

### Fonctionnaires : derrière le statut, quel travail ?

**« Quand la littérature s'intéresse à la police, elle parle toujours du 36, jamais du 17 ! »**

*par Hugo Boris, propos recueillis par Denis Maillard - 23 Avril 2017*

Dans son dernier roman, *Police* (Grasset), l'écrivain Hugo Boris met en scène Virginie, Aristide et Érik, trois gardiens de la paix du commissariat du 12ème arrondissement de Paris que l'on s'aperçoit d'être sur 25 kms, entre le centre de rétention de Vincennes et l'Aéroport Charles-de-Gaulle. Leur mission ? Mettre dans un avion pour la Turquie un clandestin tadjik dont la justice a ordonné l'expulsion. Unité de lieu, de temps et d'action pour cette tragédie digne de l'antique. Mais pour une fois le chœur reste muet. Embarqué dans la voiture de patrouille, il ne peut qu'observer les tiraillements du cœur et de la raison que vont connaître tour à tour ces trois flics de terrain. Ce roman est aussi une description minutieuse du travail de ceux qu'Hugo Boris appelle « les couts suisses de l'ordre républicain », ces gardiens de la paix qui n'ont jamais très bonne presse chez les citoyens et chez les écrivains. Et pourtant ils existent. Pour mieux les connaître, nous avons demandé à Hugo Boris de nous dire ce qu'il avait appris d'eux.

**Comment l'idée d'écrire un roman sur la police vous est-elle venue ? Pourquoi avoir choisi ce sujet ?**

L'idée m'est venue une nuit de janvier 2010. Donc bien avant le regain d'affection (certes passager) qu'ont connu les forces de l'ordre en 2015 à la suite des attentats et aussi avant la crise des migrants. Cette nuit-là, j'écoutais sur Europe 1 la rediffusion d'une émission consacrée à la « police en tenue » c'est-à-dire les gardiens de la paix. Quand on y réfléchit bien, dans la littérature, la police n'existe pas à travers les enquêteurs, les gradés, les policiers de la Criminelle ; pas à travers ses petites mains et les couteaux suisses de l'ordre républicain. Quand la littérature s'intéresse à la police, elle parle toujours du 36 (quai des Orfèvres) et jamais du 17 !...Or, en explorant leur univers je me suis rendu compte que sur le plan dramaturgique, il n'y avait qu'à se baisser pour ramasser des histoires.

**Au moment où vous commencez votre roman, l'univers des policiers vous était-il familier ?**

Non. Et c'est pour cette raison que je dois enquêter, rencontrer des policiers... Ce point est important parce que lorsque j'ai commencé à écrire des romans au début des années 2000, le bruit de fond était que les écrivains n'avaient plus d'imagination, la littérature française célébrait l'autofiction et la qualité d'un livre était indexée sur le vécu de son auteur. Je ne me reconnais pas dans cette vision de la littérature, même si j'apprécie aussi de lire de l'autofiction. C'est à partir du réel que mon imagination prend forme. Il y a une phrase d'Hervé Guibert qui l'explique très bien. Guibert écrit : « J'aime le travail le moment où il décolle imperceptiblement vers la fiction après avoir pris son élan sur la piste de la véracité. » C'est exactement ce que je ressens. J'ai besoin de ce tarmac réel avant l'apesanteur de l'imagination. L'immersion et l'enquête sont donc des « pré-textes » pour dire le réel ; elles arrivent avant le texte, avant l'écriture.

**Précisément, comment avez-vous procédé ?**

Cela s'est fait progressivement et a pris un an en tout : j'ai commencé à rencontrer des policiers, maladroitement d'abord. J'ai abordé des policiers en service, dans la rue. Mais ce n'était pas une br



idée. Ils sont sur leurs gardes, ils demandent ce que vous leur voulez. Par connaissances communes, j'ai réussi à rencontrer des policiers en dehors de leur travail ; là on peut mieux parler. J'ai pu rencontrer des gradés. C'est cela qui a tout déverrouillé : ils ont compris ce que je voulais faire avec ma sincérité. Je suis romancier, pas journaliste ; je n'enregistre rien. Je cherche à me mettre à la place de ceux que j'observe. Ainsi j'ai demandé à ce qu'on me mette des menottes, à porter un gilet pare-balles, à subir une palpation de sécurité contre une voiture : la palpation réglementaire, celle qu'on apprend à l'école de police, mais aussi celle qui est moins amène lorsqu'il s'agit d'écartier les jambes du suspect d'une balayette du pied et de lui faire baisser le regard quand il est un peu virulent. Cela reste légal ; ce sont des trucs du métier. Mais j'en avais besoin pour comprendre les gestes. Petit à petit, j'ai été accepté au commissariat, puis au service de nuit, enfin en véhicule. J'ai pu aussi me rendre à l'école de police de Nîmes, l'une des plus grandes de France où l'on forme les gardiens de la paix.

### Comment pourriez-vous décrire le travail de ces gardiens de la paix ?

C'est un métier qui demande une très bonne intelligence des situations et une grande souplesse psychologique. C'est cela qui domine. Du matin au soir, ils passent du banal au tragique, du d'ennui à la femme battue, de la divagation d'un animal sur la voie publique à l'arrestation forcée retranscrit dans son appartement. Tout cela c'est la police nationale. Mais qui est prêt à cela dans son travail ? D'une opération à l'autre, ils ne savent jamais sur quoi ils vont tomber et déploient des trésors d'adaptation : ne jamais laisser s'enliser des discussions tout en étant attentif, écouter et fermer si besoin... Ce métier les marque, il les habite et les poursuit jusque dans la

vie privée. Je suis impressionné par tout ce qu'ils voient et ce qu'ils ramènent avec eux à la maison. J'ai rencontré à Lyon un jeune policier qui venait de la même ville que moi. On avait grandi au même endroit, à Palaiseau, et on se rappelait les lieux qu'on avait fréquentés l'un et l'autre. Il me disait : « quand je retrouve mes copains de lycée, je les envie car ils sont encore légers ; moi, je n'ai plus d'innocence. J'ai vu l'envers du décor ». C'est cela être policier. On dit que l'État a le monopole de la violence légitime, mais ceux qui sont en position d'exercer cette violence sont les mêmes qui se prennent la violence du monde en pleine face. Et ils ne sont pas sûrs d'en revenir... J'ai rencontré une fois, un policier qui me disait que le matin, en s'habillant, il faisait attention au caleçon qu'il choisissait pour être présentable en cas d'autopsie. Il y a des choses que seul le réel peut vous souffler à l'oreille, que l'imagination ne peut pas inventer. Par exemple, certains policiers inscrivent le groupe sanguin au feutre sur leur gilet pare-balles. Voilà ce que j'ai compris de leur travail.

### Qu'avez-vous cherché à dire sur la police à travers cette fiction ?

C'est d'abord un roman, pas une enquête sociologique. Je n'ai pas de théorie ou de thèse, mais plutôt un thème que j'explore à travers la fiction. Celui du conflit entre légalité et légitimité. C'est celui de ces policiers chargés de reconduire un clandestin à l'aéroport. C'est le vieux conflit entre Créon et Antigone qui court de Sophocle à Jean Anouilh. Érik, le chef d'équipe serait Créon et Virginie serait Antigone. Mais dans l'histoire de la littérature, c'est la version d'Anouilh qui m'intéresse le plus : il réhabilite Créon, il comprend ses raisons, alors que Sophocle laisse toute la place à Antigone. Bien sûr, comme Virginie, j'aimerais ouvrir la porte de la voiture et permettre au clandestin de s'enfuir. Mais je comprends Érik aussi. Ce qu'il dit a du sens. Il est le dernier maillon de l'autorité de l'État... il y a une anecdote que je n'ai pas mise dans mon roman et qui se passe à l'école de police de Nîmes. Je discutais avec des gradés et l'un d'entre eux m'a fait part d'un phénomène nouveau : les gardiens de la paix sont de plus en plus diplômés. Certains ont des masters de philo, d'autres ont fait des études de droit. Pourtant, ce sont des métiers d'exécutants. Cela pose alors des problèmes de management : ces jeunes diplômés sont moins malléables et vont au-devant de déconvenues. Ils discutent davantage les ordres, posent des questions. Ce qui est bien, mais difficile à vivre pour le management est vrai dans toute la fonction publique : les agents sont de plus en plus diplômés.

### Des policiers ont-ils lu votre travail ? Qu'en ont-ils dit ?



Oui et ils ont trouvé que c'était fidèle. Pas forcément tendre pour eux, mais fidèle. Une jeune policière fâchée avec la lecture m'a dit que cela l'avait réconcilié avec les livres.

**Peu après la sortie de votre livre, des collectifs de policiers ont manifesté durant plusieurs nuits pour dénoncer leurs conditions de travail : cette colère vous a-t-elle surpris ? Êtes-vous allé les rencontrer ?**

Je ne suis pas allé les rencontrer. Une fois que le livre est écrit, je l'accompagne pour le promouvoir, mais j'ai une forme de rejet du sujet qui m'a accompagné aussi durant trois ans. Je ne suis plus en recherche. Par ailleurs, je ne me sens pas porte-parole des policiers et mon livre n'est pas un état des lieux de la police aujourd'hui. Moi, je suis un artisan qui écrit des histoires. Mais j'ai de l'empathie pour ce qu'ils vivent et je comprends leur démarche. Mais mon travail reste neutre, si possible universel. Ce n'est pas un reportage d'actualité. C'est pour cela que je ne fais pas référence aux attentats par exemple. Mis à part l'hiver, les lieux et le trajet entre Vincennes et Roissy, on ne peut pas savoir quand cette histoire se déroule. Il y a dix ans ? Dans dix ans ? Le choix de la nationalité d'Asomidin Tohirov n'est pas anodin non plus ; il est tadjik. Il incarne l'immigré universel. Les policiers ne sont pas stupides, ils savent ce qui se passe en Syrie et ont un avis sur la question. Le Tadjikistan, c'est plus loin, plus inconnu. On laisse donc la question morale à nue. C'est celle-ci qui m'intéresse.

**A relire**

« [Quand l'institution fait oublier le travail](#) », par Danielle Kaisergruber - 28 Novembre 2016

## A propos de cet article

**Auteur(s)** : Hugo Boris, propos recueillis par Denis Maillard

: *Police, gardiens de la paix, travail, Créon, Antigone, immersion, enquête, commissariat, clandestin, littérature, voiture de patrouille, Hugo Boris, Denis Maillard*

## Fonctionnaires : derrière le statut, quel travail ?

### Témoignage d'une juge de l'application des peines

par *Fanny Barbier* - 23 Avril 2017

Un métier de fonctionnaire souvent sous les feux de l'actualité. J'ai interviewé Camille, juge de l'application des peines, affectée au centre de détention de V. Nous avons réalisé deux interviews par téléphone, lors de la durée de son trajet domicile - lieu de travail. Voici ce qu'elle m'a dit de son métier, de son évolution et, plus généralement, de ce qu'elle pense du fonctionnement de la justice en France. La première partie de l'article est descriptive, elle concerne le parcours de Camille et reprend certains fondamentaux sur la justice. La seconde partie est presque exclusivement composée de ses propres mots.

#### Devenir magistrat

Le concours d'entrée à l'École nationale de la Magistrature (ENM) se passe après avoir obtenu un diplôme universitaire de niveau M1 (ou Sciences Po, comme Camille). La formation comprend ur



première année de théorie entrecoupée de stages de 15 jours, puis 18 mois dans les tribunaux, pour apprendre la pratique. Au cours de ces 18 mois, les futurs magistrats abordent toutes les fonctions qu'ils pourront exercer par la suite.

Selon leur classement au concours de sortie, les diplômés choisissent un poste fonctionnel géographique, dans une liste proposée par la Chancellerie. Les postes proposés correspondent **le plus souvent** aux manques de ressources des juridictions.

Au cours de leur carrière, les magistrats peuvent demander à changer de travail et de lieu de travail une fois tous les deux ans. Dans les faits, quand ils acquièrent des compétences dans une spécialité, ils demandent peu à changer fonctionnellement. Ils sont environ huit mille en France avec des fonctions plus ou moins lourdes. Celles qui exigent beaucoup d'astreintes ou de permanences sont peu demandées. Pour pallier la désertification des magistrats par rapport aux contraintes du parquet, il est possible maintenant de *prendre son advancement*, sans demander de mobilité, alors que c'était obligatoire il y a peu. Cette évolution est liée aussi à la féminisation du métier. Avant, les magistrats hommes demandaient une mobilité et leur famille suivait.

#### De substitut à « JAP »

En sortant de l'ENM, Camille occupe un poste de substitut du procureur, c'est-à-dire qu'elle remplace les procureurs en cas d'absence. « Comme les instituteurs volants. » En 2010, elle devient vice-procureur. Et en septembre 2015, « j'ai voulu changer pour me faire un peu peur aussi, j'ai choisi de devenir juge de l'application des peines (JAP). »

#### Le métier de substitut du procureur

Le substitut du procureur exerce des permanences au cours desquelles il est appelé par la police pour orienter les suspects. « C'est une fonction de gare de triage. » Soit l'infraction est caractérisée elle ne l'est pas. Soit elle est grave soit non. Soit elle nécessite une comparution immédiate et une saisie d'un juge d'**instruction** (dans les séries, on parle de flagrant délit), soit un rendez-vous est donné pour une convocation ultérieure en audience. Ensuite le procureur assiste aux audiences et suit l'exécution des peines.

#### Le métier de juge de l'application des peines (JAP)

Camille a en charge un centre de détention (400 détenus), dans ce cadre elle peut être saisie par les condamnés ayant des requêtes en aménagement de peine. Elle examine si la requête est recevable, organise des débats contradictoires, travaille avec le service pénitentiaire d'insertion et de probation en milieu ouvert ou fermé. Elle examine également les permissions de sortir (quatre par mois en moyenne). Pour des faits plus graves, elle saisit le tribunal de l'application des peines, celui qui par exemple a refusé la demande de sortie de Jacqueline Sauvage.

Enfin, Camille suit les condamnés en milieu ouvert (les mises à l'épreuve), leurs travaux d'intérêt général, ou, quand il le faut, leur incarcération.

#### Trois types de prisons

1. Maison d'arrêt pour les courtes peines ou détentions provisoires
2. Centre de détention pour les peines plus longues concernant des détenus « ni dangereux ni psychopathes »
3. Centrale pour les profils dangereux

#### Magistrats du siège / Magistrats du parquet

Il existe deux catégories de magistrats, correspondant à deux modalités d'exercice de la mission d'application du droit qui leur est confiée :

- Les magistrats du siège - les juges - sont chargés de dire le droit en rendant des décisions de justice. Ils possèdent un statut leur garantissant une indépendance de l'autorité judiciaire. Ils bénéficient d'une garantie d'inamovibilité, une des traductions concrètes du principe d'indépendance, destinée à éviter les pressions hiérarchiques ou politiques sur les décisions des juges du siège.
- Les magistrats du parquet - les procureurs - ont pour fonction de requérir l'application de la loi. Ils sont soumis à un principe hiérarchique qui découle de la nature même de leurs fonctions. Cette subordination ne fait cependant pas obstacle à la liberté de parole des magistrats du parquet à l'audience. Depuis la loi du 25 juillet 2013, est inscrite dans le code de procédure pénale l'interdiction le Garde des Sceaux d'adresser aux procureurs de la République des instructions individuelles.

