

■ LES AMIS DE ■
l'École de Paris

<http://www.ecole.org>

**Séminaire
Fonctionnaires**

*organisé grâce au soutien de la:
DGAFP*

et des parrains de l'École de Paris :

Accenture
Air Liquide*
Algoé**
ANRT
AtoFina
Caisse Nationale des Caisses
d'Épargne et de Prévoyance
CEA
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNRS
Cogema
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Centre de Recherche en gestion
de l'École polytechnique
Danone
Deloitte & Touche
DiGITIP
École des mines de Paris
EDF & GDF
Entreprise et Personnel
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
FVA Management
Hermès
IDRH
IdVectoR
Lafarge
Lagardère
Mathématiques Appliquées
PSA Peugeot Citroën
Renault
Saint-Gobain
SNCF
Socomine*
THALES
TotalFinaElf
Usinor

*pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation
**pour le séminaire
Vie des Affaires

(liste au 1^{er} mai 2001)

**LA MOBILITÉ DES FONCTIONNAIRES
ET AGENTS PUBLICS
UN POINT DE VUE SYNDICAL**

par

Pascal RENAUD

Ancien secrétaire général de l'Union des Fédérations CFDT
des fonctions publiques et assimilés

Séance du 24 septembre 1998

Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat

Bref aperçu de la réunion

Les syndicats de fonctionnaires sont souvent présentés comme hostiles à la mobilité, par crainte d'une remise en cause du statut ; or la CFDT en a fait un axe fort lors des grandes réformes statutaires des années 1983-1986. Pascal Renaud montre comment la mobilité peut être un élément de la gestion des ressources humaines à condition d'être bien articulée avec les garanties statutaires et les besoins inhérents à la gestion publique, ce qui doit passer notamment par une déconcentration de la gestion.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restent de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

© École de Paris du management - 94 bd du Montparnasse - 75014 Paris
tel : 01 42 79 40 80 - fax : 01 43 21 56 84 - email : ecopar@paris.ensmp.fr - <http://www.ecole.org>

EXPOSÉ de Pascal RENAUD

Je suis entré dans l'administration du Trésor public en 1970, et j'ai adhéré à la CFDT très rapidement, dès 1971. Jusqu'en 1980, j'ai exercé mes fonctions au sein de la Trésorerie municipale de Poitiers ; de novembre 1980 à mai 1997, j'ai été responsable syndical national à la CFDT, dans un premier temps au syndicat du Trésor, jusqu'en 1982, puis de 1982 à 1985 à la Fédération des finances et des affaires économiques ; de 1985 à 1993, j'ai été secrétaire général adjoint de l'Union des Fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilés, qui regroupe les douze fédérations CFDT de fonctionnaires et assimilés relevant des trois fonctions publiques ; j'en ai été le secrétaire général de 1993 à 1997.

J'ai donc une assez longue expérience de l'activité syndicale, mais je n'ai plus de responsabilités syndicales aujourd'hui, et je ne parle donc pas au nom de la CFDT ; je crois cependant que ce que je dirai reflète assez bien ses positions actuelles.

L'apparition du thème de la mobilité : décentralisation et déconcentration

Jusqu'au début des années 1980, la mobilité n'était pas un thème en soi : il en avait été question à peu près essentiellement à propos des corps issus de l'ENA, au début des années 1960, mais cela ne concernait qu'un petit nombre de personnes.

Ce n'est qu'avec la décentralisation entreprise au début des années 1980 que ce thème de la mobilité est réellement venu à l'ordre du jour : la décentralisation s'est accompagnée d'un transfert de compétences, donc de transferts croisés de services entre l'État et les collectivités territoriales, ce qui posait des problèmes statutaires. La décentralisation s'est, de plus, accompagnée d'une déconcentration des services de l'État, nouvelle source de mobilité. Enfin, à partir de 1982-1983, la refonte du statut général des fonctionnaires en vue de créer les trois fonctions publiques que nous connaissons aujourd'hui a conduit à des réformes statutaires qui touchaient également aux questions de mobilité.

