

PROJET DE FORMATION-RECHERCHE

Nouveaux modes de régulation sociale dans le secteur public et les services d'intérêt général en Allemagne

COMPTE RENDU DE LA JOURNEE D'ETUDE

Emploi public et réforme de l'administration en France et en Allemagne

CIRAC, Cergy-Pontoise, le 4 novembre 2005

Organisée dans le cadre d'un projet de formation-recherche portant sur les «Nouveaux modes de régulation sociale dans le secteur public et les services d'intérêt général en Allemagne » et mené avec le concours du CIERA (Centre interdisciplinaire d'études et de recherches sur l'Allemagne, Paris) et de la fondation allemande Hans-Böckler, cette seconde journée d'étude a porté sur la *gestion de l'emploi public en Allemagne et en France*, en présence d'une vingtaine d'étudiants de niveau Master II, doctorants, représentants d'administrations publiques et d'enseignants-chercheurs. Il s'agissait de préciser le contexte de l'emploi public, différent dans les deux pays et de s'interroger sur les transformations actuelles en termes d'évolution des cadres statutaires, de différenciation des conditions d'emploi et de rémunération. Partant du constat que les réformes précédemment conduites dans l'administration publique tendent toutes à montrer, en France comme en Allemagne, qu'aucune transformation d'envergure ne peut avoir lieu sans les salariés de l'administration publique, à la fois acteurs de la réforme et principaux intéressés, la journée d'étude a permis de s'interroger sur les conséquences des efforts de modernisation pour le personnel (en termes de gestion du personnel) mais aussi pour la représentation du personnel dans une perspective d'évolution des mécanismes de régulation sociale.

En Allemagne, les réformes menées au cours de la dernière décennie adhèrent très fortement aux principes du *public management*, du moins dans sa 'version allemande' (efficacité, rentabilité, meilleure prise en compte du 'client', prise en compte des salariés de l'administration dans le processus de réforme). Pour autant, cette dernière réforme d'envergure a généré une certaine polarisation entre 'gagnants' et 'perdants' de la modernisation, suscitant en cela de nouvelles interrogations : comment une réforme peut-elle être engagée tout en respectant les conséquences sociales ? En Allemagne, la question budgétaire a en effet bien souvent été à l'origine des réformes engagées. Or dans ce contexte, le facteur humain, considéré par le *public management* comme une ressource fondamentale (mise en œuvre d'un véritable management du personnel préconisée), est également considéré comme un coût : la gestion des ressources humaines est dès lors prise en tenaille entre politiques de valorisation et de rationalisation, sans qu'on puisse aujourd'hui prévoir l'issue de cette tension. Pour autant, la représentation du personnel, traditionnellement plus présente et impliquée en Allemagne, peut faire état d'expériences de co-management utiles dans la mise en œuvre et l'évaluation des effets des réformes entreprises.

En France, la modernisation de l'administration publique ne peut être dissociée du contexte de la réforme institutionnelle, qui se traduit par une relance de la décentralisation (transfert de tâches) et d'un renforcement de la politique de déconcentration (thématique de la proximité de l'action publique). Mais le grand chantier de réforme budgétaire lancé avec la mise en œuvre de la LOLF (Loi organique sur les lois de finance) au 1^{er} janvier 2006 s'annonce tout aussi porteur de transformations profondes sur un plan à la fois quantitatif (allocation des moyens financiers) et qualitatif (modernisation de l'organisation du travail), dont il est aujourd'hui bien difficile d'appréhender les effets.

Le premier ensemble de contributions a permis d'apporter une *vue d'ensemble de l'emploi public en Allemagne et en France et des évolutions en cours* (en termes de gestion des effectifs et d'organisation du travail notamment), également dans une perspective quantitative.

