

LA FONCTION PUBLIQUE :
ENTRE LE « BIG BANG »
ET LE STATU QUO ?

« **L**E PROCÈS DE NOS ADMINISTRATIONS PUBLIQUES est ouvert depuis nombre d'années. Certes, les mérites personnels y sont communs et s'y retrouvent souvent à un haut degré. Mais, dans l'ensemble, elles n'ont pas été mises au pas du temps. Il n'y a été tenu un compte suffisant ni de la révolution industrielle du siècle dernier et de ses conséquences économiques et sociales, ni de la démocratisation de l'État, qui eût dû impliquer celle de tous ses organes. La refonte de la machine administrative française, qui s'imposait dès avant les événements de 1940, a tardé. Souhaitée de toutes parts, elle doit être entreprise de toute urgence. »

C'est par ces mots que commençait l'exposé des motifs de l'ordonnance du 9 octobre 1945 qui, traitant de la « priorité absolue... due au problème général de la formation et du recrutement des fonctionnaires », a créé l'ENA, les instituts d'études politiques, la direction de la fonction publique et le corps unique des administrateurs civils. Mais le gouvernement provisoire de la République française ne bornait point là son ambition et l'exposé des motifs indiquait qu'il ne s'agissait que d'une « première étape sur la longue route qui mènera à une réforme administrative complète ».

De fait, un an plus tard était publiée la loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires, qui refondait la fonction publique de l'État sur quelques principes fondamentaux : des fonctionnaires placés dans une situation légale et réglementaire, entièrement dérogoratoire par rapport au droit commun du travail ; un cadre spécifique de garanties et d'obligations applicables à un « fonctionnaire-citoyen » ; une organisation en corps dotés chacun d'un statut particu-

lier ; le système de la carrière et, son corollaire, la distinction entre le grade et l'emploi.

Soixante ans plus tard, le même sentiment d'urgence semble prévaloir : le thème de la réforme de l'État est devenu un élément central du débat public ; le système français de fonction publique, longtemps regardé comme un modèle, est devenu, pour certains, un archaïsme et en tout cas un des symboles de « l'exception française », condamné par l'évolution du monde ; enfin et beaucoup plus sérieusement la Cour des comptes et le Conseil d'État ont, tour à tour, dressé un bilan des blocages et des dérives de la gestion de la fonction publique et appelé de leurs vœux des réformes ambitieuses et, sur certains points, fondamentales¹.

94 Deux questions à la lumière de l'expérience me paraissent devoir être posées aujourd'hui : y a-t-il une exception française ? le système français de fonction publique est-il condamné ?

Y A-T-IL UNE EXCEPTION FRANÇAISE ?

La Déclaration de 1789 est, dans la matière administrative comme dans beaucoup d'autres, un acte fondateur. Alors que ni l'ancien droit ni les philosophes du XVIII^e siècle n'accordaient d'attention à l'administration en tant que telle, l'Assemblée nationale lui consacra directement 5 articles sur 17 :

- la subordination de l'administration au pouvoir politique expression de la souveraineté nationale est consacrée à l'article 3 ;
- l'article 13 récuse la vénalité des charges et affirme la nécessité d'une contribution publique « pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration » ;
- l'égale admissibilité de tous les citoyens aux emplois publics « selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents » est proclamée à l'article 6 ;
- l'article 12 consacre la déontologie de la force publique, « instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée » ;
- l'article 15, aux termes duquel « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration », fonde enfin le principe de la responsabilité des fonctionnaires à l'égard du pouvoir exécutif.

1. Cour des comptes, rapports publics particuliers, 2000 et 2001 ; Conseil d'État, rapport public 2003.

*La fonction publique est fille de la démocratie
et de la révolution industrielle*

Les hommes de 1789 avaient ainsi énoncé une doctrine profondément novatrice de l'administration et dans laquelle nous nous reconnaissons encore. Mais, force est de constater que la conception française de la fonction publique n'a émergé que progressivement, au fur et à mesure que se mettaient en place les réformes libérales du XIX^e siècle et que les fonctions étatiques se développaient, requérant toujours plus de spécialistes de la chose publique.

