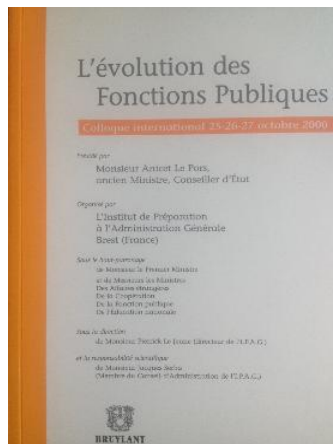


## Un colloque « L'évolution des fonctions publiques »



Le Jeune Pierrick (dir.), *L'évolution des fonctions publiques*, Bruxelles, Ed. Bruylant, 2003

Nous avons une ambition : donner la parole à des pays autres que ceux que l'on vise traditionnellement dans les approches comparatives (*benchmarking*), lorsque l'on aborde la fonction publique : le Canada, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la Suède... Aussi, nous avons été heureux d'accueillir des représentants de la Bouriatie, du Vietnam, du Laos et du Mexique. D'autant plus heureux que ces trois derniers pays sont devenus – le Mexique encore aujourd'hui et de manière très importante – des partenaires de l'IPAG sur le plan plus général de la coopération universitaire.

Notre idée était celle évoquée par Raymond Piganiol, chef de la Mission pour les Affaires européennes et internationales de la DGAFP : « *Dans cette coopération, ce que nous apportons, nous, ce n'est pas le "modèle" français de la fonction publique* » (p. 50).

Pour ne pas parler d'un modèle et d'un seul, nous avons décidé de mettre à contribution deux ténors, avec des visions différentes : Anicet Le Pors, ancien ministre, et Jacques Baguenard, professeur de science politique.

Avec Anicet Le Pors, si nous étions sûrs que l'histoire de la fonction publique et les principes seraient ardemment rappelés et défendus, nous savions aussi que les lois dont il est le père seraient expliquées dans un contexte évolutif, notamment européen. Il n'est pas inutile, selon nous, d'entendre Anicet Le Pors dire « *Ainsi, contrairement aux idées reçues, le statut général des fonctionnaires est loin d'être un ensemble figé* » (p. 34) et dans le même temps poser la question « *[...] sommes-nous décidés à défendre et promouvoir nos principes fondateurs dans le contexte de l'Union européenne ?* » (p. 35).

Avec Jacques Baguenard, l'approche relève plus du fleuret que du goupillon : elle est plus fonctionnaliste qu'idéologique. S'il dit à sa manière, en accord avec Anicet Le Pors sur ces points, combien la fonction publique est le « *lien, la cohérence de la société* », la réalisatrice « *des impulsions des gouvernants* » et « *l'écoute des attentes, des demandes sociales* » (p. 57), il ne rejoint pas le ministre sur le plan idéologique, qui en filigrane parle d'œuvre de destruction politique : Jacques Baguenard, évoque « *des cafouillages et autres ratés qui demeurent préoccupants* » (p. 57) : « *technocratie* » (il vise la haute fonction publique) ; « *système d'avancement à l'ancienneté* » (p. 58) ; « *elle [la fonction publique] se coupe de son environnement social* » (p. 59). Jacques Baguenard charge aussi cette haute fonction publique, omniprésente dans le corps politique, les entreprises et les grands corps et qui « *conduit à une reproduction monotone et monopolistique* » (p. 59).

Un point fort intéressant abordé par Jacques Baguenard mérite d'être souligné : celui de l'instrumentalisation de la fonction publique (p. 60).

Autre débat qui mérite d'être prolongé, c'est celui ouvert par Anicet Le Pors sur le fonctionnaire citoyen (p. 60).

Enfin, le regard que porte Anicet Le Pors sur le « *snobisme managérial* » (p. 98) mérite attention : il voit dans le mot « *management* » une mode creuse (« *les élus et certains fonctionnaires qui se rallient sans discernement au modèle de l'entreprise privée pensant ainsi faire moderne* »). La discussion sur le sujet est large car elle touche à l'impact d'un mode de gestion sur une organisation et sa mission. En effet, le mot « *management* » n'est pas neutre au sein des collectivités publiques: nouveau management public au sein de l'État (culture de performance, management par objectifs, individualisation des rémunérations, fin des corps...).

