

L'évolution des corps de la Haute Fonction Publique
dans une perspective européenne

Intervention de Fabrice DAMBRINE

*Président du Syndicat des Ingénieurs du Corps national des Mines
Président de la Fédération des Grands Corps Techniques de l'Etat*

devant l'Assemblée générale de l'Association des Ingénieurs des Télécommunications

- Mercredi 4 décembre 2002 -

Je tiens tout d'abord à remercier les organisateurs de cette Assemblée générale de l'AIT de m'avoir fait l'honneur de me convier et de me donner la parole pour exposer quelques idées et échanger avec vous sur le thème de **l'évolution des corps de la Haute Fonction Publique dans une perspective européenne**. J'en suis d'autant plus honoré et heureux que, comme vous le savez, c'est un sujet qui est au cœur de nos préoccupations syndicales.

Au cours de l'heure qui vient, je vous propose de prendre d'abord une vingtaine de minutes pour présenter quelques idées - qui n'ont évidemment pas la prétention d'être exhaustives compte tenu de l'ampleur du sujet -, et de consacrer le reste du temps à un débat au cours duquel je m'efforcerais de répondre à vos questions.

Les idées que je vais vous exposer reposent sur mon expérience personnelle de « syndicaliste » et sur les réflexions que nous avons pu mener au sein du *Groupe des Associations de la Haute Fonction Publique* et de la *Fédération des Grands Corps Techniques de l'Etat*.

1. Les deux grands modèles de fonctions publiques : fonction publique de carrière et fonction publique d'emploi

Les deux modèles coexistent en Europe. Ils tirent leurs racines des conceptions souvent différentes que les Etats avaient de leurs fonctions publiques. Ils ont chacun leurs caractéristiques, leurs avantages et leurs inconvénients. Essayons de les caractériser à grands traits, et vous voudrez bien me pardonner si vous trouvez parfois quelque peu caricaturale cette description rapide.

- ❖ La **Fonction publique de carrière** est issue du modèle régalien de l'Etat centralisé et s'est assez largement imposée dans les pays à influence « napoléonienne », à commencer évidemment par la France. C'est également le modèle de la fonction publique européenne inspirée à l'origine du modèle français. Quelles en sont ses principales caractéristiques (en prenant comme exemple le système français que je connais le mieux) ?
 - **Le fonctionnaire se destine au service de l'Etat** et il y a un découpage implicite entre les sphères « administration publique » et « économie privée ». Pour la quasi-totalité des fonctionnaires - à l'exception notable des hauts fonctionnaires, nous aurons l'occasion d'y revenir - les passerelles public-privé restent l'exception.
 - En contrepartie, l'Etat garantit au fonctionnaire une **progression de carrière**, une **rémunération** et une **pension**. Les droits et obligations des fonctionnaires sont encadrés par un statut défini par la loi et le règlement, donc non contractuel. Les droits visent notamment à **garantir une certaine indépendance vis-à-vis du pouvoir politique** dans le cadre de l'équilibre des pouvoirs inhérent à toute démocratie.
 - Corollaire des aspects précédents, **le fonctionnaire appartient à un corps** qui va être sa structure d'accueil tout au long de sa carrière ; c'est ainsi que l'on ne peut pas appartenir simultanément à plusieurs corps. Les corps sont structurés en grades et/ou classes, chaque grade ou classe donnant normalement vocation à occuper certains types ou niveaux d'emplois. On retrouve ainsi le principe bien connu en France de la **déconnexion entre le grade et l'emploi**.
 - La **rémunération est encadrée** afin de faire en sorte qu'à grades et emplois jugés équivalents, les rémunérations soient sinon égales du moins voisines. C'est, en France, l'objet de la grille de classification fixée par le décret du 10 juillet 1948 sur laquelle nous pourrions revenir.
 - Enfin, on a généralement - et c'est un principe fort en France - des conditions de recrutement visant à **garantir l'égal accès de tous les citoyens aux fonctions publiques**. Cela se traduit normalement par des **recrutements par concours anonymes** ayant fait l'objet d'une publicité préalable ; les épreuves de ces concours n'ont souvent que peu de rapports avec les fonctions qui seront effectivement exercées car elles sont avant tout conçues pour classer objectivement les candidats (le classement de sortie de

l’X en est, à cet égard, une bonne illustration) ; ce mode de recrutement conduit d’ailleurs à faire donner par l’Etat une formation complémentaire avant la prise effective de poste.