Trois points saillants marquent cette histoire.

En premier lieu, la nécessité apparaît progressivement de protéger les fonctionnaires contre l'arbitraire du gouvernement en place afin de mieux protéger les citoyens contre cet arbitraire. La loi intervient ainsi pour reconnaître des garanties statutaires : aux militaires, avec l'« état des officiers des armées de terre et de mer » de 1834 ; aux magistrats, avec la loi de 1883 transférant le pouvoir disciplinaire du garde des Sceaux à la Cour de cassation ; aux fonctionnaires auxquels sont reconnus, en 1905, le droit à la communication du dossier, après le scandale des fiches et, en 1912, le bénéfice de la règle du tableau d'avancement. L'administration devient un enjeu politique du combat pour la démocratie.

95

Dans le même temps, les premiers statuts particuliers régissant la discipline, l'avancement et les rémunérations sont mis en œuvre. Ces statuts sont la traduction d'avancées libérales mais aussi le signe de la méfiance des gouvernants, notamment du personnel politique de la Troisième République, à l'égard des fonctionnaires dont tous n'étaient pas acquis au nouveau régime. D'où la volonté constante du pouvoir d'asseoir le principe hiérarchique et de garder l'entière maîtrise des règles applicables, en affirmant le caractère statutaire et réglementaire de la situation des fonctionnaires : les serviteurs de l'État ne peuvent pas et ne doivent pas être assimilés aux autres travailleurs, notamment en ce qui concerne le droit de grève. Le statut s'avère à la fois une protection pour les fonctionnaires et un bouclier pour le politique. Le balancement entre deux logiques contradictoires – une logique libérale conduisant à l'octroi de garanties contre l'arbitraire et le favoritisme, une logique régaliennne favorisant le principe hiérarchique – marque de son empreinte tout le travail législatif de la seconde moitié du XIX^e siècle et du premier tiers du XX^e siècle.

Ce même balancement inspire l'œuvre jurisprudentielle considérable réalisée par le Conseil d'État, soucieux d'assurer une conciliation particulièrement nécessaire à la survie de l'État libéral.

Les voies de cette synthèse furent d'enraciner les avancées de la démocratie dans un droit public ayant sa propre finalité et ses propres règles.

En réalité donc, bien avant 1946 les fonctionnaires français se voient conférer par la jurisprudence un véritable statut général, tout à la fois protecteur et contraignant et, à ce double titre, dérogoire par rapport au droit commun. Là est la source de ce qu'il est convenu d'appeler « le particularisme » de la fonction publique.

Le modèle wébérien d'administration publique

96 La construction de la fonction publique française apparaît ainsi marquée du sceau de notre histoire et de notre « génie propre ». Pour autant, il serait erroné de penser que l'expérience française est un cas à part. Dans tous les pays où les deux révolutions – la révolution démocratique et la révolution industrielle – parvinrent à s'établir et à coexister, les appareils administratifs se sont progressivement autonomisés et spécialisés et les fonctionnaires se sont vu octroyer des garanties de carrière et une protection contre l'arbitraire.

En Angleterre, un *order in council* du 4 juin 1870 généralisa le concours pour le recrutement du *civil service* et mit ainsi un coup d'arrêt à la pratique du patronage ; dans l'empire allemand, une loi du 31 mars 1873 fixa l'état juridique des fonctionnaires et reconnut la garantie de l'emploi à vie ; aux États-Unis mêmes, longtemps marqués par le *spoil system*, le Pendleton Act de 1883 autorisa le président à classer par voie réglementaire les emplois soumis au *merit system* et initia un processus inexorable conduisant à soustraire à l'emprise des partis un nombre croissant d'emplois.

