

La relation entre la GRH et le statut de la fonction publique

Cette relation est, selon Carole Moniolle, marquée par un alternatif de « complémentarité » et d' « opposition »⁹⁹³. Pour cet auteur, « GRH et statut ne s'opposent pas parce qu'ils ne portent pas sur les mêmes domaines » : « le statut fixe un cadre, la GRH représente les outils de gestion en matière de personnel ». Or, le statut peut aussi être « porteur d'un modèle de gestion » dont l'articulation avec « la nouvelle gestion de la fonction publique » fondée sur la conception de la GRH peut paraître problématique⁹⁹⁴.

Cette confrontation entre deux modèles — l'un traditionnel, l'autre nouveau — a été soutenue par nombre d'auteurs chinois⁹⁹⁵. Il s'agit, pour eux, d'une succession de modes de gestion du personnel, chronologique et naturelle, suivant l'évolution des réformes économiques et politiques de l'État. La GRH a vocation à remédier aux défauts de l'ancien mode de gestion du personnel de la fonction publique qui n'est plus adapté au contexte socio-économique. A ainsi lieu une confrontation entre cadre juridique et approches managériales de la gestion du personnel. Nous pouvons à ce titre nous interroger, avec Jacques Fialaire, sur le point de savoir si le droit de la fonction publique est condamné par l'essor du management public⁹⁹⁶.

La GRH se présente d'abord comme un outil de gestion dans le cadre fixé par le droit de la fonction publique (I), tout en supposant une remise en cause de la conception classique de carrière (II).

I. La GRH en tant qu'outil de gestion dans le cadre fixé par le droit de la fonction publique

La GRH et le droit de la fonction publique ne s'opposent pas d'emblée. En France, l'intégration des méthodes de la GRH dans la gestion du personnel de la fonction publique est censée améliorer le fonctionnement de celle-ci (B) tandis qu'en Chine, la GRH est considérée comme un corollaire du développement d'une fonction publique nouvelle.

993 Carole Moniolle, « Droit de la fonction publique et gestion des ressources humaines : entre complémentarité et opposition », *op. cit.*, p. 234.

994 *Ibid.*, p. 235.

995 Voir les articles précités.

996 Jacques Fialaire, « Droit de la fonction publique territoriale et management des ressources humaines. De la rupture conceptuelle aux essais de conciliation », *RGCT* 2004, n° 31, p. 847.

A. En France, la GRH en vue de l'amélioration du statut

Lors d'un colloque sur l'employeur public en 1999, Stéphane Fratacci, alors directeur adjoint au directeur général de l'administration et de la fonction publique, annonce que « la rénovation de la gestion des ressources humaines dans l'administration peut se faire et doit se faire dans le cadre statutaire »⁹⁹⁷. En effet, bien que l'organisation de la fonction publique par le statut soit souvent l'objet de critiques pour sa « rigidité » et son « égalitarisme », les éléments de mobilité et les valeurs réelles et individuelles des agents sont bien pris en compte par le statut. Ainsi, l'ancienneté n'est pas la référence unique pour l'avancement, celui-ci est aussi lié au mérite ; théoriquement, la capacité professionnelle des agents doit être évaluée *in personæ* et le supérieur hiérarchique peut avoir son mot à dire quant au choix et à l'évaluation de ses collaborateurs⁹⁹⁸. Le concours assure certes l'égalité des candidats en vertu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, mais il est avant tout un instrument permettant de distinguer les vertus et les talents. En ce qui concerne la mobilité, nombreuses sont les voies permettant des circulations non seulement à l'intérieur de la fonction publique — mutation, détachement, mise à disposition, intégration aux autres administrations — mais aussi entre la fonction publique et le secteur privé⁹⁹⁹. En fin de compte, la plupart des mesures de GRH sont compatibles avec les principes du statut général de la fonction publique¹⁰⁰⁰. Dans son étude consacrée à la LOLF du 1^{er} août 2001, Yves Chevalier considère que « la modernisation de la gestion des ressources humaines » pourrait contribuer à garantir « la pérennité du système de la carrière »¹⁰⁰¹.

D'ailleurs, la GRH pourrait s'intégrer à la fonction publique sans affecter le cadre juridique fixé par le droit de la fonction publique. Telle est, par exemple, la fonction d'une charte de gestion des ressources humaines. Acte juridique « quasi-normatif » résultant d'un accord entre les représentants de l'administration et ceux du personnel public, la charte de gestion des ressources

997 Stéphane Fratacci, « La gestion des ressources humaines dans l'administration », *in* actes du colloque du 17 décembre 1999, Dijon, « L'employeur public à l'approche du nouveau siècle », *AJFP* 2000, n° 6, p. 57.

998 Concernant les potentialités du statut pour l'évaluation des fonctionnaires, voir Charles Fortier, « L'identité du droit français de la fonction publique. Le statut, spécificité irréductible du droit public du travail », *op. cit.*, p. 123 – 125.

999 À propos des potentialités du statut pour la mobilité fonctionnelle, voir Charles Fortier, « L'identité du droit français de la fonction publique. Le statut, spécificité irréductible du droit public du travail », *op. cit.*, p. 121 – 122.

1000 Voir notamment les huit points cités par Stéphane Fratacci lors de son intervention au colloque de 1999 : « la recherche d'une gestion de proximité », « la professionnalisation du recrutement », « l'évaluation individuelle des agents », « la mobilité », « la formation », « la transparence », « la déontologie » et « la valorisation de la fonction ressources humaines » (*op. cit.* p. 58 – 59).

1001 Yves Chevalier, « La réforme budgétaire et la gestion des ressources humaines : quelles conséquences pour la fonction publique ? », *op. cit.*, p. 527.

humaines pourrait par son caractère contractuel faciliter la prise de décision concernant la gestion des situations individuelles ou collectives des agents. Comme le souligne Antoine Delblond, « la charte innove sans contredire pour autant le cadre juridique préexistant de la fonction publique »¹⁰⁰².

En France, le développement de la GRH dans la fonction publique se présente donc avant tout comme un élément supplémentaire du mécanisme statutaire de la gestion du personnel public. Par rapport à la situation française, l'évolution de la gestion du personnel public en Chine se trouve dans une phase bien plus mouvante. En effet, l'introduction de la GRH dans l'administration publique chinoise est le corollaire de la construction d'une fonction publique nouvelle.