Sabine Kuhlmann (Université de Konstanz, RFA) a ainsi rappelé les principes fondateurs de la fonction publique en Allemagne. Le contexte de l'organisation fédérale se traduit en effet par une certaine diversité de l'emploi et des situations dans l'administration publique allemande, même si l'on peut constater une tendance certaine à l'unitarisation en raison des compétences du Bund (législation-cadre). La deuxième spécificité de l'administration publique allemande reste la *dualité des statuts* : celui de fonctionnaire (*Beamte*), qui occupe une position très spécifique dans l'emploi en Allemagne, et celui des ouvriers et employés de l'administration. Or, on peut aujourd'hui parler de remise en question au moins partielle de ce principe fondateur de l'administration allemande puisqu'à l'échelon local notamment, cette dualité n'a quasiment plus cours (fonctionnaires très peu présents au niveau communal). Sabine Kuhlmann a ensuite retracé l'évolution de l'emploi public en insistant sur la ventilation de l'emploi en fonction des niveaux administratifs, puis s'est intéressée aux critiques formulées à l'encontre de l'administration publique allemande : mise en cause de la dualité de statuts, faible prise en compte de la performance, déroulement de carrière à l'ancienneté, faible mobilité, prépondérance de la réglementation et de la hiérarchie plutôt que prise en compte des résultats.

Ces critiques récurrentes, plus ou moins fondées, ont donné lieu dans un premier temps à une loi-cadre fédérale de 1997 réformant partiellement le statut des fonctionnaires. Or, force est de constater que la formulation d'une loi-cadre ne garantit pas sa transposition dans la législation des Länder et encore moins son application concrète au sein des administrations, de sorte que ses dispositions restent relativement peu mises en œuvre. Une nouvelle convention collective très récemment signée (octobre 2005), concernant cette fois-ci les ouvriers et employés de l'administration publique, semble aller plus loin en donnant une nouvelle forme juridique de leur relation de travail : le TVöD (*Tarifvertrag öffentlichen Dienstes*) se substitue au BAT (*Bundes-Angestelltentarifvertrag*) avec l'idée de mieux prendre en compte la performance. Cette réforme profonde, qui doit encore être mise en œuvre, peut dans un premier temps être interprétée comme une parade face à la menace d'un nombre croissant d'administrations de quitter le système de négociation collective.

En parallèle, la réception des principes du *New Public Management* (*Neues Steuerungsmodell-NSM* dans sa version allemande) a eu de fortes répercussions en Allemagne depuis plus de 10 ans, notamment au niveau des communes. Le NSM repose sur deux éléments essentiels : l'ouverture des administrations (sur les administrés et sur le marché) et la réforme de structures et processus internes. Ce dernier point, et notamment les effets de la réforme de la GRH, demeurent toutefois aujourd'hui très contradictoires. En conclusion, on peut donc tirer le bilan d'une fonction publique en forte mutation (effets de l'unification, réformes de 1997, de 2005, réduction des effectifs, mise en œuvre au moins partielle du NSM) mais sans ruptures majeures (portée assez faible de la réforme des statuts, survivance du modèle bureaucratique weberien et finalement sentiment marqué de lassitude envers les réformes de la part des personnels de l'administration publique).

Pour exposer la situation de l'emploi public en France, **Catherine Zaidman, secrétaire générale de l'Observatoire de l'Emploi public**, a bâti sa contribution autour d'un questionnaire double : quel emploi public aujourd'hui et demain ? Mais aussi quelles missions de l'Etat vis-à-vis des usagers, clé d'entrée de la réforme de l'Etat ?

Catherine Zaidman s'est d'abord employée à préciser la définition de l'emploi public, source de confusion récurrente dans les comparaisons internationales, en croisant trois critères : son financement (prélèvements obligatoires vs. usager), le cadre réglementaire de recrutement de l'agent (droit public, droit public particulier à statut, droit privé) et la nature juridique de l'employeur. Sur cette base, elle a pu ensuite présenter une analyse fine et différenciée de l'évolution de trois fonctions publiques (d'Etat, territoriale et hospitalière), en s'intéressant notamment au poids des non-titulaires et au déséquilibre démographique entre régions, caractéristique majeure de l'emploi public en France : la « diagonale