En résumé, la fonction publique de carrière est d’une certaine manière le reflet du modèle régalien de fonction publique (on consacre toute sa carrière au service de l’Etat) avec une organisation inspirée de l’organisation militaire.

❖ En théorie, la **fonction publique d’emploi** suit une logique peu différente de celle de l’emploi dans le secteur privé. En schématisant, on peut dire qu’une administration qui a un poste à pourvoir publie une petite annonce, reçoit des candidats qui subissent des entretiens d’embauche et choisit *in fine* (suivant les critères qu’elle s’est elle-même fixés) la personne qu’elle veut recruter. C’est le modèle des fonctions publiques anglo-saxonnes qui présentent les caractéristiques suivantes :

- on ne recrute pas *a priori* un fonctionnaire avec l’idée qu’il fera toute sa carrière dans l’administration ; on peut donc recruter à tout âge et avec tout type d’expérience, **pour une durée déterminée ou indéterminée**, une personne pour un emploi défini.
- le fonctionnaire est en **position contractuelle** avec son administration et théoriquement les deux parties négocient à parité le contrat de travail ; en pratique, les dispositifs sont évidemment plus ou moins encadrés par des règles, type conventions collectives.
- enfin, le schéma de la fonction publique d’emploi induit implicitement l’idée que les liens entre le fonctionnaire et son administration sont moins forts que dans la fonction publique de carrière puisqu’il sera normal pour le fonctionnaire de quitter son emploi public pour un emploi privé en fonction des occasions qui se présenteront à lui et de ses propres ambitions de carrière.

Pour faire simple, la fonction publique d’emploi répond donc plutôt à une logique de service rendu au public par opposition à la fonction publique de carrière qui correspondrait plus à une logique de défense de l’intérêt général au sens large.

2. Avantages et inconvénients des deux modèles :

Il est évidemment difficile de parler d'avantages et d'inconvénients car ce qui peut être un avantage pour certains peut être perçu comme un inconvénient par d'autres et réciproquement. J'essaierais donc plutôt de présenter quelques différences et chacun en pensera ce qu'il vaudra :

- Dans ses caractéristiques premières, la fonction publique de carrière, disons à « statut », offre certainement de meilleures garanties aux fonctionnaires que la fonction publique d'emploi. Elle paraît donc mieux adaptée aux fonctions qui relèvent de l'autorité de l'Etat, ou plus généralement d'une puissance publique, dès lors qu'il semble souhaitable de conserver une certaine protection vis-à-vis du risque d'une trop forte emprise du pouvoir politique.
- A l'inverse, ces garanties statutaires, souvent poussées à l'extrême sous la pression des syndicats, ont progressivement entraîné des pratiques de gestion des fonctionnaires très lourdes, en particulier en France ; ce qui donne aujourd'hui en France l'image d'une fonction publique fossilisée, arc-boutée sur ses avantages acquis, déresponsabilisée et plus préoccupée de ses avancées catégorielles que du service de l'intérêt général. Dans le même ordre d'idées, il n'est pratiquement plus possible de récompenser le mérite, et on assiste à uniformisation des traitements individuels qui, couplée avec un écrasement de la hiérarchie salariale, conduit à démobiliser même les plus motivés et les plus valeureux.
- Mais la fonction publique de carrière, structurée autour des corps, c'est aussi l'idée de l'apprentissage d'un métier et tout autant de **l'acquisition de valeurs communes** qui peuvent fortement contribuer à ancrer les fonctionnaires autour d'un idéal de service de l'intérêt général. A l'opposé, dans une fonction publique d'emploi, la conscience de l'appartenance à la sphère publique avec la volonté d'être animé par la défense de l'intérêt général sera, comme je l'ai déjà dit, par nature moins forte ; dans un système de fonction publique d'emploi, on pourra sans doute trouver plus de personnes intéressées par un poste public dans le cadre d'un parcours de carrière que de personnes véritablement attirées par un idéal de service public ; ce qui peut être dommageable, en particulier lorsqu'il s'agit de cadres supérieurs.

