

SECTEUR PUBLIC, SECTEUR PRIVÉ : SIMILARITÉS ET DIFFÉRENCES DANS LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Robert HOLCMAN

*Docteur en sciences de gestion, chargé de mission au Conservatoire national
des arts et métiers ¹*

La lourdeur et l'inertie induites par les statuts des fonctions publiques sont souvent avancées par de nombreux gestionnaires des ressources humaines du secteur public comme autant d'éléments d'explication à la difficulté d'introduire une plus grande réactivité des personnels à l'activité de leur service, et d'ajuster plus étroitement le profil professionnel des fonctionnaires aux évolutions du service public. Les solutions proposées, ou mises en œuvre, portent prioritairement sur cet aspect de la question, soit en suggérant de modifier les fondements juridiques de l'emploi des fonctionnaires, soit en recourant, parfois de manière massive, à des personnels non statutaires.

Or non seulement les services de gestion des ressources humaines des structures publiques sont fréquemment peu familiarisés avec le code du travail, mais de surcroît les rigidités décrites ne relèvent pas, ou pas prioritairement, d'un corpus de règles qu'il faudrait amender, mais bien de façons d'agir dont il faudrait tenir compte dans la manière de diriger et d'encadrer les agents publics.

Observer comparativement les ressources humaines dans le secteur public et dans le secteur privé, revient à distinguer l'organisation de la gestion. S'il existe des différences manifestes s'agissant de l'organisation des ressources humaines, en revanche leur gestion dans les deux secteurs sont beaucoup plus proches : ce sont davantage les particularités culturelles des fonctions publiques, formées par l'histoire, qui forment des éléments pertinents d'interprétation des comportements.

DES DIFFÉRENCES CERTAINES EN TERMES D'ORGANISATION

Les différences principales dans l'organisation des ressources humaines dans les secteurs public et privé portent sur les fondements du lien de subordination, sur les modalités de recrutement et sur les conditions de rémunération.

1. robert.holcman@cnam.fr

Les bases du lien de subordination

Quatre lois forment les quatre titres régissant les statuts des fonctionnaires publics : le titre I définit de façon globale les « Droits et obligations des fonctionnaires » ; les trois autres titres définissent plus précisément les règles applicables aux personnels titulaires de la fonction publique d'État (titre II), de la fonction publique territoriale (titre III) et de la fonction publique hospitalière (titre IV). Cette situation statutaire prescrit que les fonctionnaires, classés en catégories (A, B ou C) suivant leur niveau de recrutement, appartiennent à des corps qui comprennent eux-mêmes plusieurs grades, chaque grade étant à son tour divisé en échelons. L'évolution d'un échelon à l'autre, puis d'un grade à l'autre, ressortit en grande partie (bien que pas totalement) à l'ancienneté ; le passage d'un corps à l'autre se faisant, en grande partie aussi (bien que pas totalement non plus) par la voie du concours de recrutement. Cette mécanique statutaire concerne le grade du fonctionnaire, qui n'emporte pas nécessairement un type d'emploi : la gestion des fonctions publiques en France est en effet fondée sur la séparation du grade et de l'emploi. Dit autrement, au sein d'un même corps, deux fonctionnaires d'un même grade n'exercent pas nécessairement la même fonction.

Dans le secteur privé, les sources du droit du travail ressortissent au premier chef au contrat. Quand bien même le droit du travail doit respecter certaines normes externes (Constitution, traités ratifiés, lois...²), le fondement essentiel du droit du travail est la volonté des parties – qu'elle s'exprime dans le rapport entre l'employeur et le salarié ou bien par une délégation collective : accord national interprofessionnel, convention nationale de branche, convention d'entreprise ou d'établissement.

Les modalités de recrutement

Le concours – quelles que soient ses modalités (sur épreuve, sur titre, interne, externe...) – est la norme de recrutement dans la fonction publique, norme inspirée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui prescrit que : « Tous les citoyens, étant égaux à ses yeux [la loi], sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ». Ce mode de recrutement s'inscrit en rupture avec les charges héréditaires ou cessibles en vigueur sous l'Ancien régime, quand bien même une part importante de pouvoir discrétionnaire de nomination³, héritage de l'Ancien régime, continue de subsister. C'est aussi un moyen d'éviter le favoritisme. F. X. Devetter rappelle que : « Avant la généralisation du concours, le recrutement dans la fonction publique est resté durablement marqué par le népotisme et le clientélisme »⁴. Ce n'est pas le seul, d'autres systèmes ont été utilisés par le passé (ou le sont encore ailleurs) : l'élection, le tirage au sort, la cooptation.

La règle du concours répond, par ailleurs, à l'exigence d'anonymat, fondement des fonctions publiques : un fonctionnaire est une personne qui tient une fonction, c'est en raison de ses compétences et de ses capacités que cette personne est recrutée, non suivant son nom, son rang, sa richesse, sa famille ou son réseau. À l'aune de ces critères, le

2. Ray (Jean-Emmanuel), *Droit du travail, droit vivant*, Éditions Liaisons, Paris, 2006.

3. Politique, avec les nominations en conseil des ministres, ou bien réglementaire et législatif avec le « tour extérieur » qui permet de faire entrer dans un corps de la fonction publique une part de personnels non recrutés par concours.

4. Devetter (François Xavier), « Le temps de travail des agents publics : un régime temporel spécifique ? », *Politiques et management public*, vol. 22, n° 1, mars 2004, pp. 47-69, spec. p. 49.

concours fait figure d'instrument privilégié de sélection fondé sur l'évaluation de la compétence du candidat.