Le mouvement de convergence ainsi ébauché s'est encore renforcé avec l'action du syndicalisme (début du XX^e siècle) et avec la vague démocratique issue de l'immédiat après-guerre. En même temps qu'était institué en France le statut général de 1946, l'article 33 de la loi fondamentale de RFA proclamait pour tous les Allemands le droit d'accès égal à toutes les fonctions publiques et accordait aux fonctionnaires la liberté d'opinion et de croyance. Par ailleurs, ce même article posait deux principes essentiels pour l'organisation de l'administration publique allemande : « L'exercice des pouvoirs de puissance publique doit être confié à titre permanent à des membres de la fonction publique placés dans un rapport de service et de fidélité de droit public ; le droit de la fonction publique doit être réglementé en tenant compte des principes traditionnels du fonctionariat. »

Outre-Atlantique, enfin, après le New Deal, plus de 85 % des emplois de l'administration fédérale se trouvaient désormais « classifiés » en vertu du Pendleton Act et donc régis par le *merit system*.

Une administration constituée en corps intermédiaire entre l'État et la société civile, composée de professionnels disposant de garanties d'indépendance et en même temps tenus au devoir de loyalisme à l'égard de l'État, tel fut le modèle d'« administration publique wébérienne » qui partout dans « le monde libre » finit par s'imposer.

À rebours, le monde communiste se montrait imperméable à la reconnaissance d'une véritable fonction publique : les travailleurs de l'État (sauf les militaires régis par un statut de professionnels) étaient soumis au droit commun du travail et ne bénéficiaient d'aucune garantie particulière contre l'arbitraire politique. En Allemagne de l'Est, la notion d'administration publique était proscrite, car wébérienne et « bourgeoise », et les agents de l'État étaient des contractuels tandis que – contraste frappant – leurs homologues de RFA étaient des fonctionnaires à statut, titulaires de leur grade.

97

Ainsi le « modèle wébérien », devenu le « modèle OCDE », comportant dans toutes ses variantes nationales une dose de particularisme – plus ou moins forte mais toujours réelle –, ce n'est naturellement pas là qu'il faut rechercher le signe d'une exception française. Pas plus d'ailleurs dans le choix du système de la carrière qui a prévalu en France. En effet, si le système de l'emploi (les agents sont recrutés pour un poste déterminé et souvent pour une durée déterminée) prévaut aux USA, dans le Royaume-Uni et en Europe du Nord (Pays-Bas, Suède, Finlande, Danemark), et si l'Italie, on le verra, a récemment récusé le système de la carrière, les fonctions publiques des autres pays européens demeurent exclusivement ou principalement régies par les principes de la carrière, les agents bénéficiant de la garantie de l'emploi et ayant vocation à exercer successivement des fonctions différentes au cours de leur carrière.

Les spécificités du système français de fonction publique

S'il n'existe donc pas d'exception française, il existe néanmoins, c'est indéniable, un modèle français ayant des spécificités notables. Celles-ci tiennent dans l'application qui a été faite de trois principes d'organisation.

En premier lieu, l'unité : tous les emplois de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs sont, sauf dérogation expresse, tenus par des fonctionnaires, ayant les mêmes droits et obligations et rémunérés sur la base d'un classement dans une

même grille des corps, grades et emplois. La politique est donc très différente de celle du Royaume-Uni où le *civil service* ne couvre pas l'administration locale.

L'universalité, en second lieu : les règles spécifiques régissant les fonctionnaires valent, en France, quelle que soit la nature – régaliennne ou non – de leur mission ou de leur position dans la hiérarchie, et cela contrairement au système dualiste qui prévaut par exemple en Allemagne où une distinction est faite entre les titulaires (*Beamte*), régis par le droit public parce qu'ils exercent des fonctions d'autorité, et les employés et ouvriers régis par le droit privé tout en bénéficiant, il est vrai, de l'emploi à vie et de conventions collectives particulières.

98 La troisième caractéristique du système français, découlant des deux premières, est la centralisation : l'évolution des traitements est pilotée par l'État (Budget et Fonction publique), les déroulements de carrière et les régimes indemnitaires sont réglementairement encadrés et régis, s'agissant de la fonction publique territoriale, par le principe selon lequel les avantages accordés aux fonctionnaires territoriaux ne sauraient excéder les avantages consentis aux fonctionnaires de l'État homologues.