La CFDT : une tradition décentralisatrice

La CFDT a toujours été très favorable au principe de la décentralisation, à condition qu'elle s'accompagne, du côté de l'État, d'une déconcentration de la gestion : il fallait qu'en face des collectivités locales, dont le pouvoir allait être accru, l'État soit présent pour représenter l'intérêt général et pouvoir répondre aux problèmes concrets vécus au jour le jour sur le terrain.

La CFDT a donc apporté son appui aux réformes statutaires qui ont accompagné la décentralisation ; elle a notamment demandé que l'on prévoie une parité entre chacune des trois fonctions publiques afin de ménager des possibilités de mobilité de l'une à l'autre, tout en maintenant la spécificité de chacun des trois volets de la fonction publique. Cette position s'explique par la tradition plutôt girondine de la CFDT ; d'autres organisations syndicales, plus jacobines, comme la CGT ou FO, demandaient la mise en place d'un statut unique des fonctionnaires.

La solution finalement retenue est à mi-chemin de ces deux options : symboliquement, il existe un statut général unique des fonctionnaires, mais les spécificités de chacune des fonctions publiques ont été préservées.

Sur le plan de la déconcentration, la CFDT était favorable à un renforcement du pouvoir des préfets, alors que les autres organisations considéraient qu'un tel dispositif risquait de couper les services déconcentrés de l'État des administrations centrales des ministères. Les mêmes difficultés

se sont présentées par exemple à propos du transfert de compétences en matière d'équipement et de travaux publics, la CGT, qui est majoritaire au sein du ministère de l'Équipement, étant au départ résolument hostile à tout principe de déconcentration en ce domaine.

La CFDT fait ainsi exception, parmi les organisations syndicales, en étant aussi favorable à la décentralisation et à la déconcentration. Cela s'explique probablement par le fait qu'elle est organisée en fédérations professionnelles correspondant approximativement aux grands ministères et rassemblant des syndicats départementaux : l'unité de base d'une fédération CFDT est le syndicat local, alors que la FEN et la FSU, pour prendre le cas de l'Éducation nationale, sont organisées en syndicats nationaux de corps ou de service au sein du ministère, comme la plupart des autres organisations syndicales.

La contrepartie de cette organisation en syndicats locaux est que les positions de la CFDT peuvent varier légèrement d'un secteur à l'autre, puisque chacune des fédérations de la CFDT a pleine capacité pour agir dans le cadre de son champ d'intervention spécifique ; il n'en reste pas moins que la CFDT dans son ensemble montre une grande ouverture aux questions de décentralisation et de déconcentration.

La prépondérance de la mobilité subie

Il faut garder à l'esprit que d'un point de vue syndical, lorsqu'il est question de mobilité, il s'agit essentiellement de la mobilité subie : celle que toute personne qui passe un concours administratif est obligée d'accomplir pour prendre le poste qu'on lui assigne en cas de succès, avant d'entreprendre un parcours de crabe pour rejoindre sa région d'origine.

C'est cette mobilité-là qui est le plus directement vécue par les fonctionnaires, et que l'on peut d'ailleurs considérer comme un échec de l'administration : il devrait être possible de trouver un mode d'organisation de la fonction publique qui permette de ramener cette mobilité originelle à un taux minimal incompressible. La déconcentration des services de l'État, et notamment la déconcentration des concours de recrutement, devraient permettre d'aller dans ce sens.

La mobilité doit être abordée au sein de négociations plus larges

Un autre élément important dans le point de vue syndical sur la mobilité est que celle-ci ne doit pas faire l'objet de négociations particulières, mais plutôt être prise en compte dans des négociations plus larges. La possibilité d'une négociation spécifique sur la mobilité des fonctionnaires a été évoquée à la fin des années 1980 et au début des années 1990, mais n'a finalement pas abouti, ce qui est heureux à mon avis : il est beaucoup plus naturel que les questions de mobilité soient traitées à l'occasion d'autres négociations, portant par exemple sur l'organisation statutaire ou sur la formation.