Tous, magistrats du siège et du parquet, partagent un statut très proche, et des règles de recrutement, de formation et d'avancement quasiment identiques. [Le principe de l'unité du corps judiciaire](#) permet d'ailleurs à chaque magistrat, au cours de sa carrière, de passer d'un groupe à l'autre sans difficulté.

## Comment rend-on la justice aujourd'hui en France ?

### Avant, la justice se rendait, maintenant elle se gère

« En théorie, le juge est censé intervenir à chaque fois qu'une question se pose à la société, en pratique ce n'est pas possible parce que les parquets sont débordés. Il existe un avant et un après la RGPP (la Révision générale des politiques publiques, engagée en 2007, visait une mise à plat de l'ensemble des missions de l'État afin d'identifier les réformes susceptibles de réduire les dépenses tout en améliorant l'efficacité des politiques publiques). Avant, la justice se rendait, des problématiques étaient examinées en fonction de considérations politiques et législatives. Depuis la mise en place de la RGPP, la justice se gère, tout y est quantifié. On demande aux magistrats de gérer des flux, des stocks. C'est là-dessus qu'on les évalue. Les outils d'évaluation qui s'appliquent à la justice sont les mêmes que ceux de l'entreprise ; ils ont été mis en place par des gens qui n'avaient rien à voir avec la justice ! Le niveau d'exigence demandé est sans commune mesure avec les moyens alloués (la France est au 38ème rang sur 43 pays européens pour le budget annuel alloué à la justice par habitant). Cela remet en question tant notre culture que notre manière de travailler. »

### Faire toujours mieux et plus, avec toujours moins

« Ma charge de travail est difficile à quantifier, entre les week-ends, les astreintes... Certaines semaines, je peux travailler 45 heures, d'autres beaucoup plus, en fonction du nombre de jugements à rendre. Un magistrat n'a pas d'obligation concernant ses horaires de travail, en revanche, il a une obligation de résultat. Il doit tenir son cabinet, répondre aux demandes, contribuer au service général pour les comparutions immédiates ou les Assises. Il peut aussi, "pour dépanner", présider des audiences de toutes sortes. C'est une vraie source de tension dans les tribunaux qui doivent faire face à la diminution des effectifs due à la mise en place de la RGPP et à la judiciarisation de la société. On nous demande de faire toujours plus avec toujours moins de moyens. Ce qui a pour conséquence un nivellement par le bas assez pernicieux. L'outil avec lequel nous sommes évalués ne prend en compte que les décisions rendues, les flux sortants, or moins d'effectifs dans un tribunal signifient moins de jugements rendus. Moins de jugements rendus signifient moins d'effectifs. C'est un cercle vicieux. »

### Un management à la dérive

« Tout magistrat dépend directement d'un chef de juridiction. Il n'y a pas d'intermédiaire, par exemple pas de directeur de ressources humaines ou de représentants du personnel, comme dans l'entreprise. Or, les collègues qui auraient les qualités humaines de management ne veulent pas devenir chefs de juridiction, fonction qui oblige à rendre moult rapports et à assister à moult réunions. Cela signifie que ceux qui acceptent de prendre des responsabilités de management sont ceux qui acceptent dans le même temps la manière dont la machine est mal gérée. Paradoxalement, il existe dans notre corps des magistrats du siège une certaine lâcheté alors que nous sommes là pour prendre des décisions lourdes de conséquences. C'est un corps très individualiste, qui prône la culture de l'indépendance et ne favorise pas beaucoup de solidarités à la différence des magistrats du parquet, parmi lesquels l'esprit d'équipe est beaucoup plus important. Ceci ajouté à la mauvaise gestion on comprend pourquoi notre travail est si compliqué et pourquoi il engendre de vraies souffrances. Le film *Sois juge et tais-toi* (documentaire réalisé par Danièle Alet, diffusé sur LCP) montre bien l'isolement des juges, l'absence de soutien de la hiérarchie, non par volonté, mais par peur. »

### Confusions et incohérences

« La manière dont on est géré et la manière dont on nous demande de gérer notre travail pose une vraie question sur le sens qu'on donne à notre métier. La politique pénale est - devrait être - un enjeu social. On devrait se poser la question du devenir des gens qui enfreignent la loi. On devrait s'interroger sur le fond : *quid* de la sanction pénale ? Ces sujets, aujourd'hui, ne sont pas posés, pas discutés alors que notre travail n'a de sens que si on pose les questions et si on réfléchit à plusieurs. »

Nous devons faire avec les rustines que proposent les programmes successifs décidés par la Chancellerie. Ainsi, les peines plancher mises en place par la loi Dati en 2007 prévoient pour les récidivistes des aménagements de peine afin de désengorger les prisons. On demande à la justice de fixer des peines, et dans le même temps, tout le monde sait que celles-ci seront aménagées: même, les peines alternatives décidées par Christiane Taubira, la contrainte pénale, - outre le fait qu'on ne voit pas la différence avec les mises à l'épreuve - engendrent un changement de paradigme qui n'a jamais été abordé en tant que tel. Avant, on savait que faire quelque chose de mal vous envoyait en prison, maintenant, c'est la confusion.

On voit combien les incohérences de la société font perdre tout son sens à notre travail et créent de la souffrance tant sur le fond que sur la forme. Ces questions sont tellement problématiques que certains, même parmi les plus solides de nos collègues, en sont cruellement affectés. »

#### La question sociale et politique n'est pas posée

« Ceux qui entrent dans la fonction publique par conviction, qu'ils soient praticiens hospitaliers ou magistrats, s'investissent dans un travail ou une mission qui a du sens pour eux. Dès que la mission de service public est mise à mal, une souffrance apparaît qui n'est pas seulement due aux mauvaises conditions de travail. La réponse ne peut être que politique. Les magistrats, qui sont par nature légalistes, ne seront pas les premiers à monter au créneau.

La question qui se pose est de savoir ce que la société attend de la justice, compte tenu de la façon dont elle est perçue par ceux qui la font et par la société dans son ensemble. La société est très paradoxale. On essaie de tout rationaliser, mais difficile de rationaliser les peurs et les passions. Au-delà de la dégradation objective des conditions de travail, la perte de sens de notre mission est plus problématique. »

## A propos de cet article

**Auteur(s) : Fanny Barbier**

: *Juge d'application des peines, justice, prisons, peines plancher, loi Dati, loi Taubira, ENM, procureur, magistrature, RGPP, parquet, Fanny Barbier*

## Fonctionnaires : derrière le statut, quel travail ?

### Le travail des fonctionnaires : 7 idées reçues remises en place

*par Martin Richer - 24 Avril 2017*

Nous sortons d'une campagne électorale qui a opposé, à droite ceux qui s'affrontaient sur la base du nombre d'emplois de fonctionnaires à supprimer et à gauche les partisans de l'Etat providence en termes de création d'emplois publics. Dans les deux cas, les « mieux-disants » l'ont emporté dans leur primaire respective. Mais cela ne leur a pas réussi dans la confrontation réelle, celle du premier tour de cette élection présidentielle. Peut-être les électeurs ont-ils perçu que le nombre d'emplois ne faisait rien à l'affaire, alors que les candidats se sont tenus à l'écart de la vraie question : le travail des fonctionnaires.

*Image : Flickr*

Cet article repose essentiellement sur les données issues de l'enquête *Conditions de travail* administrée par la Dares (ministère du Travail) depuis 1978. Elles sont renouvelées tous les sept ans 1984, 1991, 1998, 2005 et enfin 2013. Sauf mention contraire, les chiffres mentionnés portent donc sur l'année 2013, issus de la sixième édition de l'enquête. Cette dernière édition, réalisée par la Dares, la Drees, la DGAFP et l'Insee, se fonde sur des entretiens réalisés en « face à face » auprès d'un échantillon d'environ 34 000 personnes. Comme les précédentes éditions, les données rep



sur la connaissance du travail par ceux qui l'exécutent : les enquêtes *Conditions de travail* visent à cerner au plus près le travail tel qu'il est perçu par le travailleur, et non pas le travail prescrit tel qu'il être décrit par l'entreprise ou l'employeur.

Pour la première fois en 2013, l'enquête intègre une surreprésentation des agents des trois versants de la fonction publique (d'État, territoriale, hospitalière) et du secteur hospitalier privé c'est-à-dire un échantillon augmenté de manière à pouvoir élaborer des analyses fines, notamment par versant de la fonction publique, et des comparaisons détaillées, en particulier entre versants de la fonction publique et secteurs du privé. C'est cette possibilité nouvelle que nous mettons à profit dans cet article. Ajoutons que sauf mention contraire, nous utilisons les chiffres de l'emploi public, qui « déborde » de la définition stricto sensu des fonctionnaires, puisque 70 % des agents publics (5,4 millions d'agents publics fin 2014, soit 20 % de l'emploi total) ont ce statut, aux côtés des militaires (6 %), des contrats aidés (3 %) et surtout des contractuels (17 % ; soit + 3 points en dix ans) qui disposent d'un contrat de droit privé (CDD ou CDI).

Ces données issues de l'enquête *Conditions de travail* permettent de mieux apprécier les contours, les caractéristiques, les difficultés et les satisfactions du travail des agents publics par conséquent, de déconstruire quelques idées reçues, qui ont la vie dure dans notre pays... surtout en temps de campagne électorale !

### 1 - Les effectifs de fonctionnaires sont pléthoriques en France

Pour les hérauts de la tyrannie de l'emploi public, seul le nombre d'emplois compte ; il est inutile d'examiner ce qui fait les missions des agents publics, leur travail. A droite d'un certain méridien sociologique, les candidats ne se sont pas privés de dénoncer l'augmentation des emplois publics (220 000 agents de plus entre 2004 et 2014) en soulignant que la France n'en est pas pour autant « mieux administrée », mais en occultant le fait que dans la même période, la population française a également progressé (de 3,8 millions), et donc également le nombre de personnes à éduquer, soigner, etc. Ramené à la population, le « taux d'encadrement public » est stable sur longue période.

Qu'en est-il lorsque l'on compare ce sacro-saint nombre d'emplois publics à nos voisins des pays dits « développés » ? L'excellent dossier « Trop de fonctionnaires ? » publié par le mensuel *Alternatives Économiques* (février 2017) apporte des réponses précises. Ramené à la population, l'emploi public en France (86 pour 1 000 habitants) se situe dans la « moyenne haute » des pays de l'OCDE, le derrière les pays nordiques, mais à un niveau beaucoup plus élevé que l'Allemagne par exemple (60). Mais la comparaison souffre de l'hétérogénéité de la définition des contours du secteur public contingent aux traditions politiques et aux modèles sociaux.

C'est pourquoi l'OFCE (Xavier Timbeau) préfère utiliser une approche fonctionnelle en comparant le nombre de personnes offrant des emplois non marchands (santé, éducation et administrations) Dans ce cas, la France se situe toujours loin derrière les pays nordiques, mais aussi au même niveau que les autres grands pays industrialisés (juste derrière l'Allemagne, mais juste devant la Grande Bretagne) et même derrière les Etats-Unis. Encore une preuve de la nécessité de ne pas se contenter des statuts et d'aller questionner les missions, le travail. Ce que les candidats se sont refusé de faire, eux qui préfèrent lancer des chiffres d'emplois plutôt que de s'interroger sur le périmètre pertinent de la fonction publique ou sur les équilibres entre moyens et missions à réaliser selon les fonctions et les métiers.

### 2 - Les fonctionnaires ne se fatiguent pas...

L'absence de pénibilité physique serait une caractéristique essentielle de la fonction publique. Voyons ce qu'il en est. La fonction publique hospitalière est avec l'agriculture et la construction, l'un des trois secteurs dans lesquels les contraintes physiques dans le travail sont les plus présentes. Dans ces mêmes secteurs, ainsi que dans l'industrie manufacturière, les salariés indiquent plus sou

que la moyenne être exposés à des produits chimiques. L'intensité du travail apparaît relativement élevée dans la fonction publique hospitalière, l'industrie, le commerce et les transports.

Si l'on examine la proportion des salariés qui signalent au moins trois contraintes physiques dans leur travail (parmi les contraintes les plus fréquentes comme rester longtemps debout ou dans une posture pénible, effectuer des déplacements à pied longs ou fréquents, devoir porter ou déplacer des charges lourdes, subir des secousses ou des vibrations, être exposé à un bruit intense, etc.), la fonction publique hospitalière (FPH) apparaît comme plus exposée que le secteur privé (53 % contre 35 %), alors que la fonction publique territoriale (FPT) fait jeu égal (35 %) et que la fonction publique de l'État (FPE) apparaît comme mieux préservée (20 %). Bien sûr, cela reflète en partie la composition socio-professionnelle différente de chacun des trois versants de la fonction publique : la FPT et la FPH comportent beaucoup plus de « travaux d'exécution » (ouvriers d'entretien dans les communes, employés de service dans les hôpitaux, etc.) que la FPE où les cadres A sont plus fortement représentés.

L'intensification du travail entre 2005 et 2013 est généralement plus marquée dans la fonction publique que dans le secteur privé (incluant les entreprises publiques). La part de salariés exposés à moins de trois contraintes de rythme a davantage progressé entre 2005 et 2013 dans la fonction publique, où elle passe de 21 % à 29 % (+ 8 points), que dans le secteur privé (+3 points, de 34 % à 37 %). Cette progression est principalement portée par les agents de la fonction publique de l'État (18 % en 2005, 26 % en 2013) et de la fonction publique territoriale (18 % et 25 %), dont les niveaux d'exposition restent toutefois inférieurs à ceux de la fonction publique hospitalière et du secteur privé (respectivement 41 % et 37 %). Se sont particulièrement accrues les contraintes liées à une dépendance immédiate vis-à-vis du travail de collègues, à des normes de production ou délais à respecter en peu de temps ou à des demandes extérieures obligeant à une réponse immédiate.

Un examen des différences de perceptions entre les salariés du privé et les agents publics montre que la plus prononcée réside dans la contrainte de rythme : 46 % des agents de la FPH signalent pas pouvoir interrompre momentanément leur travail quand ils le souhaitent contre 44 % dans la FPE, 30 % dans la FPT, des niveaux que l'on peut comparer au secteur privé : 28 %.

### 3 - Fonctionnaire ? Un job de tout repos...

Voyons maintenant ce qu'il en est de la supposée absence de pénibilité psychologique. Les horaires atypiques sont plus répandus dans le commerce, les transports et la fonction publique hospitalière ce qui rend plus difficile la conciliation vie professionnelle / vie personnelle dans ces secteurs. Les contraintes horaires sont plus importantes dans le public : les astreintes concernent 16 % des fonctionnaires, une proportion double de celle que connaissent les salariés du privé.

En 2013, quelques années avant la loi Macron, on constatait que 70 % des agents hospitaliers travaillent le samedi, même occasionnellement et 64 % le dimanche, alors que les horaires atypiques concernent que 48 % de l'ensemble des salariés du privé pour le samedi et 26 % pour le dimanche. Les deux autres versants de la fonction publique sont également (mais plus légèrement) davantage concernés par le travail le dimanche que leurs collègues du privé (29 % pour la FPE et 30 % pour la FPT). Le travail de nuit, qui concerne 15 % des salariés du privé, est également fortement pratiqué dans la FPH (32 %).