Telle est la physionomie particulière du système français, dont les traits se distinguent ce faisant de la moyenne du « modèle wébérien » et dont il a pu apparaître comme l'exemple le plus achevé.

LE MODÈLE FRANÇAIS DE FONCTION PUBLIQUE EST-IL CONDAMNÉ ?

Le modèle français de fonction publique, longtemps regardé comme indépassable, a fait l'objet à partir de la fin des années 1980 d'une double mise en question.

De la réforme managériale à la « révolution entrepreneuriale »

Certains partenaires de la France au sein de l'OCDE ont engagé des actions de conduite du changement fondées sur une critique radicale de la gestion publique et sur le recours systématique aux méthodes de management en vigueur dans le monde des entreprises.

Le Royaume-Uni, avec le programme *Next Steps* au milieu des années 1980 et les États-Unis, avec le programme *Reinventing Government* (1993), privilégiant la décentralisation des responsabilités, les incitations financières et l'autonomie des agences exécutives, entreprirent de

modifier fondamentalement la logique de pilotage et de fonctionnement de leurs administrations. L'Italie, elle-même, confrontée au *malgoverno* et dotée d'une administration à la fois pléthorique et peu efficace, engagea à partir de 1993 une politique de « privatisation de l'emploi public » comportant pour les quatre cinquièmes de la fonction publique (en fait tous les emplois non régaliens) un alignement quasi complet sur le secteur privé.

En France même, une approche managériale fut privilégiée à partir du « Renouveau du service public » (projet de service, centres de responsabilité, charte de la déconcentration, évaluation, développement de la formation continue, nouvelle gestion des ressources humaines) ; lancé en 1988, ce processus s'est poursuivi depuis lors et a conduit à d'indéniables améliorations.

Pour autant de nouvelles interrogations sont apparues, les changements sont aux yeux de certains trop lents et trop limités. Par ailleurs, le cadre actuel de la gestion des fonctionnaires paraît en porte à faux par rapport à la dynamique induite par la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). L'approche managériale utilisée depuis quinze ans serait insuffisante et une véritable logique « entrepreneuriale » devrait désormais prévaloir, justifiant des réformes beaucoup plus radicales. Sans proposer de « big bang » et sans reprendre à leur compte les critiques radicales, la Cour des comptes puis le Conseil d'État n'ont pas manqué dans leurs rapports déjà cités de préconiser des changements profonds pour remédier à la sclérose du système.

99

Cette critique interne du système de gestion porte aujourd'hui d'autant plus que l'État semble impuissant à maîtriser les déficits publics et à endiguer son endettement, et que d'autre part l'édifice juridique de la fonction publique paraît fortement ébranlé de l'extérieur.

L'impact du droit communautaire

Si, en principe, le droit communautaire laisse les États libres d'organiser leur fonction publique selon leur tradition nationale, le droit dérivé et la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes ont eu, à partir de la fin des années 1980, un fort impact sur les systèmes nationaux. La fonction publique française, parce que plus structurée, plus uniforme et plus centralisée que ses homologues, a été, plus que celles-ci, fortement affectée.

On peut schématiquement relever trois lignes de fracture.

En premier lieu la logique d'harmonisation sociale au sein de l'Europe conduit, s'agissant des conditions de travail (hygiène, sécurité,

durée) et plus généralement de la protection des salariés, à s'intéresser à la situation concrète des « travailleurs au travail » quels que soient leurs statuts (agent de droit privé, agent public, fonctionnaire de carrière...). Par suite, les normes unilatérales, comme par exemple la directive 89/371 CEE du 12 juin 1989, ont naturellement vocation dans ces matières et sauf exception à s'appliquer aux fonctionnaires. Demain, il en ira sans doute de même des normes conventionnelles issues de la négociation collective au niveau communautaire. On voit dès lors que dans le champ circonscrit mais important des conditions de travail, le particularisme du droit de la fonction publique ne peut au fil du temps que s'effacer derrière le droit commun.