Mobilité et réforme des statuts et des corps

La négociation du protocole Durafour a ainsi traité de façon indirecte certains problèmes relatifs à la mobilité : la simplification de l'organisation des statuts et des corps est un élément favorable à la mobilité, de même que les mesures facilitant l'accueil des personnels détachés dans les divers corps, ou encore l'ouverture quasi systématique des concours à tous les fonctionnaires. Aujourd'hui, il ne reste pratiquement plus d'obstacles statutaires à la mobilité.

En revanche, ce qui demeure, ce sont des obstacles d'organisation qui ne dépendent pas nécessairement des statuts : la multiplicité des corps et des cadres d'emploi dans la fonction publique de l'État, par exemple, est évidemment un obstacle important à la mobilité. Il serait tout à fait souhaitable, du point de vue de la CFDT, de parvenir à réduire leur nombre de façon significative. C'est ce qui a été fait à La Poste et à France Télécom : avant la réforme de 1990-1992

il y avait plus de cent corps différents à France Télécom, il n'en subsiste plus que quatre ou cinq aujourd'hui.

On observe trop souvent encore une confusion entre statuts, corps et fonctions : le statut et le corps sont des éléments qui concernent la gestion du personnel, mais qui ne définissent nullement les différentes fonctions exercées. Un même corps peut regrouper des fonctions très diverses, qui peuvent tout à fait donner lieu à des modes de recrutement différenciés.

C'est d'ailleurs déjà le cas pour les informaticiens : on recrute à la fois des attachés - généralistes qui maîtrisent des connaissances juridiques, économiques, etc. - et des analystes qui relèvent du même corps et sont gérés selon les mêmes règles statutaires.

Mobilité et système de rémunération

Le système des rémunérations est souvent présenté comme un obstacle à la mobilité ; ce n'est plus vrai pour ce qui est de la rémunération statutaire : le protocole Durafour a rendu très largement paritaires les échelles indiciaires des différents corps et des différents statuts lorsqu'ils correspondent à des fonctions équivalentes.

En revanche, les primes peuvent sensiblement varier d'un ministère à l'autre, ou même à l'intérieur d'un même ministère, ce qui, naturellement, freine la mobilité. Je crois cependant que cet obstacle est souvent surestimé, et que si l'on procédait enfin à la mise à plat générale des primes et indemnités dont il est question depuis plus de quinze ans, on s'apercevrait que ces différences sont assez largement fantasmatiques et ne se situent pas nécessairement là où on les attend le plus.

Par ailleurs, il n'est pas vrai que, dans la perspective d'une mobilité, seule la question des primes et indemnités soit prise en compte par les agents : dans certains cas, des fonctionnaires acceptent que la mobilité se traduise, au moins dans un premier temps, par une perte relative en matière de régime indemnitaire, perte compensée par certains gains, qu'il s'agisse d'un rapprochement géographique ou d'un plus grand intérêt des fonctions exercées.

En revanche, il existe un vrai problème, celui de la NBI (Nouvelle Bonification Indiciaire) : manifestement, les agents qui, à un moment de leur carrière, en ont bénéficié, ont énormément de mal à y renoncer, parce que cela se traduirait par une régression indiciaire qui, psychologiquement, est très difficile à accepter. La NBI a donc incontestablement des effets pervers en matière de mobilité, effets qui n'avaient absolument pas été mesurés lorsqu'elle a été instituée au travers des accords Durafour ; ceci conduira probablement à la remettre en cause dans les années qui viennent.

Mobilité et formation

Depuis 1989, des négociations sont organisées tous les trois ans sur le thème de la formation, du moins dans la fonction publique de l'État, et fournissent à chaque fois l'occasion d'aborder les questions de mobilité.