Le soutien social, l'un des facteurs les plus protecteurs vis-à-vis des risques psychosociaux (RPS), s'exprime différemment entre privé et public : les agents de la fonction publique sont davantage aidés par leurs collègues, et les salariés du privé par leur hiérarchie. En effet, seuls 61 % des agents publics (et même 58 % dans la FPE) déclarent être aidés par leurs supérieurs hiérarchiques en cas de travail délicat ou compliqué, contre 67 % des salariés du privé. Les exigences émotionnelles liées au contact avec le public sont plus souvent citées par les agents de la fonction publique. Ainsi, 43 % des agents publics (contre 27 % seulement dans le privé) déclarent vivre des situations de tensions dans les rapports avec le public, dont 46 % dans la FPE et 51 % dans la FPH. De même, 67 % des agents publics (contre 38 % seulement dans le privé) sont en contact avec des personnes en situation de détresse (dont 85 % dans la FPH).

La qualité de la relation avec les clients ou usagers est un autre facteur déterminant. Secteurs public et privé confondus, les trois quarts des salariés travaillent en contact avec le public. Mais de façon prévisible, le contact avec le public est plus fréquent dans les fonctions publiques hospitalière et territoriale, ainsi que dans le secteur tertiaire (à l'inverse, les salariés de l'agriculture et de l'industrie sont moins concernés, comme la FPE). Les travailleurs des fonctions publiques sont ainsi plus exposés aux relations conflictuelles avec les clients et usagers. De façon plus générale, 22 % des salariés (secteurs public et privé confondus) déclarent subir de façon répétée un comportement hostile durant le travail, qu'il s'agisse d'un comportement méprisant (par exemple « on me ridiculise en public ») ou d'un déni de reconnaissance du travail (« on critique injustement mon travail ») ou d'une atteinte dégradante (« on me dit des choses obscènes ou dégradantes »). Ces comportements sont plus souvent signalés dans l'industrie (24 %) et surtout dans les trois versants de la fonction publique (24 % à 26 %). Une autre spécificité en matière d'exposition aux RPS, liée au mode de management public



sur une conception dépassée du rapport hiérarchique : les agents de la fonction publique estiment plus souvent (30 %) que ceux du privé (23 %) que les « personnes qui évaluent leur travail ne le connaissent pas bien ».

À l'inverse, les agents publics sont relativement protégés par le sentiment d'utilité sociale de leur travail. L'étude *Les palmarès du bonheur professionnel* menée par Viavoice en octobre 2013 montre qu'en termes de sentiment d'utilité sociétale, 90 % des cadres de la fonction publique jugent leur métier « vraiment utile à la société », et 81 % d'entre eux déclarent par ailleurs que leur profession leur « passionne vraiment ». En revanche, ces perceptions ne se retrouvent pas dans l'ensemble du corps des fonctionnaires : les employés de la fonction publique ne sont à l'inverse que 70 % à se déclarer heureux dans leur travail, et seulement 34 % reconnus par leurs supérieurs hiérarchiques. Les conflits de valeur tendent à se développer dans la fonction publique, en relation avec la mise sous tension des organisations. Ainsi, 28 % des salariés (publics et privés) déclarent qu'il leur arrive de « faire trop vite une opération qui leur demanderait davantage de soin », mais la FPH se distingue avec 40 % des salariés concernés.

#### **4 - Les fonctionnaires sont rétifs au changement**

La stabilité organisationnelle de la fonction publique est un mythe tenace. On constate au contraire qu'avec l'industrie manufacturière, les trois versants de la fonction publique ont le record des changements organisationnels les plus nombreux. Par ailleurs, ces changements nombreux sont moins bien vécus, notamment par les agents de l'État et de la fonction publique hospitalière.

En effet, les salariés de l'industrie et les agents de la fonction publique déclarent plus souvent que leur environnement de travail a été modifié par un changement organisationnel au cours des 12 derniers mois. Les changements de poste ou de fonction les concernent davantage que les autres salariés. Il en est de même pour les changements de l'organisation du travail, qui sont signalés par 24 % des salariés de l'industrie et de la fonction publique, et même par 31 % de ceux de la FPH (20 % pour l'ensemble des salariés). Quand ils vivent des changements, 37 % des salariés les jugent plutôt positifs pour leur travail, mais pour 28 % ils ont un impact plutôt négatif, en particulier dans la FPE et la FPH (32 % dans les deux cas). Ces changements peuvent être source d'un sentiment d'insécurité économique : 20 % des salariés du privé, mais 21 % des agents de la FPE et surtout 30 % de ceux de la FPH, estiment « vivre des changements imprévisibles ou mal préparés ». Cependant, la crainte de perdre son emploi dans l'année qui vient ne touche que 15 % des agents de la fonction publique, contre 27 % des salariés du privé et même 32 % de ceux de l'industrie.

Plutôt que de s'opposer au changement, les agents publics souhaitent des changements mieux préparés et accompagnés. Ils sont encore fortement soumis au travail répétitif, qui concerne 24 % d'entre eux dans la FPE, 40 % dans la FPT et 47 % dans la FPH (contre 44 % dans le privé).

#### **5 - Les fonctionnaires sont des privilégiés du fait de la sécurité de l'emploi**

Une étude très intéressante de la Dares (« Insécurité de l'emploi et exercice des droits dans le travail », *Dares Analyses* n° 2015-092, 18 décembre 2015) montre que le sentiment d'insécurité de l'emploi a fortement augmenté entre 2005 et 2013, en particulier pour les salariés en CDI, les agents de la fonction publique et les non-salariés. Les salariés qui craignent pour leur emploi, en CDI ou dans la fonction publique, tendent à faire valoir moins pleinement leurs droits : ils sont plus nombreux que les autres à venir travailler même quand ils sont malades et à ne pas prendre tous leurs congés.

Ces salariés en emploi « stable insécurisé » sont également plus nombreux à dépasser les heures prévues sans compensation en salaire ou en repos. C'est surtout le cas des cadres : 38 % des cadres du privé « stables insécurisés », contre 34 % de ceux en emploi « stable sécurisé ». Ce comportement est encore plus fréquent (47 %) parmi les cadres de la fonction publique qui déclarent craindre de perdre leur emploi. Ces salariés disposent moins souvent de consignes de sécurité, les respectent moins systématiquement quand ils en ont, et sont plus touchés par les accidents de travail. Ils peuvent moins facilement s'exprimer en cas de désaccord avec leur supérieur.

La sécurité de l'emploi, bien relative, a ses contreparties. Les salariés qualifiés de « stables insécurisés » vivent plus fréquemment des situations de conflits latents avec leurs supérieurs concernant la conception de la qualité du travail, sans pouvoir exprimer leurs désaccords. Ainsi, ils sont 16 % dans le secteur privé, mais 19 % dans la fonction publique à dire « avoir toujours ou souvent des désaccords avec leur supérieur hiérarchique sur la façon de bien faire leur travail », mais « ne pas pouvoir en discuter ». Cette situation touche seulement 8 % des salariés du secteur privé et 10 % des salariés de la fonction publique en emploi sécurisé. De même, devoir « éviter de donner son avis » et être amené à « faire des choses que l'on désapprouve » sont des situations plus fréquentes pour les salariés « stables insécurisés », qu'ils soient salariés de la fonction publique, du secteur privé ou même en emploi non-salarié.

Les agents publics sont-ils mieux protégés de la discrimination que leurs collègues du privé ? Paradoxalement, l'équité, une valeur montante du management, semble mieux pratiquée dans le privé dans la fonction publique : 27 % des salariés du privé pensent que leur supérieur ne traite pas équitablement les personnes qui travaillent sous ses ordres contre 32 % des agents publics, dont 29 % dans la FPE, 31 % dans la FPT et 39 % dans la FPH.

## 6 - Les fonctionnaires bénéficient d'une bonne protection vis-à-vis de leur santé au travail

Tous secteurs confondus, 76 % des salariés ont passé une visite médicale avec un médecin du travail ou de prévention au cours des deux dernières années, mais 6 % déclarent n'en avoir jamais rencontré. Ces derniers sont particulièrement nombreux dans la fonction publique d'État (17 %). Globalement, les politiques de prévention des risques professionnels ont été moins actives dans la fonction publique et dans les petits et moyens établissements du secteur marchand et associatif.

En dehors de la médecine du travail, la base de la prévention des risques professionnels repose sur le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUER). Or, seuls 46 % des employeurs ont élaboré ou mis à jour ce document, pourtant obligatoire pour toutes les entreprises depuis 2001 (« La prévention des risques professionnels. Les mesures mises en œuvre par les employeurs publics et privés », *Dares Analyses*, 16 mars 2016). Dans la fonction publique, en particulier, cette évaluation n'est pas toujours disponible : 75 % des établissements de la FPH l'ont fait mais seulement 51 % des établissements de la FPE et 33 % des collectivités territoriales (FPT). En revanche, 93 % des établissements du secteur privé employant 250 salariés et plus ont élaboré actualisé leur DUER.

Lorsque le DUER est disponible, il n'est malheureusement pas toujours correctement diffusé aux salariés. En 2013, seuls 29 % des salariés déclarent avoir eu connaissance de la rédaction d'un document unique d'évaluation des risques ; et parmi eux, 29 % seulement disent avoir été consultés pour son élaboration. Dans la fonction publique, la proportion des salariés déclarant avoir eu connaissance de la rédaction d'un document unique d'évaluation des risques est légèrement inférieure (de 24 % dans la territoriale à 25 % dans l'hospitalière). En revanche, la proportion des salariés déclarant avoir été consultés pour son élaboration est notablement supérieure dans la FP d'Etat (34 %) et surtout territoriale (36 %).

## 7 - Le management dans la fonction publique a des années de retard

Alors que le secteur privé bruisse des merveilles apportées par le concept d'entreprise libérée, y a-t-il une « administration publique libérée » ? La réponse est sans doute à chercher autour de l'autonomie au travail (voir : « [Autonomie au travail : la France a tout faux !](#) », *Management RSE*, juin 2016 ). Le manque d'autonomie au travail est ressenti par 30 % des salariés du privé, qui disent qu'ils ne peuvent pas régler eux-mêmes les incidents. Cette proportion est identique dans la FPT (31 %), mais très dégradée dans la FPH (39 %). En revanche, avec 24 %, la FPE semble donner davantage d'autonomie. Cette forte prégnance du travail prescrit dans la FPH est confirmée par la proportion de salariés qui se disent tout à fait d'accord avec la proposition suivante : « je peux organiser mon travail de la manière qui me convient le mieux ». Cette proportion varie fortement en fonction de l'activité professionnelle et le secteur dans lequel elle est la plus faible est la fonction publique hospitalière (19 %), contre 30 % pour la fonction publique d'Etat et pour la moyenne du secteur privé. C'est ainsi que 83 % des agents publics déclarent apprendre des choses nouvelles dans leur travail, un meilleur score que celui du privé (75 %), mais qui s'étage de 76 % dans la FPT à 87 % dans la FPE et la FPH.

Pour améliorer le management, le législateur ces dernières années a multiplié les obligations d'entretiens professionnels, réputés apporter des solutions efficaces aussi bien en termes de RPS qu'en termes de qualification et évolution professionnelle. La part de salariés concernés par des entretiens individuels d'évaluation annuels dans le secteur privé n'est pas encore majoritaire (48 %), en particulier dans l'agriculture (9 %) et la construction (30 %). A l'opposé, les entretiens individuels d'évaluation annuels concernent 68 % des agents dans l'ensemble de la fonction publique (et en particulier 75 % dans la FPT et 81 % dans la FPH... mais seulement 57 % dans la FPE). Ils y sont obligatoires dans la majorité des secteurs, mais pas dans l'Éducation nationale où les enseignants ne bénéficient pas d'entretiens chaque année.

Contrairement à une autre idée reçue, la diffusion des outils informatiques est plus avancée dans le public que dans le privé, ce qui contribue à changer la donne pour le management.

## Conclusion

Accepter de considérer le travail des agents publics change la perspective que l'on peut poser sur l'utilité sociale des trois versants de la fonction publique, même si cette analyse chiffrée reste au bout du compte des réalités concrètes vécues dans le travail au quotidien. Reste à espérer que les responsables politiques s'emparent davantage de la nécessité de s'intéresser au travail de ceux qui sont en charge.

de la mise en œuvre des politiques qu'ils décident. Ils constateront alors que Courteline est déjà bien loin...

#### Pour aller plus loin :

Pour réaliser cette synthèse, j'ai mobilisé plusieurs études de la Dares issues de l'enquête *Conditions de travail*, que vous pouvez facilement trouver sur internet :

- « La prévention des risques professionnels. Les mesures mises en œuvre par les employeurs publics et privés », *Dares Analyses*, 16 mars 2016
- « Insécurité de l'emploi et exercice des droits dans le travail », *Dares Analyses* n° 2015-092, 18 décembre 2015
- Élisabeth Algava et Lydie Vinck, « Contraintes physiques, prévention des risques et accidents du travail ; Enquêtes Conditions de travail », *Synthèse Stat'* n° 10 de la DARES, 17 mars 2015
- Élisabeth Algava et Lydie Vinck, « Autonomie dans le travail - Enquêtes Conditions de travail », *Synthèse Stat'* de la DARES, n° 16, 15 octobre 2015
- Thomas Coutrot (Dares) et Emma Davie (DGAFP), « Les conditions de travail des salariés dans le secteur privé et la fonction publique », *Dares*, décembre 2014
- Élisabeth Algava (Dares), Emma Davie (Dgafp), Julien Loquet (Drees) et Lydie Vinck (Dares), « Conditions de travail : reprise de l'intensification du travail chez les salariés », *Dares Analyses*, juillet
- Élisabeth Algava et Lydie Vinck, « Vécu du travail : reconnaissance, conflits de valeurs, insécurité et changements dans le travail », *DARES et Enquêtes Conditions de travail, Synthèse statistique*, Numéro 21, Juillet 2016
- Voir également : « Insee Références, édition 2016 - Fiches Temps et conditions de travail », août 2016

## A propos de cet article

**Auteur(s) :** Martin Richer

: *Fonctionnaires, idées reçues, fonction publique, Dares, conditions de travail, santé au travail, DUER, management, stabilité, effectifs, pénibilité, RPS, sécurité de l'emploi, Martin Richer*

## Fonctionnaires : derrière le statut, quel travail ?

### La 27e Région : l'imagination et l'ingéniosité au pouvoir

par Stéphane Vincent et Jean-Marie Bergère - 07 Mai 2017

Vélos dans l'entrée, ciment au sol, slogans sur les vitres, calicots sous la verrière, tatamis et banquettes, Superpublic affiche clairement sa parenté avec d'autres tiers-lieux, espaces dédiés co-working et aux start-ups naissantes. L'ambiance est studieuse. Ordinateur sur les genoux ou posé sur la table, on imagine la quinzaine de personnes présentes ce matin là concentrées sur le *pitch* d'une prochaine présentation ou en conversation avec des collègues à l'autre bout du monde. Pourtant ici, pas question de la prochaine levée de fonds ni de l'urgence du « passage à l'échelle », décisif quand « *the winner takes all* ». Jean-Marie Bergère présente la 27eme Région et Stéphane Vincent répond à ses questions :

Image : La 27e Région

#### Un laboratoire

Superpublic est « le premier espace entièrement consacré à l'innovation dans le secteur public ». La 27e Région, association initiatrice et gestionnaire du lieu, le partage avec quelques jeunes entreprises spécialisées dans le « design des politiques publiques » et les processus de concertation et de participation. Le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) réunit quelquefois. Des débats publics y ont lieu. On y croise aussi bien les activistes des Civic Tech que les associations engagées dans les politiques d'accueil et d'intégration des migrants.