3. Quelles sont les évolutions que nous observons en Europe ?

De ces caractéristiques entre fonction publique de carrière et fonction publique d'emploi, encore une fois tracées à gros traits, on peut néanmoins voir que la fonction publique de carrière, au moins dans ses dimensions **attachement à la défense de l'intérêt général et impartialité**,

correspond plutôt aux fonctions premières de l'Etat que l'on peut peut-être schématiser comme : (i) la défense des intérêts de la Nation y compris dans les composantes préparation, définition et mise en œuvre des politiques publiques du pays, (ii) le maintien de la cohésion sociale, (iii) la mise en place des meilleures conditions pour le développement économique et le progrès social, et (iv), pour un reprendre un terme à la mode et un peu fourre-tout, la bonne « gouvernance ».

A l'inverse, l'action de l'Etat dans sa dimension «organisation des services publics» pourra naturellement plus relever d'une fonction publique d'emploi. On notera d'ailleurs que pour ce type de services, la frontière entre public et privé devient plus floue et que rien n'interdit *a priori* à l'Etat de concéder au privé certaines missions de service public. Pour prendre deux exemples emblématiques parce que gros utilisateurs de fonctionnaires à statut, l'éducation ou la santé sont-elles des missions régaliennes de l'Etat ou des missions de service public qui trouveraient peut-être mieux leur place dans une fonction publique d'emploi ?

➤ Tout cela a conduit un certain nombre d'Etats européens à se poser la question de ce qui doit relever de la sphère privée et de ce qui relève de la sphère publique et, au sein de la sphère publique, de ce qui relève des missions premières de l'Etat par opposition à ce qui relève plutôt des missions de service public. **En fait, l'on observe des évolutions qui conduisent plutôt à « mixer » les deux conceptions de la fonction publique (emploi et carrière)**, en en faisant, si je puis dire, une combinaison linéaire, l'importance relative des deux facteurs de pondération dépendant de choix politiques, de l'histoire du pays, et, il faut bien le dire, des rapports de force entre les divers acteurs.

Certains Etats, notamment le **Royaume-Uni**, qui a sans doute jusqu'à ce jour conduit la réforme de l'Etat la plus complète en Europe, ont essayé de repenser leur organisation administrative autour de ces deux notions. Le Royaume-Uni a ainsi désormais largement organisé la composante service public de l'Etat autour d'agences dotées d'une certaine autonomie, y compris dans la gestion de leur personnel. A l'inverse, la Fonction publique du Royaume-Uni qui était traditionnellement organisée suivant le modèle de fonction publique d'emploi, a cru bon de créer en 1996 le **Senior Civil Service** pour rassembler sous un même statut l'ensemble des membres de l'encadrement supérieur de l'Etat et favoriser l'interministérialité des carrières. Le Royaume-Uni a ainsi été **créé l'équivalent d'un corps de hauts fonctionnaires** avec des règles statutaires communes, encadrées par le cabinet du Premier ministre, lequel assure en outre une gestion centralisée des parcours professionnels. Si théoriquement tout le monde peut rentrer à tout âge dans un poste relevant du SCS, la plupart des recrutements se font par des quasi-concours à la

sortie de l'université et les jeunes qui ont vocation à intégrer le SCS après quelques années de service font l'objet d'un suivi personnalisé (« Fast stream ») ; nous retrouvons en l'occurrence ici un schéma qui nous est assez familier.

L'Italie a récemment connu une évolution consistant à sortie de l'administration proprement dite de nombreux services publics dont le statut a été transformé en établissement public, voire parfois en entreprise à statut privé même si l'Etat est resté l'actionnaire de référence ; les fonctionnaires sous statut ont été réduits aux missions régaliennes strictes (magistrature, diplomatie, etc.)

➤ Un autre élément qu'il convient de prendre en compte, et, comme vous le savez le GAHFP milite pour qu'il en soit de même en France, est une **meilleure distinction entre les rôles respectifs du pouvoir politique et de l'administration** ; il s'agit de recentrer l'action des ministres sur l'impulsion politique et de laisser à l'administration de plus grandes marges de manœuvre pour la gestion et la mise en œuvre des orientations décidées par le pouvoir politique. La plupart des pays tentent désormais de clarifier ce partage des rôles, avec, certes, plus ou moins de succès. L'idée corrélatrice est de responsabiliser les cadres supérieurs et dirigeants de l'administration en leur assignant des objectifs précis à atteindre et en les évaluant régulièrement suivant des critères objectifs pour mesurer l'écart entre résultats et objectifs, et mettre en place des sanctions aussi bien positives que négatives. Dans un schéma idéal, ce mode de gestion consiste à définir après négociation un « contrat d'objectifs » entre le pouvoir politique et le gestionnaire d'une administration en s'appuyant sur le carré vertueux : objectifs - allocation de moyens - évaluation - récompenses/sanctions.

