pour lesquels une même activité constitue un emploi secondaire (par exemple, les vacances d'enseignement dans le supérieur) de ceux qui l'exercent à titre d'emploi principal, seuls les seconds devant être comptés parmi les précaires. Les difficultés de qualification de la fonction occupée par les agents contractuels ne sont pas toutes résolues (formation ou activité salariée, remplacement ou fonction nouvelle...), alors que l'inclusion – ou non – dans les emplois précaires en dépend. Elles appellent probablement des réponses au cas par cas, après une analyse des situations d'emploi. C'est ce que montre notamment le cas des doctorants, présenté par Séverine Louvel* (Louvel, 2006), qui paraît exemplaire de l'impossibilité de déterminer *a priori* s'ils constituent principalement de la main-d'œuvre de recherche précarisée ou des apprentis soutenus par une aide financière. Une analyse similaire pourrait être réalisée pour les dispositifs d'insertion comme les emplois-jeunes. Elle ferait probablement apparaître des cas où le jeune employé occupe bien selon la loi une fonction nouvelle et d'autres où il remplace un employé traditionnel. Enfin, il est essentiel de s'intéresser aux subjectivités des agents car l'instabilité de l'emploi n'est pas toujours vécue sur le registre de la précarité comme le montre le travail de Vanessa di Paola* et Stéphanie Moullet* (op. cit.).

L'image de l'emploi précaire dans la fonction publique est donc plus nuancée que celle habituellement retenue. Cette forme d'emploi apparaît manifestement comme une façon, pour les employeurs publics, de contourner les difficultés de recrutement imposées par la gestion statutaire. Certaines compétences en effet ne sont pas immédiatement disponibles au regard de l'offre délivrée par les corps statutaires. Le recrutement hors statut ne vise pas alors un objectif de précarisation mais la disposition d'une compétence introuvable dans le cadre statutaire. En tout état de cause, les situations de précarité (les contextes et les logiques qui leur sont associées) ne semblent pas homogènes sur l'ensemble de l'espace d'emploi des fonctions publiques françaises. Dès lors, comment expliquer ces variations ? Reflètent-elles plusieurs conceptions pratiques des statuts et de leur application ? Indiquent-elles (et de quelle manière) la présence et l'activité syndicale ?

La sécularisation des fonctions non régaliennes

Un second questionnement émerge des comparaisons internationales et des interrogations sur les effets des politiques européennes. Il porte sur les lignes de partage au sein de l'emploi public entre les fonctionnaires et les autres agents publics. À côté du critère de la stabilité dans l'emploi apparaît ainsi celui des fonctions occupées. Fons et Meyer (2005) opèrent une distinction utile entre trois espaces : le monde des fonctionnaires proprement dits, la périphérie (les agents non fonctionnaires qui ont un emploi stable) et les marges. Ces dernières, on l'a vu, posent la question de la précarité (et de son rôle dans le maintien d'une souplesse des organisations publiques). La périphérie soulève un autre problème, celui d'une séparation fonctionnelle entre fonctionnaires et non fonctionnaires, ces derniers se développant dans un mouvement de sécularisation des fonctions non régaliennes de l'État.

Alors que l'hypothèse de continuité semble pour le moment l'emporter s'agissant des marges ou de l'emploi précaire, la possibilité d'une rupture est fortement envisagée quant à la distinction entre un centre et des périphéries. Des travaux juridiques sur les effets de l'intégration européenne montrent ainsi la forte probabilité d'un scénario à l'allemande, dans lequel le centre (disposant du statut de fonctionnaire) sera restreint aux fonctions proprement régaliennes, tandis que les périphéries (employées sur contrat à durée déterminée ou indéterminée) occuperont les autres fonctions.

Jean-Michel Lemoyne Deforges* (2003) souligne les effets en la matière de l'ouverture de la fonction publique française aux ressortissants des pays de l'Union, conséquence de l'application aux fonctionnaires des règles de libre circulation⁸. Cette ouverture ne saurait valoir pour les fonctions régaliennes, mais l'interprétation du partage va évoluer au cours du temps. Au départ, la distinction est simple et opère institution par institution. Par exemple, la diplomatie ou ce qui tient à l'ordre public étaient réservés aux nationaux. Une telle distinction recoupait confortablement l'approche par corps propre à la France. Jean-Michel Lemoyne Deforges montre que la Cour de Justice des Communautés Européennes raisonne progressivement selon une logique plus fine, emploi par emploi. Par exemple, un poste de juge relève de la dérogation au principe d'ouverture, mais pas un poste de gestionnaire du personnel au ministère de la Justice (aujourd'hui occupé par un magistrat). Plus encore, dans l'arrêt CJCE du 30 septembre 2003, la cour s'autorise à apprécier la part de ce qui relève du régalien pour faire passer un poste dans une catégorie ou dans une autre. En l'occurrence, elle considère que si tous les capitaines de navire peuvent avoir dans certaines circonstances des prérogatives de puissance publique, celles-ci seront prises en compte pour la navigation au long cours mais pas pour le cabotage.