La 27e Région, créée il y a presque dix ans, se présente comme un « laboratoire de transformation publique ». Elle est née de l'initiative d'un élu régional (Christian Paul, alors Vice-président du CF Bourgogne), d'un consultant dissident (Stéphane Vincent, actuel délégué général de l'association et d'un philosophe des mondes numériques (Jacques-François Marchandise, actuel délégué général de la Fing). Au moment de sa conception, la France comptait 26 régions, la 27e étant une région virtuelle entièrement dédiée aux recherches-actions et aux prototypes. Pour transformer les politiques publiques, elle a été incubée au sein de la Fing (Fondation interne nouvelle génération) avant de se constituer en association autonome en 2012.

### Usager et citoyen

Les designers et leur capacité à intégrer « l'expérience-utilisateur » dans la conception et la réalisation de produits et de services, sont d'emblée très présents. Avec une différence de taille que Romain Thévenet, impliqué dès les premières années dans le projet, définit ainsi : « Si le design est une activité permettant de rendre des projets désirables, le défi que nous avons à relever est celui de ré-enchanter l'action publique : c'est-à-dire (re) donner envie de croire en la puissance publique et à la vie de la cité, et pas seulement d'utiliser des beaux services publics pas chers ». L'utilisateur est consommateur, contribuable, citoyen et électeur.

### Questions à Stéphane Vincent, délégué général de la 27e Région

Image : Stéphane Vincent, La 27e Région

#### La 27e Région a été conçue comme un « Laboratoire pour transformer les politiques publiques ». Pratiquement quelles sont ses modalités d'intervention ?

Nos protocoles et en particulier celui que nous appelons « Territoires en résidence » s'inspirent de l'ethnologie, de la conception créative et du design. Par exemple pour essayer de comprendre ce qui se joue sur un thème comme « la citoyenneté au lycée », nous allons passer l'équivalent de 4 semaines en immersion complète au sein d'un lycée volontaire, y conduire un travail d'observation, en tirer des hypothèses et les tester au moyen d'expériences pratiques menées avec les lycéens et tout l'écosystème, leurs familles, les enseignants, la direction, les équipes techniques, etc.

Nos démarches débutent toujours par un travail visant à ré-interroger la question posée, et se terminent par la production de nouveaux concepts, de scénarios de solutions, mais aussi de choses plus tangibles : il peut s'agir de versions « beta » de nouvelles interfaces ou de logiciels d'un agencement amélioré, de prototypes de nouveaux services.



Le fil rouge de nos modes opératoires, c'est l'intérêt que nous portons à l'expérience vécue par l'utilisateur d'un équipement, d'un dispositif ou d'un service public. Et à la façon dont nous pourrions améliorer et donner plus de sens à cette expérience. Nous sommes pragmatiques, et nous ne pensons pas qu'il en sortira des solutions miraculeuses, valables une fois pour toutes. Une politique publique, ce sera toujours plus complexe que l'usage d'un smartphone... Mais il en sortira au moins des idées inspirantes et des solutions « déboguées », car testées. Nous revendiquons d'être «

ingénieux»...

**Les politiques publiques sont normalement conçues et mises en œuvre par le couple « élus-fonctionnaires ». Comment accueillent-ils cette intrusion ? En particulier quelles sont les motivations des fonctionnaires qui deviennent vos alliés ou vos complices ?**

Il existe un point commun entre tous les agents et les quelques élus qui viennent nous voir : c'est leur grande curiosité. Ils ne veulent pas rester en surface, mais plutôt regarder sous le radar, analyser ce qui se passe derrière la partie visible des politiques publiques, comprendre à quel moment un dispositif a plutôt réussi ou plutôt failli, se mettre dans la peau des bénéficiaires de ces dispositifs.

Ils souffrent de l'absence d'une vraie capacité réflexive au sein de leur administration. Le métier de « détective de l'action publique » n'offre pas encore de perspective d'emploi dans la fonction publique. On investit beaucoup de temps et d'argent à « innover dans tous les sens », mais il n'existe pas d'outillage ni de cadre permettant d'interroger et de « donner du sens » à l'innovation. Beaucoup d'agents sont très conscients de ce besoin, mais en pratique il n'y a pas de temps pour ça, pas de vision politique ni stratégique, pas d'encouragement, pas de cadre conceptuel ni d'outil collectif. Les « boîtes à idées » ou les séances de créativité d'un jour ne font bien souvent qu'effleurer le problème, quand elles ne l'aggravent pas par la frustration qu'elles génèrent après coup.

L'attente est forte même si elle est encore un peu souterraine. Il y a trois ans, nous avons demandé à un panel de directeurs généraux ce qui leur avait plu dans nos programmes. Ils se sont enthousiasmés pour le fait de reconnaître le pouvoir du tâtonnement et du doute, pour l'essai-erreur et la pratique du prototypage rapide : comment peut-on, au fond, concevoir une politique ou un service public sans les tester avec leurs utilisateurs ? Plus récemment, la responsable des ressources humaines d'une métropole a inscrit ces démarches dans son plan de lutte contre les risques psychosociaux, convaincue comme nous que ré-interroger le sens d'un dispositif, c'est remettre du sens dans son métier d'agent.

**Quelles sont les politiques publiques les plus aptes à entrer dans ce laboratoire ? Les politiques régaliennes, police, justice, armée, peuvent-elles être incluses dans ces protocoles de recherche-action ? Innover y a-t-il un sens ?**

Les politiques sociales sont très friandes de notre approche. Plusieurs études ont montré l'ampleur du non-recours au RSA pour des personnes éligibles. Depuis, de nombreux départements mobilisent des méthodes de sociologie et de design pour comprendre et repenser le parcours et l'accès au RSA, à défaut peut-être de pouvoir repenser le RSA lui-même. A la 27e Région, nous avons pu tester ces approches dans bien d'autres champs de politiques publiques : éducation, environnement, aménagement du territoire, urbanisme...

Au sein de l'hôpital de Strasbourg, la Fabrique de l'hospitalité cumule plus de six ans d'expérience autour du concept de « patient-partenaire ». De leurs côtés le SGMAP, Etalab et plusieurs ministères mobilisent ces démarches. C'est le cas par exemple du Ministère de la Justice, pour ses services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Dans ces différents mandats ministériels, Thierry Mandon a souvent plaidé en leur faveur. Des jeunes fonctionnaires ont créé *Fonction Publique 21* pour promouvoir ces approches expérimentales et aider les « pionniers » à faire coalition autour de nouvelles idées.

Je pense pour ma part que le meilleur est à venir sur les sujets régaliens. Prenons par exemple la police : en Allemagne et en Grande-Bretagne, la police a cherché à comprendre comment mieux maîtriser les mouvements de foule sans recourir systématiquement à la force. Je connais un ou deux responsables qui rêvent secrètement de tester de nouvelles approches pour renouer le dialogue entre police et populations... encore faut-il que la hiérarchie encourage ces formes de recherche-action !

**La 27e région s'est inspirée d'expériences au Danemark, au Royaume-Uni, elle sert de modèle aujourd'hui à une ville comme San Francisco (un Superpublic sur le modèle du nôtre vient d'y ouvrir un laboratoire). Qu'en est-il aujourd'hui des échanges internationaux ?**

Les échanges avec la communauté internationale nous sont très précieux. En ce moment, nos travaux intéressent la Commission européenne, qui nous demande de l'aider à imaginer de nouvelles façons de concevoir les politiques communautaires - avec pour cas pratique les politiques d'accueil des Roms. Depuis l'année dernière Bloomberg Philanthropies soutient massivement, et financièrement, notre programme La Transfo, qui vise à aider 10 grandes collectivités françaises - dont Paris, Dunkerque, Mulhouse, l'Occitanie - à se doter de leur propre laboratoire d'innovation sociale.

et de recherche-action. La Fondation créée par l'ex-maire de New York porte une initiative comparable dans 25 villes nord-américaines et souhaite que nous partagions nos approches et méthodes

Avec d'autres explorateurs de l'action publique comme *le MindLab* danois ou *le Nesta* britannique, nous voyons émerger une réflexion autour d'un nouveau design de la gouvernance même des collectivités et des institutions. Partout dans le monde, la fabrique des politiques publiques est à la peine, le concept même de réforme a du plomb dans l'aile, et ni le tout numérique ni la participation citoyenne ne sont les solutions que certains espéraient. Le quotidien des agents publics et des élus est colonisé par d'innombrables rituels politiques et managériaux, pour la plupart hérités du « *public management* » et du fordisme administratif qu'il a généré.

Prenons le cas de l'évaluation. Cette discipline devrait normalement nous permettre d'améliorer les politiques publiques, leur gouvernance et le débat citoyen ; or les alertes se succèdent pour s'inquiéter de leur inefficacité et de leur rejet. Il faut élaborer les scénarios de « l'après-évaluation ». Des tentatives se font jour : Christian Bason, l'ancien directeur du *MindLab* danois pose l'hypothèse d'une « *human-centred governance* », tandis que l'OCDE promeut des modes de gouvernance plus systémique.

Pour contribuer à ce débat, nous avons lancé *les Eclaireurs*, un programme de prospective créative visant à produire de nouveaux imaginaires et inventer les pratiques administratives de demain. La créativité est la marque de fabrique du génie français, servons-nous-en pour inspirer à notre tour nos amis d'Europe et du monde !

#### Pour en savoir plus :

- Site internet de [Superpublic](#)
- Site de [la 27e Région](#)
- « [Non, le design de politiques publiques n'est pas du design de services comme les autres](#) », La 27e Région
- Site internet du [MindLab](#)
- Projet Mindlab, [imaginationforpeople.org](#)
- Site internet de [Nesta](#)
- Page internet du [SGMAP](#)

## A propos de cet article

**Auteur(s)** : Stéphane Vincent et Jean-Marie Bergère

: *27e Région, Superpublic, politiques publiques, Civic Tech, design, Territoires en résidence, OCDE, fonctionnaires, Stéphane Vincent, Jean-Marie Bergère*

## Fonctionnaires : derrière le statut, quel travail ?

### « L'histoire de la fonction publique française est intimement liée à la construction de la République »

par *Luc Rouban*, propos recueillis par *Jean-Louis Dayan* - 07 Mai 2017

S'il a été question des fonctionnaires dans la campagne présidentielle, c'est surtout à travers la mesure-choc de François Fillon, qui entendait supprimer 500 000 postes en 5 ans. Une approche purement budgétaire qui a largement occulté les questions pourtant décisives des missions et du statut des agents publics. Spécialiste de la fonction publique et de la réforme de l'Etat au [Ce](#) Luc Rouban remet en perspective pour Metis les transformations qui ont fait la spécificité de la fonction publique à la française. Un éclairage salutaire pour le débat.

Image : *Luc Rouban*, directeur de recherche au CNRS, chercheur au Cevipof-Sciences Po - Acteurs Publics



## Comment expliquer que la question du statut des fonctionnaires ait été absente de la campagne ?

Emmanuel Macron a été le seul à évoquer en début de campagne une réforme du statut de la fonction publique, sans guère y revenir ensuite. Pour mieux comprendre les enjeux liés au statut des fonctionnaires, il faut revenir à ses origines. Le développement d'une fonction publique nombreuse n'est pas un phénomène récent : on se plaignait déjà de la bureaucratie sous Louis XIV. Sans remonter aussi loin, il faut avoir à l'esprit que la construction de la fonction publique contemporaine est intimement liée à celle de la République. Contre la tentation monarchique des élus républicains des années 1880 considèrent qu'ils sont seuls légitimes à porter les valeurs de la République ; les fonctionnaires sont à leur service et doivent le rester. Aussi ne leur accordent-ils à l'époque aucun statut ni droit particulier, pas même celui de se syndiquer. Socialement, le fonctionnaire n'est pas pour autant un prolétaire, en particulier parce qu'il est diplômé, mais sa situation est proche de celle d'un salarié du privé, la seule différence étant qu'il travaille pour un patron. Il n'appartient pas non plus à l'élite, si l'on excepte le petit nombre des hauts fonctionnaires qui appartiennent aux « grands corps » (inspecteurs des finances, diplomates...), le plus souvent issus de l'aristocratie. Cela n'empêche pas que les fonctionnaires soient déjà relativement

nombreux : un million en 1914, qui œuvrent principalement à l'effort d'équipement entrepris par la IIIe République (fonctions régaliennes, éducation, infrastructures), ainsi qu'à la colonisation.

Les conceptions vont peu à peu changer après la Première Guerre mondiale. Il y a toujours des conservateurs qui voient dans les fonctionnaires les simples employés des élus, assimilés à des salariés ordinaires parce que rien ne justifie un statut particulier. Ce courant perdurera jusqu'en 1940, même si l'entre-deux-guerres voit monter les revendications de carrière d'agents dont les contrats, pourtant de droit public, restent très précaires. Sous l'influence de la révolution russe, une autre vision se répand cependant - portée par des universitaires et des hauts fonctionnaires - selon laquelle l'Etat peut être aussi bien l'agent de la transformation que de la promotion sociale, s'il s'appuie sur une fonction publique dotée d'un statut propre. C'est dans ce courant que le statut de 1946, fruit d'un compromis entre le gouvernement de Georges Bidault et le couple Parti Communiste-CGT, en position de force, puise ses racines. La fonction publique est désormais conçue tout à la fois comme l'instrument de la réforme sociale et l'avant-garde du progrès social.

## Quels sont les traits de ce nouveau statut ?

Il n'est pas aussi protecteur qu'on le pense souvent aujourd'hui. Il accorde le droit de grève aux fonctionnaires, mais avec de sévères limites. Il en va de même pour la liberté d'expression, bornée par le devoir de réserve. Et la garantie d'emploi qu'il offre est relative. L'administration n'a plus de prise sur le nombre de postes inscrits au budget de l'Etat, mais la distinction entre le grade (titre ouvrant l'accès à des catégories de postes) et l'emploi (poste effectivement occupé) la laisse libre de modifier à sa guise l'affectation de ses agents, à la différence du privé où une mutation vaut modification du contrat de travail et peut déclencher une procédure de licenciement. A preuve les nombreux licenciements opérés fin 1947, pour raison budgétaire, à l'encontre de fonctionnaires pourtant titularisés depuis 1945.

En fait le statut a pour but de protéger les fonctionnaires contre le pouvoir politique, mais aussi les administrés contre la corruption. Cette dernière a toujours menacé : népotisme et politisation des nominations étaient déjà bien réels sous la IIIe République où, bien que de droit public, les contrats de travail étaient, rappelons-le, très précaires. C'était une république très politisée, qui fonctionnait beaucoup à la recommandation. Ces risques demeurent vivaces aujourd'hui. Les pressions visent plus souvent les fonctionnaires que les élus, particulièrement dans la fonction publique territoriale qui fait des relations de proximité qu'entretient l'administration territoriale avec ses administrés. Népotisme et corruption sont en France des archétypes toujours prêts à être réactivés.

**Pour autant, la question du nombre de fonctionnaires, ou si l'on préfère du coût de la fonction publique au regard de sa contribution, ne peut pas être éludée.**

C'est là encore un très vieux débat. On parle beaucoup dès avant 1914 du risque de « fonctionnarisme », alors même qu'on ne dispose encore d'aucune statistique fiable sur le nombre des fonctionnaires. Pourtant la question de fond n'est évidemment pas celle du nombre, mais de la place des fonctionnaires dans la société : c'est le modèle social du pays qui est en jeu.