C'est un schéma qui s'est mis en place au **Royaume-Uni**, la récompense pouvant prendre la forme d'un avancement accéléré dans la grille salariale (évaluation pluri-annuelle) et de l'attribution de primes (évaluation annuelle). La part de primes reste toutefois limité à quelques pour cent du salaire de base au **Royaume-Uni**, mais peut en théorie atteindre jusqu'à 40 % en **Italie**.

La **Belgique** a conduit une réforme plus radicale en supprimant les cabinets ministériels devenus pléthoriques (jusqu'à 100 membres qui finissaient par doubler les services), ou plus exactement en réduisant le cabinet à quelques conseillers politiques chargés de suivre la circonscription électorale du ministre et non plus d'être l'interface avec les services. Parallèlement, les secrétaires généraux de ministères ont été remplacés par des « Présidents »

recrutés collégalement pour leurs compétences managériales évaluées préalablement par des cabinets d'audits et des psychologues. On arrive ainsi à une direction bicéphale partagée entre le ministre et le président qui organisent à deux les relations avec les services à travers un conseil stratégique (sorte de conseil d'administration) qu'ils coprésident. La réforme est toutefois trop récente pour pouvoir déjà en tirer des enseignements significatifs.

➤ Le **professionnalisme**. Dans une fonction publique d'emploi, il n'est théoriquement pas nécessaire d'avoir une expérience de fonction publique pour postuler à un emploi public de haut niveau et régulièrement des voix s'élèvent, y compris chez nous, pour demander que des cadres du privé puissent faire bénéficier l'administration de leur expérience.

C'est effectivement une mobilité qui est souhaitable et que le GAHFP prône également. Cependant, indépendamment des questions de rémunérations sur lesquelles je vais dire un mot dans un instant, il faut, à mon sens sortir de l'idée que l'on peut passer facilement d'un emploi privé à un emploi public alors que l'inverse supposerait un apprentissage préalable et un parcours initiatique.

Si cela peut être vrai dans un organisme de service public dont les finalités et donc les modalités d'organisation sont (ou du moins devraient être) assez proches de celles d'une entreprise privée, cela l'est certainement moins dans la sphère Etat proprement dite au sein de laquelle les dimensions « politique » et « défense de l'intérêt général » conduisent souvent à des problématiques ainsi qu'à des modes de gestion et d'action différents. S'il est donc souhaitable d'encourager cette mobilité privé vers public, encore faut-il s'assurer des compétences professionnelles des postulants et éviter surtout des nominations à caractère trop politique. Bien entendu, cet aspect est beaucoup moins marqué pour les agents d'exécution dont les tâches sont souvent voisines en entreprise et dans l'administration.

On constate d'ailleurs en pratique que dans la plupart des pays qui ont ouvert leurs fonctions de direction d'administration aux cadres supérieurs du privé, ces derniers ne représentent qu'une proportion très faible des emplois correspondants.

➤ Les **rémunérations**. La plupart des pays européens ont pris conscience que, pour les cadres supérieurs et dirigeants, tant le recrutement que la capacité de conserver des agents de bon niveau

et motivés, supposaient de tenir désormais étroitement compte de la concurrence avec le secteur privé. Cela s'est généralement traduit par une revalorisation très substantielle des rémunérations des cadres supérieurs et dirigeants de l'Etat. En effet, les hauts fonctionnaires hésitent de moins en moins à quitter l'administration pour aller dans les entreprises, que ce soit le fait d'une réhabilitation du rôle économique et social de l'entreprise, ou, plus prosaïquement, d'un écart croissant entre salaires publics et privés.

4. Et les ingénieurs dans tout cela ?

Je m'en voudrais, à la fois de par mes propres origines et compte tenu de l'assemblée devant laquelle je m'exprime aujourd'hui, de ne pas dire un mot de la place des ingénieurs dans le haut encadrement de l'Etat.