Cet effort progressif et continu de réduction du champ de la dérogation aux principes fondamentaux rappelle avec une similitude frappante le processus de séparation progressive

⁸ Conséquence que rapporte une communication de la commission européenne du 11 décembre 2002, « les fonctionnaires et les agents du secteur public sont des travailleurs au sens de l'article 39 CE ».

mis en œuvre au cours des vingt dernières années à destination des entreprises publiques. En effet, la Cour de justice a d'abord contraint les entreprises publiques à séparer des autres les activités déjà entrées dans le domaine de la concurrence (les terminaux téléphoniques, les fonctions bancaires de la poste). Puis elle est entrée dans le cœur de la machine pour séparer ce qui circule (ouvert à la concurrence) de l'infrastructure. De la même manière, pour l'ouverture des postes de la fonction publique aux Européens, elle distingue les fonctions régaliennes des autres pour ouvrir complètement celles-ci. Puis au sein des régaliennes, elle sépare encore les fonctions proprement régaliennes des fonctions logistiques associées. Puis, plus avant, comme dans l'arrêt sur la marine, elle découpe encore les emplois régulièrement concernés par les fonctions régaliennes des emplois exceptionnellement concernés. Les effets produits par cette démarche sur les entreprises publiques européennes (c'est-à-dire, peu ou prou, leur privatisation) invite à accorder une attention toute particulière à ces effets indirects en provenance de la Commission et de la Cour de Justice.

La méthode suivie dessine le pointillé d'un possible découpage non plus entre administrations régaliennes et non régaliennes, mais entre emplois régaliens et non régaliens au sein de toutes les administrations. Ceci pourrait influencer fortement sur la part relative du centre et de la périphérie dans l'emploi public et porter à des conséquences importantes sur la morphologie de la fonction publique. Contrairement aux autres pays européens, les principes statutaires français accordent une place très large au centre qui s'appuie sur plusieurs types de justifications. Au-delà de la question ancienne de la protection contre l'arbitraire du politique, se jouent aussi des enjeux symboliques autour du rôle de la puissance publique ainsi que l'histoire des relations entre Etat et syndicats de fonctionnaires⁹. Pour autant, ces principes ne sont pas intangibles, ils répondent autant à des usages routiniers qu'à des modes raisonnés de gestion des personnels.

L'application progressive de cette nouvelle réglementation imposée par la Cour de Justice européenne peut aussi être l'occasion de mieux cerner le poids respectif des règles formalisées et des coutumes et rapports de forces qui traversent l'espace du travail dans la fonction publique. Imputer la fermeture de certains segments de marchés du travail aux règles fondamentales du droit public est en effet une explication commode qui permet de reporter l'attention sur l'action du législateur, c'est-à-dire sur un niveau de décision formellement extérieur à l'administration proprement dite. On peut cependant faire l'hypothèse que les pratiques de restrictions d'accès à certains segments des marchés du travail public ne sont pas toutes, et de loin, fondées sur des règles formalisées. L'observation de tels phénomènes peut donc être éclairante pour mieux connaître les dynamiques internes effectives en jeu dans les administrations.

Les nouvelles frontières de la dualisation ? Les clivages internes au monde des fonctionnaires.

Enfin, un dernier questionnement prolonge et complexifie encore les interrogations sur les lignes de partage pertinentes de la dualité. Non plus, cette fois, celles qui opposent les fonctionnaires aux non-fonctionnaires, mais celles qui divisent les fonctionnaires eux-mêmes au regard des espaces de carrière. Selon certains travaux, une population d'agents a visiblement un accès à des espaces très étendus de carrière tandis que d'autres, pour des raisons tenant notamment à leur sexe ou à leur origine ethnique, n'accèdent pas aux postes à responsabilité et/ou aux carrières les plus prestigieuses. Une diversification des recrutements n'exclurait pas le renforcement de la segmentation des espaces de carrières.

⁹ La question est structurante dans les discussions des révolutionnaires, puis dans l'établissement du statut des officiers de 1834. Au début du XXe siècle, les postiers et les fonctionnaires territoriaux revendiquent une protection face au risque de renvoi après de nouvelles élections. Dans la tradition juridique de « l'école du service public », Léon Duguit s'oppose dans les années 1920 à la réduction du statut aux seuls fonctionnaires d'autorité c'est-à-dire ceux qui détiennent une partie de la puissance publique. Il souhaite l'étendre à tous les agents qui participent au service public. C'est cette conception qui a prévalu en France.

Il y a là un changement majeur dans les catégories d'analyse, avec le passage d'agents fonctionnaires relativement abstraits (par défaut, des hommes d'origine française) à des agents diversifiés selon le sexe et l'origine ethnique¹⁰. Une telle dépersonnalisation des analyses suscite plusieurs interprétations. On peut se demander en quoi les principes de la fonction publique française¹¹ ont interdit jusqu'à récemment de travailler sur l'hypothèse d'un fonctionnement discriminatoire des mécanismes de recrutement et de carrière. On peut aussi penser que les constructions statistiques n'ont pas permis d'apporter de preuve chiffrée aux différences ethniques ou sexuées.

S'agissant des clivages sexués (les seuls abordés lors du séminaire¹²), le « masculin neutre », par exemple dans les intitulés des corps, a abouti, selon Sylvie Schweitzer* à une véritable amnésie sociale sur la place des femmes dans la fonction publique depuis deux siècles. Leur exclusion explicite de certaines catégories d'emploi ou de certaines progressions hiérarchiques a ainsi été largement occultée. Sylvie Schweitzer montre que les corps d'inspectrices du travail ont été créés au même moment que les corps d'inspecteurs (en 1892), mais que leur droit à la promotion est beaucoup plus tardif que celui des hommes puisqu'il date de 1946.