aride » (de Champagne-Ardenne à Midi-Pyrénées), où la densité démographique est très faible, affiche en effet des taux d'administration de la fonction publique d'Etat supérieurs à la moyenne nationale. Cette situation traduit bien l'objectif de l'Etat d'assurer partout un service public homogène. Or, cette réflexion est au cœur de la problématique de la réforme de l'Etat. Il en va de même pour la question de la dynamique démographique : la fonction publique est en effet beaucoup plus touchée que le secteur privé par le vieillissement de ses agents, de sorte que tous les scénarii convergent actuellement pour prédire (avec plus ou moins d'acuité selon les fonctions publiques) des difficultés de recrutement pour les postes les plus qualifiés dans les 10 à 15 prochaines années et un risque de concurrence accrue entre fonctions publiques et secteur privé. D'où l'intérêt aujourd'hui très marqué, dans le cadre de la réforme de l'Etat, pour les démarches de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). Catherine Zaidman a par ailleurs rappelé que la GPEEC joue un rôle d'outil stratégique dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, puisque les plans ministériels de GPEEC qui ont été adoptés doivent servir de cadrage à l'allocation de moyens entre les programmes (le budget de l'Etat est désormais voté par missions et programmes) et les politiques de recrutement et de formation. La LOLF, réforme du cadre budgétaire, ouvre ainsi la porte à un vaste chantier de transformation de la fonction publique d'Etat, qui devrait accompagner les évolutions démographiques.

Après cette première partie consacrée au *diagnostic de l'évolution de l'emploi public*, un deuxième ensemble thématique s'est intéressé plus particulièrement aux *ressources humaines et au management* dans une administration en cours de modernisation rapide, en s'intéressant aux stratégies de gestion telles qu'elles émergent en Allemagne et en France. Il s'agissait dès lors de traiter des conditions d'accompagnement des réformes par les politiques de développement des ressources humaines et des enjeux des réformes pour le management.

Susanne König (Universität Carl von Ossietzky, Oldenburg) a ainsi présenté le développement des politiques de gestion du personnel, sur la base des résultats d'une étude menée dans le Land de Basse-Saxe. Partant d'une nécessaire clarification des concepts employés (le terme de *Personalentwicklung* – développement des ressources humaines – est ainsi généralement préféré dans l'administration publique à celui de *Personalmanagement* ou de *Human Resource Management* qui donne une plus grande importance stratégique à la fonction ressources humaines), Susanne König a rappelé les grandes lignes de la réforme de l'administration du Land engagée en 1993/94 et des choix en matière de politique des personnels, inspirés des démarches RH des entreprises : nécessité pour chaque administration du Land de développer son propre concept de gestion du personnel, objectif d'une hausse du niveau de qualification, généralisation de la pratique des entretiens, constitution d'un réseau de conseillers pour les ressources humaines. Pour autant, l'enquête réalisée tire un bilan mitigé de ces démarches en montrant notamment la difficulté de la mise en place des objectifs. En particulier, selon Susanne König, les résultats relativisent fortement le niveau d'acceptation et de co-optation des réformes, tout comme l'enracinement de la réforme dans les pratiques (par exemple, pas de régularité dans la pratique des entretiens, impact limité sur le déroulement de carrière, peu de suite donnée à la thématique prônée du *gender mainstream*). La critique porte donc là moins sur les concepts, mais bien sur leur mise en œuvre et leur cohérence entre eux. A noter également que dans le cas précis du Land de Basse-Saxe, les financements alloués au développement d'une politique de ressources humaines ont été fortement réduits à la suite de mesures d'économies budgétaires. Alors que de grands espoirs avaient été placés sur le volet des ressources humaines dans le cadre de la réforme administrative, le risque est donc élevé que cet aspect essentiel demeure traité sur un mode bureaucratique et que le personnel devienne l'élément oublié des réformes. Susanne König a néanmoins insisté sur le fait que la perception des transformations en cours est très variable selon que l'on se considère comme gagnant ou comme perdant du processus de réforme.

La contribution de **Vincent Claustre (Université de Nancy II)** a traité de l'évolution du management dans les organisations publiques en France et des stratégies mises en œuvre. Mais il a rappelé que pour éviter toute analyse simplement instrumentale de l'évolution des pratiques managériales, il convient de les resituer dans le grand chantier de la transformation du système d'action publique de l'Etat. Généralement prudente, souvent chaotique, cette longue maturation des processus semble néanmoins