Si, lors du colloque, l'on peut regretter les propos très mesurés des représentants étrangers, il convient cependant de les relier aux systèmes politiques dont ils sont issus. En outre, l'IPAG a développé la coopération internationale et à ce titre a formé une trentaine de cadres de la fonction publique laotienne de haut niveau, qui aujourd'hui participent - grâce à l'IPAG - au renforcement leur pays sur le plan administratif. À cela s'ajoutent plus d'une centaine de cadres mexicains (beaucoup d'étudiants mexicains inscrits à l'IPAG sont déjà des professionnels), qui ont reçu les enseignements de l'IPAG. L'un d'entre eux a, suite au colloque et à un stage effectué en partie à la DGFIP, mis en place l'équivalent de la LOLF au sein de l'État de Morelos.

## Un colloque « La fonction publique face à la culture de résultat »



Serba Jacques (dir.), Le Jeune Pierrick (dir.), *La fonction publique face à la culture de résultat*, Bruxelles, Ed. Bruylant, 2006

Ce colloque s'est tenu tôt dans l'histoire de la LOLF, pratiquement un an avant l'adoption du premier budget piloté sous LOLF. Il montre non seulement la continuité de l'IPAG dans ses actions de réflexion, mais aussi son attention aux sujets novateurs ou structurants pour l'administration et la fonction publique.

Le titre du colloque se voulait sinon provocateur du moins aguicheur en l'absence de point d'interrogation à la fin de son intitulé. La fonction publique (FP) était-elle, là, stupéfaite face à ses responsabilités ? Un face-à-face se dessinait-il ? La FP était-elle droite dans ses bottes, incapable de se réformer alors qu'elle porte aussi les gênes de la mutabilité du service public ? La culture de résultat, n'était-ce pas autre chose qu'une redite de la rationalisation des choix budgétaires ? La fonction publique allait-elle être empêchée d'agir, voire instrumentalisée ?

L'IPAG qui héberge de puis 2004 un Master 2 Administration et management public n'est sourd à aucun concept. En tant qu'institut universitaire qui depuis plus de trente ans a vu et voit passer ceux à qui on demande d'être en mouvement, de porter les réformes, l'IPAG se doit d'écouter, d'être attentif également à ceux qui perçoivent dans la culture du chiffre « *une politique de spectacle* », pour reprendre une expression employée par le syndicat de la Magistrature.

En fait, le titre du colloque se voulait porteur d'une ambition : s'inscrire dans la science politique et ne pas se limiter à la finance publique ou au management. En effet, si d'aucuns parlaient de Constitution financière, nous, nous retenions l'idée d'abord de culture, culture qui, avec l'idéologie, nous ramène aux systèmes de croyance d'une société. Ne parlait-on pas d'une culture qui devait accroître la transparence renforcer la pertinence de la décision collective, donc la démocratie ? Une culture qui devait rendre plus lisible les politiques publiques et mieux les financer, en responsabilisant, au sein de l'institution étatique, les agents ?

Il fallait pour servir cette ambition autour de la table tous – ou presque tous – les acteurs de ce changement potentiel de culture : nous eûmes donc des politiques, de

hauts fonctionnaires français et étrangers, des universitaires français et étrangers, et des syndicalistes.

Au regard de cette ambition, le colloque fut une réussite que malheureusement la publication ne retranscrit pas totalement. En effet, cette dernière, pour des raisons de technique d'enregistrement, ne fait pas état des débats.

Anicet Le Pors, ancien ministre, parle d'« *une entreprise idéologique* » (p. 18) qui « *comporte un risque de dérive vers une fonction publique de l'emploi* » (p. 21). Il évoque là le fait, selon lui, que l'« *une des principales conséquences de la mise en œuvre de la LOLF sera d'instaurer une certaine fongibilité des emplois, dite "asymétrique"* » [...]. À sa manière cependant, il dit que « *plus généralement, la culture du résultat concourt à la qualité de la citoyenneté dans un pays comme le nôtre, et réciproquement* » (p. 25).

François Cuillandre, maire de Brest et ancien député, cite l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et affirme que « *compte tenu de ses caractéristiques, il est légitime d'attendre de la mise en œuvre de la LOLF qu'elle apporte un surcroît de transparence dans notre démocratie* » (p. 11).

Côme Jacqumin, le représentant du syndicat de la Magistrature, évoque quant à lui un nécessaire débat institutionnel : « *Si la gestion par objectifs mise en place par la LOLF a une réalité, elle interférera inéluctablement avec la décision judiciaire et aura des conséquences sur l'indépendance de l'institution* » (p. 97).