B. En Chine, la GRH en tant que corollaire du développement d'une fonction publique nouvelle

En Chine, bien que la GRH ne soit pas encore le mode de gestion du personnel de la fonction publique, elle est considérée comme un élément indissociable de la construction d'une « fonction publique moderne », amorcée par le règlement provisoire du 24 avril 1993 « sur les agents publics de l'État » et largement développée depuis la loi du 27 avril 2005 « sur les agents publics ». Comme en France et comme on l'a vu, la fonction publique chinoise comprend trois catégories de travailleurs : les agents publics titulaires, les agents publics contractuels et les employés de l'administration relevant du droit privé. Mais une autre division, organique, se superpose à ce triptyque : l'appartenance aux établissements administratifs ou aux USP.

Avant d'être appliquée à la gestion du personnel des établissements administratifs, la GRH a d'abord été introduite dans les USP. Pour un secteur public s'approchant de plus en plus du secteur privé, le remplacement du modèle transitionnel de la gestion administrative du personnel par la GRH s'avère inéluctable. En outre, l'absence de cadre juridique pour la gestion du personnel des USP permet d'autant plus facilement le développement des méthodes de la GRH au sein des USP.

Concernant la gestion du personnel des établissements administratifs, l'existence d'un cadre législatif ne doit pas empêcher l'insertion des méthodes de la GRH. Plus encore, celles-ci contribuent à la construction d'une fonction publique nouvelle esquissée par la loi du 27 avril 2005 : la catégorisation des métiers de la fonction publique, le renforcement du caractère méritoire de la fonction publique par des mesures alternatives de sanction et de gratification, le développement d'une politique de résultats. La GRH, prônant la professionnalisation du personnel, la rationalisation

1002 Antoine Delblond, « Vers une charte de la gestion des ressources humaines dans les services publics », *in* actes du colloque du 17 décembre 1999, Dijon, « L'employeur public à l'approche du nouveau siècle », *AJFP* 2000, n° 6, p. 62 – 63.

des potentialités individuelles de travail et l'efficacité comme finalité du travail, obtient naturellement la faveur du gouvernement réformateur. La restructuration ministérielle en 2008 témoigne de la montée en puissance de la GRH dans la gestion du personnel public. Si auparavant, tous les travailleurs étaient considérés comme des employés différents de l'État employeur et devaient être gérés selon les méthodes de la gestion publique, dorénavant, la logique est inversée : c'est la notion de GRH, inhérente au domaine privé, qui prime l'ancienne notion de gestion publique dans la gestion du personnel de la fonction publique.

Bien que la GRH s'intègre dans le cadre fixé par le droit de la fonction publique, elle est susceptible de remettre en cause une fonction publique de carrière en France comme en Chine.

II. La fonction publique de carrière mise en cause par la GRH

Issue du domaine privé, la GRH suppose une logique différente de celle de la gestion du personnel de la fonction publique traditionnellement pratiquée par l'administration française (A) ; cette différence est accentuée par l'aspect financier de la relation de travail (B).

A. Une logique de métier

La GRH suppose une conception différente du mode classique de gestion du personnel de la fonction publique (1) ; ce changement conceptuel conduit à une réforme de l'organisation de la fonction publique en corps (2). Cette réforme est accompagnée de nouvelles mesures de finances publiques censées favoriser la GRH (3).

1. Le changement conceptuel

La gestion du personnel de la fonction publique a été longtemps marquée par une approche administrative du personnel. Cette gestion administrative concerne notamment le recrutement, le traitement, l'avancement et la mobilité du personnel public. Le statut fixe un encadrement de la gestion des agents publics prenant en compte l'intérêt du service prioritairement à l'égard des droits de l'agent. En raison de la nécessité du service, certaines décisions concernant la situation d'un agent peuvent être prises indépendamment de sa volonté, telles que la suspension de fonction, la mutation d'office ou la mise en disponibilité d'office. Mais, les agents sont intégrés aux divers corps ou cadres d'emploi de la fonction publique pour y faire carrière. Leur carrière évolue par avancement d'échelon et de grade dans leur corps ou par promotion interne. La carrière d'un fonctionnaire se déroule essentiellement au sein du corps qui est lui-même subdivisé en grades. La notion de carrière

est intrinsèquement liée à la durée de l'exercice d'une profession. La gestion traditionnelle du personnel de la fonction publique française repose donc sur cette notion.

Le changement terminologique de « gestion du personnel » en « gestion des ressources humaines » dans les années 1990 n'est pas simplement d'ordre sémantique. Pour Carole Moniolle, « il traduit une évolution et un élargissement des missions »¹⁰⁰³. Selon le rapport Vallemont, l'intégration de la notion de GRH dans la gestion du personnel de la fonction publique suppose « une conception élargie dépassant la seule dimension "administration du personnel", et assurant le nécessaire équilibre entre les impératifs statutaires propres à la fonction publique et la volonté de développement des personnes et des compétences »¹⁰⁰⁴. En effet, la GRH implique une détermination des besoins réels de l'administration en fonction de ses choix stratégiques et une circulation des examens comparatifs entre les composantes administratives afin d'optimiser le recrutement, la mobilité et la formation des agents publics. Pour Gilles Jeannot, le métier met en avant la dimension « du savoir faire au détriment de celle du collectif d'appartenance ». Il s'agit, selon cet auteur, « de viser le professionnalisme bien plus que la profession »¹⁰⁰⁵. Les agents d'un même corps peuvent exercer des métiers différents. En revanche, l'approche GRH met en avant le concept de métier pour la détermination des postes. Un métier peut être exercé par des agents provenant de corps différents¹⁰⁰⁶. Cette vision rendra probablement, tôt ou tard, désuète la notion de corps.

2. La mise en cause de la structure des corps

Le système des corps a toujours été présenté, par les réformateurs de la fonction publique française, comme un des facteurs les plus importants de la rigidité du statut général et comme un frein à la mobilité dans la fonction publique¹⁰⁰⁷. Ainsi dans le rapport public de 2003, le Conseil d'État, après en avoir dénombré les avantages — source de garanties pour les agents et quiétude pour le gestionnaire public —, souligne surtout les inconvénients que présente l'organisation de la fonction publique en corps : « elle rigidifie et éparpille la gestion des fonctionnaires » ; « elle freine l'approche fonctionnelle de la gestion des personnels » ; elle « oppose un frein à la mobilité » ; elle

1003 Carole Moniolle, « Droit de la fonction publique et gestion des ressources humaines : entre complémentarité et opposition », *op. cit.*, p. 235.