Il y a une dizaine d'années, on concevait très bien qu'un agent soit muté sans recevoir aucune formation d'adaptation à son nouvel emploi ; aujourd'hui on estime de plus en plus nécessaire que la mobilité fonctionnelle s'accompagne d'une formation, et le dernier accord cadre, signé en 1996, prévoit par exemple l'instauration de congés formation mobilité.

Mobilité et connaissance des emplois

Au moment de la négociation du protocole Durafour, l'accent avait été mis sur la nécessité de mieux connaître les emplois au sein de la fonction publique de l'État, ainsi que les compétences requises

pour occuper ces emplois ; cette démarche devait permettre de mieux adapter les effectifs, les compétences et les emplois, et donc ouvrir des possibilités de mobilité aux fonctionnaires.

Ce travail a été très inégalement mené par les différents ministères. Le ministère de l'Éducation nationale a fait un gros effort de repérage des emplois des personnels ATOS¹, mais il semble que cela n'ait débouché sur rien.

L'action sur le terrain : les CAP

Concrètement, les questions de mobilité sont traitées au cours des Commissions Administratives Paritaires (CAP) ou, moins souvent, des comités techniques paritaires (CTP) ; comme je l'ai rappelé tout à l'heure, c'est généralement à propos de la mobilité subie qu'il en est question. Les élus syndicaux doivent négocier avec l'administration en fonction de règles qui varient selon chaque ministère, pour aboutir à des résultats plus ou moins satisfaisants. Lorsque les règles sont extrêmement rigides, comme dans le cas de l'Éducation nationale, chaque agent n'est plus qu'un chiffre dans un ordinateur, et le chiffre le plus élevé obtient le poste souhaité.

Dans d'autres cas le système conserve davantage de souplesse et permet des adaptations à des réalités humaines aussi bien qu'à des nécessités de service éventuellement.

Le rôle des organisations syndicales est aussi de veiller à l'accueil qui est réservé aux agents en détachement lorsqu'ils prennent leur poste. Force est de constater que dans la plupart des corps de la fonction publique de l'État, l'accueil en détachement dans les grades d'avancement est pratiquement impossible parce qu'il supprime des possibilités d'avancement au sein des corps concernés. Pour y remédier, sans doute faudra-t-il revoir les modalités statutaires d'avancement, d'autant que nous sommes passés insensiblement d'une fonction publique en croissance continue, qui pouvait donc générer assez facilement des possibilités d'avancement, à une fonction publique qui stagne et même régresse dans certains cas ; il faudra bien inventer de nouvelles règles pour l'avancement, et veiller à ce que les mobilités par voie de détachement ne soient pas pénalisées par ces nouvelles règles.

Mobilité et réorganisation administrative : les CTP

Les questions de mobilité sont également abordées à l'occasion des Comités Techniques Paritaires (CTP), qui sont en principe réunis chaque fois qu'une réorganisation administrative est entreprise.

La façon d'associer les organisations syndicales à ces processus est extrêmement variable d'un ministère à l'autre. Certaines administrations craignent la levée de boucliers et remettent au dernier moment la réunion des organismes paritaires. Il me semble que c'est une erreur de leur part, et qu'elles devraient plutôt travailler très en amont avec les organisations syndicales : celles-ci jouent un rôle de médiateur ; elles témoignent des craintes et des appréhensions du personnel, et permettent à l'administration de mieux adapter la réorganisation à cette réalité humaine. Lorsque les organisations syndicales n'ont pas eu leur mot à dire au cours du processus, et qu'on se contente de leur présenter un projet "bouclé", il est naturel que cela suscite de très vives oppositions.

Dans le cadre de ce séminaire, plusieurs cas ont été cités, et notamment celui de la Comptabilité Publique, qui a fait le choix de ne consulter les organisations syndicales qu'une fois que son projet de réorganisation du réseau était finalisé. Aurait-il été si difficile de faire comprendre aux organisations syndicales qu'un réseau qui datait de 1926 avait forcément beaucoup vieilli et devait être revu ? Le fait d'exprimer plus clairement les objectifs de cette réorganisation aurait permis,

¹ Administratif, Technique, Ouvrier, de Service.

même sans susciter une véritable adhésion, une meilleure compréhension du projet, et aurait conduit à une mise en œuvre plus acceptable sur le plan humain.