Si le recrutement dans le secteur privé répond à un certain nombre d'exigences – non-discrimination, pertinence des informations demandées⁵, loyauté à l'égard du candidat, obligation d'une formalisation écrite du recrutement – l'employeur demeure libre d'employer qui il entend. Dans une décision de 1988, le Conseil constitutionnel a reconnu à l'employeur la liberté de choisir ses collaborateurs⁶. Cette liberté répond aux objectifs de l'entreprise, fondamentalement différents de ceux de la fonction publique. Cette dernière est au service de l'intérêt général, alors que l'objectif de l'entreprise est – pour reprendre une terminologie économique – une structure qui agrège des facteurs de production pour en tirer un rendement maximal. Le libre choix de recrutement est donc le corollaire de la raison d'être de l'entreprise.

La rémunération

La rémunération d'un fonctionnaire est déterminée par son indice, c'est-à-dire un montant de points déterminé par le corps auquel il appartient, et par son ancienneté au sein de son corps. La valeur du point⁷ est commune à l'ensemble des fonctions publiques : du haut fonctionnaire au jardinier territorial, de l'adjoint administratif au directeur d'administration centrale, la différence s'établit par le nombre de points afférent à chaque étape de progression au sein de chaque corps. Les primes, qui complètent le traitement et sont censées introduire un élément de variabilité en fonction des performances individuelles, sont en fait également gouvernées par le système de l'indice. Ce système de rémunération est dicté par les fondements de la fonction publique : l'égalité à situation identique et la prévention de tout favoritisme répondent au souci constant d'impersonnalité qui caractérise les carrières sous statut.

Dans le secteur privé, c'est la liberté qui prévaut. Dans une décision de 1963, le Conseil constitutionnel a rappelé que la fixation de la rémunération d'un salarié relève du contrat passé avec son employeur⁸. Cette liberté est toutefois encadrée par des planchers conventionnels ou national (le Smic), ainsi que par l'interdiction de toute pratique discriminatoire (à travail et conditions de travail identiques, le salaire doit être le même). Là encore, la différence est fondamentale entre les deux systèmes : le système public s'arqueboute sur l'impersonnalité au bénéfice de l'identification des fonctions ; dans le secteur privé, au contraire, tout est fait pour encourager le recrutement et la promotion des plus productifs.

DE NOMBREUSES SIMILARITÉS EN TERMES DE GESTION

Pourtant, une fois dépassées les questions de terminologie, des points communs et de nombreuses similarités apparaissent entre les secteurs public et privé, dès lors que les structures sont mises en regard à taille comparable. Quel sens donner et quel intérêt trouver,

5. Le groupe sanguin d'un candidat, son comportement sexuel, ses affiliations, son génome, *etc.* ne répondent pas à cette exigence.

6. Cons. cons., décision n° 88-244 DC, 20 juillet 1988 (Loi portant amnistie) : « ... l'employeur qui, responsable de l'entreprise, doit pouvoir, en conséquence, choisir ses collaborateurs ».

7. Actuellement de 53,9795 euros annuel par point.

8. Cons. cons., décision n° 63-5 FNR, 11 juin 1963 : « ... la fixation des rémunérations salariales ainsi que leurs accessoires de toute nature relève des contrats librement passés entre employeurs et salariés ».

en effet, à la comparaison d'une entreprise artisanale de quelques salariés avec une direction d'administration centrale ? Il est en revanche pertinent de rapprocher la gestion – des ressources humaines entre une entreprise employant plusieurs milliers de personnes et une structure administrative de même proportion. Si les modalités de recrutement dans les secteurs public et privé sont différentes – les similarités apparaissent plus clairement dès lors qu'il s'agit de gérer les personnels en place, ou de s'en séparer. Il en est ainsi du poids de la gestion paritaire, du déroulement et de la fin des carrières, et du pouvoir disciplinaire.

Paritarisme et séquençage des carrières

Les organes paritaires ne sont pas l'apanage du secteur public : le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail est commun aux deux secteurs, et le comité technique paritaire dans le secteur public (ou d'établissement suivant la fonction publique) trouve son équivalent dans le comité d'entreprise.

Dans les fonctions publiques, le comité technique paritaire doit être obligatoirement consulté quant aux sujets concernant : l'organisation et le fonctionnement des services ; les conditions de travail ; les règles statutaires ; les critères de répartition des primes ; les orientations et les moyens du service... Dans la fonction publique de l'État, ils sont compétents en matière d'évolution des effectifs et qualifications. Dans la fonction publique hospitalière, ils le sont s'agissant des budgets et des comptes, ainsi que concernant le plan stratégique de l'établissement. Dans le secteur privé, le comité d'entreprise est obligatoire dans les structures de plus de cinquante salariés. Outre le monopole de la gestion des activités sociales et culturelles, il a des attributions professionnelles très comparables à celles du comité technique paritaire : modification de la durée du travail ou de son organisation ; introduction de nouvelles technologies ; modification du règlement intérieur ; mise en œuvre et modification du traitement automatisé de la gestion du personnel ; moyens ou techniques permettant un contrôle de l'activité des salariés ; licenciement des représentants élus du personnel, *etc.* Dans les entreprises de plus de mille salariés, une commission économique est créée au sein du comité d'entreprise, afin de suivre la situation économique de l'entreprise.