Les analyses de ces clivages internes au monde des fonctionnaires se développent alors dans de multiples directions. Les travaux sur les trajectoires d'insertion des jeunes femmes et des jeunes hommes dans la fonction publique signalent des différences sexuées dans le passage des marges de l'emploi public au statut de fonctionnaire, ou bien dans l'accès direct au statut. D'un autre côté, l'enquête de V. Di Paola* et S. Moullet* montre que les jeunes femmes accèdent plus rapidement au statut de fonctionnaire à la fin de leurs études. D'autres analyses se centrent sur certains corps pour analyser leur féminisation à l'entrée (liée ou non à la levée d'interdictions légales, comme c'est le cas pour les métiers de la police) ou pour l'accès aux postes à responsabilité¹³.

Au total, les travaux traitant de l'égalité des sexes sont tous confrontés à la question des temporalités pertinentes. On est frappé par la coexistence entre, d'une part, des changements récents, massifs ou radicaux, qui alimentent un discours de la rupture : ouverture aux femmes de corps jusque-là réservés, doublement annuel des effectifs féminins dans certains d'entre eux ; d'autre part, les capacités de résistance des phénomènes inégalitaires pendant des générations, qui nourrit une analyse beaucoup plus pessimiste. Optimisme ou pessimisme, rupture ou continuité, marche vers l'égalité ou maintien des inégalités, dépendent ainsi de l'angle d'analyse privilégié, l'atténuation des clivages sexués étant beaucoup plus visible pour l'entrée dans des corps que pour la carrière ultérieure.

Un scénario de professionnalisation

Par opposition aux précédents, le scénario de professionnalisation apparaît davantage comme celui de la continuité de la réforme de l'administration française. Dans le rapport public de 2003 du Conseil d'Etat, Marcel Pochard réordonne les réformes successives du passé autour d'un « principe directeur simple : l'organisation de la fonction publique doit

¹⁰ Soulignons qu'en revanche, des études historiques se sont penchées depuis longtemps sur l'origine sociale des fonctionnaires et sur le rôle d'ascenseur social de la fonction publique.

¹¹ Avec notamment, le principe d'égalité de traitement lors des recrutements (recrutement au mérite, égale admissibilité aux emplois publics), qui figure dans l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'homme de 1789, voir Françoise Dreyfus* (Dreyfus, 2000).

¹² Sur la question de l'origine ethnique ou sur une approche globale de la diversité, voir Calves (2005) et Versini (2004).

¹³ Voir par exemple le travail réalisé sur les professeurs de l'enseignement supérieur : Louvel, Musselin, Pigeyre, et al. (2006).

permettre dans le respect des valeurs fondatrices et des principes de base de la fonction publique, l'adaptation des ressources humaines aux missions du service public et aux métiers et qualifications professionnelles qu'elles impliquent » (Conseil d'Etat, 2004, p. 302). C'est dans la continuité de démarches déjà engagées portant sur les postes à profils ou sur les « référentiels métier » qu'il introduit l'idée de contrat d'affectation sur emploi ou – ce qui a fait plus de bruit – celle de « cadres statutaires ». Ceux-ci devraient se superposer aux corps existants et permettre une plus grande fluidité dans la gestion des personnels. Cette orientation se retrouve en partie dans la Lolf. En effet, parmi les libertés nouvelles offertes aux responsables de budget opérationnels de programme, ceux-ci sont censés avoir la possibilité (dans les limites du « dialogue de gestion ») de demander pour leurs services des agents ayant le profil le plus pertinent en fonction des fins visées.

Il y a quelques années, Frédérique Pallez (Pallez, 1999) avait mis en évidence la diversité des situations et l'existence, dans différents ministères, de marges de manœuvres non négligeables¹⁴. Un bilan de la Lolf en ce domaine permettrait de mesurer ses effets sur la déconcentration de ce type de décision. Il serait également intéressant de pouvoir apprécier sur la longue durée le poids des dispositifs de recrutement qui échappent au modèle du concours sur épreuves scolaires en début de carrière. En effet, l'introduction de dispositifs de type « validation des acquis de l'expérience » ou, de manière plus discrète, la multiplication des concours internes ou externes sur dossiers ou épreuves professionnelles, semblent indiquer une évolution dans ce sens. A l'inverse, la suppression de la catégorie D, qui était largement recrutée sans concours, a réduit une voie d'accès favorable aux non diplômés.

L'arrêt Burbaud ou la discrimination à rebours

De manière plus inattendue, l'effet européen réapparaît comme moteur de cette orientation. L'arrêt Burbaud de la Cour de justice européenne du 9 septembre 2003 a été l'occasion de montrer les potentialités transformatrices du principe de non-discrimination à l'endroit de ressortissants communautaires souhaitant accéder à un emploi public dans un pays autre que le leur. Il s'agissait en l'occurrence d'une directrice d'un hôpital portugais qui s'était vue refuser l'accès à la direction d'un hôpital français du fait qu'elle n'avait pas suivi les cours de l'École nationale de la santé publique. Elle a contesté cette décision au nom de sa compétence, avérée dans son pays. La Cour de justice lui a donné raison en considérant que l'obligation de suivre la scolarité de l'École de la santé publique était discriminatoire. La notion de « professionnel pleinement qualifié » fait ainsi son entrée dans les discussions sur la fonction publique au niveau européen car c'est en faisant appel au professionnalisme de l'agent que la Cour a tranché cette question.