Un exemple très différent a été apporté avec la démarche suivie par le ministère de l'Équipement, qui a compris que, pour bien conduire la déconcentration, il était nécessaire d'organiser une très large concertation avec les organisations syndicales. Le projet a pu être mené à bien dans un consensus relativement large, et aujourd'hui, aucune organisation syndicale ne voudrait revenir en arrière, même parmi celles qui se sont le plus farouchement opposées à ce projet au début.

Délocalisations : l'hypocrisie des ministères

Une collaboration plus étroite avec les organisations syndicales, très en amont des projets, aurait peut-être permis de mieux conduire les délocalisations qui ont été lancées en 1992, et qui se sont faites dans une certaine hypocrisie : le gouvernement avait demandé aux ministères de faire des propositions, et au lieu d'essayer de déterminer lesquels de leurs services pourraient faire l'objet d'une délocalisation, ils ont généralement préféré désigner des établissements publics qui étaient sous leur tutelle mais ne les concernaient pas directement.

Dans bien des cas, il aurait pourtant été moins difficile sur le plan technique et sur le plan humain de délocaliser certains services administratifs, comme l'a fait France Télécom, par exemple, en déplaçant une partie de ses activités dans les régions les plus fréquemment citées dans les vœux de mobilité de ses agents. Pour prendre un exemple, la délocalisation du CEREQ² (Centre d'Études et de Recherche sur l'Emploi et les Qualifications), qui est généralement considérée comme réussie, a été extrêmement délicate et même risquée : la quasi-totalité des équipes de recherche a dû être renouvelée.

DÉBAT

Rendre possible une mobilité dans l'intérêt du service public

Un intervenant : *Vous avez essentiellement parlé de la mobilité géographique subie du fait des recrutements, ou de la mobilité géographique recherchée par les agents. Mais le type de mobilité sur lequel il me semble que nous avons le moins de solutions actuellement, c'est une mobilité qui serait voulue par l'Administration, dans l'intérêt du service. Le problème est de savoir quel type d'avantage ou de contrepartie proposer à un fonctionnaire qui accepterait ce type de mobilité. Il se trouve par exemple qu'il y a sept ou huit attachés principaux à la préfecture des Hautes-Alpes, et un seul en Seine-Saint-Denis ; comment développer une politique d'administration du territoire plus homogène ? On pourrait adopter la solution retenue par la Comptabilité publique, qui consiste à assortir toute promotion d'une mobilité obligatoire ; mais cela ne répond pas nécessairement aux besoins, et notamment aux besoins de qualité. De plus en plus, les gestionnaires de personnel raisonnent en termes de savoir-faire, et non plus de statut : le fait de savoir piloter un réseau ou animer une relation n'est nullement pris en compte dans le statut. Comment parvenir à une situation où l'on dirait à un agent : vous avez su créer un réseau dans le Jura en matière de développement économique, accepteriez-vous d'aller faire la même chose dans telle autre région ?*

² Philippe Bezes et Yves Lichtenberger, *La délocalisation du CEREQ - Les dessous d'une réussite singulière*, Séminaire *Crises et mutations*, le 28 octobre 1994, *Annales de l'École de Paris du management*, Volume I, page 185.

L'obstacle qu'on rencontre du côté syndical – mais je dois reconnaître que la CFDT est le syndicat le plus ouvert en ce domaine – c'est bien sûr l'obsession de l'égalitarisme, qu'il s'agisse du régime indemnitaire, du régime de la promotion, etc.

La difficulté existe donc des deux côtés : l'Administration, qui a peu réfléchi à ce genre de problème jusqu'ici, se contente de continuer à pratiquer une mobilité "automatique" en se disant que la mobilité, ça peut toujours servir ; elle le fait d'autant plus qu'elle craint de se heurter à une opposition systématique du côté syndical, dès qu'on voudra toucher aux vaches sacrées de l'égalité.