1004 Serge Vallemont, *Gestion des ressources humaines dans l'administration...*, *op. cit.*, p. 2.

1005 Gilles Jeannot, « De la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences GPEEC aux cadres statutaires : la progressive émergence de la notion de métier », *RFAP* 2005, n° 116, p. 595.

1006 Voir Carole Moniolle, « Droit de la fonction publique et gestion des ressources humaines : entre complémentarité et opposition », *op. cit.*, p. 235.

1007 Marcel Pochard, « Quel avenir pour la fonction publique ? », *AJDA* 2000, p. 16.

« interdit toute véritable déconcentration de la gestion » pour les corps à faibles effectifs ; enfin « le dispositif des corps contribue à une certaine déformation du dialogue social »¹⁰⁰⁸. Ces inconvénients sont en particulier importants dans la fonction publique de l'État, qui souffre d'un nombre trop important de corps¹⁰⁰⁹. Avec une perspective plus audacieuse, le *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique* déclare que les corps « ne correspondent plus à un critère opérationnel permettant aux employeurs publics de gérer efficacement et équitablement leurs agents »¹⁰¹⁰.

Dès lors, du fait de ces inconvénients, un consensus s'est dégagé au sujet de la nécessité d'une réforme. Or, la perspective de la réforme oscille entre une rupture avec « l'approche traditionnelle des corps »¹⁰¹¹ et un procédé, plus discret et « moins révolutionnaire »¹⁰¹², reposant toujours sur l'architecture des corps¹⁰¹³. Au lieu de fonder une nouvelle structure de la fonction publique par « filière professionnelle ou même filière fonctionnelle »¹⁰¹⁴ en « cadres statutaires »¹⁰¹⁵, les pouvoirs publics ont opté, comme le constate Fabrice Melleray, « pour une réforme moins spectaculaire et plus respectueuse de la conception française traditionnelle de la fonction publique »¹⁰¹⁶. Il s'agit de réduire le nombre de corps par leur fusion ou regroupement, et de redéfinir l'organisation des corps afin de les rendre moins rigides. Ainsi, après des mesures consistant à fusionner des corps à faibles effectifs au sein d'un ministère¹⁰¹⁷, le décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011 « portant statut particulier du corps interministériel des attachés d'administration de l'État » a vocation à intégrer des corps attachés d'administration et des corps analogues de la fonction publique de l'État dans une logique interministérielle. Cela étant, « la création de grands ensembles statutaires ne doit pas conduire », comme l'a précisé le Conseil d'État dans un avis n° 382.741 des 28 et 29 mai 2009, « à créer des corps qui constitueraient des entités artificielles, dénaturant la notion de corps résultant de l'article 29 de la loi du 11 janvier 1984 et susceptibles,

1008 Conseil d'État, *Rapport public 2003 : Perspectives pour la fonction publique*, *op. cit.*, p. 272 – 276.

1009 *Ibid.*, p. 344.

1010 Jean-Ludovic Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, *op. cit.*, p. 104.

1011 Marcel Pochard, « Quel avenir pour la fonction publique ? », *op. cit.*, p. 16 ; Jean-Ludovic Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, *op. cit.*, p. 104 – 106.

1012 Fabrice Melleray, « Un édifice statutaire plus souple ? », *AJDA* 2011, p. 2389.

1013 Serge Vallemont, *Gestion des ressources humaines dans l'administration ...*, *op. cit.*, p. 17.

1014 Marcel Pochard, « Quel avenir pour la fonction publique ? », *op. cit.*, p. 16.

1015 Jean-Ludovic Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, *op. cit.*, p. 106.

1016 Fabrice Melleray, « Un édifice statutaire plus souple ? », *op. cit.*, p. 2389.

1017 La politique de fusion des corps a été relativement efficace entre 2005 et 2012, où environ 350 corps ont disparu par fusion ou suppression (voir le tableau présenté dans le rapport de Jean-Louis Gagnaire sur le projet de loi de finances pour 2013, Annexe n°29 PLF 2013). Cette politique est relayée par la MAP qui vise à ne conserver que 230 corps actifs jusqu'en 2018.

pour ce motif, d'être entachées d'illégalité »¹⁰¹⁸. Dans le cadre du droit positif, « la création des corps interministériels », comme le conclut Fabrice Melleray, « n'est pas sans limite et [...] il n'est ainsi pas possible de créer, sous le nom de corps et par voie réglementaire, les "cadres de fonctionnaires" ou "cadres statutaires" envisagés par certains »¹⁰¹⁹. Toutefois, comme le souligne Carole Moniolle, « la diminution du rôle du corps ou du cadre d'emplois comme distinctif au sein de la fonction publique » contribue à « un mouvement de banalisation de la carrière »¹⁰²⁰.

Par ailleurs, la notion de corps est aussi contestée par le droit de l'Union européenne du travail, lequel repose essentiellement sur la notion d'emploi. En effet, le droit de l'Union européenne (transposé en droit interne par la loi du 26 juillet 2005) interdit de réserver aux nationaux français l'accès à un corps ou cadre d'emplois, si l'emploi en question n'est pas lié à l'exercice de la souveraineté nationale. En d'autres termes, la notion de corps ne peut plus jouer en ce qui concerne l'accès des ressortissants européens à la fonction publique française. La référence est l'équivalence des diplômes qui repose sur une logique de professionnalisation et contribue à l'élaboration d'une fonction publique de métiers.

Or, les corps peuvent et devraient être construits sur la base de métiers précis. Ce n'est que par le temps et le conservatisme inéluctable des corps de métiers que ceux-ci ont tendance à se fermer et se figer dans une carrière dont les règles renvoient à des critères objectifs et automatiques¹⁰²¹. Si les pouvoirs publics ont eu la prudence de ne pas rejeter complètement la notion de corps malgré le changement conceptuel dans la gestion du personnel de la fonction publique, ils ont doté les employeurs publics des dispositifs financiers pour mieux adapter la gestion du personnel à la perspective de la GRH.

3. Les impacts des changements des finances publiques sur la gestion du personnel de la fonction publique

Sur le plan financier, la GRH se distingue de « l'approche budgétaire » de la relation de travail dans la fonction publique¹⁰²². L'approche budgétaire repose sur les structures issues du statut,

1018 Avis du Conseil d'État n° 382.741, 28 et 29 mai 2009, in *Rapport public 2010, études et documents du Conseil d'État*, La Documentation française, 2010, p. 391.