Contre les fonctionnaires, plusieurs critiques convergent alors :

- celle des monarchistes, souvent alliés aux milieux catholiques, qui dénoncent la bureaucratie, mais instruisent aussi le procès moral de fonctionnaires en qui ils voient des urbains dévoyés, soupçonnés de franc-maçonnerie, de mauvaise vie et de penchants coupables pour la Révolution ;
- celle des libéraux (comme Paul Leroy-Beaulieu, qui publie en 1890 *L'Etat moderne et ses fonctions*), soucieux avant tout du coût de la fonction publique et de son poids dans le budget ;
- celle des marxistes, pour qui les fonctionnaires sont tout à la fois les larbins du grand capital, les agents de la répression et les serviteurs de l'Etat-patron. Une dénonciation radicale qui fait écho à d'un Saint-Just, s'attaquant violemment sous la Terreur aux « 20 000 sots » qui paralysent l'Etat révolutionnaire dans sa lutte pour le Salut Public.

La critique s'est donc appauvrie en se focalisant sur la question du coût, sachant que les fonctions publiques pèsent aujourd'hui pour moins du quart (23 %) de la dépense publique, tandis que les dépenses sociales en représentent plus de la moitié (56 %). C'est une mise en cause récurrente, qui revient au premier plan à chaque période de crise économique.

**Qu'en est-il chez nos voisins ?**

En France, les dépenses de personnel des collectivités publiques atteignent 13 % du PIB ; la proportion approche 20 % dans les pays scandinaves, où pourtant la fonction publique a été largement privatisée en termes de droit et de statut. La relation entre privatisation de la fonction publique et réduction des coûts est donc fautive. Les comparaisons sont cependant délicates à manier car les statistiques ne recouvrent pas les mêmes réalités. Le cas de l'Allemagne est souvent évoqué, mais il faut bien comprendre que les réductions d'effectifs sont largement liées aux privatisations des entreprises publiques après la réunification de 1989. Par ailleurs, il s'agit d'un État fédéral où l'immense majorité des agents contractuels est gérée par les Länder sans tous les doubles emplois créés par la décentralisation en France.

La privatisation des statuts est d'ailleurs loin de n'avoir que des avantages. Elle poserait de façon plus aiguë les problèmes de corruption et de népotisme, réduirait avec le niveau des salaires la motivation des agents, et aggraverait les difficultés de recrutement de personnel qualifié en rendant le secteur privé plus attractif. C'est ce que l'on observe déjà dans le cas des infirmières (de plus en plus nombreuses à préférer exercer en libéral) et d'autres professions de haute technicité (les techniciens de l'Armée de l'air par exemple). A quoi s'ajoute le retard qu'a pris le public sur le privé en matière de diversité, qui détournerait plus encore qu'aujourd'hui les générations issues de l'immigration des emplois publics.

**A défaut d'une réforme globale du statut, la gestion des emplois et des ressources humaines n'a-t-elle pas connu dans le public de changements significatifs ?**

Il y a eu des changements, mais ils restent marginaux. Le plus significatif est celui des méthodes de gestion budgétaire et financière, opérée au début des années 2000 avec la LOLF (budgets par missions, indicateurs de performance, dépenses justifiées au premier euro, etc.). Des progrès ont été également accomplis en matière de marchés publics. Ces réformes ont eu des effets sur le recrutement et l'évaluation des agents, mais sans que soient établis de liens suffisants avec la formation : les trois fonctions publiques dépensent quelque chose comme 5 milliards d'euros par an pour la formation de leurs personnels, mais ils sont aux trois quarts inutiles, car non liés aux carrières.

Plus généralement, la gestion des ressources humaines reste très fragmentaire dans le public : elle varie beaucoup selon la nature des corps de fonctionnaires et selon leur taille, au prix de fortes disparités entre professions (voir par exemple les écarts de rémunération et de carrière entre administrateurs civils et universitaires). En outre la gestion des primes demeure très opaque, alors qu'elle pèse lourd dans les rémunérations ; l'omertà continue de régner en la matière.

Il y a donc eu peu de changements, sauf en pire : multiplication des petits salaires au bas de l'échelle, individualisation accrue au sommet, tassement des hiérarchies entre corps. Il en résulte un sentiment croissant d'injustice, en dépit de tentatives récentes pour remettre de l'ordre dans les carrières et les mobilités, comme le PPCR (Protocole sur la modernisation des Parcours profession-



des Carrières et des Rémunérations) négocié en 2015 par Marylise Lebranchu.

### **On parle aussi de précarisation de l'emploi public. Est-ce une réalité ?**

La part des agents publics non titulaires a augmenté en effet ; elle approche aujourd'hui 22 % (contrats aidés compris), soit nettement plus que le poids des emplois précaires dans le secteur privé. Mais ce chiffre global couvre tout et n'importe quoi : la catégorie des « non-titulaires » va de l'expert de haut niveau recruté sur la base d'un traitement compétitif avec le privé à une masse de vacataires sur contrats courts qui eux connaissent une vraie précarité, particulièrement dans la fonction publique territoriale. Les femmes à temps partiel y sont par ailleurs majoritaires.

Depuis des années, l'Etat répond périodiquement à la montée des hors-statuts par des plans de titularisation, qui n'empêchent pas le volant de non-titulaires de se reconstituer, car les besoins de recrutements temporaires des administrations sont récurrents. Si bien que la précarité de l'emploi s'installe dans la durée et devient un mode de gestion courant de l'emploi public, particulièrement dans les collectivités locales.

### **Est-ce le signe que la France est touchée à son tour par la vague de réduction de l'emploi statutaire qu'ont connue beaucoup de pays comparables ?**

Cette tendance s'est surtout fait sentir au cours des années 1980-90 aux USA, au Royaume-Uni ou dans d'autres pays du Commonwealth. Depuis, beaucoup en sont revenus au vu des effets négatifs qu'exerce la privatisation des services publics sur la qualité des recrutements et des services rendus. Car c'est au bout du compte la qualité de service qui est déterminante, et la France se place en matière en haut du classement établi par la Banque mondiale ; les pays qui ont le plus comprimé l'emploi public affichent à l'inverse les plus mauvaises performances. Ceci dit, il faut faire la différence entre les coupes opérées dans les années 1980-90 au titre des politiques libérales à la Reagan ou à la Thatcher, et celles, drastiques, qu'ont subies avec la crise de 2008 les pays du sud de l'Europe au nom du redressement budgétaire ; sur celles-là il n'est pour l'instant pas question de revenir.

Quoi qu'il en soit, toute comparaison en la matière doit tenir compte des contextes nationaux. L'emploi public n'a pas partout le même statut social ; dans les pays anglo-saxons par exemple, il est associé à la petite-bourgeoisie, et la qualité de fonctionnaire y est vue comme le résultat d'un manque d'ambition. En Italie à l'inverse, la pression pour accéder à l'emploi public est énorme, surtout le Mezzogiorno ; le recrutement par concours, y compris lorsqu'il n'y a que quelques postes à pourvoir, se fait parfois dans des stades, tant il y a de candidats ! C'est pourquoi la privatisation des services publics est vécue dans chaque pays dans le cadre de représentations, de pratiques et de régulations sociales qui lui sont propres. La fonction publique française ne répond pas à la figure petite-bourgeoise du petit fonctionnaire à la Courteline, à la différence de la Grande-Bretagne ou des Etats-Unis, où elle ne fait pas l'objet d'un recrutement élitaire et se trouve toujours associée, en dépit des efforts de management entrepris, à la lourdeur bureaucratique.

### **Justement, les liens étroits que la fonction publique a longtemps entretenus en France avec le recrutement des élites ne sont-ils pas en passe d'être remis en cause ?**

C'est plutôt le contraire : le caractère élitaire du recrutement des fonctionnaires s'aggrave. Ce n'est pas tant le fait de l'ENA en elle-même, mais des grands corps : les carrières les plus prestigieuses restent déterminées *a priori* par les voies d'accès très sélectives à ces corps, et la sous-représentation des classes populaires s'y est accentuée.

En revanche, la croissance de la part des femmes à tous les niveaux de l'emploi public constitue un vrai progrès ; compte tenu des emplois qu'elles occupent, il ne se traduit pas pour autant par une réelle promotion sociale. Et un vrai problème se pose en termes de diversité d'origine, la haute fonction publique restant quasiment fermée aux générations issues de l'immigration. Cela tient notamment au fait qu'alors que les études scientifiques se sont ouvertes aux classes moyennes, la filière littéraire reste très élitiste en France.

Il ne s'agit donc pas tant de remettre en cause les grands corps en tant que tels que d'ouvrir résolument leur recrutement et de le rendre plus tardif, de telle sorte que la réussite au concours ne décide plus de toute une vie.

#### Pour en savoir plus :

- [Quel Avenir pour la fonction publique ?](#), Luc Rouban, La Documentation Française, 2017
- [La Fonction publique](#), Luc Rouban, Collection Repères, Editions La Découverte, 3e édition, 2009
- « [L'emploi dans la fonction publique en 2015](#) », Insee Première n° 1640, mars 2017
- « [Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - édition 2016](#) », Ministère de la Fonction Publique, décembre 2016

## A propos de cet article

**Auteur(s)** : Luc Rouban, propos recueillis par Jean-Louis Dayan

: *Fonction publique, fonctionnaire, emploi public, concours, réforme de l'Etat, services publics, privatisation, Luc Rouban, Jean-Louis Dayan*

## Fonctionnaires : derrière le statut, quel travail ?

### Au tribunal d'instance : la justice du quotidien - Vidéo

*par La rédaction - 07 Mai 2017*

La justice civile qui règle les conflits entre personnes privées est sans doute moins prestigieuse que la justice pénale. Le tribunal d'instance traite tous les petits litiges de la vie quotidienne. Il traite toutes les affaires civiles pour lesquelles la demande est inférieure à 10 000€. Les litiges portent sur des impayés, les conflits propriétaire-locataire, ceux entre voisins, les conséquences d'accidents de la route, des travaux mal exécutés, l'élagage des arbres en bordure de propriété, etc.

Les affaires sont jugées par un seul juge. Il prend seul sa décision, assisté d'un greffier. Dans les tribunaux de Grande Instance, la décision est prise en formation collégiale par trois magistrats (magistrats du siège). Dans certains cas, le ministère public représenté par un procureur (magistrat du parquet) peut intervenir dans la procédure.

En 2015, TF1 avait obtenu l'autorisation exceptionnelle de filmer certaines audiences. Le lien ci-dessous est un extrait de ce documentaire « *Jugements en série* » diffusé dans l'émission *Sept à huit* montre le déroulement d'une audience portant sur le remboursement d'une dette réclamée par une banque à une jeune femme. Elle est présidée par un jeune juge, Clément Bergère, alors magistrat tribunal d'instance de Fontainebleau où il traitait chaque année environ 3 500 dossiers.

## A propos de cet article

**Auteur(s)** : La rédaction

: *Justice civile, tribunal d'instance, litiges, vie quotidienne, juge, magistrat du siège, ministère public, procureur, audience*

## Fonctionnaires : derrière le statut, quel travail ?

### Yanis, policier, garde-frontières

*par Yanis, propos recueillis par Fanny Barbier - 17 Mai 2017*

Pour ce dossier sur le travail dans la fonction publique, il était important d'avoir le point de vue d'un élément clé des services régaliens de l'État alors que notre pays est depuis si longtemps en état d'urgence, à savoir un membre de la police. Vous allez lire ici ce que Yanis (son prénom a été changé) a à dire sur sa fonction de policier, sa vision du métier, sa vision de la police en général. Voici les propos d'un homme engagé et en colère...

Avant d'entrer dans la police, Yanis a travaillé dans la sécurité pour une entreprise privée, puis, pendant cinq ans, il a été aide-éducateur dans une école de Seine-Saint-Denis. Un jour de 2003, à 21 ans, il s'est demandé « pourquoi ne pas devenir assermenté ? » Il s'est préparé seul au concours de la police nationale, qu'il a passé en 2004 pour intégrer l'École de Nîmes, « J'aurais pu me retrouver n'importe où en France. » La formation dure un an, avec une alternance de cours théoriques (comment rédiger un PV, applications informatiques,...), pratiques (formation au tir...), de mises en situation (« pour apprendre à réagir dans des situations complexes ») et d'un stage de trois mois en commissariat. « À la fin de l'année de formation, on est tous réunis dans un ampli, où est affichée la liste



n'interviendrais plus dans cette situation».

« Quand on sort de l'école, on voit toujours le drapeau, on se prend pour un sauveur. Et quand on arrive sur place, les anciens nous disent comment réagir. Ça permet de prendre du recul parce qu'quoi qu'on fasse, on n'a aucune reconnaissance. On fait bien, c'est normal. On prend des risques, c'est normal. Avec le Code de déontologie (qui explicite ce qui peut être fait et ce qui ne peut pas l'être) on a tendance à se sentir pieds et poings liés. L'État ne nous protège pas, ne nous est pas reconnaissant. Les citoyens nous en veulent. Tout cela change notre vision du policier sauveur. Petit à petit on a tendance à penser garder son job, à ne pas prendre trop de risques. On n'intervient qu'en cas d'extrême urgence. C'est le métier qui rentre. »

### **Un problème de confiance**

« En France, le métier de policier est de moins en moins valorisé. Cette dévalorisation commence par l'uniforme "casquette et polo" qui donne l'impression d'être un jeune qui ramasse les balles sur un court de tennis... L'autorité est impossible sans le charisme lié à l'image donnée par la tenue qui doit inspirer le respect du représentant de la loi !

On a du mal à continuer la lutte pour laquelle on s'est engagé. Le problème est que le droit à la présomption d'innocence n'est pas reconnu pour un policier. Par exemple quand une foule nous fonce dessus, on n'a pas le droit de tirer, il faut courir. Le Code (de déontologie) protège les citoyens, c'est bien. Il évite que la police se transforme en justiciers du Far West, mais cela donne moins de confiance aux policiers pour intervenir. La confiance devrait venir de l'État. On devrait pouvoir agir en toute légitimité et en toute confiance. Si on n'est pas en confiance, on n'est pas en pleine possession de ses moyens».