Pascal Renaud : Il est vrai que je considère personnellement comme normal le fait qu'un agent bénéficiant d'une promotion en catégorie A - puisque c'est essentiellement de cela qu'il s'agit - aille "chercher" un poste correspondant à son grade à travers une mobilité fonctionnelle : comment justifier une promotion qui n'entraînerait aucune modification des fonctions exercées ? Il en est de même du passage au principalat, qui représente normalement un seuil fonctionnel et devrait s'accompagner d'une mobilité fonctionnelle, ce qui ne signifie pas nécessairement une mobilité géographique - quoique dans l'exemple que vous citez, je comprends qu'on puisse avoir envie d'envoyer des principaux des Hautes-Alpes vers la Seine-Saint-Denis.

Le problème est d'établir des règles claires dès le départ : la mobilité obligatoire qui s'applique à la Comptabilité publique ne fonctionne bien que parce que les agents savent, dès le départ, à quelles conditions ils pourront bénéficier d'une promotion. Si cette règle n'est pas dite et si on a le sentiment qu'on peut gagner davantage tout en faisant la même chose, pourquoi s'en priver ?

Définir les compétences requises pour chaque emploi

Pour clarifier les règles, il faudrait d'ailleurs commencer par remédier à la totale confusion qui règne en matière de compétences requises pour exercer tel ou tel emploi. Je trouve parfaitement scandaleux, par exemple, que dans l'Éducation nationale, lorsqu'il arrive qu'un intendant de collège ou de lycée quitte son poste en cours d'année, on confie celui-ci, lorsqu'on ne trouve pas de meilleur candidat, à un agent de catégorie B ou C (un secrétaire d'administration scolaire ou universitaire, ou même carrément un adjoint administratif), ou, au contraire, à un conseiller d'administration scolaire ou universitaire, et que cette situation perdure pendant plusieurs années. Ce type d'affectation révèle une très mauvaise gestion de l'emploi public, mais surtout, si tout le monde est censé être capable de faire n'importe quoi, comment gérer la mobilité ?

Les syndicats au service de l'Administration ?

Int. : *J'ai le sentiment d'assister à une bataille où les rôles sont mélangés, où le front devient douteux, où l'on ne sait plus exactement qui vise qui : pour moi, la tâche d'un syndicat, c'est de défendre les bons prolétaires contre les méchants patrons, ou, comme ici, les bons fonctionnaires de base contre les méchants énarques ; or vous avez résolument un langage d'homme d'État, vous parlez du bon fonctionnement de l'Administration, de l'efficacité du service, etc. !*

P. R. : Comme je l'ai dit en commençant, je ne représente pas les syndicats, mais je parle en tant qu'ancien responsable de la CFDT, et donc à partir d'une approche spécifique dans le paysage syndical. Cela dit, il est vrai que, très généralement, les syndicats de fonctionnaires se caractérisent par un attachement profond au service public, et donc par une prise en compte des réalités de son fonctionnement. Bien entendu, le premier service attendu de la part de quelqu'un qui se syndique est d'ordre individuel, et c'est bien pour répondre à des problèmes individuels que l'organisation syndicale doit agir. Mais ceci étant, l'organisation syndicale peut aussi avoir un point de vue plus global qu'elle défend en fonction de ses options idéologiques.

Dans bien des cas, les deux types de préoccupations vont d'ailleurs de pair. Il est clair, par exemple, que la confusion totale qui règne dans la définition des compétences requises pour exercer les différents emplois est préjudiciable au bon fonctionnement du service public ; mais elle est également désastreuse pour les agents eux-mêmes : si l'on considère que ce qui est fait aujourd'hui par un attaché peut l'être demain par un attaché principal ou par un adjoint administratif, cela signifie que l'emploi en question ne vaut rien, puisque tout le monde peut l'exercer. Il est parfaitement normal, d'un point de vue syndical, de s'élever contre ce type de pratiques.