1019 Fabrice Melleray, « Un édifice statutaire plus souple ? », *op. cit.*, p. 2392.

1020 Carole Moniolle, « Le principe de carrière revisité ? Le rôle du corps dans la construction de la carrière », in *Le statut général des fonctionnaires : trente ans, et après ?*, sous la dir. de Charles Fortier, Dalloz, 2014, p.118. Voir également chez le même auteur, « La mutation des corps dans la fonction publique d'État », *AJDA* 2013, p. 328.

1021 Voir Konstantinos Chatzis et Georges Ribeill, *Le corps comme lieu d'articulation des métiers et des carrières, éclairage historique à partir des cas du corps des ponts et chaussées et des travaux publics de l'État*, Rapport final, LATTS., École nationale des ponts et chaussées, février 2007.

1022 Sur ce point, voir Yves Chevalier « La réforme budgétaire et la gestion des ressources humaines : quelles

telles que le corps, le grade et l'échelon. Les emplois budgétaires sont répartis en corps et grades ; un plafond d'emplois est calculé en fonction des unités de temps plein par ministère. L'évolution financière de l'agent est conditionnée par le corps auquel il appartient et par l'avancement de grade en fonction notamment de son ancienneté. Les règles relatives au rythme d'avancement dans un corps, au traitement indiciaire et au régime des taux des primes constituent une limitation formelle au pouvoir gestionnaire. En revanche, l'agent subit, quant à lui, une double limitation, cette fois substantielle : une limitation de son avancement par l'organisation pyramidale des grades et une limitation du rythme de son avancement conditionné par la durée de chaque échelon. C'est pourquoi des changements liés à l'aspect financier de la relation de travail ont été effectués dans le but de modifier les régimes indemnitaires voire le système général de rémunération. La LOLF du 1^{er} août 2001 fait ainsi disparaître la notion d'emploi budgétaire au profit d'une fongibilité asymétrique des crédits budgétaires. Se manifeste en effet un conflit potentiel entre la conception de la fonction publique de carrière et la logique de la GRH sous la dimension budgétaire¹⁰²³. Avec la LOLF du 1^{er} août 2001, la notion d'emploi dans la fonction publique, qui était étroitement liée aux corps de fonctionnaires, s'est vue révisée au profit des grandes catégories d'emplois lesquelles regroupent plusieurs corps¹⁰²⁴. Cette restructuration budgétaire de l'organisation des emplois de la fonction publique est relayée par le *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique* de 2008 qui propose une simplification de l'organisation statutaire de la fonction publique de l'État et un rapprochement de l'organisation statutaire des trois fonctions publiques. Ainsi, les quelque 700 unités statutaires dont plus de 500 corps et environ 150 statuts d'emplois à l'époque devaient être remplacées par des « cadres statutaires » qui regrouperaient les grandes filières professionnelles¹⁰²⁵. La GRH implique une gestion individuelle des personnels et l'affranchissement des cloisonnements entre les corps. La promotion de la GRH est inéluctablement accompagnée d'une politique de fusion des corps.

Bien que l'efficacité de la gestion à travers les dispositifs de la LOLF reste discutable¹⁰²⁶, la réforme budgétaire issue de la LOLF, orientant la gestion publique « vers les résultats et la recherche de l'efficacité », conduira tôt ou tard une réforme de la GRH de l'État¹⁰²⁷.

conséquences pour la fonction publique ? », *op. cit.*, p. 524 – 527.

1023 Carole Moniolle, « Droit de la fonction publique et gestion des ressources humaines : entre complémentarité et opposition », *op. cit.*, p. 236.

1024 Carole Moniolle, « Les apports essentiels de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances et matière de dépenses de personnel », *AJDA* 2006, p. 2042.

1025 Jean-Ludovic Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, *op. cit.*, p. 106.

1026 Voir les analyses de Didier Jean-Pierre, « 1946-2006 : du statut général des fonctionnaires à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique », *op. cit.*, p. 1340.

1027 Yves Chevalier, « La réforme budgétaire et la gestion des ressources humaines : quelles conséquences pour la fonction publique ? », *op. cit.*, p. 524.

À ce titre, le développement d'une évaluation individualisée¹⁰²⁸ et l'instauration d'une prime de fonctions et de résultats¹⁰²⁹ constituent de parfaites illustrations. Désormais, la tendance de la nouvelle gestion publique est de lier la rémunération à la performance. Plus concrètement, il s'agit de stimuler les agents par des avantages pécuniaires, méthode utilisée dans le domaine privé.

L'une des critiques adressées à l'ancien système indemnitaire est qu'il ne prend pas suffisamment en compte le mérite, mais se fonde plutôt sur des critères objectifs tels que l'ancienneté. Cette tendance à se fonder sur des critères objectifs est une conséquence de l'élargissement du domaine de la fonction publique et de l'augmentation du nombre d'agents publics, qui réclament l'égalité de traitement. Mais lorsque le raisonnement est passé du corps au métier au sein duquel on distingue les valeurs des réalisations d'une même mission, cette égalité stricte de traitement n'est plus valable. Ainsi, tout en conservant les principes d'une fonction publique de carrière, la LOLF du 1^{er} août 2001 a fait réintroduire dans l'évaluation des agents les éléments liés à la compétence et prendre davantage en compte la reconnaissance de la valeur professionnelle pour déterminer la grille de rémunération et l'avancement de grade¹⁰³⁰. La gestion du dispositif de rémunération, comme l'écrit Yves Chevalier, « doit permettre de reconnaître de manière équitable le mérite des personnels et leur contribution aux résultats »¹⁰³¹. Si le caractère « équitable » est apprécié au cas par cas et en fonction des circonstances, l'accent est surtout mis sur le « mérite » et les « résultats » qui peuvent être établis à travers des critères matériels et objectifs. Il convient en effet de définir au préalable les objectifs à atteindre avec des indicateurs de résultats puis d'ajuster la rémunération des agents à la performance de leur travail au regard de ces indicateurs. Tel est le cas du programme de « la rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale »¹⁰³². En fin de compte, la restructuration budgétaire de l'organisation des

1028 Décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 « relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État » ; loi n° 2007-148 du 2 février 2007 « de modernisation de la fonction publique » ; loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique ; décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 « relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État » ; décret n° 2010-716 du 29 juin 2010 « portant application de l'article 76-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ».