La mobilité des individus entre pays européens restant pour l'instant limitée, l'effet direct de cette jurisprudence est lui aussi limité, mais l'effet indirect créé par la nécessité d'adapter le système français pour intégrer ces quelques individus pourrait être plus important. Une controverse s'est engagée dans le séminaire sur l'ampleur de ces effets indirects. Certains, comme Jean-Claude Boual* ont une lecture maximaliste des effets indirects de ces arrêts fondée sur l'argument de la « discrimination à rebours ». En effet, pour revenir sur l'exemple de l'arrêt Burbaud, un Français qui a été directeur d'une clinique privée ou d'un organisme sanitaire dans le champ associatif peut aussi faire valoir une compétence dans la direction d'un hôpital sans être passé par l'École nationale de la santé publique. Comme on ne lui reconnaît pas le droit d'accès à la direction d'un hôpital, il a de fait moins de droits qu'un ressortissant européen non français en situation comparable, ce que l'on appelle la discrimination à rebours. Ceci pourrait alors conduire à généraliser aux Français l'ouverture rendue nécessaire pour les ressortissants européens non français par cet arrêt. Jean-Michel Lemoyne Deforges* (2003) conteste l'argument d'un point de vue strictement juridique. Il

¹⁴ Ce travail aurait mérité une actualisation, ce que le présent séminaire n'a pu réaliser. Seuls deux cas ont été rapportés, dans l'éducation (lycée et université). Ils ont permis de confirmer la diversité des situations : marges de manœuvres quasiment nulles pour un proviseur de lycée et beaucoup plus large dans le monde de l'université.

rappelle que la Cour de justice des Communautés européennes a toujours considéré les Etats souverains sur ce type de sujet. Cependant, d'un point de vue plus pratique, des effets indirects semblent bien se concrétiser. Comme l'a décrit Jean-Pierre Coural* (DGAFP), pour résoudre le délicat problème consistant à rendre effectivement possible l'accès d'un étranger qui n'a pas passé le concours de l'école de fonctionnaire tout en maintenant une capacité de comparaison avec d'autres candidats, le parti a été pris de créer une nouvelle modalité d'accès au sein des concours existants qui intègre un jugement porté sur l'expérience. Cette nouvelle modalité de recrutement concerne tous les Européens, Français compris, ce qui est bien un effet indirect sur l'ensemble de la fonction publique. Il semble donc bien que cette entrée européenne puisse peser en faveur d'une plus grande reconnaissance de l'expérience professionnelle dans l'accès à la fonction publique.

Le retour du métier.

Le thème du métier apparaît très rapidement dès que l'on évoque la question de la professionnalisation. Le métier est une référence ancienne. Jean-Marie Pernot* a rappelé la figure toujours présente du « sublime » qui impose ses conditions à l'employeur. Françoise Piotet* a évoqué le modèle traditionnel des professions contrôlant l'accès à l'emploi (Piotet, 2002). Luc Rouban* situe son émergence dans les années 1980, comme l'expression d'un malaise des agents de catégorie B et C qui se sentaient déqualifiés à un moment où la haute fonction publique visait pour elle-même les compétences de généraliste et la polyvalence (Bodiguel, Rouban, 1991 ; Karvar, Rouban, 2004). Jean-Pierre Segal* (1997) se demande si cette manière d'autodéfinir la mission à la base doit être considérée comme un trait spécifique au service public ou s'il renvoie plus largement au monde du travail. Cette caractéristique, plus largement partagée, opposerait la France à d'autres pays dans lesquels le principe d'une hétéronomie du travail semble mieux accepté.

Le thème du métier est aujourd'hui mobilisé à la fois par les directions et par les agents. Cette diversité des usages peut être rapportée au fait que le métier a une dimension de mise en mouvement, mais aussi de défense et de protection. Les directions ont développé des projets de référentiels métiers tout particulièrement dans le répertoire interministériel des métiers présenté par Philippe Clergeot* – et, dans certains cas, comme à la direction des Douanes du ministère des Finances, autour de l'appel au recentrage sur le « cœur de métier ». Elles affirment utiliser les référentiels métier pour mettre en évidence des espaces de mobilité possibles (comme le ROME de l'ANPE) ou pour codifier les métiers d'une nouvelle organisation à créer¹⁵. De nombreuses enquêtes sociologiques ont aussi montré que les agents se reconnaissent volontiers dans ce terme, même si les syndicats sont partagés sur le sujet¹⁶. Pour Jean-Marie Pernot* (Grimault, Pernot, Ughetto, 2005), la référence au métier est un moyen pour les agents de défendre leur conception du service public face aux réformes en cours. La référence au métier semble également se constituer dans une logique de démarcation par rapport à d'autres fonctionnaires (Linhart, 2006) : Nelly Mauchamp* le montre à propos des agents du rectorat contre les professeurs, ainsi que Michèle Descolonges* à propos des agents du trésor public contre ceux des impôts. Mais les lignes de partage entre directions et agents sur ce sujet s'avèrent souvent plus ciselées. Ainsi, un certain nombre des démarches métiers portées par les directions ont été mises en œuvre pour répondre aux doutes d'une catégorie d'agents bousculés par des évolutions en cours. Ce fut le cas des agents des rectorats, par exemple, pour lesquels le sentiment d'avoir un métier semblait faciliter le transfert dans la fonction publique territoriale. Françoise Piotet* (Piotet, 2003) retrouve elle chez les conseillers financiers contractuels nouveaux venus à la Poste un attachement à la maîtrise d'un savoir faire spécifique plus fort que chez les fonctionnaires plus attachés à leur carrière.