En termes de gestion du personnel, la grande différence entre les secteurs public et privé porte sur les commissions administratives paritaires, compétentes pour émettre des avis quant aux carrières des agents sous statut, et se réunissant en conseil de discipline en cas de demande de sanction. La commission administrative paritaire est consultée sur l'ensemble des questions intéressant la carrière des fonctionnaires : position (mutation, détachement, mise à disposition, disponibilité), carrière (avancement, passage d'échelon, promotion par liste d'aptitude, titularisation, refus de titularisation) et sanctions disciplinaires. En pratique, cette commission tient un rôle davantage décisionnel que consultatif : ses avis sont dans leur immense majorité suivis d'effets.

Il est à noter que la représentativité syndicale est plus rigide dans le secteur privé que dans le secteur public. Dans le privé, la représentativité des cinq grandes centrales syndicales (CGT, CFDT, CGT-FO, CFTC, CFE-CGC) fait l'objet, depuis 1968, d'une « présomption irréfragable », pour reprendre le terme juridique consacré. Dit autrement, cela signifie que tous les autres syndicats doivent apporter la preuve de leur légitimité à représenter les salariés, ce dont sont dispensées ces cinq grandes centrales. Dans le secteur public, il en va tout autrement : aucune présomption de représentativité n'est accordée. Chaque organisation syndicale doit en faire la démonstration *via* sa présence au sein des conseils supérieurs des trois fonctions publiques, ainsi que par un résultat plancher aux élections des représentants du personnel.

Par ailleurs, la hiérarchisation des métiers, des fonctions et des emplois n'est pas davantage une spécificité de la fonction publique. Si la notion de corps n'a pas d'équivalent *stricto sensu* dans le secteur privé, en revanche, grades, indices et échelons trouvent leur pendant dans les échelles et les indices arrêtés par les conventions collectives de branche, quand bien même cette classification s'exprime par d'autres termes, notamment celui de coefficient hiérarchique. Ce coefficient est attribué au salarié, suivant les cas, en fonction de sa qualification professionnelle, de sa formation, de son diplôme, du poste occupé. Chaque convention collective a sa propre grille de classification regroupant les coefficients hiérarchiques et les critères y correspondant. Le coefficient renvoie à un salaire minimum qui doit être respecté par l'employeur. On retrouve ici la même logique qui prévaut dans la fonction publique : la hiérarchisation du personnel de la structure de travail en fonction du niveau de qualification et de l'ancienneté.

Fin de collaboration et pouvoir disciplinaire

La rigidité de la gestion des personnels sous statut est souvent opposée à la plus grande liberté dont disposeraient les gestionnaires de personnels sous contrat privé, en particulier quand la nécessité apparaît de ne pas poursuivre la collaboration avec un agent. La preuve fréquemment avancée est la tentation sans cesse accrue de recourir à des personnels non titulaires dans la fonction publique, tout particulièrement sur des postes à durée limitée ou nécessitant une technicité à évolution rapide. Or la souplesse imaginée du secteur privé par rapport au secteur public relève davantage de contextes culturels différents que d'une plus grande facilité à se séparer d'un collaborateur.

Que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé, la collaboration entre un employeur et un employé peut prendre fin selon trois formes : la fin de contrat ou de carrière, la démission⁹ ou le licenciement. Le départ à la retraite, la fin de contrat (les contrats à durée déterminée ne sont pas l'apanage du secteur privé : la fonction publique peut y recourir, et ne se prive pas de le faire), la démission, sont des situations sensiblement comparables en termes de gestion du personnel dans les deux secteurs¹⁰. La césure entre les deux systèmes se constate davantage dans les procédures mêmes de licenciement.

On écartera de l'analyse le licenciement pour motif économique, cette notion n'ayant pas d'équivalent dans le système public. Ce qui s'en rapprocherait le plus est la loi de dégageant des cadres : bien qu'une loi simple suffise pour « licencier » des fonctionnaires¹¹, l'application exceptionnelle (et difficilement envisageable politiquement) d'une telle mesure ne justifie pas des développements particuliers. La comparaison entre les secteurs public et privé doit donc se faire sur la base du licenciement pour motif personnel (droit du travail) et du licenciement pour insuffisance professionnelle (statuts des fonctions publiques).

Le contrat à durée déterminée ne donne pas aux responsables des ressources humaines dans l'entreprise davantage de souplesse que n'en disposent les gestionnaires de personnels sous statut. Tant le droit du travail que les statuts de la fonction publique distinguent le licenciement pour faute du licenciement sans faute. S'agissant de ce dernier, le constat

9. On comprend dans ce terme les formes conventionnelles et transactionnelles de résiliation du contrat dans le secteur privé ; la résiliation pour cas de force majeure n'est pas prise en compte.

10. Formellement, la démission doit être acceptée dans la fonction publique ; en pratique, cela ne change pas grand chose.

11. Dans la fonction publique hospitalière, le licenciement pour suppression d'emploi existe sans nécessité de loi spéciale.

d'une insuffisance professionnelle ou d'une impossibilité de travailler en raison d'une longue maladie conduisent à un licenciement, et ce dans le secteur privé comme dans le secteur public.

En ce qui concerne le licenciement pour faute, le droit du travail prescrit que pour licencier un salarié, il faut une cause « réelle et sérieuse » et établit à cette fin une hiérarchie dans la lourdeur des fautes commises. Il en est également ainsi dans le secteur public où les sanctions sont réunies en trois ou quatre groupes, suivant la fonction publique. Le recours à telle ou telle sanction doit être justifiée par une faute, et il doit y avoir une proportionnalité entre la gravité de la faute et la lourdeur de la sanction.