Comme vous le savez, en termes de comparaisons européennes, la situation est ambiguë :

- ambiguë, parce que la notion française d'ingénieurs des grands corps de l'Etat est à peu près incompréhensible à l'étranger. Au mieux, nous serons considérés comme des experts, au pire comme des « super-plombiers ».
- ambiguë, parce que c'est une ancienne tradition française que l'on retrouve rarement à l'étranger, d'utiliser des **administrateurs à formation scientifique et technique** (terme qui me paraît plus conforme à la réalité que celui d'ingénieurs) ; les hautes fonctions publiques étrangères recourront plutôt des juristes ou à des économistes généralistes qui s'appuieront sur l'avis d'experts, cette fois-ci au sens propre du terme, pour les aider pour les questions pointues.

Là encore cette spécificité française résulte de la manière dont se sont construits nos différents pays. En France, les écoles d'ingénieurs - encore une spécificité française - ont été créées pour former des contrôleurs ou des bâtisseurs publics et subsidiairement des industriels privés ; l'Etat prenait directement en charge la construction des équipements publics et avait un grand poids dans le développement économique basé sur des mécanismes colbertistes. Très vite les ingénieurs contrôleurs ou bâtisseurs d'Etat, traditionnellement recrutés parmi les meilleurs de leur génération, ont été plus compétents que les industriels ce qui les amenait à conseiller ces derniers, puis naturellement à prendre leur place dans les fonctions d'exploitants ou de chefs d'entreprises.

➤ Faut-il pour autant, rejeter aujourd'hui ce modèle et jeter, comme on dit familièrement, les ingénieurs avec l'eau du bain au nom de l'unification européenne ? Bien évidemment, mon opinion est que non, parce que je suis convaincu que les ingénieurs des grands corps techniques possèdent des qualités et des valeurs qui peuvent être particulièrement utiles à un Etat moderne. Sans rentrer dans le détail, je citerai en vrac : une formation et une culture scientifique de très haut niveau que nous avons commencé à acquérir très jeunes et qui ont, qu'on le veuille ou non, façonné nos personnalités ; cela nous a donné le sens de la rigueur, l'indépendance d'esprit, l'honnêteté intellectuelle, l'exigence de soi, le sens de l'effort, la curiosité, la volonté d'aller jusqu'au bout des problèmes, et, ce qui est à mes yeux très important, l'humilité devant les faits et les choses. La formation complémentaire que, les uns et les autres, nous avons reçue dans nos écoles d'application nous a ensuite permis de mettre en valeur ces qualités que je viens d'évoquer en nous faisant découvrir d'autres horizons, d'autres méthodes de travail et, finalement, d'apprendre un métier. Nous y avons également acquis une éthique tournée vers le sens de l'intérêt général, ce qui me paraît tout aussi important, que nous servions d'ailleurs l'Etat ou plus généralement le pays dans une activité publique ou dans une activité privée.

❖ **la République a-t-elle pour autant toujours besoin des ingénieurs des grands corps techniques ?**

J'ai dit tout à l'heure que parmi les missions premières de l'Etat figurait désormais la bonne « gouvernance », c'est-à-dire la capacité à comprendre les attentes de nos concitoyens et les problématiques auxquelles ils sont confrontés pour en définitive agir plus par l'adhésion et la force de conviction que par l'autorité.

- nos formations nous ont amenés au **carrefour de la science, de l'action administrative et de l'entreprise, trois domaines clés de la société moderne**. A nous d'en tirer parti en montrant à la société ce que nous pouvons lui apporter par cette position privilégiée.
- la bonne gouvernance nécessite également de **hauts niveaux d'expertise mêlant plusieurs dimensions à la fois** : scientifique, technique, juridique et sociétale et j'en oublie certainement. L'expertise revêt donc aujourd'hui une dimension différente : il ne s'agit plus de répondre à une question technique précise, bien circonscrite et clairement posée, pour laquelle il est sans doute relativement facile de trouver un expert extérieur qui connaît la réponse ; il s'agit plutôt d'être capable de détecter et de comprendre de façon précoce le sens