¹⁵ Cela a été en partie un des objectifs du répertoire interministériel des métiers présenté par Philippe Clergeot* de la DGAFP.

¹⁶ La CGT-FO est en général hostile à la référence au métier, la CGC y est favorable, la CGT et la CFDT se situant dans des positions intermédiaires (Jeannot, 2005).

Cette volonté partagée de voir revaloriser le « métier » est cependant loin de se traduire par une définition claire de cette notion, pas plus parmi les chercheurs qui se penche sur ce « retour » que parmi les acteurs observés. Cela indiquerait que l'appel au métier traduit la difficulté partagée à appréhender le travail des agents, la manière spécifique et irréductible qu'ils ont de résoudre un certain nombre de problèmes et de permettre à l'action publique de s'accomplir. Or la reconnaissance de ce travail et de la plus value des agents est essentielle dans un scénario de professionnalisation.

Les relations professionnelles : les difficultés de mettre fin à l'exception

Individualisation, dualisation, professionnalisation, ces trois scénarios permettent de déployer des tendances potentielles dans des analyses prospectives.

Il serait illusoire cependant de penser qu'une fois ces perspectives éclairées, l'avenir dépendrait de la décision d'un pouvoir central fixant la composition précise du cocktail de règles à adopter. Comme le plus souvent en matière de fait social, c'est la combinaison des stratégies des différents protagonistes qui importe, et non la décision d'un seul, fût-il le plus puissant et le plus légitime. Dans ces domaines de la gestion des conditions d'emploi et de travail, c'est donc la dynamique des systèmes de relations professionnelles qu'il convient d'interroger pour comprendre cette combinaison et ses effets. Chacun à leur façon, la plupart des intervenants du séminaire ont contribué à cette analyse.

La spécificité des relations professionnelles dans les fonctions publiques françaises a été souvent alléguée : la régulation par la négociation devrait y rester subordonnée à la décision du pouvoir politique. Le premier argument qui interdit à l'Etat de se lier par des conventions avec des représentants d'intérêts particuliers ne tient guère : dans les faits les syndicats sont le plus souvent consultés voire associés aux décisions. La continuité entre situations du public et du privé est de ce fait une hypothèse plus heuristique que celle de l'hétérogénéité (Nicole Maggi-Germain *). Quant au second argument justifiant le primat du droit administratif par l'impossibilité d'appliquer une analyse économique, il ne tient guère plus devant l'extension du domaine des faits soumis à l'évaluation économique (Jacques Caillosse *).

La pression européenne renforce ce mouvement de convergence des modes de régulation entre public et privé. Y compris avec le paradoxe, bien souligné par Anne-Marie Perret *, que le modèle européen repose pour une large part sur les principes qui constituent l'ossature du système français de relations professionnelles, à savoir l'articulation des niveaux de négociation d'une part et la complémentarité entre loi et convention collective de l'autre. L'application du système européen vient donc perturber et bousculer le système français de la fonction publique, en lui enjoignant d'appliquer les principes issus du système français lui-même. Et donc en limitant strictement les domaines dans lesquels on dérogera au droit commun pour les salariés des fonctions publiques.

On connaît cependant la difficulté de combiner l'articulation des niveaux et la hiérarchie des sources de droit. Pour une part, cette difficulté s'apparente à la confusion entre régulation et énonciation des normes de droit, et donc à l'idée qu'il suffirait d'énoncer des règles de droit pour structurer une régulation. On sait ainsi la tentation constante de l'Etat français à faire prévaloir la hiérarchie des règles sur l'autonomie des niveaux, notamment en accroissant le rôle du Code du Travail et de la législation dans l'énonciation des règles formelles. L'effet pervers de cette conception consiste à penser que l'élaboration des statuts (au sens des « corpus de règles applicables à la gestion de l'ensemble des conditions d'emploi et de travail ») est une affaire de logique et de compétences ; trouver les bons statuts reviendrait donc à trouver les bonnes solutions d'un problème, ce qui fait perdre de vue le fait que les solutions sont inexorablement des compromis instables et évolutifs.

Dans une telle ligne d'analyse, la préconisation que peut faire le sociologue porte donc plus sur les règles de procédure (comment négocier ?) que sur les règles de fond (quel contenu de la règle ?). Cette logique conduit à mettre au centre la question de la représentation des

employeurs publics dans les exposés d'Anne-Marie Perret * et de Michel Mangenot *. Le bon fonctionnement de la négociation collective suppose, en effet, que les deux acteurs que sont les employeurs d'un côté, et les salariés et leurs représentants de l'autre, soient, à chaque niveau, clairement identifiés. Or, dans les organisations de travail des fonctions publiques françaises, on peut identifier nombre de traditions de fonctionnement et d'institutions de gestion – à commencer notamment par le système des corps – qui conduisent au contraire à solidariser les responsables hiérarchiques de leurs subordonnés et à renvoyer dans une sphère lointaine les employeurs avec lesquels se noue l'inéluctable conflit de gestion. Plus que la force syndicale, c'est alors la faiblesse des employeurs qu'il faut interroger, laquelle faiblesse est probablement à mettre en relation avec l'inexistence du thème de la négociation collective dans la formation des décideurs publics français.