Dans le secteur privé, seule une faute constituant une cause réelle et sérieuse, une faute grave, une faute lourde, ou bien une répétition de fautes légères, peuvent entraîner un licenciement. Dans le secteur public, le régime disciplinaire est comparable : la catégorisation des fautes varie selon la fonction publique, mais le principe demeure que seules les fautes les plus graves peuvent donner lieu à une mise à la retraite ou une révocation d'office. Notons que des fautes moins lourdes peuvent toutefois entraîner des sanctions allant jusqu'à des exclusions temporaires de plusieurs années. On peut même ajouter que le gestionnaire de personnel sous statut dispose spécifiquement d'une arme redoutable : l'abandon de poste est, en effet, un moyen de licenciement utilisable et actif dans les fonctions publiques qui, de surcroît, ne nécessite pas le passage en conseil de discipline.

Le pouvoir disciplinaire est donc tout aussi difficile à mettre en œuvre dans le secteur privé que dans le secteur public. La procédure est apparemment plus formelle dans le secteur public, avec le passage devant le conseil de discipline et la nécessité d'un accord entre partie employé et partie employeur pour qu'une sanction soit infligée. Dans les faits, à l'instar de ce qui se passe dans le secteur privé, où la sanction est directement décidée par l'employeur, en cas de non accord au sein du conseil de discipline, l'autorité de nomination conserve la faculté d'infliger la sanction qui lui semble correspondre à la faute.

Dans le secteur public comme dans le secteur privé, un contrôle juridictionnel de la sanction intervient en cas de contestation de cette dernière : devant la juridiction administrative dans le secteur public, devant le tribunal des prud'hommes dans le secteur privé. La différence principale dans la procédure disciplinaire entre les deux secteurs est que dans le public l'appréciation paritaire de la sanction est internalisée et s'exerce *a priori*, alors que dans le secteur privé, le paritarisme est externalisé et s'exerce *a posteriori* : devant les tribunaux des prud'hommes en cas de contestation de la sanction.

Cela ne signifie pas pour autant que l'exercice du pouvoir disciplinaire soit moins risqué pour l'employeur privé que pour l'employeur public : dans les deux cas, une sanction injustifiée conduit à la réparation, voire à l'annulation, des conséquences de cette dernière. Surtout, quel que soit le secteur d'activité, l'annulation d'une sanction produit un puissant effet contre-productif, aussi bien s'agissant du caractère dissuasif de la sanction que de la légitimité du titulaire du pouvoir disciplinaire.

DE VÉRITABLES DIFFÉRENCES CULTURELLES

En réalité, c'est davantage dans le domaine de la gestion des ressources humaines que de leur organisation que les différences sont marquées entre secteur public et secteur privé. Ce sont moins des dispositions législatives et réglementaires qui particularisent la gestion des ressources humaines dans le secteur public que des spécificités culturelles : l'aspiration à l'impersonnalité ; le rapport au temps ; l'aversion pour la confrontation ; les rapports de pouvoir et de dissuasion entre donneur d'ordre et receveur de l'ordre.

L'aspiration à l'impersonnalité

L'aspiration à l'impersonnalité dans la fonction publique est consubstantielle à la bureaucratie, terme pris ici dans son acception sociologique. L'émergence de l'organisation bureaucratique est contemporaine du début du règne de la loi dans les sociétés modernes. La fin de l'Ancien régime a correspondu non seulement à la naissance des parlements chargés de voter les lois, normes impersonnelles applicables à tous, mais aussi à la disparition des charges héréditaires ou cessibles. Au gouvernement par la loi devait répondre un corps de servants dont la seule distinction est la fonction – d'où leur nom, les fonctionnaires. Ainsi que le rappelle J. F. Kesler, « un commerçant peut léguer à son fils son magasin, un industriel son usine, un agriculteur sa ferme ; un fonctionnaire, qu'il soit facteur ou préfet, ne peut léguer son emploi »¹². C'est là une constatation récente, ainsi que le rappelle M. Pinet, « au XVI^e siècle, la fonction publique est généralement attribuée au plus offrant : à celui qui peut l'acheter, à celui qui la reçoit en héritage, à celui qui est assez habile pour se la faire donner »¹³.

La bureaucratie est donc une structure impersonnelle dédiée à l'application de normes impersonnelles. Napoléon déclarait : « Je veux surtout une corporation qui n'ait d'autre ambition que celle d'être utile et d'autre intérêt que l'intérêt public ». Pour ce faire, les fonctionnaires doivent être recrutés et employés en fonction de leur stricte et exclusive compétence. C'est ce qui fonde la rédaction de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (voir ci-dessus) et la création d'une École nationale d'administration... en 1848.

C'est là le cheminement social décrit par M. Weber, le passage d'une domination charismatique (fondée sur les qualités extraordinaire du chef), traditionnelle (dont la légitimité s'appuie sur le caractère sacré de dispositions transmises par le temps et sur les pouvoirs du chef) à une domination bureaucratique : « ... les membres du groupement, en obéissant au détenteur du pouvoir, obéissent pas à sa personne mais à des règlements impersonnels ; par conséquent, ils ne sont tenus de lui obéir que dans les limites de la compétence objective, rationnellement délimitée, que lesdits règlements fixent »¹⁴. L'existence d'une fonction publique anonyme et spécialisée est donc le corollaire d'une société d'hommes libres et égaux. Comme le rappelle L. Rouban, « le service public s'érige en norme culturelle à mesure que les fonctionnaires prennent conscience de leur compétence professionnelle »¹⁵.