Int. : *Mais n'y a-t-il pas contradiction dans vos propos, entre le fait de dénoncer l'hypocrisie de ceux qui ont préféré délocaliser des établissements publics plutôt que leurs propres services, et le fait que dans votre syndicat vous regroupez à la fois des agents de base et des personnels d'encadrement, les employeurs et les employés ? Un chef de service qui fait partie d'une organisation syndicale a généralement tendance à présenter son action comme la défense de l'intérêt de son service, à dire qu'il est hors de question de réduire le nombre d'agents, etc.*

P. R. : C'est vrai que la CFDT a vocation à syndiquer tous les fonctionnaires, quel que soit leur niveau dans la fonction publique. Mais, d'une part, le poids des personnels d'encadrement est très relatif par rapport à celui des personnels d'exécution, de maîtrise ou d'encadrement moyen ; d'autre part, il ne faut pas confondre l'organisation syndicale avec l'Administration : ce n'est pas une administration parallèle, et elle a des fins qui restent malgré tout différentes de celles de l'Administration. Enfin, la hiérarchie qui prévaut à l'intérieur de l'organisation syndicale n'a rien à voir avec celle qui existe dans l'Administration.

Quant aux délocalisations, la CFDT en a dès le départ approuvé le principe, pour des raisons d'aménagement du territoire ; mais cela ne signifie pas qu'elle n'a rien à dire sur la façon dont ces délocalisations ont été conduites, et qui parfois allait à l'encontre de l'objectif lui-même, parce qu'on a souvent délocalisé de petites unités qui s'y prêtaient assez mal.

Comment remédier aux effets pervers de la NBI³ ?

Int. : *Je pense, comme vous, que la NBI est un frein très important à la mobilité, mais comment en sortir ? Serait-ce en l'octroyant à tout le monde ? Il y a quelques jours, j'ai participé à une réunion avec une intersyndicale de l'AP-HP qui demandait purement et simplement l'extension de la NBI à tous les postes. Cette solution serait désastreuse pour les finances publiques ; mais si on retire la NBI à ceux qui en bénéficient, on mettra le feu aux poudres dans les trois fonctions publiques !*

P. R. : Je n'ai pas de solution miracle à ce problème, mais il est probable qu'il vaut mieux tendre à une extinction de la NBI plutôt qu'à sa généralisation. Pour ce qui est des techniques d'extinction, il en existe de nombreuses. Dans des cas un peu difficiles, on résout souvent un problème par un autre problème ; j'ai évoqué tout à l'heure la question de la mise à plat des primes et indemnités perçues dans les différents ministères : ce pourrait être l'occasion de revoir le principe de la NBI. On peut aussi décider que la NBI sera perçue par l'agent tant qu'il conservera son poste, qu'il la perdra en quittant celui-ci, et que l'agent qui le remplacera ne percevra plus la NBI dans la mesure où elle sera en voie d'extinction.

Int. : *Est-ce que les syndicats n'ont pas leur part de responsabilité dans cette affaire, c'est-à-dire dans l'absence de vision globale qui a caractérisé l'établissement de la NBI ?*

³ Nouvelle Bonification Indiciaire.

P. R. : En tant que représentant syndical ayant participé aux négociations du protocole Durafour, j'ai plutôt tendance à considérer que c'est l'Administration qui a manqué de lucidité en la matière, et que ce sont souvent les organisations syndicales qui ont fait en sorte que certains sujets, que l'Administration ne savait pas et ne voulait pas traiter, soient malgré tout abordés. Je suis profondément convaincu que les organisations syndicales, grâce à leur structure plus souple et à une circulation plus efficace de l'information, ont une bien meilleure vision de la réalité globale de l'administration que l'Administration elle-même.