La question des niveaux intermédiaires de régulation des relations professionnelles dans les fonctions publiques n'a guère été abordée dans les séances du séminaire. Les analyses précises sur les relations professionnelles aux niveaux intermédiaires (quand ceux-ci existent, comme c'est le cas notamment dans les fonctions publiques territoriale ou hospitalière), sont encore fort rares. On peut observer cependant que des régulations de niveau intermédiaire, souvent moins formalisées que les régulations centrales, se sont effectivement mises en place dans un certain nombre de situations.

L'observation de tels lieux permet à Michèle Tallard * et Catherine Vincent * d'avancer l'hypothèse que la première manifestation de l'existence d'une telle régulation est la construction d'un langage commun dans lequel les acteurs peuvent s'approprier et situer leurs différends, leurs controverses et leurs plages d'accords. L'existence de ces régulations intermédiaires peut alors permettre l'élaboration de solutions pragmatiques.

La multiplication des « chartes » et autres « contrats d'objectifs » en est probablement une manifestation. Avec le Conseil d'état, Yves Struillou* (Struillou, 2006), a pu ainsi rappeler tout à la fois que l'encadrement juridique n'existe pas pour de tels engagements et faire une critique vigoureuse de cet archaïsme autoritaire. Mais l'histoire des relations professionnelles, notamment en France n'est-elle pas beaucoup plus le résultat des transgressions et avancées de ce genre plutôt que celle des progrès organisés par le centre ?

La tendance à accorder plus d'importance à la loi qu'à la négociation, à l'énoncé des principes qu'à la gestion pragmatique, a souvent été mise en lumière et analysée. Elle ne doit cependant pas faire oublier que les pratiques constantes, au moins depuis la Libération, consistent à associer les syndicats à toute décision – importante ou non, générale, catégorielle ou individuelle – concernant la fonction publique. Cette combinaison de discussions constants et de décisions formellement unilatérales n'est pas exempte d'effets pervers. Dans le domaine des salaires des fonctions publiques, on a pu présenter comme un compromis cet échange qui consistait pour les acteurs à obtenir une croissance ou au moins une stabilité de l'emploi contre une modération effective des salaires (Bouzidi, Jaaidane, Gary-Bobo, 2007). Ce qui différencie cependant de tels compromis de véritables règles négociées est le fait qu'ils ne sont pas formalisés, et donc ni invocables ni amendables. En ce sens, ils n'ont rien à voir avec de véritables règles de droit.

On a bien là des situations caractéristiques de la norme française en matière de relations professionnelles caractérisée comme le primat du consensus mou. Le compromis s'établit sur un point sur lequel personne n'est d'accord en principe – et donc que personne, formellement ne s'engage à défendre – mais qui est stable parce qu'aucun acteur ne se mobilise suffisamment pour le remettre en cause. A terme, les effets secondaires de la stabilité l'emportent sur les effets bénéfiques, mais aucun acteur ne parvient réellement à la remettre en cause.

En conclusion provisoire, ainsi, après avoir durablement résisté, la fonction publique française et particulièrement la fonction publique de l'Etat, se trouve confrontée à des interpellations multiformes. De l'intérieur par ses agents confrontés à des changements dont

la mise en oeuvre est de qualité inégale, mais surtout de l'extérieur : du politique, qui revendique le contrôle et l'orientation ; des citoyens qui attendent efficacité et modernité ; de l'Europe qui pousse vers une sortie de l'esprit public à la française. Du bricolage à l'engouement pour les solutions miraculeuses (les indicateurs de la LOLF, les primes au mérite...), l'administration tâtonne à la recherche du nouveau Graal de la « performance RH » (DGAFP, 2005). Le retard pris en France peut paradoxalement devenir un atout s'il s'instruit de l'expérience des autres pays. En effet, nombre de réformes hardies ont été mises en oeuvre dans de nombreux pays étrangers qui ont dû composer avec certaines spécificités de la mission publique. Les idées simples ou simplistes se sont complexifiées, des ajustements sont en cours. Pour autant, l'immobilisme n'est guère de mise face à l'avancée d'une jurisprudence européenne qui taraude progressivement certaines règles gravées dans le marbre d'une tradition juridique sur la défensive. La LOLF est trop souvent présentée comme le remède alors qu'on ne sait pas encore s'il s'agit d'une alternative à la bureaucratie ou d'une couche supplémentaire de celle-ci par dessus la précédente.

Les questions ouvertes par le séminaire montrent un renouveau depuis quelques années de l'intérêt des chercheurs sur le champ du travail dans les administrations publiques. C'est un atout pour le changement car celui-ci est promis à l'échec s'il ne se dote pas du recul suffisant que lui offre les sciences sociales et s'il ne s'appuie pas sur l'analyse des processus qui s'inscrivent dans la trame du réel, en dessous le plus souvent des décisions et des intentions. L'incitation venue de la DGAFP doit trouver des prolongements, sans attendre.

Références bibliographiques

Amabile T.M. (1993), « Motivational synergy: toward new conceptualizations of intrinsic and extrinsic motivation in the workplace », *Human Resource Management Review*, 3(3), pp. 185-201.

Bodiguel Jean-Luc, Rouban Luc, *Le fonctionnaire détrôné ?* Paris, Presses de Sciences Po, 1991

Calves, G., (2005). « *Renouvellement de la fonction publique de l'Etat : vers une intégration prioritaire des Français issus de l'immigration ?* ». DGAFP, Paris, p. 76.

Conseil d'Etat, Rapport public 2003. Perspectives pour la fonction publique, Etudes et documents du Conseil d'Etat, n°54, La Documentation française, 2004, 446 p.