### **La politique du chiffre**

« Le problème d'aujourd'hui, c'est la politique du chiffre, établie par N. Sarkozy qui a décrété que le service public devait fonctionner comme une entreprise. Cette politique a complètement faussé le travail du policier qui normalement demande une certaine philosophie, une certaine morale, un certain discernement, tel que notre formateur nous l'a enseigné à l'école. Il ne doit pas agir comme un robot, mais comme un humain puisqu'il a affaire à des êtres humains. Cette politique du chiffre, avec ses logiciels, ses tableaux à remplir va permettre de verser des primes à tous ceux qui sont en dessous depuis l'officier, en passant par le commissaire, le directeur général, etc. Chacun se gratifie d'être la cause de la réussite de son sous-fifre. L'État fait des économies sur les gens du terrain qui font

### **Dès le premier jour du stage, on se fait une idée**

Yanis choisit la ville de Stains (93) pour faire son stage de trois mois. « Le premier jour, je me retrouve dans une voiture du commissariat avec deux autres stagiaires. Des jeunes à qui on demande leurs papiers refusent d'obtempérer, quittent leur véhicule et partent en courant. Nous, stagiaires, notre premier réflexe est de les courser. Le chauffeur, un plus ancien, avec qui on nous a dit qu'on ne pouvait pas y aller. »

Les horaires de travail, le travail de nuit, puis la bascule entre travail de nuit et de jour... « Je ne souviens avoir été très nerveux pendant toute cette période. Quand on travaille dans une banlieue on est stressé par la fatigue et par la peur d'avoir à intervenir dans un milieu hostile. On finit par prendre tous les gens pour des ennemis. »

### **C'est le métier qui rentre**

« À l'école, on apprend qu'on est policier 24 heures sur 24. Mais quand on est stagiaire, on n'a aucun recul. Une autre fois, je faisais des courses dans un centre commercial, en dehors des heures de service. Je vois un jeune voler une bouteille d'alcool, je le course, l'arrête sur le parking. J'appelle les confrères, pour eux je suis "encore un stagiaire qui fait des siennes". Aujourd'hui

chiffre et prennent des risques, qui sont vraiment au service des citoyens, via le gel des effectifs, la vétusté des équipements, des locaux, le gel des salaires... l'argent va à la hiérarchie. »

### Les syndicats

« La police, c'est une grande maison dont les membres devraient être solidaires. Quand on est débutant, on ne comprend pas pourquoi il existe plusieurs syndicats alors que tous les policiers ont mêmes intérêts ! Puis, au fur et à mesure, vous vous rendez compte que chaque syndicat s'occupe d'un corps de Police et... pire a une couleur politique ! Vous comprenez que, dans les faits, ils représentent un outil de division et de discorde au sein d'une institution qui se veut unie. Leurs responsables profitent d'avantages de toute nature. Voilà pourquoi de nombreux policiers bravent les interdits et organisent des manifestations à Paris - loin des syndicats qui ne représentent plus qu'eux-mêmes -, hélas non relayés médiatiquement. Néanmoins, on reconnaît aux syndicats une utilité dans le dialogue avec la hiérarchie. »

### Sans l'État et sans les citoyens



Depuis 2007, Yanis travaille dans un aéroport parisien. C'est un incident intervenu à la fin de son stage, qui l'a fait choisir cette affectation. « Avec un collègue, on nous a demandé de faire une vérification d'adresse dans une cité. On arrive en bas des immeubles, on voit un jeune nous faire signe de venir avec des gestes agressifs, comme s'il nous attendait. À ce moment, trente autres jeunes sortent du bâtiment. Alors qu'on était juste venu faire une vérification d'adresse, on a été obligé de rejoindre la voiture qu'on avait cachée, de demander assistance à tous les véhicules environnants... Je ne pouvais pas continuer dans cette voie. Sans l'État, sans les citoyens. J'ai décidé de prendre une place moins stressante. C'est comme ça que j'ai choisi la Police Aux Frontières. »

Yanis effectue alors une spécialisation « aéroport » et parvient avec son affectation à se rapprocher de son domicile. « Certains attendent quinze ans pour y arriver ! »

### « La monnaie » dirige le monde

« À l'aéroport, on se rend très vite compte qu'on n'est plus dirigé par des policiers, mais par l'entreprise qui dirige l'aéroport. Ce sont des agents de l'aéroport qui viennent chronométrer le temps qu'on met pour contrôler les passagers d'un vol. Et il y a de plus en plus de vols... Il faut demander la permission pour faire une pause *technique*. Il existe une file spéciale pour les

passagers en classe affaires ou business : eux ne font pas la queue, contrairement aux autres, pour se faire contrôler, alors que la police est un service public. On se rend compte aussi de certaines inégalités : les militaires américains passent la frontière avec une simple carte professionnelle, un militaire français doit présenter son passeport ou sa carte nationale d'identité. »

Yanis me fait part du témoignage d'un collègue contrôleur de Sécurité pour la Police Aux Frontières. Celui-ci doit notamment effectuer le contrôle de sécurité des agents privés, infliger des manquements moraux ou physiques aux agents à sanctionner, qui peuvent aller jusqu'à leur licenciement. « Là aussi, on doit faire du chiffre, avec une notation nominative. À un collègue qui ne fait pas beaucoup de chiffre, on lui dit qu'il doit justifier son salaire. Ce n'est plus un travail de policier, mais du lynchage. Cette politique éloigne le policier du citoyen, puisqu'il n'y a plus possibilité de discuter. S'il y avait un respect des citoyens envers les policiers, le policier serait valorisé, son travail s'en ressentirait. »

### L'état d'urgence, la montée du communautarisme et une interprétation vague de la laïcité

« Dans la société, le terrorisme a jeté un discrédit de certains citoyens envers les autres et notamment les musulmans. Notre milieu de travail en a lui aussi été affecté, alors qu'il y régnait déjà un climat de concurrence et de méfiance. Entre policiers, certains se regardent de travers, c'est du pain béni pour les extrémistes. Il règne un climat de suspicion, le communautarisme augmente, même entre policiers. Au lieu d'avoir une police homogène qui fait corps face à l'adversité, on a des petits clans qui se forment, avec ceux qui viennent des îles, les maghrébins, les ch'tis, etc. Certains policiers :

demandent si on pourra compter sur tel ou tel en cas d'attentat islamiste. Et c'est, paraît-il, la même chose dans l'armée.

Lorsqu'une règle ou une loi est laissée sans une interprétation unique alors la porte est ouverte à tous les dangers, c'est le cas de la laïcité. À l'aéroport, il m'a été donné d'observer un collègue qui demandait aux femmes de confession musulmane d'ôter leur foulard afin de contrôler leur identité alors que souvent leurs visages étaient clairement visibles ! »

### Promotion ?

« Je suis policier de terrain, j'appartiens au Corps d'encadrement d'application. Si je veux monter en grade, il faut que je passe des concours. Mais je me sens trop fatigué, pour suivre des cours et passer les concours dont la réussite dépend des postes à pourvoir. Quand on est officier, on passe les grades automatiquement, à l'ancienneté. Au sein de notre corps, si le chef de Brigade n'a au reproche à formuler concernant ses effectifs, son responsable peut lui reprocher d'être trop proche de ses effectifs et mettre à mal son avancement et sa carrière. Ceci pousse les chefs à épier le moindre défaut d'un effectif pour pouvoir gagner la confiance de sa hiérarchie et ouvrir la voie à une promotion. Néanmoins, certains passent les grades sans examen par le copinage... J'aurais souhaité que cela m'arrive d'être promu, mais je suis une personne ordinaire et coupée de *l'arbre*, comme la majorité silencieuse que je ne peux qu'observer... »

### Les points positifs

« Je ne regrette pas du tout d'être entré dans la police, je me suis adapté à la réalité. Les points positifs que je vois, c'est se sentir appartenir à un corps, avoir un rôle très important dans la société, même si les gens ne vous l'accordent pas. Le besoin des policiers aura duré une semaine après les attentats... quand ils nous rencontraient, les gens nous faisaient savoir qu'ils étaient rassurés par notre présence et cela nous faisait chaud au cœur de lire le sentiment de reconnaissance dans leurs yeux. Cela nous renvoyait à notre véritable mission, celle de la protection des personnes et des biens. Non celle de simples agents verbalisateurs ou cogneurs (CRS...). Personnellement, devenir policier m'a beaucoup apporté : une identité, une appartenance, surtout depuis la fin du service national et surtout pour quelqu'un issu de l'immigration comme moi et qui a conscience de porter une responsabilité qui est de donner une image, un exemple d'intégration pour les siens. »

## A propos de cet article

**Auteur(s)** : Yanis, propos recueillis par Fanny Barbier

: *Policier, garde-frontière, fonction publique, politique du chiffre, services régaliens, État, stage, confiance, chiffre, syndicats, citoyens, état d'urgence, laïcité, communautarisme, promotions, Yanis, Fanny Barbier*

## Fonctionnaires : derrière le statut, quel travail ?

### Fonctionnaires ! Vous avez dit fonctionnaires ?

par *Jean-Michel Eymeri-Douzans, propos recueillis par Félix Traoré - 17 Mai 2017*

Jean-Michel Eymeri-Douzans est Professeur des Universités (Sciences Po Toulouse-LaSSP) et co-auteur de *La France et ses administrations. Un état des savoirs après avoir vécu aux Pays Bas*. Dans cet entretien pour Metis il revient sur ce qu'est être un fonctionnaire en France et chez nos voisins européens. Missions, histoire, statut... vous avez dit fonctionnaire ?

Comment définiriez-vous la notion de « fonctionnaire » ? Par les missions, l'histoire, le « statut » ?

Tous les employés du secteur public ne sont pas « fonctionnaires ». « Agent public » et « fonctionnaire » ne sont pas des synonymes. Ainsi, les salariés des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) relèvent du droit du travail ordinaire, CDD et CDI. Au sein des trois fonctions publiques, de l'Etat, hospitalière et territoriale, sont employés entre un cinquième et un quart d'agents non-titulaires, régis par contrat. Il y a aussi maintes particularités héritées de l'histoire : les médecins hospitaliers ne sont pas fonctionnaires, les militaires du rang « engagés » non plus, ni les

magistrats, qui relèvent d'un statut à part.



Tout cela résulte de notre histoire nationale. Faisons donc un peu d'histoire ! On parle de « fonctionnaires » en France car la Révolution de 1789 a aboli la vénalité des offices publics d'Ancien Régime pour consacrer la notion de « fonctions publiques » que certains citoyens sont appelés à « exercer » (et plus jamais à « posséder ») au service du Bien public, fonctions accessibles à tout citoyen « sans autres distinctions que celle de leurs vertus et de leurs talents » (article 6 de la Déclaration de 1789). Ce « fonctionnaire » fut d'abord révocable (c'est souvent le cas dans les régimes révolutionnaires), et les purges politiques furent nombreuses lors des brutaux changements de régimes du XIXe siècle. C'est peu à peu que s'est stabilisé un régime juridique exorbitant du droit commun du travail qui donne au fonctionnaire des droits et devoirs particuliers, enfin gravés dans le marbre d'un « statut général de la fonction publique » à la Libération, et refondu aux débuts de la Ve République, puis à nouveau au début des années Mitterrand.

Pour faire simple, le fonctionnaire se définit par deux caractéristiques principales - qui n'ont rien de spécifiquement français. Tout d'abord, il est envers l'administration « dans une situation statutaire et réglementaire ». Le fonctionnaire, une fois recruté par concours, ce dispositif raffiné qui combine l'égal accès offert à tous avec la sélection méritocratique des meilleurs, ne signe aucun contrat : ses conditions de travail sont régies par le droit public unilatéral, sans accord mutuel des volontés employeur-employé ni conventions collectives. En théorie (en pratique le pouvoir syndical tempère cela), un fonctionnaire n'a aucun droit acquis au maintien de sa situation (affectation, durée du travail, niveau du traitement indiciaire qui dépendent d'un point d'indice défini à la hausse ou à la baisse par le Gouvernement) qui peut toujours être modifiée « dans l'intérêt du service ». Second trait fondamental : un fonctionnaire est « titulaire », non pas de son emploi précis, mais de son grade - c'est la célèbre « distinction du grade et de l'emploi » - dans son corps d'appartenance. Cette titularisation, parfois appelée improprement « emploi à vie » ou « garantie de l'emploi », est en fait la garantie du grade, auquel le traitement indiciaire est attaché. C'est une nuance, mais elle est de nature juridique, et pourrait permettre de donner plus de souplesse à notre Fonction publique, sans remettre en cause le Statut, si ses potentialités étaient bien utilisées, ce qui est loin d'être le cas. Sauf grave de service, perte de ses droits civiques, ou autres motifs qui peuvent entraîner la révocation des fonctionnaires, ceux-ci sont donc mis à l'abri du risque de licenciement et de chômage qui touchent les salariés de notre pays. Le contexte sociohistorique de chômage endémique en France a fini par faire considérer par beaucoup cette garantie comme un « privilège » ou une « injustice ».

### Est-ce vrai ?

Si cette garantie contre le licenciement a été établie, dans tous les Etats de droit de l'Europe occidentale quelle que soit leur tradition juridique (de la France au Royaume-Uni en passant par l'Allemagne, l'Italie, etc.) au cours du XIXe siècle, c'est d'abord pour mettre fin au népotisme, au favoritisme, au patronage partisan, au « piston » et au règne de la « faveur du Prince » dans les nominations, donc pour assurer l'indépendance des fonctionnaires contre l'arbitraire du pouvoir politique du moment, donc pour leur permettre de résister aux consignes politiques dans l'instruction des dossiers. A ceux qui hurlent qu'il faut supprimer la garantie d'emploi des fonctionnaires, je demande toujours s'ils en désirent les conséquences inéluctables, comme le fait que le prochain permis qu'ils demanderaient de transformer leur garage en pièce supplémentaire soit instruit en mairie par un militant du parti politique du maire ! Cela refroidit souvent leurs ardeurs... L'emploi garanti des fonctionnaires, c'est une garantie majeure de l'impartialité et de l'égalité de traitement des demandes et besoins des citoyens-usagers des administrations. Il suffit de regarder comment les choses se passent dans les administrations parfois proches, qui n'offrent pas cette garantie, pour y observer le règne du favoritisme... et très vite du bakchich !

### Quels écarts de définition observe-t-on entre les pays européens ? Sur quoi sont-ils fondés ?

Au contraire d'idées fausses complaisamment véhiculées, il y a des fonctionnaires, au sens qui vient d'être précisé, dans tous les Etats de l'UE. Dans les pays latins influencés par la France, le même mot de « *funcionario* » (castillan, portugais), « *functionar* » (roumain) se retrouve, quand l'Angleterre ou le Danemark conservent une désignation d'origine monarchique : « *civil servant of the Crown* ».

(abrégé en *civil servant*). Dans d'autres pays, la notion d'Ancien Régime reste en vigueur : en Allemagne « *Beamter* » et aux Pays-Bas « *Ambtenaar* », mots qui signifient « officier », au sens de titulaire d'un office public. D'autres pays font plus neutre : « employés publics » (Italie), « agents publics » (Belgique, Luxembourg)... mais les intéressés n'en sont pas moins titulaires.

La différence n'est donc pas entre la supposée « exception » d'une France qui serait la patrie de fonctionnaires, titulaires donc fainéants, et les autres pays où n'existeraient que des contractuels ou licenciés donc performants - selon un schéma éculé où la motivation des agents publics serait négative et extrinsèque, la peur d'être « viré », alors que les enquêtes les plus sérieuses démontrent que leur motivation est positive et intrinsèque à la nature de leurs missions. Les Fonctions publiques de toute l'Europe emploient à la fois des titulaires et des contractuels. Ce qui diffère c'est leur proportion respective. Notre Europe offre cinq cas de figure :

1) Les Etats de tradition universaliste, où le statut de fonctionnaire titulaire est très répandu. Au nom du principe d'égalité, la qualité de fonctionnaire est en France indépendante de l'importance des fonctions exercées, du conseiller d'Etat au gardien de parc public. L'Espagne, le Portugal, la Belgique, les Pays-Bas, l'Irlande, la Grèce, et d'autres encore, ont suivi : le statut de fonctionnaire y est applicable à tous les agents permanents de toutes les administrations.

2) Les Etats de tradition germanique : Allemagne, Autriche et Luxembourg distinguent le fonctionnaire statutaire (*Beamte*) de l'employé (*Angestellte*) et de l'ouvrier (*Arbeiter*) publics, régis par contrat. C'est une conception restrictive, où à peine 30 % des effectifs publics sont « fonctionnaires », du fait de la nature des fonctions : seuls les fonctionnaires peuvent exercer les prérogatives de puissance publique et remplir des tâches liées à la promotion de l'intérêt général. Il faut signaler que cette définition restrictive à l'allemande a été retenue par la Cour de justice de l'UE pour définir le périmètre de l'administration publique réservé aux nationaux de chaque pays.