Ce sont elles qui ont eu, par exemple, le souci de définir le plus précisément possible le contenu de la NBI ainsi que ses conditions d'attribution (la technicité ou les responsabilités particulières liées à un poste), alors que l'Administration faisait preuve d'assez peu de rigueur en ce domaine. Il ne faut pas rendre les organisations syndicales responsables de l'arrosage géographique auquel l'Administration s'est ensuite souvent livrée, en dépit des règles d'attribution qui avaient été définies. Enfin, à partir du moment où l'Administration avait décidé de consacrer 1,2 milliards de francs à la NBI pour les seuls fonctionnaires de l'État, ce n'était tout de même pas le rôle des organisations syndicales de refuser cette manne !

Faut-il mettre en place une gestion personnalisée des ressources humaines ?

Int. : *Au cours d'autres séances de ce séminaire, il a souvent été question des avantages d'une gestion personnalisée des ressources humaines ; qu'en pensez-vous ?*

P. R. : Je crois qu'il serait utopique d'envisager une gestion personnalisée pour tous les fonctionnaires ; il faut différencier selon les niveaux de responsabilité. Est-il bien raisonnable que l'Administration continue à passer un temps fou à faire de la notation et à calculer des avantages d'ancienneté au sein des corps de catégorie C ? Le gain paraît faible par rapport aux résultats que l'on pourrait obtenir en consacrant plus de temps et d'efforts à la gestion des catégories d'encadrement.

En revanche, il serait souhaitable de déconcentrer la gestion du personnel de certains corps : la DGI⁴ (Direction Générale des Impôts) gère par exemple au niveau national ses quarante mille emplois d'agents de catégorie C, ce qui se traduit par le fait que la CAP du corps concerné se réunit six mois par an...

La mobilité inter-fonctions publiques

Int. : *Vous avez parlé essentiellement de la mobilité à l'intérieur de la fonction publique d'État ; quelle est votre position sur la mobilité inter-fonctions publiques ?*

P. R. : La CFDT a veillé, au moment de la préparation des lois de 1983-1986, à ce que soient introduits des éléments rendant possible cette mobilité d'une fonction à l'autre, notamment la notion de comparabilité des emplois ou la levée de certains obstacles statutaires à la mobilité ; mais ces éléments ont été partiellement remis en cause par la loi Galand de 1987. La CFDT a également demandé une réduction du nombre des corps et des statuts, notamment au cours de la mise en œuvre du protocole Durafour.

Je sais qu'au cours d'un exposé antérieur⁵ Marine Dorne-Corraze a préconisé la re-création de la commission mixte paritaire entre conseils supérieurs des différentes fonctions publiques pour gérer cette question, mais je ne suis pas sûr que ce soit le bon niveau pour aborder ce type de problèmes : il y aurait de fortes chances pour que ce soit un lieu de vagues débats sans véritable finalisation, notamment parce que les trois conseils supérieurs ont des histoires, des cultures et des compositions très différentes.

Il me semblerait plus opportun de faire en sorte que les questions de mobilité soient abordées de manière systématique dans la gestion quotidienne de l'emploi, à l'occasion de négociations sur la formation, par exemple. Bien sûr, cela n'interdit pas de créer un observatoire sur la mobilité, mais

l'instauration d'une structure nationale chargée de ce dossier ne me paraît pas de nature à pouvoir changer grand-chose concrètement.

C'est un peu comme les comités d'hygiène et de sécurité : chacun sait que ce n'est pas parce qu'il existe un tel comité que les problèmes sont résolus ; l'important, c'est que les questions d'hygiène et de sécurité soient prises en compte dans toutes les décisions, au quotidien.

Présentation de l'orateur :

Pascal Renaud : inspecteur du Trésor public mis à disposition de la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique. Il a été secrétaire général adjoint puis secrétaire général de l'Union des Fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilés entre 1985 et 1997.

Diffusion novembre 1998

⁴ Direction Générale des Impôts.

⁵ Marine Dorne-Corraze, *La mobilité dans la Fonction Publique Territoriale*, séminaire *Fonctionnaires* du 30 avril 1998, École de Paris du management.