Cette caractéristique fondatrice du corps des fonctionnaires a dérivé vers une critique à l'encontre de leur comportement, comme si le fait d'être fonctionnaire induisait un manque d'originalité personnelle, une aspiration à ne pas se distinguer des autres individus, le fonctionnaire devenant une personne, un individu qui ne se différencie pas de ses semblables. Bien évidemment, il n'en est rien. L'aspiration à l'impersonnalité n'emporte pas de déterminisme quant à la personnalité des fonctionnaires, à leur compétence professionnelle, leurs aptitudes personnelles. C'est en revanche un élément à prendre en compte dans l'exercice de leur encadrement. L'exemple type de cette aspiration à l'impersonnalité est la tentative, vaine, de l'administration des postes d'identifier les agents préposés aux guichets. Cette mesure, simple et sans conséquences, a soulevé une profonde

12. Kesler (Jean-François), *Sociologie des fonctionnaires*, Presses universitaires de France, Paris, 1980, p. 65.

13. Pinet (Marcel) dir., *Histoire de la fonction publique en France*, Nouvelle librairie de France, Paris, 1993, p. 18.

14. Weber (Max), *Économie et société. I. Les catégories de la sociologie*, Plon, Paris, 1995, p. 291.

15. Rouban (Luc), *La fonction publique*, La Découverte, Paris, 2004, p. 19.

indignation chez les employés de la poste et parmi leurs représentants élus. Cela n'a pas empêché la poste d'évoluer profondément, et de faire évoluer tout aussi profondément le travail de ses employés.

Ce n'est pas l'anonymat qui provoque une distanciation par rapport à la prise de responsabilité chez les fonctionnaires : l'anonymat est l'expression publique de l'absence d'implication de la sphère personnelle du fonctionnaire dans son travail. Ce n'est pas à lui, en tant que personne, qu'on a affaire, mais à l'État, producteur de normes impersonnelles. Cela ne signifie pas que le fonctionnaire soit irresponsable ; suivant les termes de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Toute la question contenue dans la formulation de cet article porte sur le lien entre responsabilité et identité. Le fonctionnaire n'est pas responsable en tant que personne privée, il l'est en tant que servent qui n'aurait pas accompli son devoir en fonction de ce qui était attendu de lui, cette différenciation a suscité une abondante jurisprudence de la juridiction administrative tendant à substituer la responsabilité de l'État à celle du fonctionnaire, y compris quand la responsabilité personnelle de ce dernier est engagée.

Le lien distendu entre responsabilité et identification n'est pas propre au service public. Dans le secteur privé, la société anonyme est une société commerciale par actions, qui n'est désignée par le nom d'aucun de ses associés et dans laquelle la responsabilité de chacun des actionnaires est limitée au montant des actions qu'il détient. Mais dans le service public, ce lien doit être pris en compte par les gestionnaires de personnels, pas ceux qui gèrent leur carrière mais ceux qui les encadrent dans l'accomplissement de leur mission. Ainsi, la délégation de responsabilité est-elle plus compliquée à mettre en œuvre dans la fonction publique, non pas que les fonctionnaires seraient par nature, par formation ou par imprégnation culturelle, plus réticents à prendre des responsabilités et/ou des initiatives, mais la personnalisation induite par la délégation entre en contradiction avec un des fondements des corps administratifs. Servants anonymes de normes impersonnelles, les fonctionnaires sont peu enclins à se mettre en avant, à « nominaliser » leur travail. Encadrer efficacement des personnels sous statut implique de prendre en compte cette dimension culturelle.

Le rapport au temps

Ainsi que le rappelle G. Pronovost, il y a plusieurs « conceptions sociales du temps » ; à ce titre, le rapport au temps est radicalement différent entre les secteurs public et privé¹⁶. Dans le public, la durée de la carrière est celle de la vie professionnelle de l'agent : le temps du public est le temps long de la bureaucratie, chargée de la stabilité et de la continuité des normes. Dans le privé, c'est le temps court et la réactivité du marché qui priment, le lien sans cesse renforcé entre activité et contrat.

Comme le souligne G. Gasparini, « l'attention au temps quantitatif, la mesure précise du temps, l'adoption d'un cadre temporel rigide et collectif pour l'accomplissement du travail : telles sont certaines caractéristiques de fond qui encadrent le développement du processus d'industrialisation, au milieu de conflits et d'oppositions »¹⁷. La discipline du travail industriel a été imposée par l'usine, nouvel espace de travail et nouveau cadre

16. Pronovost (Gilles), *Sociologie du temps*, De Boeck Université, Bruxelles, 1996.

17. Gasparini (Giorgio), « Temps et travail en occident », in Chanlat (Jean-François) dir., *L'individu dans l'organisation. Les dimensions oubliées*, Presses de l'Université Laval/Eska, Québec/Paris, 1990, pp. 199-214, spec. p. 201.

temporel constitué par le rythme des machines et les limites de la journée de travail – ce que D. Mercure nomme le « temps industriel »¹⁸. Le caractère extensif du temps de travail agricole ou artisanal fait place à l'intensivité du temps de travail moderne, la sirène de l'usine est le marqueur du temps ouvrier.