3) L'étrange situation britannique : le caractère coutumier de la *common law* n'a jamais posé de distinction de principe entre les emplois de « *civil servants* » et les emplois contractuels. En pratique cependant, le statut de « *civil servant* » est réservé à quelques dizaines de milliers d'agents de l'Etat central, travaillant dans les ministères londoniens. Au rebours, les employés des agences publiques et du *local government* sont des contractuels licenciés... ce qui fait beaucoup de monde : enseignants de tous niveaux (du primaire aux universités), agents du Service national de santé (NHS), policiers, etc.

4) De rares Etats ont, à grands sons de trompe, « privatisé » leur emploi public : deux exemples sont le Danemark qui, de 1969 à 1990, a progressivement restreint le statut de fonctionnaire aux seuls fonctionnaires d'autorité chargés de tâches de conception et de contrôle des politiques publiques dans les ministères (20 % de l'effectif total) ; et l'Italie qui, à partir de 1993, a fait basculer l'essentiel des agents de l'Etat sous le régime du droit du travail régi par convention collective, ne gardant comme fonctionnaires que la *dirigenza* des ministères, les préfets, les diplomates, les magistrats... et les professeurs d'Université.

5) Enfin, les anciens Etats communistes d'Europe centrale et orientale suivent une trajectoire exactement inverse : ayant connu sous la dictature une subordination complète de l'administration au Parti unique - sans aucune garantie d'emploi d'agents administratifs risquant au moindre « déviationnisme » la révocation, voire pire, et soumis de toute manière à une périodique « rotation des cadres » - les Etats ont mis en place depuis leur accès à la démocratie - entre 1995 et 2000, sous l'influence de l'UE - des lois statutaires conférant la garantie de l'emploi et tout un ensemble de garanties d'avancement à leurs fonctionnaires, afin d'assurer leur neutralité politique et leur compétence. L'UE est bien, en ce domaine comme dans d'autres, « unie dans la diversité » !

#### **Du point de vue du périmètre de la « fonction publique », quelles différences se dégagent des comparaisons européennes ?**

Ces différences sont considérables, sur le papier : selon que les pays ont une définition large ou étroite du statut de fonctionnaire, les autorités de leurs Fonctions publiques construisent différemment les données publiées à l'adresse du grand public et des autorités de Bruxelles. Il faut dès lors considérer avec circonspection les palmarès européens fondés sur la comparaison des pourcentages de fonctionnaires et agents publics par rapport au total de la population active par pays. Ainsi les Pays-Bas, où j'ai vécu, ont-ils un secteur dit « *g en g* », composé d'organismes subventionnés à but non lucratif dont les employés sont des salariés privés, et qui administrent la plupart des hôpitaux ou des musées du pays. Or, en droit du travail néerlandais, le CDI est automatique après un CDD, et l'autorisation administrative de licenciement s'applique toujours (comme en France avant 1987) si bien que les employés de ces organismes qui ne peuvent *de facto* pas faire faillite ont une garantie d'emploi très proche de celle de nos infirmières ou gardiens de musée fonctionnaires... sans l'être de *jure*. Les Néerlandais peuvent ainsi nous donner des leçons de bonne gestion dans les exerc



de *benchmarking* européens.

**Vous avez consacré des recherches aux énarques, ainsi qu'aux cabinets ministériels. Que nous disent vos travaux de la fonction publique française et de ses spécificités ?**

Nos grands concours et grandes écoles - pour le coup de vraies exceptions françaises - assurent le recrutement, parmi les meilleurs élèves du pays, de hauts fonctionnaires à la brillante intelligence presque tous d'une grande probité. C'est une chance, que bien d'autres pays nous envient. Mais la précocité d'une sélection féroce dès le secondaire aboutit, parce que nous sélectionnons une élite scolaire (post-) adolescente, à ce qu'elle soit aussi une élite sociale de jeunes gens bien nés. Il en résulte une clôture sociale qui n'est pas saine, et suscite trop de rancœurs. Par comparaison, les fonctions publiques sans ENA se donnent les moyens d'opérer la sélection de leurs dirigeants au plus long cours, comme le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède, tous pays bien administrés et où la diversité de genre, de couleur, d'origines sociales des dirigeants administratifs est parfois (mais pas toujours) plus grande que chez nous. Le maintien de la voie d'ascension sociale que sont les concours internes, ou des réformes récentes telle que la création des CPI (classes préparatoires intégrées ouvertes sur critères sociaux et de mérite) va dans le bon sens, mais demeure timide. L'accès à la « haute » fonction publique, qui n'a pas d'existence juridique, mais une telle importance de fait dans notre pays, reste encore une barrière quasi infranchissable en coupe professionnelle.

**Comment analyseriez-vous, globalement, l'évolution des missions et du travail des fonctionnaires ? Quel en sera l'avenir ?**

Bien vaste question ! La fonction publique n'est que le substrat humain de l'Etat administratif. Tout dépendra du type d'Etat dont la France, qui « marche » à l'Etat depuis les Capétiens, pourra et voudra doter pour les décennies à venir, dans le contexte de la mondialisation et de l'Europe, « en marche » ou en panne... S'il n'est pas douteux que les grandes fonctions régaliennes continueront de devoir être remplies, les possibilités grandissantes offertes par l'administration numérique et les effets des *big data* transformeront beaucoup les modes opératoires de l'activité administrative. Les effets requis et les compétences attendues des hommes et femmes par qui « fonctionne » l'Etat devront donc évoluer, dans des proportions et des formes qui sont encore peu prévisibles.

**Pour aller plus loin :**

- Jean-Michel Eymeri-Douzans et Geert Bouckaert, *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruylant, 2013
- Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy et Stéphan Mouton, *Le Règne des entourages*, Presses de Sciences Po, 2015

## A propos de cet article

**Auteur(s) :** Jean-Michel Eymeri-Douzans, propos recueillis par Félix Traoré

: *Fonctionnaires, fonction publique, administrations, missions, histoire, statut, ENA, cabinets ministériels*, Jean-Michel Eymeri-Douzans, Félix Traoré

## Fonctionnaires : derrière le statut, quel travail ?

### Retour dans l'administration, 17 ans après...

par *Emmanuel Civisse* - 17 Mai 2017

Fonctionnaire, j'avais depuis 1999 œuvré à l'extérieur sous des statuts divers. Fin 2016, les circonstances de la vie et une réorientation professionnelle m'ont fait regagner les rangs d'une petite équipe administrative. Retour d'expériences, doux et amer.



Jour J de mon arrivée. Je m'arrête quelques minutes devant un immeuble d'allure très moderne et fonctionnelle qui abrite mon futur bureau. Au moins ici le décor n'est pas miséreux comme il l'a parfois resté ailleurs. Avant d'accéder à l'étage où se trouve mon équipe il faut franchir les étapes de la sécurité - ouverture de mon sac et passage sous un portique - puis de l'accueil où officie aujourd'hui une jeune femme avenante : dépôt de ma carte d'identité, remise d'un badge temporaire. Ensuite voilà dans les ascenseurs, direction 5<sup>e</sup> étage. La secrétaire du service proche du nôtre me conduit à mon bureau tout équipé. Deux tables, deux armoires (nous devrions à terme être dotés de deux chaises, un ordinateur portable et même une adresse e-mail. Y a même la fameuse armoire vestiaire. Va falloir que je personnalise tout cela très vite.

Mon patron est en déplacement ce jour-là, mais il y a deux collègues très sympas pour m'accueillir. On papote. Puis je demande à faire la tournée des voisins, saluer les uns et les autres. Et là, surprise, on me dit qu'il ne vaut mieux pas, que les relations interservices sont délicates, que que cela... Douche froide ! Les jours suivants, quand je rencontre les gens dans le couloir, je les salue, mais plus d'un sur deux m'ignore. L'ambiance est morose. La remise d'un badge définitif dépend elle aussi de l'autre structure. Où on me fait comprendre qu'il y a d'autres urgences.

Je me mets néanmoins au travail, lis des documents qui concernent nos missions, tente de comprendre ce que j'aurai à faire les prochains jours. A midi, mes collègues m'emmènent à la cantine. Claire, bien achalandée, elle est très correcte. Mais le choc n'en est pas moins là car c'est un monde fermé auquel elle renvoie. Adieu la liberté des tickets restaurants. Et avec elle la bouffée d'air du midi.

Le lendemain, comme je « n'ai pas de badge permanent, je dois repasser par les procédures de sécurité, me faire connaître à l'accueil. Et là, je me trouve face à une personne qui est tout sauf accueillante. Elle prétend que je ne suis pas sur les listes du personnel, ne comprend rien et ne veut rien comprendre. Elle refuse de consulter son annuaire électronique où je figure. Et ne se fie qu'à son annuaire manuel !

Les jours d'après, je redoute chaque fois d'avoir affaire à elle. Et mes futurs visiteurs en feront aussi la triste expérience. L'accueil administratif reste celui que j'ai connu : variable, improbable, peu fiable, tantôt de gens faits pour le job, tantôt de personnes incasables ailleurs et dont personne ne s'occupe vraiment.

Des semaines après, le climat à mon étage s'est un peu détendu. J'ai fait connaissance avec d'autres agents - ah ce terme d'agent ! - et il nous est même arrivé de travailler ensemble. Mais le poids des consignes passées persiste. Beaucoup d'individus sont plutôt sympathiques individuellement, mais le climat d'ensemble est morose. Heureusement que notre petite équipe est soudée, mon patron sympa, notre mission est exaltante !

### Etat stratège ?

Mon équipe est régulièrement consultée sur des projets de décrets ou sur des mesures annoncées par la Commission européenne. Sa nature interministérielle nous vaut naturellement d'avoir à écouter, à comprendre, à intégrer les avis émis par d'autres départements ministériels. Et, sauf exception, je suis consterné. D'abord par la prééminence des soucis de boutiques et de gestion quotidienne au détriment des finalités. Il est vrai que dans cette relative austérité budgétaire et dans cette pauvreté de certains budgets de fonctionnement de l'État, le souci de garder le peu que l'on a peut se comprendre. Mais le problème c'est que même là où l'Etat conserve encore des marges de manœuvre, les réflexes sont les mêmes. C'est à qui conservera son budget, ses routines, ses habitudes. Surtout ne toucher à rien même si c'est dans l'intérêt du citoyen ou de l'utilisateur. Dans les domaines de notre ressort, ces questions sont pourtant essentielles puisqu'il s'agit de permettre au citoyen d'être plus actif et plus engagé dans la société. Que celui-ci s'y retrouve ou pas est le cadet de nos soucis.

Pour certaines de nos actions nous sommes accompagnés par le Secrétariat Général en charge de la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP). Cet organe mis en place sous la présidence Hollande a succédé à la révision générale des politiques publiques de l'ère Sarkozy. A-t-on gagné au change ? Je n'en suis pas sûr. Une partie de l'action de ces consultants internes de l'Etat nous t-elle été utile ? Une autre, addition de grands principes totalement hors-sol, ne nous a rien apporté, mais a été chronophage. Il est frappant de voir que ces consultants de l'Etat ont les mêmes travers que ceux du privé : pour l'immense majorité, des juniors, souvent de bonne volonté, mais dont l'expérience de la machine administrative comme de ses terrains est plus que faible. Parfois d'ailleurs le consultant du privé, à qui ils ont recours, qui est le plus sensé (et le plus bosseur!).

Les réformes de l'Etat comme les réductions d'effectifs ont été placées depuis des années sous le signe d'un Etat plus agile, moins gestionnaire et plus stratège. Le moins que l'on puisse dire c'est que, de là où je suis, ça ne transparait guère. Si les choses n'ont peut-être pas empiré, elles sont loin de s'être améliorées.

### **LOLF et procédures**

Lorsque j'ai fait un break avec l'administration, la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances) allait se mettre en place. J'avais même été formé aux futures nouvelles procédures. A l'époque, étais plutôt favorable et trouvais assez normal que le Parlement ait à sa disposition une sorte de comptabilité publique analytique qui lui permettrait de mieux savoir à quoi était employé le budget de l'Etat. Et puis, on nous avait parlé de simplification, de budgets globaux, de procédures moins tatillonnes... 17 ans plus tard, on ne nous parle que BOP, PAP, RAP, indicateurs à tout bout de champ. ce qui me surprend avant tout c'est la procéduralisation systématique de toute l'activité administrative.

Lors de l'arrêté pris pour déterminer notre budget (il aura fallu trois mois entre l'accord interministériel sur son montant et le dégel effectif de nos crédits !), nous rencontrons l'équipe financière d'un ministère qui va le gérer. L'accueil est cordial. Mais l'explication de la tuyauterie terrifiante. Notre petite équipe compte moins de 10 personnes et se trouve soumise à des règles résumées dans un manuel de 300 pages, fait par des initiés et pour eux. On connaît dans le secteur marchand le souci des TPE. Eh bien nous n'avons rien à leur envier. Et nous n'avons rien de leur flexibilité !

Il nous faudra plus de huit heures pour étudier, comprendre les procédures pour commander, à l'occasion d'une journée de formation, un accueil et des pauses café ainsi que des plateaux-repas pour 35 personnes. Chaque type de dépense ou presque fait l'objet de démarches qui parfois facilitent les choses, souvent les enferment. Je n'ose pas imaginer ce qui va se passer quand, en plein accord avec notre patron, nous allons vouloir commander un canapé, histoire de travailler dans un environnement convivial pour nous comme pour nos invités.

Il nous faut tout notre savoir de marginaux et de délinquants organisationnels pour éviter de tomber aux mains de prestataires qui ne comprennent rien à nos besoins ou procéder à l'embauche d'un contractuel que l'on nous promet depuis des mois. Plusieurs collègues, secrétaires généraux d'administrations déconcentrées, me confirmeront qu'ils passent désormais le plus clair de leur temps à gérer des procédures et du *reporting*. Vous avez dit Etat stratège ?

### **Fournitures, organisation et management**

Après plusieurs semaines, l'agent chargé des fournitures vient nous voir. Il est très procédurier, mais a envie de nous rendre service. Nous pouvons avoir tout ce que nous voulons en termes de cahiers, feuilles, stylos, agrafes, trombones... Tout un matériel qui nous sert globalement assez peu. Par contre il faut se battre pour une clé USB ! Et je ne parle pas des cartes de visite, qui normalement ne nous sont pas accessibles (nous n'avons pas le titre de sous-directeur, ou chef de bureau !) : il nous faudra deux mois et deux dérogations pour les obtenir. Mes collègues et moi découvrons aussi le stupeur que nous n'avons accès à aucun outil de travail collaboratif. Impossible de recourir à Drive, Dropbox ou encore à Skype. Il en va de même avec les vidéos : la DSI a verrouillé tous les sites à l'exception de YouTube (autorisé seulement de 12 h 30 à 14 h !). Les écrans de nombreux sites sont truffés d'espaces avec la mention "accès non autorisé". La seule fois que j'avais expérimenté ce genre de situation c'était au cours de voyages en Chine et en Iran.