Deci E.L., Koestner R., Ryan R. M. (1999), « A Meta-Analytic Review of Experiments Examining the Effects of Extrinsic Rewards on Intrinsic Motivation », *Psychological Bulletin*, 125(6), pp. 627-668.

Demmke, Hammerschmidt et Mayer (2006), « *Decentralisation of HR practices, a European comparative perspective* », EGPA conference 2006, Milan, september 6-9, Study group public personnel.

Desmarais C. (2003), « Pour une nouvelle gestion de l'encadrement territorial », Editions de la lettre du cadre territorial, collection Essais, 194 p.

DGAFP, GRH et LOLF, *Gestion et reconnaissance de la performance*, DGAFP, juillet 2005, 87 p.

Di Paola, V., Moullet, S., (2003). "L'emploi dans le secteur public et l'insertion des jeunes". *Economie et Statistique*, vol. 369-370, p. 49-73.

Dreyfus, F., (2000). *L'invention de la bureaucratie : servir l'Etat en France, en Grande - Bretagne et aux Etats-Unis, XVIIIe-XXe siècle*. Paris, La Découverte.

Fons, J.-P., Meyer, J.-L., (2005). *La "flexibilité" dans les fonctions publiques en Angleterre, en Allemagne et en France*. Paris, La Documentation française, Perspectives, DGAFP.

Grimault Solveig, Pernot Jean Marie, Ughetto Pascal, « Travailler dans le changement, travailler au changement. Trois directions du ministère de l'économie et des finances et de l'industrie », *La revue de l'Ires*, 2005, n° 48, p. 129-195.

Guillaume H., Dureau G., Silvent F. (2002), *Gestion publique. L'Etat et la performance*, Paris, Presses de Sciences po et Dalloz.

Herzberg G.H., Mansmer B., Synderman B. (1959), *The Motivation to Work*, New York, Wiley & Sons.

Jeannot Gilles, « De la gestion prévisionnelle des effectifs des emplois et des compétences (GPEEC) aux cadres statutaires : la progressive émergence de la notion de métier dans la fonction publique d'Etat en France, *Revue française d'administration publique*, n° 116, 2005, p. 595-608.

Karvar Anousheh, Rouban Luc (dir.), *Les cadres au travail*, Paris, La Découverte, 2004.

Lemoyne Deforges, J.-M., (2003). *L'adaptation de la fonction publique française au droit communautaire : rapport au Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire*. Paris, Dalloz.

Linhart Danièle (dir.), *Les différents visages de la modernisation du service public. Enquête sociologique sur les valeurs des agents de la Fonction Publique du Nord*, La documentation française, 2006, 224 p.

Louvel, S., (2006). "Les doctorants en sciences expérimentales : futurs collègues ou jeunes collègues ?" *Formation Emploi*, vol. 96, p. 53-66.

Louvel, S., Musselin, C., Pigeyre, F., Valette, A., avec la participation d'E. Latour et de C. Marry, (2006). *Commissions de spécialistes et jurys d'agrégation, trois disciplines au regard du genre (Histoire, biologie, gestion)*. Rapport au Ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur, Paris.

Mangenot M et Polet R (2004), *Dialogue social européen et fonction publique. Une européanisation sans les États ?*, Maastricht, IEAP, 161 pages.

Marsden, David and Belfield, Richard (2006) *Pay for performance where output is hard to measure: the case of performance pay for school teachers*. In: *Advances in industrial and labor relations*. JAI Press, London, UK, In press.

Pallez Frédérique, « Les souplesses cachées du mammoth », *Le journal de l'Ecole de Paris*, janvier 1999, p. 3.

Perry J.L, Wise L.R. (1990), « The motivational bases of public service », *Public Administration Review*, 50(3), pp. 367-373.

Pilichowski E (2005), *Evolution des politiques de gestion des ressources humaines dans les pays de l'OCDE : une analyse des résultats de l'enquête de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines*.

Piore, M. J., (1979). "Dualism in the Labour Market. A Response to Uncertainty and Flux. The Case of France." *Revue économique*, n°1, p. 26-48.

Piotet Françoise (dir), *La révolution des métiers*, Paris, PUF, 2002.

Piotet F. (2003), « Les effets paradoxaux du statut et du contrat sur les formes de la subordination », in Chauchard J.-P., Dubernet A.-C (dir.), *La subordination dans le travail*, Paris, La Documentation française, coll. Cahiers Travail et Emploi, p. 163-177

Pitts J.R., (1963) « Continuité et changement au sein de la France bourgeoise », in Hoffmann S. et Al, *A la recherche de la France*, Seuil, 1963.

Pollitt C., Bouckaert G. (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

Rouban, L., (1996). *La fonction publique*. Paris, La Découverte, Repères.

Roussel P. (1998), "Une évaluation de l'efficacité de la rémunération sur la motivation et la satisfaction des salariés", *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, n°29-30, décembre 1998/janvier février 1999.

Segal Jean-Pierre, « universalité et diversités nationales de la modernisation des bureaucraties : une analyse comparative des métros de Londres et Paris » : in Affichard Joëlle, *Décentralisation et problèmes de coordination, les principaux cadres d'analyse*, Paris, L'Harmattan, 1997.

Shim D-S. (2001), « Recent Human Resources Development in OECD Member Countries », *Public Personnel Management*, Volume 30, n°3, Fall.

Stambouli, M., (1998), *Précarité et emploi dans l'enseignement public. Les raisons de l'emploi d'enseignants non-titulaires. Une enquête sur les vacataires de l'enseignement supérieur*. Doctorat en sciences économiques, Paris 1.