Jean-Michel Huon de Kermadec, enseignant-chercheur à l'UBO, souligne deux risques : « *[...] le risque majeur de la culture du résultat est que le contrôle amène à constater l'inutilité de l'organisme, et donc à en préconiser la disparition pure et simple* » (p. 45) ; « *[...] si ce n'est pas la disparition même des organismes à laquelle peut conduire le contrôle de l'utilité d'un service, une autre menace plane, presque aussi redoutable : la privatisation, au nom du "moins d'État" ou du "mieux d'État" [...]* » (p. 46).

Si le syndicat CGT est sur la ligne du syndicat de la Magistrature en craignant pour l'intérêt général et en revendiquant le « *concept d'efficacité sociale* », on soulignera en revanche que la préoccupation du syndicat SNOP porte d'abord sur les primes de performance (p. 101). Le SNOP défend avant tout les intérêts matériels des salariés et fonctionnaires.

S'agissant du périmètre de la LOLF, et plus largement de la dépense publique, on citera divers intervenants qui devancent les récentes observations et propositions de la Cour des comptes.

Gabriel Mignot, président de chambre (ER) auprès de la Cour des comptes, pose déjà la question de l'articulation entre État et opérateurs publics (p. 126) : « *La bonne application de la LOLF dans ces domaines, par exemple l'enseignement et la santé, ne suppose-t-elle pas que la démarche de la LOLF soit mise en œuvre par tous les opérateurs ?* »

François Cuillandre aborde la question de la LOLF et des collectivités locales : « *Au-delà de l'État, la réflexion dont je viens de rappeler les éléments est-elle susceptible de s'étendre à l'ensemble de la sphère publique ? Une question qui ne peut laisser indifférent l'élu local que je suis surgit alors : l'impulsion donnée par la LOLF doit-elle se propager aux collectivités locales ?* » (p. 12). Mais avec un bémol : François Cuillandre semble défendre l'idée que la mesure quantitative est adaptée à l'État et moins aux collectivités.

Sur l'évaluation en temps de crise, on citera le général Huberdeau qui « [...] *dans le domaine opérationnel, [...] s'interroge[r] sur la pertinence des évaluations qui chercheront à estimer le bon usage des moyens humains et matériels mis au service des contrats opérationnels dont on ne peut pas en définitive vérifier l'exécution* » (p. 64).

L'apport des intervenants étrangers repose surtout sur l'analyse de Mme Claudia Wiesner, qui donne un éclairage particulier sur le cas d'un État fédéral (p. 137).

Ce colloque a eu un impact important : une deuxième publication chez Bruylant et la création d'une collection chez Bruylant (Administration et Fonction publique), codirigée par Pierrick Le Jeune et Jacques Serba.

## **Une table ronde sur le dialogue social et le personnel recruté localement**

L'IPAG, consciente des enjeux attachés au dialogue social, a intégré un enseignement spécifique sur le sujet dans son Master 2 « Administration et management public ».

Cet enseignement, bien entendu, fait la part belle aux particularités des administrations publiques.

Un domaine en revanche est plus délaissé dans la pratique et dans les études en général : il s'agit du dialogue social avec les salariés nationaux, notamment ceux des ONG. Or, l'étude de ce dialogue – ou non - dialogue – est riche en enseignement car il nous ramène, d'une part, aux rapports entre pays fournisseurs de l'aide et pays aidés - parmi eux les rapports Nord/Sud - et, d'autre part, aux enjeux de pouvoir au sein des structures d'aide, telles les ONG.

La première partie de la table ronde a eu pour but de replacer le débat dans son contexte normatif, compte tenu notamment des discussions devant aboutir en juillet 2010 sur la loi relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique.

La deuxième partie fut consacrée à des études de cas touchant les ONG, les ambassades et l'ONU. Deux points convergents sont apparus très vite : la place limitée réservée aux salariés recrutés localement et ce, malgré les textes, les annonces ou les bons sentiments ; les risques qu'encourent parfois ces salariés locaux du fait de leur éloignement des droits attribués aux autres salariés.

M. Guyonneau, représentant CFDT au sein du Ministère des affaires étrangères (MAE), a montré comment au Mexique l'implication des salariés locaux dans le syndicat CFDT a modifié leur place réelle dans la gestion de leurs conditions de travail et de leur sécurité.

M. Persichino, ancien chef de mission, a traité le sujet des conflits sociaux et de leurs résolutions en Ouganda, au sein de l'ONG Action Against Hunger. Ce sujet a été débattu longuement et a mis en exergue la revendication de droits sociaux, y compris le droit de grève pendant la guerre, et donc dans des situations extrêmes.

La table ronde n'a pas donné lieu à publication.