1029 Décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 « relatif à la prime de fonctions et de résultats » ; loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 « relative à la rénovation du dialogue social » ; décret n° 2012-749 du 9 mai 2012 « relatif à la prime de fonctions et de résultats des corps ou emplois fonctionnels des personnels de direction et des directeurs des soins de la fonction publique hospitalière ».

1030 Voir Jean-Luc Albert, « La LOLF et les conséquences sur la politique de rémunération », *JCP A* 2009, n° 4, 2014, p. 46.

1031 Yves Chevalier, « La réforme budgétaire et la gestion des ressources humaines : quelles conséquences pour la fonction publique ? », *op. cit.*, p. 528.

1032 Voir le rapport de Jean-Ludovic Silicani, *La rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale : mobiliser les directeurs pour conduire le changement : rapport au Premier ministre*, La Documentation française,

emplois de la fonction publique illustre bien, comme le conclut Antony Taillefait, « la tentative de passer d'un mode de régulation hiérarchique à un mode de régulation privilégiant les résultats »¹⁰³³.

Bien que les emprunts aux méthodes privées dans la fonction publique soient discutés par la doctrine¹⁰³⁴, l'utilisation de ces méthodes privées est conforme au développement de la GRH tel que soutenu par la doctrine chinoise.

B. En Chine, la volonté de rompre avec l'ancien système de gestion des cadres

La gestion du personnel de la fonction publique chinoise repose essentiellement sur l'ancien système de gestion administrative des cadres. Dans ce système des cadres, comme celui qui était pratiqué en France avant le statut de 1946, les corps n'existaient pas et la séparation du grade et de l'emploi, n'étant que formelle, avait peu de sens dans la pratique. Ce même système des cadres, disparu depuis 1959 en France, s'est implanté en Chine durant la première moitié de la République Populaire et continue à exercer une influence dominante dans la construction d'une fonction publique nouvelle depuis les années 1990. Curieusement, le développement du système des cadres en Chine a aussi abouti à une fonction publique de carrière. La rigidité des corps est remplacée par le cloisonnement entre les établissements administratifs et USP ; l'égalitarisme et le corporatisme se développent sans que les syndicats n'y jouent un rôle quelconque ; vis-à-vis du monde privé du travail dont le principe est fondé sur la loi du marché, la fonction publique est dès lors accusée d'immobilisme et d'inefficacité. Par rapport à la situation française, la gestion du personnel de la fonction publique chinoise n'a pas les mêmes diagnostics, et comporte pourtant de pareilles défaillances. Pour les partisans de la théorie de la nouvelle gestion publique, la GRH en serait le remède.

Ainsi, en comparant la GRH et l'ancien mode de gestion du personnel public, trois points de différence entre ces deux systèmes sont relevés par la plupart des défenseurs du développement de la GRH dans la fonction publique¹⁰³⁵.

2004.

1033 Antony Taillefait, « Les liens nouveaux entre l'évaluation et la rémunération des fonctionnaires : une étape vers un droit de la performance de la fonction publique ? », in *Le statut général des fonctionnaires : trente ans, et après ?*, sous la dir. de Charles Fortier, Dalloz, 2014, p. 134.

1034 Didier Jean-Pierre, « Rémunérer le mérite dans la fonction publique : la grande illusion ou un nouvel espoir ? », *JCP A* 2004, n° 47, 1738, p. 1467 ; Suzanne Maury, « Emprunter les techniques du privé pour moderniser l'État ? », *Dr. soc.* 2009, p. 468.

1035 Voir notamment TANG Daiwang, « La nécessité de développer la gestion des ressources humaines au sein de la gestion du personnel public », *op. cit.*, p. 9 – 10 ; NI Xing et JIE Jianwang, « De l'évolution de la gestion du personnel public — du mode traditionnel de la gestion du personnel au mode moderne de la gestion des ressources humaines », *op. cit.*, p. 38 – 39 ; DUAN Yibo, « L'influence du mode de la gestion des ressources humaines sur la

En premier lieu, une différence oppose les deux systèmes au niveau conceptuel. L'ancien système de gestion des cadres s'organise essentiellement autour des tâches administratives, en considérant l'emploi du personnel comme un coût ; ce qui conduit à l'instrumentalisation des personnes travaillant pour le compte de l'administration et à une certaine systématisation immobiliste de leur gestion. La GRH met, en revanche, les personnes au cœur de la gestion, en les considérant comme faisant partie des ressources exploitables. Ainsi, le développement personnel des agents contribue au bon fonctionnement de la gestion des établissements administratifs.

En outre, la GRH suppose une dimension plus large. La gestion des cadres est une gestion administrative relative au recrutement, au traitement, à l'évaluation et à la discipline des agents. La GRH étend la gestion au niveau stratégique en intégrant l'organisation du personnel dans la perspective du développement de l'organisme. Cette approche inclut la gestion administrative du personnel — qui constitue la partie juridique et normative de l'organisation du personnel — tout en allant au-delà. La direction de la GRH assure non seulement une gestion hiérarchique, mais aussi une fonction de décision quant à la politique générale de développement de l'organisme.

Enfin, les deux systèmes utilisent des modalités de gestion différentes. Malgré les mesures de la mobilité envisagées dans le cadre du droit de la fonction publique¹⁰³⁶, la gestion des cadres tend à une stabilité de l'organisation. Les agents, excepté ceux qui atteignent un grade relativement élevé, restent souvent sur les mêmes emplois tout au long de leur carrière, alors que la GRH suppose une mobilité plus grande des agents entre les différents emplois des établissements administratifs, des USP et des entreprises publiques voire des entreprises privées. Le mode classique de gestion du personnel est marqué par un systématisme quant à son fonctionnement, les agents étant traités de manière égalitaire en fonction de leur grade et échelon¹⁰³⁷, tandis que la GRH

gestion du personnel public en Chine », *op. cit.*, p. 34 – 35 ; LU Ning et SHEN Weijuan, « Réflexions à travers la comparaison entre le mode moderne la gestion des ressources humaines et le mode traditionnel de la gestion du personnel », *op. cit.*, p. 296 – 297 ; LIU Xin, « De la transformation du rôle de la gestion du personnel public en Chine », *op. cit.*, n° 2, p. 26.