L'organisation scientifique du travail, esquissée par Adam Smith et formalisée par Taylor, s'applique à réduire les temps inutiles du travail en décomposant les tâches de l'opérateur, elle introduit le chronomètre sur le lieu de travail. La quête de la productivité ouvre la voie à un temps de travail caractérisé par la contrainte et l'obligation, sous l'effet de la nécessité de « faire vite »¹⁹. La lutte ouvrière, le combat syndical, se sont en grande partie fondés sur la revendication d'une durée maximale de la journée de travail, de la semaine, sur la définition et la rémunération des heures supplémentaires. Les réflexions quant à la réduction volontariste du temps de travail, de la durée totale de la carrière professionnelle, sont issues du constat des dégâts opérés par la flexibilité et la désynchronisation sans cesse accrues du temps de travail. Le rapport au temps mesuré, compté, est le propre du secteur privé.

Le temps de travail détermine aussi la rémunération de l'ouvrier. Dans le secteur privé, on a été historiquement payé « à la pièce », d'où l'aphorisme de Benjamin Franklin : « Souviens-toi que le temps c'est de l'argent », et la crainte souvent dénoncée de « perdre sa vie à la gagner ». Or, comme le rappelle W. Grossin, « ce que l'employeur paie à un salarié, c'est la quantité de temps que ce dernier consent pour un emploi défini, sans référence au produit final. À l'employeur de mettre ce temps à profit »²⁰.

Dans le secteur public, le rapport au temps est tout autre, en particulier parce que le salariat est la norme constitutive de la rémunération. Il ne s'agit pas ici de reprendre les analyses ou les clichés véhiculés quant au volume global de travail des fonctionnaires ou la durée de leur présence sur leur lieu de travail ; F. X. Devetter en a fait un excellent historique²¹. Il s'agit plutôt de mettre en évidence le caractère consubstantiellement différent du rapport au temps des agents dédiés au service de l'État – en particulier eu égard à la spécificité des missions de ce dernier. La perspective temporelle du fonctionnaire, c'est la durée de sa carrière. C'est bien ce qui explique le caractère si vif des débats consacrés à la question de l'âge du départ à la retraite dans les fonctions publiques et chez les personnels assimilés. Tout l'y encourage puisque la progression se fait toujours en grande partie à l'ancienneté. Ce rapport spécifique au temps peut s'observer *a contrario* dans les sanctions qu'un fonctionnaire peut se voir infliger en cas de faute disciplinaire : radiation du tableau d'avancement, abaissement d'échelon, exclusion temporaire, rétrogradation, mise à la retraite d'office ; autant de modalités agissant sur le temps de la carrière. La garantie de l'emploi s'applique davantage à la fonction qu'à celui qui la tient, c'est un gage d'indépendance, de neutralité et d'impartialité. Agissant au nom de l'État, servant à ce titre l'intérêt général, le fonctionnaire doit être prémuni des tentations, préservé des intérêts partisans. Lui accorder l'emploi à vie éloigne de ses préoccupations la nécessité de trouver une solution de repli professionnel.

18. Mercure (Daniel), *Les temporalités sociales*, L'Harmattan, Paris, 1995.

19. Prunier-Poulmaire (Sophie), Gadbois (Charles), « Temps et rythmes de travail », in Brangier (Éric), Lancy (Alain), Louche (Claude) dir., *Les dimensions humaines du travail. Théories et pratiques de la psychologie du travail et des organisations*, Presses universitaires de Nancy, Nancy, 2004, pp. 181-211.

20. Grossin (William), « Les temps de travail », in De Coster (Michel), Pichault (François), *Traité de sociologie du travail*, De Boeck-Wesmael, Bruxelles, 1994, pp. 127-144, p. 132.

21. Devetter (François Xavier), « Le temps de travail des agents publics : un régime temporel spécifique ? », *op. cit.*

Bien qu'atypique par rapport à la construction des fonctions publiques, l'hôpital forme un exemple saisissant du rapport particulier au temps entretenu par les agents du secteur public. L'hôpital est une structure de travail très ancienne, peut-être la plus ancienne : il fonctionnait en routine à une époque où l'entreprise et la fabrique n'avaient pas encore remplacé les corporations d'artisans ou de commerçants, et où le travail agricole se faisait sous le régime de la tenure. Son origine religieuse continue d'empreindre son rythme d'activité et de non activité, et s'oppose aux contraintes du temporel : le passage « du temps religieux au temps de travail » ne s'est pas complètement accompli²². Les fondations confessionnelles de l'hôpital ont marqué durablement l'organisation interne de son activité : travailler à l'hôpital c'est faire don de soi, avoir une vocation, exercer un sacerdoce, un apostolat. Tout récemment encore, cette interprétation était réaffirmée. A. Petitat²³ cite les recommandations de Pie XII aux infirmières : « Vous devez cultiver en vous l'esprit d'abnégation, la pureté du cœur, la délicatesse de la conscience, afin que votre service soit vraiment l'acte de charité surnaturelle que demande la foi chrétienne ». Par conséquent, le travail à l'hôpital ne peut être qu'empreint par la dimension prépondérante du religieux, un rapport distancié au temps : le domaine du religieux n'est-il pas opposé au monde profane par son intemporalité ? L'intemporel se distingue ainsi du temporel, du monde d'ici bas : le temps culturel à l'hôpital est un temps originellement religieux. Les personnels faisant don d'eux-mêmes n'ont *in fine* de comptes à rendre qu'à Dieu, dans ces conditions, interroger le rythme de leur travail ne peut relever que du blasphème : l'échéance du religieux, c'est l'éternité.