Ughetto Pascal (2007), « L'introuvable employeur public », 3^{es} Journées scientifiques du LATTs, 19-20 mars

Verrier P. E. (1989), "Les spécificités du management public, le cas de la gestion des ressources humaines", *Revue Politique et Management Public*, vol 7, n°4, Décembre, p 47-61.

Versini, D., (2004). *Rapport sur la diversité dans la fonction publique*. Ministère de la Fonction Publique et de la réforme de l'Etat, Paris, p. 107.

Liste des intervenants.

Bezès Philippe (CERSA CNRS / Paris II) « Un instrument dans la politique salariale de la fonction publique d'Etat : l'histoire du "raisonnement en masse" de la politique des revenus à la LOLF. »

Boual Jean Claude (mission Europe DAEI Ministère de l'Equipement) (discutant)

Caillosse Jacques (CERSA, CNRS – Paris 2) « Sur certains usages du droit administratif ».

Chevallier Yves (chef de service DGAFP) : Les conditions de la reconnaissance de la performance en France.

Clergeot Philippe (Observatoire de l'emploi public, chef du projet Répertoire interministériel des métiers de l'Etat) : L'élaboration du RIME, outil de renouvellement des méthodes de GRH.

Coural Pierre (DGAFP), discutant.

Desmarais Céline (Université de Savoie). « *Outils et pratiques de GRH dans les collectivités territoriales* »

Di Paola Vanessa (Université de la Méditerranée) : L'emploi dans le secteur public et l'insertion des jeunes.

Dreyfus Françoise (Université Paris 1) : « Origine et devenir de la différenciation des fonctionnaires selon le mérite »

Emery Yves (Institut de hautes études en administration publique, Lausanne) « *Evolution récente de la GRH publique et expériences de rémunération dynamique* »

Fons Jean-Philippe (Université de Rennes), **Meyer Jean-Louis** (Université de Nancy 2) : La « flexibilité » dans les fonctions publiques en Angleterre, en Allemagne et en France - Débats, enjeux, perspectives.

Jeannot Gilles (LATTS, école nationale des ponts et chaussées) : La déconcentration de la GRH publique, une comparaison européenne.

Laroche Chris (Proviseure du Lycée Robert Doisneau, Vaux-en-Velin) : Les marges de manœuvre d'un chef d'établissement scolaire : les enseignements du terrain.

Lemoine de Forges Jean Michel (Université Paris II) : L'arrêt Burbaud, conséquences sur la mobilité des fonctionnaires européens, conséquences sur la fonction publique en général.

Linhart Danièle (CNRS, Université Paris 10 – Nanterre) : table ronde sur les métiers

Louvel Séverine (PACTE, Grenoble universités) : La dualité de l'emploi dans la recherche, le cas de la France.

Maggi-Germain Nicole (ISST/Université de Paris I) « l'articulation entre la loi, le statut et la convention collective dans le secteur public »

Magnier Annick (Département de science politique et de sociologie de Florence) : *Individualisation, responsabilisation et politicisation : les ambiguïtés du processus italien de réforme de la fonction publique* ».

Mangenot Michel (Université Robert Schuman de Strasbourg) : Dialogue social européen et fonction publique : une européanisation sans les Etats.

Marsden David (London School of Economics). « *Rémunération liées aux performances, le cas des enseignants en Angleterre* ».

Musselin Christine (Centre de sociologie des organisations, CNRS / Sciences Po Paris) : Décisions de recrutement et dynamiques des marchés du travail universitaire, une étude comparée sur l'Allemagne, les Etats-Unis et la France.

Ohnée Marie Laure (chef de projet coopération sociale européenne de développement) : Le cas des mutuelles de fonctionnaires

Pernot Jean-Marie (IRES) : table ronde sur les métiers

Perret Anne marie (présidente de la fédération syndicale européenne des services publics) : Présentation des institutions et conditions de négociation sur deux études de cas

Petitbon Frédéric (IDRH). Lof et GRH : les premiers enseignements des expérimentations de 2005.

Pilichowski Elsa (administratrice OCDE) : Les tendances de la GRH publique dans les pays de l'OCDE

Piotet Françoise (Université Paris 1) : table ronde sur les métiers

Raude Jean Yves (TPG de l'Orne) : Quels outils de reconnaissance individuelle et collective dans la mise en oeuvre d'un management par objectifs ?

Rouban Luc (CNRS) : table ronde sur les métiers

Schweitzer Sylvie (LARHRA, Lyon II) « Les femmes dans l'Inspection du travail : analyse historique des carrières »

Ségal Jean-Pierre (ENPC) : table ronde sur les métiers

Siwek-Pouydesseau Jeanne (CNRS-CERSA) : « Réformes du dialogue social, nouvelle gestion de ressources humaines, actions et réactions des syndicats »

Struillou Yves (Conseil d'Etat) : « Quelle est la valeur juridique des accords collectifs conclus dans la fonction publique ? ».

Tallard Michèle (CNRS-IRISES), **Vincent** Catherine (IRES) : « Entre expertise et partenariat, les syndicats face à la GPEC à l'hôpital ».

Ughetto Pascal (Université de Marne-la-Vallée) : table ronde sur les métiers

Zaidman Catherine (secrétaire générale de l'observatoire sur l'emploi public) : Les contractuels dans la fonction publique, approche quantitative.