des problèmes posés et de distinguer leurs relations possibles avec les responsabilités de l'Etat. Il s'agit également d'être capable d'entretenir une capacité de dialogue, de veille et d'évaluation avec le milieu scientifique et technique, de hiérarchiser les défis et les risques auxquels la société et l'Etat doivent faire face, pour en proposer un traitement rationnel et gérable en termes politiques. La plupart des administrations étrangères ne s'y sont d'ailleurs pas trompées : elles ont bien compris qu'il était de plus en plus important d'avoir au sein de l'Etat des administrateurs de haut niveau à formation scientifique et technique et de valoriser les profils correspondants. Au moment où les administrations étrangères prennent donc conscience de l'importance de disposer d'administrateurs de haut niveau dont la formation leur permet d'appréhender des problématiques techniques sans cesse plus complexes, il serait dommage que notre pays ne tire plus profit de ce type de profil qu'il a créé et développé depuis plus de deux cents ans.

- **La réforme de l'Etat.** C'est un problème d'innovation, de conduite de projet. Là encore, pour faire bouger les choses, la culture et les méthodes de l' « ingénieur à la française » me semblent particulièrement utiles.
- **L'Etat régulateur.** On assiste à un mouvement de fond qui transforme l'Etat administrateur en Etat régulateur. Il ne s'agit plus d'édicter d'en haut des règlements et de les faire appliquer, mais de faire en sorte que les relations entre les différents acteurs économiques se passent harmonieusement dans un cadre qui maintienne la primauté de l'intérêt général. C'est un métier plus exigeant, plus difficile, qui suppose que l'Etat soit capable de s'impliquer et de comprendre directement les problèmes complexes qui se posent aujourd'hui aux opérateurs économiques. Les qualités que l'on reconnaît aux ingénieurs me paraissent précieuses pour permettre à l'Etat de jouer au mieux ce nouveau rôle.

Voilà donc quelques problématiques pour lesquelles le profil des ingénieurs des grands corps techniques de l'Etat me paraît particulièrement adapté. Il y en a certainement d'autres. **A nous maintenant de montrer sans complexe et sans fausse pudeur ce que, individuellement et collectivement, à travers nos corps et nos réseaux, nous pouvons apporter à la Société.**

5. Conclusions

Le périmètre de la sphère publique ne doit pas rester figé. Avec une véritable dynamique de réforme, l'Etat doit savoir s'adapter sans cesse à son environnement et aux attentes des citoyens. Dans la sphère publique peuvent coexister deux grands types de missions : les missions premières et régaliennes pour lesquelles une fonction publique de « type carrière » reste sans doute la plus adaptée ; les missions de type « service public » qui trouveront sans doute plus de souplesse dans une organisation en fonction publique d'emploi. A cet égard, l'expérience de nos voisins montre qu'ils ont généralement opté pour des modèles mixtes entre fonction publique de carrière et fonction publique d'emploi, mais surtout **qu'il n'y a pas de solution universelle et qu'il convient d'aborder les choses avec pragmatisme en tenant compte de nos différentes cultures et de nos différents passés.**

Pour l'essentiel, les corps de la haute fonction publique française, y compris les corps d'ingénieurs qui y ont plus que jamais leur place, relèvent désormais plutôt du premier niveau, dès lors que la fonction d'Etat bâtisseur s'estompe progressivement (et ce n'est bien entendu pas à des ingénieurs des Télécoms que j'aurai à l'expliquer). Ces corps relèvent donc plutôt d'une logique de fonction publique de carrière, même s'ils aspirent - et nous pourrons y revenir au cours du débat - à plus de souplesse dans leur gestion et dans leurs modalités d'action ; la nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001 sur les lois de finances permettra, espérons-le, d'y parvenir.

Pour autant, cela ne doit pas empêcher les membres de ces corps d'exercer des missions de service public, par exemple en position de détachement. Je suis convaincu qu'il faut précisément encourager cette mobilité dans les carrières, y compris avec la fonction publique territoriale : la décentralisation est un mouvement de modification de périmètre de la sphère Etat ; pour autant, la Nation ne doit pas se priver des compétences de haut niveau qu'elle a su recruter et former.

Voilà, je vous remercie pour votre attention, en m'excusant d'avoir été certainement trop long et très incomplet dans cette présentation, mais le sujet est vaste.

*

* *