1036 Dans le chapitre XI de la loi du 27 avril 2005, trois mesures de mobilité sont prévues à l'instar de la mutation, de la position hors cadre et de la mise à disposition selon le droit de la fonction publique française. Ces trois mesures chinoises sont Zhuan-ren [转任], Diao-ren [调任] et Gua-zhi-duan-lian [挂职锻炼]. Désormais, nous utilisons les termes français pour faciliter la lecture.

1037 Il convient cependant de préciser qu'en Chine, hormis les parties composantes du traitement mensuel d'un agent public soumis à la grille indiciaire nationale, chaque entité territoriale peut fixer, en fonction de son budget, une prime locale qui s'ajoute au traitement mensuel de ses agents. Cette prime varie considérablement entre les entités territoriales dont les niveaux de développement économique sont parfois très différents. Ainsi, pour un même grade du même échelon, la prime locale de Shanghai peut être dix fois plus élevée que celle d'une entité territoriale de la province du Jiangxi (province d'économie principalement agricole). L'autorité centrale laisse une totale liberté aux autorités locales quant à la détermination de cette prime.

met en avant la performance et le développement des capacités des agents ce qui nécessite davantage de mesures de stimulation et de récompenses du mérite.

Critiques adressées à la gestion des cadres, éloge de la GRH, le ton des commentateurs est sans nuance. Pour eux, le remplacement de la gestion des cadres par la GRH est non seulement souhaitable, mais aussi inévitable. Encouragé par la restructuration ministérielle de 2008¹⁰³⁸ — laquelle paraît aux yeux des adeptes de la nouvelle gestion publique comme le signe du déclenchement d'une réforme générale impulsée par l'autorité centrale —, ce courant de doctrine envisage quatre volets pour la transformation de la gestion administrative du personnel en GRH : catégorisation des emplois (distinction entre les emplois de gestion administrative générale et ceux qui nécessitent des connaissances ou techniques spéciales), évaluation individuelle et réelle s'appuyant sur la performance professionnelle, rémunération davantage différenciée en lien avec les résultats, et développement personnel des agents à travers la formation (dans le but d'exploiter au maximum le personnel existant afin d'éviter des recrutements nouveaux)¹⁰³⁹.

En France, le « *big bang* »¹⁰⁴⁰ qui, après la mise en œuvre de réformes depuis la fin des années 1980¹⁰⁴¹, aurait pu avoir lieu à la suite notamment des suggestions du *Livre blanc* de 2008, n'a pas eu lieu. Les ajustements faits par les ministres successifs n'ont pas dévié du cadre statutaire, une réforme substantielle de long terme semble difficile à engager. Mais en Chine, où la stabilité du gouvernement est largement acquise, il serait plus plausible qu'une politique de grande ampleur soit menée à son terme.

*

Dorénavant, la GRH n'est plus réservée au monde privé ; elle s'intègre pleinement à l'organisation du personnel des employeurs publics et a vocation à remédier à certains défauts inhérents à la gestion du personnel d'une fonction publique de carrière. Cela suppose inéluctablement une confrontation conceptuelle mais aussi pragmatique entre les deux systèmes. Le triomphe de la GRH dans cette confrontation a eu pour effet de provoquer certaines modifications des relations professionnelles entre l'agent et l'employeur public.

1038 Il s'agit de la fusion du ministère du personnel et du ministère de la sécurité sociale au profit de la création du ministère des ressources humaines et de la sécurité sociale.

1039 YIN Suqin, « De la gestion du personnel à la gestion des ressources humaines : grand saut dans la construction du système de la fonction publique », *op. cit.*, p. 58

1040 Bernard Pêcheur, « La fonction publique : entre le "big bang" et le *statu quo* ? », *Pouvoirs*, 2006, n° 117, p. 93.

1041 Voir Conseil d'État, Rapport public de 2003, *Perspective pour la fonction publique ...*, *op. cit.* ; Fabrice Melleray, « Les réformes contemporaines de la fonction publique remettent-elles en cause le compromis de 1946 ? », *op. cit.*, p. 185.

Section 2. Les modifications des relations professionnelles entre agent et employeur public dues à l'intégration de la GRH dans la fonction publique

L'intégration de la GRH dans la fonction publique promeut une démarche de métier dans la gestion du personnel de la fonction publique. Une fonction publique de métiers est censée être, comme le préconise le *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique* de 2008, au croisement d'une « qualification professionnelle » liée au grade d'une part, et aux compétences que requiert l'emploi qu'occupe l'agent d'autre part. En cherchant de manière permanente l'équilibre entre le grade et l'emploi, elle constitue « un optimum entre la sécurité et la souplesse »¹⁰⁴². Or dans ce sens, la nouvelle approche de la fonction publique n'apporte rien de nouveau : ces deux éléments sont déjà présents dans l'esprit du statut général de la fonction publique. Cependant, dans la pratique, il s'avère que la protection des intérêts des agents est sur-valorisée au détriment de la souplesse censée contribuer à la fois au bon fonctionnement du service et au développement personnel des agents. Le même déséquilibre se produit, comme nous l'avons montré, dans le système chinois de la gestion du personnel de la fonction publique, traditionnellement marqué par la gestion des cadres.

Le fonctionnaire est protégé par le collectif, mais aussi absorbé par lui. Le corporatisme freine la mobilité au sein des services, nuit à l'efficacité de l'administration et empêche le développement personnel de l'agent. Le système de carrière n'en porte certes pas l'unique responsabilité, mais il est considéré comme susceptible d'offrir un abri aux mauvaises pratiques. Les fonctionnaires ne devront être, vis-à-vis des salariés, ni des « privilégiés » au niveau de la sécurité de l'emploi, ni des « désarmés » en ce qui concerne les droits subjectifs. L'heure est venue de réviser le droit de la fonction publique, en ce qui concerne la gestion du personnel public, par des mesures issues du secteur privé. Ainsi en France, on parle de « banalisation »¹⁰⁴³, de « normalisation »¹⁰⁴⁴, de « privatisation », de « travaillisation » ou encore de « subjectivisation »¹⁰⁴⁵ du droit de la fonction publique.

1042 Jean-Ludovic Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique ...*, *op. cit.*, p. 103.

1043 Marcel Pochard, « Les implications de la libre circulation : plus qu'une banalisation, la normalisation du droit de la fonction publique », *AJDA* 2003, p. 1906 ; Jacques Bourdon, « Vers une banalisation du droit de la fonction publique ? », *AJFP* 2005, p. 284.