Dans les établissements publics de santé, les soignants, au premier rang desquels les médecins, sont les maîtres de la chronologie hospitalière. Les médecins exercent une profession qui les met au contact de la vie et de la mort des patients. Ce « pouvoir » (même s'il n'en est pas exactement un sociologiquement) ressortit à moindre échelle à celui du Créateur : mourir, c'est entrer dans l'éternité, c'est toucher à l'intemporel aussi. Selon M. C. Pouchelle, « faire attendre et donc s'approprier le temps d'autrui vient alors signaler comme tels les détenteurs du pouvoir ultime sur la vie »²⁴. Aujourd'hui encore, consulter à l'hôpital, c'est faire vœu d'endurance, comme si l'attente était rédemptrice de quelques péchés explicatifs de la maladie : les salles d'attente ont vocation à accueillir la totalité des patients d'une consultation ; on attend des heures dans les services d'accueil des urgences ; patienter sans explications ni justifications, sans même parler d'excuses, est la norme. Il en est de même s'agissant des modalités de travail dans les services de soins caractérisées par une organisation séquentielle, une tâche venant en chasser une autre²⁵.

Or, la maîtrise du temps est un des éléments centraux dans la constitution des organisations complexes. D. Landes a démontré le rôle de la mesure du temps, le rapport que les hommes ont entretenu avec son contrôle, sa nécessité et/ou son opportunité, dans la formation du monde moderne²⁶. Pour qualifier le caractère central de l'utilisation du temps par l'État moderne, P. Delmas qualifie ce dernier de « maître des horloges », en le

22. Sue (Roger), *Temps et ordre social*, Presses universitaires de France, Paris, 1994.

23. Petitat (André), « La profession infirmière : un siècle de mutations », in Aïach (Pierre), Fassin (Didier) dir., *Les métiers de la santé. Enjeux de pouvoir et quête de légitimité*, Anthropos/Economica, Paris, 1994, pp. 227-259, spec. p. 232.

24. Pouchelle (Marie-Christine), *L'hôpital corps et âme. Essai d'anthropologie hospitalière*, Seli Arslan, Paris, 2003, p. 126.

25. Holcman (Robert), « Quelle spécificité de l'organisation du travail dans les services de soins ? Tâches standardisées et tâches spécifiques par type d'agent », *Gestions hospitalières*, n° 421, décembre 2002, pp. 785-794.

26. Landes (David), *L'heure qu'il est. Les horloges, la mesure du temps et la formation du monde moderne*, Gallimard, Paris, 1987.

situant comme « garant des lenteurs nécessaires »²⁷. En France, l'application de la réduction du temps de travail aux fonctions publiques a signifié l'importation du modèle temporel du secteur privé dans le secteur public. Cette mesure volontariste n'a pas été sans conséquences : à l'hôpital, en particulier, lieu où l'on ne comptait pas son temps, l'introduction des 35 heures a entraîné une mutation culturelle dans le rapport des agents, médecins et non médecins, avec le temps de travail. Désormais, le temps y est aussi compté.

C'est ce rapport particulier au temps qui explique pour une grande part l'aversion pour la confrontation qu'éprouvent les fonctionnaires.

L'aversion pour la confrontation

Les fonctionnaires sont extrêmement réticents à l'égard de toute confrontation, à savoir être mis en présence pour trancher un débat et/ou un conflit. Cela ne veut pas dire qu'ils soient étrangers à la notion de conflit, de lutte, d'influence, qu'on observe tout autant dans le secteur public que dans le secteur privé, mais l'expression des conflits a vocation à être feutrée, sourde, discrète. L'éclat de voix est une faute, un marqueur de carrière entravée par un caractère non adéquat aux fonctions d'encadrement ou d'encadrement supérieur.

C'est la raison pour laquelle les rites de la fonction publique s'adaptent mal à certaines modalités de réunion prisées dans le secteur privé, tout particulièrement celles où les discours s'opposent avant qu'un choix finisse par se dessiner. Les réunions paritaires entre représentants du personnel et membres de la direction sont très illustratives des différences de culture quant à la gestion des conflits. Même s'ils appartiennent à la fonction publique, les représentants du personnel sont empreints de la culture syndicale, issue des revendications ouvrières et, par là même, ont un mode d'expression franc, direct, parfois brusque. En regard, les représentants de la direction utilisent davantage un langage codé, allusif, et sont souvent choqué par la tournure que prennent les réunions paritaires, quand bien même les positions des représentants du personnel sont, bien plus fréquemment qu'on ne le croit, plus modérées que leur expression.

Or les conflits sont inévitables, quelles que soient les structures de travail, leur mode de financement ou leurs objectifs. Suivant les préceptes de l'analyse stratégique des organisations, chaque groupe d'acteurs ayant des priorités différentes, il est porté à vouloir les privilégier par rapport à celles des autres groupes d'acteurs²⁸. Pour P. Lawrence et J. Lorsch, « la résolution des conflits ne doit pas être considérée comme une réponse à une fin utopique mais simplement comme une solution tangible à des problèmes du jour, en ayant conscience que les différences fondamentales et légitimes engendreront de nouveaux conflits qu'il faudra résoudre demain »²⁹.

L'aversion pour la confrontation chez les fonctionnaires est le corollaire de leur rapport au temps, qui s'étalonne à l'aune de leur carrière. Destinés *a priori* à demeurer en contact les uns avec les autres durant plusieurs décennies, ils sont peu enclins à dégrader significativement leurs relations. La particularité dans le secteur public est donc l'aversion

27. Delmas (Philippe), *Le maître des horloges. Modernité de l'action publique*, Odile Jacob, Paris, 1991, p. 83.

28. Crozier (Michel), Friedberg (Erhard), *L'acteur et le système*, Éditions du Seuil, Paris, 1977 ; Friedberg (Erhard), « L'analyse sociologique des organisations », *Pour*, n° 28, 1988.