déboucher aujourd'hui sur des réformes plus radicales de l'Etat, notamment avec l'adoption de la LOLF. Vincent Claustre a ainsi rappelé les grandes étapes de la transformation de la sphère publique : une phase d'expansion durant les Trente Glorieuses, prolongée après 1981 par la politique de nationalisation et de décentralisation, conduisant à l'élargissement du secteur public et à l'unification de la fonction publique. Le retour à la rigueur économique renoue avec la reprise de la problématique de la modernisation et du renouveau du service public (approche qualité, projets de service et remobilisation des agents de l'Etat sur les missions) mais sans véritable suivi, conduisant à un sentiment de lassitude face aux réformes. Les années 90 lancent la libéralisation de grands services publics et annoncent un travail de fond pragmatique sur la réforme des administrations publiques (programmes pluriannuels de modernisation, etc.) qui commence à porter ses fruits. Le nouveau train de réformes de décentralisation accélère à son tour la réorganisation de l'Etat. On peut alors parler d'une modernisation de l'Etat partant de la périphérie (modernisation par les marges), la tendance étant de donner plus de pouvoir à l'échelon local et surtout régional (régions, services déconcentrés, etc.) bien que, par choix politique, le système de référence demeure celui de l'Etat républicain où la régulation se fait par des logiques de coordination animées par l'Etat. C'est donc davantage à partir des territoires que sont désormais gérées les réalités du terrain, de sorte que c'est à ce niveau que se sont développées de nouvelles pratiques managériales.

Aujourd'hui, la modernisation connaît une forte accélération, d'une part avec la prise de conscience des enjeux démographiques, de l'autre avec la refonte du système de budgétisation de l'Etat (LOLF), réforme consensuelle par-delà les divergences partisans. La LOLF doit en outre permettre de passer d'une logique d'administration à celle de management. Mais selon Vincent Claustre, elle constitue également pour les administrations centrales l'opportunité de reprendre la main en réaffirmant leur mission de pilotage stratégique de l'action publique alors que les services déconcentrés doivent gérer la mise en œuvre opérationnelle sur le terrain. Quels effets peut-on attendre en termes de management ? La restructuration des services, déjà largement engagée au niveau régional, devrait se poursuivre.

Enfin, on constate que le développement de nouvelles pratiques managériales tient également aux défis auxquels est confronté le système d'action publique. Les organisations sont appelées à se manager et surtout être capables d'agir avec d'autres acteurs. Selon Vincent Claustre, des tendances lourdes sont apparues : diversité des besoins appelant autant de solutions sur-mesure de la part des organisations publiques, fragmentation du secteur public (territorialisation de l'action publique). Dès lors, de nouvelles pratiques managériales se développent depuis maintenant dix ans pour répondre à ces logiques (logique de réingénierie continue de services à rendre, logiques de coordination de acteurs, intérêt renouvelé pour la prospectif, etc.) avec néanmoins trois spécificités pour le management public : une diversité de situations appelant autant d'approches très différentes (qu'il s'agisse de l'Hôpital, des administrations déconcentrées, etc.) ; une problématique d'articulation entre deux niveaux de management public (macro et micro management) ; et enfin un accent mis sur le pilotage stratégique et la conduite du changement.

Le troisième temps de la journée était consacré aux *mutations des relations sociales et à la représentation du personnel*. Quel est le jeu des acteurs, quelle participation et quelles stratégies alternatives dans le champ de la réforme ?

Hermann Hibbeler a ainsi apporté son témoignage en tant **qu'ancien président du Personalrat de la ville de Detmold** et rappelé le contexte spécifique et les objectifs de la réforme des services de la municipalité, engagée dans une première phase sans contrainte financière spécifique ni pression de la part des administrés. Toutefois, les services étaient alors déjà soumis à une contrainte de compétitivité face à des propositions de services à moindre coût émanant de l'extérieur et avaient conscience de l'incapacité de l'administration d'afficher ses coûts. D'où l'acceptation assez largement partagée d'une nécessaire transparence des coûts. Face aux projets de réforme, le *Personalrat*, instance de représentation du personnel, a finalement opté pour une stratégie de participation et s'est impliqué fortement, au même titre que le management et les salariés, dans la réflexion sur la modernisation des services (présentation d'un catalogue de 10 thèses). Son implication l'a par ailleurs conduit à mener

une analyse de l'impact du processus de modernisation sur les salariés et à clarifier, dans ce contexte, sa propre mission et ses objectifs.