1044 Marcel Pochard, « Les implications de la libre circulation : plus qu'une banalisation, la normalisation du droit de la fonction publique », *op. cit.*.

1045 Emmanuelle Marc et Yves Struillou, « Droit du travail et droit de la fonction publique : des influences réciproques à l'émergence d'un "droit de l'activité professionnelle" ? », *RFDA* 2010, p. 1170.

Dans ce courant de réformes, de nouveaux outils de gestion du personnel sont introduits avec le développement de la GRH, dans les domaines de l'évaluation, de la formation et de la mobilité. En Chine, bien que les réformes dans ces trois domaines soient en germe, les résultats n'ont pas assez d'ampleur pour être comparables avec la situation française. Toutefois, suivant la logique de la GRH, ce sont des domaines au sein desquels s'engageront inéluctablement des réformes vigoureuses.

Deux aspects sont en particulier pris en considération au travers de ce courant de réformes : le renforcement du caractère méritoire de la fonction publique (I) et l'individualisation de la gestion des agents (II).

I. Le renforcement du caractère méritoire de la fonction publique

La France et la Chine, comme la plupart des pays qui disposent d'une fonction publique, ont opté pour une fonction publique de mérite : les candidats doivent satisfaire à certaines exigences de capacités, intellectuelles et physiques, pour être agents publics et seront évalués tout au long de leur carrière au regard de ces exigences. Mais dans le même temps, le caractère méritoire de la fonction publique est tempéré par des tendances égalitaristes lesquelles se réclament d'un principe juridique en France. Le principe de l'égalité de traitement entre les fonctionnaires (A) peut aller parfois à l'encontre du développement du caractère méritoire dans une logique de résultats (B)

A. La confrontation entre mérite et égalité dans la fonction publique

En France, le principe de l'égalité dans la fonction publique relève à la fois de normes de valeur constitutionnelle et de règles du statut général. Il se décline en deux dimensions : l'égal accès à la fonction publique (1) et l'égalité de traitement des agents d'un même corps (2).

1. La conciliation entre égalité et mérite par le concours

L'article VI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen est ainsi rédigé :

« La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. »

Cette disposition tend à concilier le principe de l'égalité et le caractère méritoire de la fonction publique. Tous les citoyens peuvent être candidats à la fonction publique, mais ils sont sélectionnés en fonction de « leurs vertus et de leurs talents ». Le concours est ainsi choisi pour réaliser cette conciliation entre l'égalité des chances et le mérite. Intrinsèquement lié au système de carrière, le concours est aujourd'hui considéré comme « le mode de recrutement le plus démocratique et le moins perméable à la discrimination »¹⁰⁴⁶. Mais, il s'agit d'un compromis, car l'on sait fort bien que le moyen le plus démocratique et qui résiste le mieux à la discrimination est le tirage au sort. Nous avons eu l'occasion de souligner le caractère méritoire du concours, comme par ailleurs la fonction originaire de l'élection dans un régime politique représentatif. Si le concours permet l'alliance de l'égalité et du mérite, c'est bien au nom de celui-ci que cette alliance est scellée. Examinant la nature du concours dans son pays d'origine, la Chine, nous saurions très bien reconnaître le caractère méritoire voire élitiste de ce procédé.

Instauré par l'Empereur Yangdi de la dynastie Sui (581 – 618) en 605, le concours impérial (autrement nommé « examen impérial »)¹⁰⁴⁷ était conçu comme un outil de sélection, parmi les lettrés de l'empire, des élites au service du souverain impérial. Il s'agissait aussi d'une arme efficace dont l'empereur se dotait pour renforcer l'autorité centrale par le biais d'une sélection des haut fonctionnaires, étendue à l'ensemble de son empire et pour contrebalancer les grandes familles oligarchiques dont les membres monopolisaient les hautes fonctions et dignités impériales. La reprise et l'amplification du concours impérial par les souverains de la dynastie Tang (618 – 907) ont eu pour effet de le généraliser. Mais il n'était pas encore le seul moyen de sélection des serviteurs du fils de Ciel. Quelques failles procédurales du système apparaissaient, telles que l'irrégularité de l'organisation du concours, l'absence d'anonymat et la relation parfois douteuse entre les candidats et les membres du jury. L'âge mur du système du concours impérial date de la dynastie Song (960 – 1279) sous laquelle le concours était régulièrement organisé et considéré comme la voie principale pour accéder à l'administration impériale. D'ailleurs, toutes les formalités d'un concours moderne étaient présentes. Ce système fut relayé et perfectionné par les dynasties Ming (1368 – 1644) et Qing (1644 – 1911) pendant plus de cinq siècles. La dynastie Ming était le fruit d'une jacquerie généralisée et triomphale, renversant une dynastie (des Mongols-tatars) d'origine étrangère et les souverains de la dynastie Qing étaient eux-mêmes d'origine outre Grande Muraille. Les anciennes familles oligarchiques, successivement rabaissées par les Sui, les Tang et les Song et ruinées par les guerres d'invasion des « Barbares », avaient disparu de la scène politique. Une

1046 Annie Fitte-Duval, « Mutation et paradoxes de l'égalité dans la fonction publique », *AJFP* 2006, p. 9.

1047 " 科举 " (Ke-jü).

nouvelle corporation élitiste, composée des lettrés lauréats du concours impérial, s'imposait dorénavant en tant que gouvernement de la société entière.

Le concours était en principe ouvert à tout sujet de l'empire, excepté, pendant une certaine période sous les dynasties Ming et Qing, aux négociants et commerçants¹⁰⁴⁸. Cependant, malgré l'accès libre, peu de paysans ou d'artisans songeaient à participer au concours, encore moins à y réussir. En effet, le concours impérial, organisé sous forme d'épreuves écrites et orales qui se rapportaient aux domaines littéraire, politique et philosophique, exigeait des connaissances abondantes et une capacité intellectuelle exceptionnelle. Non seulement il requérait des exercices réguliers mais aussi une importante culture générale. Cette culture ne pouvait être acquise qu'à travers l'adhésion, volontaire ou par naissance, à une communauté de lettrés. Une distinction entre les lettrés, ayant vocation à gouverner, et le reste de la population, censé être guidé par le gouvernement des lettrés, s'est ainsi établie. Mais l'appartenance à la communauté des lettrés ne suffisait pas à intégrer le gouvernement : c'est là que le sens méritoire du concours prenait tout son sens au sein d'une communauté de lettrés. Les personnes originaires d'une famille mandarinale étaient, sans nul doute, extrêmement favorisées par rapport aux paysans¹⁰⁴⁹. Toutefois, contrairement au principe héréditaire de l'ancienne noblesse européenne et à la vénalité des charges sous l'Ancien Régime en France, les lettrés ne pouvaient accéder aux fonctions impériales qu'après leur réussite au concours. Ils ont *a priori* la même chance de participer au même concours, mais seuls les plus méritants y réussissent.