Comme nous n'avons pas encore de budget attribué, impossible de nous déplacer, d'aller sur le terrain, de financer une action de communication : nous en sommes réduits à un travail de bureau. hors de question de consulter nos emails à distance. Protection de la vie privée ? Droit à la déconnexion ? Que nenni ! Ce n'est pas prévu ! Nous arrivons néanmoins à bidouiller un truc avec les collègues sans passer par la DSI ! Celle-ci d'ailleurs ne s'empresse pas de nous aider. Il lui faudra plus de trois mois pour débloquer un nom de domaine et des emails qui se réfèrent à notre chaîne d'action.

L'organisation de notre équipe n'est pas le souci principal de notre patron. Les questions logistiques l'ennuient. A mon arrivée, le principe d'une réunion de travail hebdomadaire n'est pas posé et c'est moins celui d'un ordre du jour ou d'un relevé de décisions. Je ne mettrai pas longtemps à l'obtenir, mais le fait même que ces méthodes ne relèvent pas de l'évidence me laisse toujours interrogati

D'ailleurs, la DRH de mon ministère d'origine, bien que très chaleureuse à mon égard, est d'une lenteur confondante. A l'heure où j'écris, nous attendons encore, avec l'un de mes collègues, un document officialisant notre mise à disposition. Et nous n'avons toujours pas réussi à parler salaire !

Dans cette ambiance souvent pesante, parfois délétère, il y a heureusement des exceptions. Une des équipes budgétaires censée nous aider nous aide vraiment. Son patron nous annonce clairement qu'il est là pour nous faciliter la vie, nous éviter des procédures qui tiennent de l'usine à gaz, nous conseiller pour ce qu'il convient de faire. Et il passe de la parole aux actes. Le rencontrer lui et son équipe est un plaisir. Et j'ai pu m'apercevoir que c'est le cas de tous les services qui ont affaire à lui.

### **Quelques souhaits à l'intention d'un gouvernement "En Marche"**

La réforme de l'Etat reste un vrai sujet. Nous avons désormais trois quinquennats de recul. Ma conviction est que l'on ne peut plus réformer l'administration comme on a transformé les entreprises, savoir sous le seul impératif financier et d'indicateurs de gestion qui n'indiquent pas grand-chose en matière de qualité et misent tout sur la conformité. C'est une réforme de l'organisation, du travail ensemble dans la fonction publique, comme entre celle-ci et ses partenaires, qu'il faut désormais viser. A défaut, les réductions d'effectifs prévues n'auront que des effets délétères pour le service des citoyens comme pour les fonctionnaires. Les doctrines comme celle du nouveau management public sont à repenser entièrement. Malgré la somme des inerties et des invraisemblances, il y a encore de l'enthousiasme dans la fonction publique et une envie de servir l'intérêt général. Il y a aussi de la créativité. Mais tout cela a grand besoin d'être soutenu et libéré. Ce qui me frappe au bout de 6 mois, c'est une grande lassitude, une grande fatigue. Cela va bien au-delà de la capacité managériale des cadres de l'Etat (toujours aussi problématique, me semble-t-il). Il y va du sens du travail public. ce chantier qu'il faudrait démarrer, puis mettre en marche ! À bon entendeur....

## **A propos de cet article**

**Auteur(s)** : Emmanuel Civisse

: *Fonction publique, fonctionnaire, État stratège, Commission européenne, austérité budgétaire, LOLF, organisation, management, procédures, intérêt général, En Marche !, Emmanuel Civisse*

## **Fonctionnaires : derrière le statut, quel travail ?**

### **Yanis, policier, garde-frontières**

*par Yanis, propos recueillis par Fanny Barbier - 17 Mai 2017*

Pour ce dossier sur le travail dans la fonction publique, il était important d'avoir le point de vue d'un élément clé des services régaliens de l'État alors que notre pays est depuis si longtemps en état d'urgence, à savoir un membre de la police. Vous allez lire ici ce que Yanis (son prénom a été changé) a à dire sur sa fonction de policier, sa vision du métier, sa vision de la police en général. Voici les propos d'un homme engagé et en colère...

Avant d'entrer dans la police, Yanis a travaillé dans la sécurité pour une entreprise privée, puis, pendant cinq ans, il a été aide-éducateur dans une école de Seine-Saint-Denis. Un jour de 2003, à 21 ans, s'est demandé « pourquoi ne pas devenir assermenté ? » Il s'est préparé seul au concours de la police nationale, qu'il a passé en 2004 pour intégrer l'École de Nîmes, « J'aurais pu me retrouver n'importe où en France. » La formation dure un an, avec une alternance de cours théoriques (comment rédiger un PV, applications informatiques,...), pratiques (formation au tir...), de mises en situa



(« pour apprendre à réagir dans des situations complexes ») et d'un stage de trois mois en commissariat. « À la fin de l'année de formation, on est tous réunis dans un ampli, où est affichée la liste des postes à pourvoir, chacun choisit son affectation en fonction de son classement et de ses souhaits. »

### **Dès le premier jour du stage, on se fait une idée**

Yanis choisit la ville de Stains (93) pour faire son stage de trois mois. « Le premier jour, je me retrouve dans une voiture du commissariat avec deux autres stagiaires. Des jeunes à qui on demande leurs papiers refusent d'obtempérer, quittent leur véhicule et partent en courant. Nos stagiaires, notre premier réflexe est de les courser. Le chauffeur, un plus ancien, avec qui on nous a dit qu'on ne pouvait pas y aller. »

Les horaires de travail, le travail de nuit, puis la bascule entre travail de nuit et de jour... « Je ne souviens avoir été très nerveux pendant toute cette période. Quand on travaille dans une banlieue on est stressé par la fatigue et par la peur d'avoir à intervenir dans un milieu hostile. On finit par prendre tous les gens pour des ennemis. »

### **C'est le métier qui rentre**

« À l'école, on apprend qu'on est policier 24 heures sur 24. Mais quand on est stagiaire, on n'a aucun recul. Une autre fois, je faisais des courses dans un centre commercial, en dehors des

heures de service. Je vois un jeune voler une bouteille d'alcool, je le course, l'arrête sur le parking. J'appelle les confrères, pour eux je suis "encore un stagiaire qui fait des siennes". Aujourd'hui, je n'interviendrais plus dans cette situation».

« Quand on sort de l'école, on voit toujours le drapeau, on se prend pour un sauveur. Et quand on arrive sur place, les anciens nous disent comment réagir. Ça permet de prendre du recul parce que quoi qu'on fasse, on n'a aucune reconnaissance. On fait bien, c'est normal. On prend des risques, c'est normal. Avec le Code de déontologie (qui explicite ce qui peut être fait et ce qui ne peut pas l'être) on a tendance à se sentir pieds et poings liés. L'État ne nous protège pas, ne nous est pas reconnaissant. Les citoyens nous en veulent. Tout cela change notre vision du policier sauveur. Petit à petit on a tendance à penser garder son job, à ne pas prendre trop de risques. On n'intervient qu'en cas d'extrême urgence. C'est le métier qui rentre. »

### **Un problème de confiance**

« En France, le métier de policier est de moins en moins valorisé. Cette dévalorisation commence par l'uniforme "casquette et polo" qui donne l'impression d'être un jeune qui ramasse les balles sur un court de tennis... L'autorité est impossible sans le charisme lié à l'image donnée par la tenue qui doit inspirer le respect du représentant de la loi !

On a du mal à continuer la lutte pour laquelle on s'est engagé. Le problème est que le droit à la présomption d'innocence n'est pas reconnu pour un policier. Par exemple quand une foule nous fond dessus, on n'a pas le droit de tirer, il faut courir. Le Code (de déontologie) protège les citoyens, c'est bien. Il évite que la police se transforme en justiciers du Far West, mais cela donne moins de confiance aux policiers pour intervenir. La confiance devrait venir de l'État. On devrait pouvoir agir en toute légitimité et en toute confiance. Si on n'est pas en confiance, on n'est pas en pleine possession de ses moyens».

### **La politique du chiffre**

« Le problème d'aujourd'hui, c'est la politique du chiffre, établie par N. Sarkozy qui a décrété que le service public devait fonctionner comme une entreprise. Cette politique a complètement faussé le travail du policier qui normalement demande une certaine philosophie, une certaine morale, un certain discernement, tel que notre formateur nous l'a enseigné à l'école. Il ne doit pas agir comme un robot, mais comme un humain puisqu'il a affaire à des êtres humains. Cette politique du chiffre, avec ses logiciels, ses tableaux à remplir va permettre de verser des primes à tous ceux qui sont en

depuis l'officier, en passant par le commissaire, le directeur général, etc. Chacun se gratifie d'être la cause de la réussite de son sous-fifre. L'État fait des économies sur les gens du terrain qui font le chiffre et prennent des risques, qui sont vraiment au service des citoyens, via le gel des effectifs, la vétusté des équipements, des locaux, le gel des salaires... l'argent va à la hiérarchie. »

### Les syndicats

« La police, c'est une grande maison dont les membres devraient être solidaires. Quand on est débutant, on ne comprend pas pourquoi il existe plusieurs syndicats alors que tous les policiers ont mêmes intérêts ! Puis, au fur et à mesure, vous vous rendez compte que chaque syndicat s'occupe d'un corps de Police et... pire a une couleur politique ! Vous comprenez que, dans les faits, ils représentent un outil de division et de discorde au sein d'une institution qui se veut unie. Leurs responsables profitent d'avantages de toute nature. Voilà pourquoi de nombreux policiers bravent les interdictions et organisent des manifestations à Paris - loin des syndicats qui ne représentent plus qu'eux-mêmes -, hélas non relayés médiatiquement. Néanmoins, on reconnaît aux syndicats une utilité dans le dialogue avec la hiérarchie. »

### Sans l'État et sans les citoyens



Depuis 2007, Yanis travaille dans un aéroport parisien. C'est un incident intervenu à la fin de son stage, qui l'a fait choisir cette affectation. « Avec un collègue, on nous a demandé de faire une vérification d'adresse dans une cité. On arrive en bas des immeubles, on voit un jeune nous faire signe de venir avec des gestes agressifs, comme s'il nous attendait. À ce moment, trente autres jeunes sortent du bâtiment. Alors qu'on était juste venu faire une vérification d'adresse, on a été obligé de rejoindre la voiture qu'on avait cachée, de demander assistance à tous les véhicules environnants... Je ne pouvais pas continuer dans cette voie. Sans l'État, sans les citoyens. J'ai décidé de prendre une place moins stressante. C'est comme ça que j'ai choisi la Police Aux Frontières. »

Yanis effectue alors une spécialisation « aéroport » et parvient avec son affectation à se rapprocher de son domicile. « Certains attendent quinze ans pour y arriver ! »

### « La monnaie » dirige le monde

« À l'aéroport, on se rend très vite compte qu'on n'est plus dirigé par des policiers, mais par l'entreprise qui dirige l'aéroport. Ce sont des agents de l'aéroport qui viennent chronométrer le temps qu'on met pour contrôler les passagers d'un vol. Et il y a de plus en plus de vols... Il faut demander la permission pour faire une pause *technique*. Il existe une file spéciale pour les

passagers en classe affaires ou business : eux ne font pas la queue, contrairement aux autres, pour se faire contrôler, alors que la police est un service public. On se rend compte aussi de certaines inégalités : les militaires américains passent la frontière avec une simple carte professionnelle, un militaire français doit présenter son passeport ou sa carte nationale d'identité. »

Yanis me fait part du témoignage d'un collègue contrôleur de Sécurité pour la Police Aux Frontières. Celui-ci doit notamment effectuer le contrôle de sécurité des agents privés, infliger des manquements moraux ou physiques aux agents à sanctionner, qui peuvent aller jusqu'à leur licenciement. « Là aussi, on doit faire du chiffre, avec une notation nominative. À un collègue qui ne fait pas beaucoup de chiffre, on lui dit qu'il doit justifier son salaire. Ce n'est plus un travail de policier, mais du lynchage. Cette politique éloigne le policier du citoyen, puisqu'il n'y a plus possibilité de discuter. S'il y avait un respect des citoyens envers les policiers, le policier serait valorisé, son travail s'en ressentirait. »

### L'état d'urgence, la montée du communautarisme et une interprétation vague de la laïcité

« Dans la société, le terrorisme a jeté un discrédit de certains citoyens envers les autres et notamment les musulmans. Notre milieu de travail en a lui aussi été affecté, alors qu'il y régnait déjà un climat de concurrence et de méfiance. Entre policiers, certains se regardent de travers, c'est du pain béni pour les extrémistes. Il règne un climat de suspicion, le communautarisme augmente, même ent

policiers. Au lieu d'avoir une police homogène qui fait corps face à l'adversité, on a des petits clans qui se forment, avec ceux qui viennent des îles, les maghrébins, les chtis, etc. Certains policiers demandent si on pourra compter sur tel ou tel en cas d'attentat islamiste. Et c'est, paraît-il, la même chose dans l'armée.

Lorsqu'une règle ou une loi est laissée sans une interprétation unique alors la porte est ouverte à tous les dangers, c'est le cas de la laïcité. À l'aéroport, il m'a été donné d'observer un collègue qui demandait aux femmes de confession musulmane d'ôter leur foulard afin de contrôler leur identité alors que souvent leurs visages étaient clairement visibles ! »

### **Promotion ?**

« Je suis policier de terrain, j'appartiens au Corps d'encadrement d'application. Si je veux monter en grade, il faut que je passe des concours. Mais je me sens trop fatigué, pour suivre des cours et passer les concours dont la réussite dépend des postes à pourvoir. Quand on est officier, on passe les grades automatiquement, à l'ancienneté. Au sein de notre corps, si le chef de Brigade n'a reproche à formuler concernant ses effectifs, son responsable peut lui reprocher d'être trop proche de ses effectifs et mettre à mal son avancement et sa carrière. Ceci pousse les chefs à épier le moindre défaut d'un effectif pour pouvoir gagner la confiance de sa hiérarchie et ouvrir la voie à une promotion. Néanmoins, certains passent les grades sans examen par le copinage... J'aurais souhaité que cela m'arrive d'être promu, mais je suis une personne ordinaire et coupée de *l'arbre*, comme la majorité silencieuse je ne peux qu'observer... »

### **Les points positifs**

« Je ne regrette pas du tout d'être entré dans la police, je me suis adapté à la réalité. Les points positifs que je vois, c'est se sentir appartenir à un corps, avoir un rôle très important dans la société, même si les gens ne vous l'accordent pas. Le besoin des policiers aura duré une semaine après les attentats... quand ils nous rencontraient, les gens nous faisaient savoir qu'ils étaient rassurés par notre présence et cela nous faisait chaud au cœur de lire le sentiment de reconnaissance dans leurs yeux. Cela nous renvoyait à notre véritable mission, celle de la protection des personnes et des biens. Non celle de simples agents verbalisateurs ou cogneurs (CRS...). Personnellement, devenir policier m'a beaucoup apporté : une identité, une appartenance, surtout depuis la fin du service national et surtout pour quelqu'un issu de l'immigration comme moi et qui a conscience de porter une responsabilité qui est de donner une image, un exemple d'intégration pour les siens. »

## **A propos de cet article**

**Auteur(s)** : Yanis, propos recueillis par Fanny Barbier

: *Policier, garde-frontière, fonction publique, politique du chiffre, services régaliens, État, stage, confiance, chiffre, syndicats, citoyens, état d'urgence, laïcité, communautarisme, promotions, Yanis, Fanny Barbier*

[www.metiseurope.eu](http://www.metiseurope.eu)