En conclusion, Hermann Hibbeler s'est livré à un bilan de la réforme conduite et identifié les risques et les manquements dans la conduite du processus de réforme : une réforme dont les objectifs étaient à ses yeux défendables, mais qui a pu pêcher, dans sa mise en œuvre, face à la difficulté de hiérarchiser les objectifs, et face à la résistance de certaines personnes. De son avis, une démarche de modernisation ne peut réussir que si elle est issue d'un processus de concertation entre administrés, élus, salariés et leurs représentants, et le management sur les objectifs et la démarche et si elle est conduite par des acteurs qualifiés. Dans ces conditions seulement, l'instance de représentation de salariés peut prendre une part active dans le contrôle du processus de modernisation voire contribuer par ses propositions à contrebalancer certains objectifs. Mais ceci suppose un cadre d'action stable (accords d'objectifs, conventions collectives solides) et une capacité de conseil des représentants du personnel par les syndicats de salariés. Un bilan donc mitigé qui laisse apparaître la difficulté, pour les représentants du personnel, d'arbitrer entre réalités économiques, attentes des salariés et faisabilité des propositions.

Dernière intervenante de cette rencontre, **Marie-Claude Kervella (secrétaire générale UFFA-CFDT)** a présenté le paysage syndical très complexe de la fonction publique en France, soulignant en conséquence la difficulté à mettre en place le dialogue social, même si ce dernier n'est que consultatif (pas de lieu de négociation). Si, selon les positions de la CFDT, il s'agit d'un point sur lequel le système doit évoluer, d'autres organisations syndicales restent attachées à ce système consultatif et sans cogestion. Dès lors, les accords dits contractuels dans la fonction publique n'ont en réalité aucune force juridique et n'engagent aucun des partenaires, même si, situation paradoxale, ils sont en règle générale toujours respectés.

La complexité du dialogue social relève également de la structure des lieux où il se pratique puisqu'il existe trois Conseils supérieurs (un pour la fonction publique de l'Etat, un pour la fonction publique territoriale, et un pour la fonction publique hospitalière) mais que, dans les faits, ce sont les décisions du Conseil supérieur de la Fonction publique de l'Etat qui priment. Dès lors, Marie-Claude Kervella fait part de ses critiques par rapport à la réalité du dialogue social, en panne historique depuis maintenant 10 ans selon ses propos. Car de fait, la place que les organisations syndicales prennent dans un processus de réforme reste très limitée, à l'heure pourtant des grands enjeux (LOLF, décentralisation). Elle déplore l'absence de débat national sur le type de service public souhaité, sur la nature des missions de l'Etat et sur la façon dont s'articuleront le niveau de l'Etat et celui des administrations territoriales. Cette situation est d'autant plus dommageable qu'elle handicape l'appropriation des réformes par des agents publics tenus à l'écart du débat sur le contenu des réformes et leur mise en œuvre. D'où un certain nombre d'ajustements et de clarifications nécessaires, selon la CFDT : la conduite d'un débat sur la place du service public dans les réformes ; une évolution des statuts de la fonction publique (passant par une simplification du système de corps) ; une rénovation du dialogue social passant par la signature d'accords ayant une valeur juridique ; la mise en place de nouveaux lieux de dialogue social (notamment au niveau interministériel et régionaux) en phase avec les lieux de prise de décision (notamment dans le cadre de la LOLF) ; une meilleure prise en compte des conséquences de la LOLF sur la gestion des ressources humaines par la mise en place de gestionnaires locaux ou de centres de ressources capables d'assister des responsables locaux peu formés à la gestion des personnels.

En dépit des différences d'approche qu'a pu révéler cette journée d'étude, les communications présentées et les échanges qui s'ensuivirent ont bien permis de mettre en évidence les évolutions, souvent très profondes, qui émergent dans les deux pays. Face à des enjeux assez similaires (choix d'un emploi public de qualité mais confronté aux défis que constituent le vieillissement démographique, la résorption des déficits publics, les aspirations nouvelles des citoyens), la manière de poser et d'aborder les problématiques diffère sensiblement d'un pays à l'autre. On notera notamment les divergences persistantes dans l'organisation des relations sociales dans le secteur public des deux pays et l'absence très problématique en France d'implication des partenaires sociaux dans le processus de réforme. Un constat d'autant plus dommageable que les grands chantiers en cours initient des changements importants, ce qui laisse à penser que l'atout essentiel des expériences

allemandes reste la capacité des partenaires sociaux à s'impliquer dans le processus de réforme malgré le risque évident de remise en cause de certains acquis et de polarisation entre 'gagnants' et 'perdants' de la modernisation.

Les contributions présentées seront publiées aux éditions Campus Verlag et aux éditions du CIRAC (automne 2006).

(Marie-Hélène PAUTRAT)