En deuxième lieu, le principe de libre circulation des travailleurs énoncé au 4^e § de l'article 48 du traité de Rome (devenu l'article 39 du 100 TCE), qui s'applique à tous les emplois hors ceux de « l'administration publique », ne pouvait abandonner aux définitions nationales le soin de délimiter son périmètre.

La jurisprudence a donc retenu une approche fonctionnelle définissant comme relevant de l'administration publique « au sens de » et donc exonérés de l'obligation d'ouverture, les seuls emplois inséparables de l'exercice de la souveraineté ou participant à l'exercice de prérogatives de puissance publique. Par suite, la grande majorité des emplois de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux se trouve aujourd'hui accessible aux ressortissants de la Communauté européenne.

En soi, cette ouverture – engagée par la loi du 26 juillet 1991 et désormais généralisée – ne fait pas problème, mais elle a des implications profondes, dont la portée se révèle avec le temps. D'une part, combinée avec le principe de non-discrimination, l'ouverture a conduit, au-delà de la reconnaissance des diplômes, à prendre en compte, pour le classement, dans le corps ou l'emploi, l'expérience professionnelle acquise dans les fonctions publiques européennes ou dans les organismes de droit privé exerçant, chez nos partenaires, des missions comparables. À terme, l'organisation des concours, internes ou externes, pourrait elle-même se trouver à son tour affectée directement ou indirectement. En une quinzaine d'années, appliqué à un système de carrière, le principe d'ouverture s'est avéré avoir des effets plus puissants et plus déstabilisants que pour une fonction publique d'emploi, qui s'inscrit plus aisément dans l'approche fonctionnelle – poste par poste – que privilégie la dynamique d'ouverture.

On voit enfin émerger à travers ce critère transversal – dont la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme s'est emparée à son

tour pour tenter de définir le champ d'application de l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'homme – une possible frontière entre, d'une part, un « noyau dur » de la fonction publique, centré sur les missions régaliennes ou d'autorité et susceptible à ce titre de conserver sa spécificité et, d'autre part, les emplois publics de gestion ou de service, inexorablement tirés vers le droit commun.

Ainsi et nonobstant la loi du 13 juillet 1983 qui affirme l'unité des trois fonctions publiques, un système dualiste pourrait-il au bout du compte prévaloir et s'enraciner.

L'actualité du statut

Dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, il n'y a pas de fatalité et en tout cas l'inventaire doit être fait avec mesure et sans perdre de vue un certain nombre de données fondamentales.

101

D'une part, ni l'actuel traité instituant la Communauté européenne ni le traité établissant une Constitution pour l'Europe ne transfèrent à l'Union la compétence en matière de fonction publique ni n'imposent la disparition des fonctions publiques statutaires. D'autre part, comme l'a relevé le Conseil d'État dans son rapport 2003, nombre de rigidités imputées au statut sont, en réalité, imputables à ce qu'il a, fort justement, qualifié de « dérive coutumière », c'est-à-dire la pratique des gestionnaires et des organisations syndicales, confinée dans le cercle le plus étroit du statut, par le culte du précédent, le refus du pouvoir discrétionnaire et la volonté de tout prévoir et de tout encadrer.

Un tel constat, partagé par de nombreux responsables de l'administration, n'appelle nullement une stratégie de « big bang ».

À l'inverse, en dépit des progrès réalisés, le statu quo n'est pas défendable d'autant qu'une politique de modernisation ambitieuse peut prendre appui sur nombre de leviers qu'offre le statut général sans en trahir l'esprit. Quatre domaines seront passés en revue : le cadre déontologique, le système de la carrière, les modes de gestion, le dialogue social.

La modernité des droits et obligations

Les objectifs assignés à la réforme de la Libération étaient de créer une fonction publique intègre, professionnelle, impartiale et loyale à l'égard de l'autorité politique. D'où le cadre déontologique constitué des droits et obligations des fonctionnaires fixés à cette époque par le statut général, et réaffirmés en 1959 et en 1983.