29. Lawrence (Paul), Lorsch (Jay), *Organization and environment : managing differentiation and integration*, Harvard Business School Press, Boston, 1967, p. 206.

exacerbée pour la confrontation quand bien même cette dernière demeure le mode le plus efficace de résolution des conflits. Là encore, le gestionnaire de personnels sous statut doit prendre cette dimension en compte : éviter la résolution frontale des questions faisant débat, ou des oppositions de personnes... ou bien engager un travail pédagogique pour faire en sorte que la confrontation finisse par être acceptée, ou tolérée.

UNE ACTION PAR LA FORMATION À PRIVILÉGIER

La modification des règles d'organisation des ressources humaines dans le secteur public n'aurait donc pas les effets qu'on peut en attendre dès lors que l'emprise culturelle sous-jacente ne fait pas l'objet d'une évolution. Ce sont les déterminants des comportements des acteurs concernés qui, *via* des actions de formation, doivent faire l'objet de réformes au premier chef, non les dispositifs légaux.

Ainsi, le recours aux personnels non-titulaires est souvent envisagé comme un moyen de s'affranchir du poids, jugé excessif, du statut. Or, en réalité, ce n'est pas une souplesse statutaire qu'apportent les non titulaires, leur gestion est tout aussi compliquée que celle des personnels sous statut, voire davantage, mais souvent un rapport au temps raccourci impliquant une réactivité accrue, et surtout une possibilité d'ajustement à court terme offerte aux gestionnaires du personnel. Pourtant aucun texte n'interdit aux gestionnaires de trouver des mécanismes d'ajustement de court terme avec des fonctionnaires. À titre d'exemple, on peut citer les *pools* dans les hôpitaux, services internes d'intérim constitués d'infirmières et d'aide soignantes sans affectation fixe qui suppléent ponctuellement les absences dans les services de soins de l'établissement. Ce sont des équipes ramassées, constituées de personnels polyvalents et adaptables, qui donnent toute satisfaction dans leurs services d'affectation temporaire, sans qu'il soit besoin de recourir au contrat privé.

On a souvent tendance à cerner les particularités des fonctionnaires *via* les règles qui encadrent le déroulement de leur carrière, alors que la plus grande spécificité porte sur les fondements culturels du corps professionnel auquel ils appartiennent. On a vu ainsi que la réticence à se mettre en avant, à la prise d'initiatives personnelles, ne sont pas dues aux personnalités prétendument timorées et introverties des fonctionnaires, mais au rôle qui leur est dévolu dans l'organisation administrative. C'est la raison pour laquelle, s'il n'est pas certain qu'on puisse légitimement parler de « peuple fonctionnaire »³⁰ ; il ne fait pas de doute, en revanche, que la gestion des personnels sous statut nécessite la maîtrise des codes culturels de cette corporation professionnelle et des outils de la sociologie des organisations et des professions qui permettent de décrypter ces derniers et d'y ajuster les savoirs faire de l'encadrement.

Or la formation des personnels d'encadrement (niveaux administrateurs ou attachés) dans les fonctions publiques est focalisée sur les dimensions techniques du métier : règles de passation des marchés publics, organisation formelle des corps de fonctionnaires, comptabilité publique... En réalité, quelle que soit leur fonction, ces cadres supérieurs des fonctions publiques passeront le plus clair de leur temps à gérer du personnel, à animer des équipes, à entraîner des groupes de travail – toutes fonctions auxquelles ils ne sont pas préparés, ou insuffisamment.

Le fait qu'il y ait davantage de similarités que de différences dans la gestion du personnel dans les secteurs public et privé appelle une convergence dans la formation des

30. Closets de (François), *Plus encore !*, Fayard/Plon, Paris, 2006.

personnels d'encadrement, des cadres et des cadres dirigeants. On pourrait imaginer que l'absence d'instrument de différenciation financière aux mains des cadres du secteur public minore l'importance de la formation en ressources humaines et en management. C'est tout l'inverse : c'est bien parce que les gestionnaires de personnels sous statut ont moins d'outils à leur disposition qu'ils doivent être plus particulièrement formés à cette question. Les personnels sous statut ont des motivations spécifiques qu'il ne faut pas négliger : beaucoup plus fréquemment qu'on ne le croit ou qu'on ne le dit, les fonctionnaires ont un sens aigu de l'intérêt général, du service du public, de la mission à laquelle ils concourent. À ce titre, ils peuvent être puissamment mobilisés sur des objectifs, à condition que ces objectifs soient pertinents en regard de leur statut et que les formes soient réunies, que leur motivation soit stimulée.

C'est la raison pour laquelle, la formation des cadres de la fonction publique devrait s'enrichir d'enseignements en sociologie des organisations, en sociologie des professions, voire en anthropologie. Les rites, les codes, la culture professionnelle, ont tout autant vocation à être étudiés et enseignés dans la fonction publique que dans le secteur privé. C'est à ce prix qu'on pourra tout à la fois ne pas accabler les responsables des ressources humaines, mobiliser efficacement les agents qui servent l'intérêt général, et cesser de les stigmatiser en faisant porter sur leurs épaules une responsabilité qui n'est pas la leur mais qui relève de l'inadéquation du management actuel.