Personne ne peut soutenir aujourd'hui que ces objectifs n'ont pas été atteints ou qu'ils ne seraient plus actuels. Bien au contraire, dans le

monde globalisé qui est le nôtre, les valeurs de désintéressement et de laïcité sont des références essentielles et la déontologie des administrations publiques est plus que jamais nécessaire. Le statut général des fonctionnaires et le principe du concours, éléments fondateurs du pacte républicain, doivent être préservés.

Si des actions de fond sont nécessaires, c'est pour l'essentiel dans deux directions. Un travail d'approfondissement de la déontologie devrait être conduit dans les différents services, adapté aux spécificités des différents métiers, à l'image de ce qui a été fait dans la police. Ce travail de réflexion déontologique débouchant sur l'élaboration de guides ou de codes de déontologie professionnels pourrait être ensuite décliné dans les écoles administratives ou en formation continue. Parallèlement, la modernisation de la pratique des concours doit être activement poursuivie (des concours moins académiques, plus professionnels) en même temps que doit être encouragée la diversification des viviers de recrutement : la fonction publique doit être à l'image de la société française et des classes préparatoires aux concours devraient être organisées dans toutes les écoles administratives afin d'attirer vers les carrières publiques plus de jeunes issus de l'immigration. Mais gardons-nous bien de renoncer, au passage, au principe du concours, lequel est tout de même au bout du compte plus objectif que le CV anonyme...

Un système de carrière rénové

Le système de la carrière lui-même doit être réhabilité. La distinction du grade et de l'emploi qui en constitue le cœur est, contrairement à une idée reçue, favorable à la mobilité. Alors que dans un système d'emploi l'agent est recruté dans un emploi donné dont il est en quelque sorte prisonnier, dans le système de la carrière l'agent est titulaire de son grade mais l'administration dispose de l'emploi. Les rigidités (elles existent) se situent pour l'essentiel à un niveau infrastatutaire. Il est donc impératif d'identifier les verrous et de favoriser tous les outils de la mobilité conformément au statut général.

Dans le même esprit, la structure interne de la fonction publique doit être simplifiée et les cloisonnements corporatistes réduits ou supprimés. Une des propositions du Conseil d'État de créer un peu moins d'une cinquantaine de cadres de fonctions regroupant l'ensemble des fonctionnaires de l'État, si elle peut paraître séduisante par son ambition, a comme inconvénient, outre son coût inévitable, d'une part de conduire à méconnaître les identités professionnelles et la spécificité de

nombre de métiers, d'autre part de renvoyer, en réalité, la gestion des hommes à une pure logique d'emploi.

Une autre voie, également proposée par le Conseil d'État, visant à poursuivre tout en l'approfondissant la politique de fusion des corps, paraît de loin préférable car sans doute moins coûteuse et en tous les cas plus réaliste : si 6 corps rassemblent 50 % de la fonction publique de l'État et 19 corps rassemblent 75 % des effectifs, on imagine la balkanisation de la gestion qui résulte de la dispersion des 25 % des effectifs dans près de 900 corps « vivants » et on comprend dès lors la nécessité de constituer, sans céder à l'artifice, des ensembles plus vastes, en commençant par fusionner les dizaines de corps d'administration générale des catégories C, B et A.

Enfin, le système de la carrière, les praticiens le savent, n'a jamais fait obstacle à ce qu'il soit recouru à des mécanismes spécifiques liés à l'emploi : statuts d'emploi, bonifications indiciaires fonctionnelles, profils de carrière dits « en Y » à partir d'une sélection professionnelle au sein des corps, obligations de formation avant ou à l'occasion de changements de grade en lien avec les fonctions susceptibles d'être exercées. Là encore des instruments existent, sont effectivement utilisés et ne demandent qu'à servir. 103

Les exigences de la gestion des ressources humaines

Le troisième axe de réforme porte sur l'approfondissement et la généralisation des méthodes de gestion des ressources humaines. La Cour des comptes dans ses rapports de 2000 et de 2001, le Conseil d'État en 2003 et le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics en 2005 ont dressé le bilan des insuffisances ou des dérives et proposé des voies de réforme pertinentes : déconcentration de la gestion ; développement de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences ; meilleure prise en compte du mérite dans les avancements de grade et les régimes indemnitaires. Aucune de ces pistes ne passe par une modification statutaire. Toutes sont opérationnelles à droit constant.

Toutefois, des blocages existent du côté de certaines organisations syndicales hostiles, par principe, à la déconcentration et à une gestion individualisée des carrières. Ces blocages ne seront pas levés par un coup de baguette magique et un travail important de pédagogie est à faire. On peut cependant espérer que la dynamique induite par la LOLF contribuera à accélérer la prise de conscience des changements indispensables.

Le dialogue social

Le dialogue social est le dernier levier, mais non le moindre, du changement espéré, mais il doit lui-même être rénové. C'est une question de pratique assurément : le dialogue est trop souvent formel au sein des comités techniques paritaires ; à l'inverse, le fonctionnement des commissions administratives paritaires confine très souvent à la gestion. Mais c'est aussi une question systémique : la centralisation de la gestion et la force des logiques de corps menacent le paritarisme.

104 Ma conviction est que l'on ne fera pas, sur ce point du moins, l'économie d'une réforme statutaire. Il faut repenser l'organisation des commissions administratives paritaires (CAP) en redistribuant les cartes entre CAP nationales et locales, voire en instituant des CAP compétentes pour plusieurs corps ou plusieurs services. D'autre part, la négociation collective doit se voir désormais reconnaître une réelle portée juridique dans un certain nombre de matières définies par le législateur : *a priori* les conditions de travail et la protection sociale complémentaire paraissent des champs tout à fait appropriés. Bien entendu, cette revitalisation du dialogue social dans la fonction publique devrait faire elle-même l'objet d'une négociation et être entourée des garanties indispensables.

Depuis quinze ans, l'administration française n'a pas été « la belle endormie » que se complaisent à décrire certains. D'importantes réformes ont été menées à bien : développement des responsabilités, déconcentration et décentralisation, pilotage par les objectifs, contractualisation dans l'allocation des moyens. D'autres sont engagées avec l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Néanmoins, en dépit de réelles avancées (ouverture des corps et mobilité, évaluation, développement des approches fonctionnelles), le mode de gestion des ressources humaines est encore trop uniforme et trop centralisé. Il en résulte des rigidités et parfois des blocages, en tout cas une insuffisante réactivité dans les mécanismes d'affectation, de mutation et de reconnaissance du mérite et des performances.

Cette viscosité du mode de gestion des fonctionnaires n'est nullement la conséquence du statut général ou du système de la carrière, lesquels, contrairement à une idée reçue, sont propices à une gestion moderne et

dynamique. Encore faudrait-il que la politique de fusion des corps soit poursuivie et que le carcan des règles coutumières soit desserré.

L'immobilisme serait, en l'occurrence, une grave faute et un coup porté au statut général. Une faute grave car la modernisation est tout à fait possible dans le respect des garanties de ce statut, un mauvais coup porté à la fonction publique car le refus de l'adaptation apporterait assurément des aliments à la thèse de la sclérose et du déclin.

R É S U M É

La fonction publique est fille de l'État moderne et de la démocratie. Ni le particularisme juridique ni même le système de la carrière ne sont propres à la France. La fonction publique se rattache en effet au système wébérien d'administration publique qui a prévalu dans l'ensemble des pays de l'OCDE.

S'il n'y a donc pas d'exception française, il existe toutefois un modèle français de fonction publique, caractérisé par un particularisme plus marqué et une organisation plus centralisée que dans les pays homologues.

Les rigidités de ce système sont aujourd'hui fortement critiquées au nom des exigences managériales. Dans le même temps, l'impact du droit communautaire a ébranlé un édifice d'autant plus fragile qu'il était plus structuré et plus uniforme. Pour autant, l'indispensable effort d'adaptation ne doit pas conduire à noircir le trait et à faire oublier que les principes de la fonction publique et le cadre statutaire ne sont nullement incompatibles avec une gestion moderne, dynamique et efficace.