Ainsi, l'esprit du concours, instrument de discrimination au sens étymologique, s'attache bien au mérite : le but premier est de sélectionner les plus méritants à travers les épreuves, et non pas de garantir l'égalité d'accès aux emplois publics.

2. L'égalité de traitement dans la fonction publique

En Chine, l'égalité de traitement entre les membres de la fonction publique est un fait, bien qu'elle ne s'appuie sur aucun principe juridique exprès. Cette égalité se manifeste à travers l'égalité des salaires entre les agents du même échelon d'un même grade d'un établissement et l'application égalitaire des mesures de gratification, ou des sanctions qui sont équivalentes pour un même motif.

1048 L'idée se fondait sur l'incompatibilité entre l'honneur et l'intégrité d'un haut fonctionnaire impérial et l'exercice d'un métier où prévaut le profit. Toutefois, à la fin de ces dynasties, à cause des difficultés financières importantes, la règle s'était assouplie. Dans les moments critiques et de décadence, certaines dignités impériales étaient en proie aux négociations pécuniaires.

1049 C'est là où, hélas, se manifeste une des lacunes inéluctables du système mandarinale de la Chine antique. La flexibilité sociale, permise par l'accès libre au concours, est retenue par l'immobilisme de la communauté des lettrés.

C'est encore le cas concernant les changements de position dans la carrière d'un agent. Depuis les réformes de modernisation de l'État, le comportement égalitaire de l'administration dans la gestion de ses agents est souvent accusé d'être la source de l'inefficacité et du pantouflage. Or, ces critiques, relevant exclusivement du domaine de la gestion, ne se sont jamais accompagnées de constats juridiques. Les juristes ne se sont, quant à eux, pas vraiment intéressés à la matière, comme si on avait cru que le problème ne dépendait que de la façon dont les individus agissent. Une scission existe ainsi entre le droit de la fonction publique — domaines du législateur et du juge — et la gestion de la fonction publique — affaire de l'administration —, lesquels visent pourtant le même objet.

Par rapport à la situation chinoise, le principe de l'égalité de traitement s'est affirmée en France grâce à la jurisprudence d'une juridiction administrative indépendante. C'est ainsi qu'ont été reconnues l'égalité en matière de traitement (à distinguer du mot « traitement » entendu dans le sens général, précédemment utilisé)¹⁰⁵⁰, d'avancement¹⁰⁵¹ et de limite d'âge¹⁰⁵².

Toutefois, la jurisprudence constitutionnelle a émis quelque réserve au sujet de ce principe en précisant les conditions de son application. Par une décision du 15 juillet 1976, le Conseil constitutionnel rappelle que « le principe de l'égalité de traitement dans le déroulement de la carrière des fonctionnaires n'est susceptible de s'appliquer qu'entre les agents appartenant à un même corps »¹⁰⁵³. À cette condition, le Conseil d'État ajoute que « le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire traite de manière différente des agents appartenant à un même corps si cette différence de traitement est justifiée par les conditions d'exercice des fonctions, par les nécessités ou l'intérêt général du service et si elle n'est pas manifestement disproportionnée au regard des objectifs susceptibles de la justifier »¹⁰⁵⁴. En 2011, le Conseil d'État reconnaît la même possibilité de déroger au principe de l'égalité de traitement en faisant une synthèse avec la condition d'appartenance au même corps¹⁰⁵⁵. Cette position a reçu l'adhésion du juge constitutionnel qui, à l'occasion d'une contestation de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 « relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique », a très classiquement rappelé que « le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon

1050 CE., 4 juillet 1951, *Rochefort*, Rec. p. 390.

1051 CE., 13 mai 1960, *Molina et Guidoux*, req. n° 44334 et 44335.

1052 CE., 30 juin 1961, *Fallourd*, Rec. p. 458.

1053 C. const., décision n° 76-67 DC, 15 juillet 1976.

1054 CE., 26 juin 2009, *Raffi et Quarello*, req. n° 307369 et 307370 ; *JCP A* 2009, 842.

1055 CE., 27 mai 2011, *Thierry A*, req. n° 347480.

différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit » et que, dès lors que « les fonctionnaires sont dans une situation différente de celle des salariés du secteur privé », « le principe d'égalité de traitement dans le déroulement de la carrière des fonctionnaires n'est susceptible de s'appliquer qu'entre les agents appartenant à un même corps »¹⁰⁵⁶.

En résumé, le principe de l'égalité de traitement ne s'applique qu'entre les fonctionnaires d'un même corps — le nombre de corps étant élevé malgré les mesures de fusion et de suppression — et au sein d'un même corps, les pouvoirs publics peuvent toujours y déroger pour différents motifs d'intérêt général.

Ce principe d'égalité ainsi encadré juridiquement n'a pas échappé aux critiques fondées tant sur le constat des comportements individuels et collectifs des fonctionnaires que sur les méthodes de gestion qu'utilise l'administration. Le caractère méritoire de la fonction publique s'éclipse sous l'ombre de l'égalité. Face à ce constat, les pouvoirs publics semblent tendre vers une logique de résultats quant à la gestion du personnel de la fonction publique.

B. Le développement d'une logique de résultats dans la fonction publique

Au soutien de la politique de modernisation de la fonction publique qui s'engage en France comme en Chine, une tendance réformatrice consiste à appliquer les principes de gestion du secteur privé à la gestion des agents publics. Cette tendance suppose une logique de résultats renforçant le caractère méritoire de la fonction publique. En France, la logique des résultats se concrétise par la mise en place progressive d'une rémunération au mérite (1), alors que les réformateurs chinois tendent plutôt à développer les mesures de sanction dans la carrière d'un fonctionnaire (2).

1. La mise en place d'une rémunération au mérite dans la fonction publique française

La rémunération au mérite n'est, à vrai dire, pas une idée née du développement de la nouvelle gestion publique en France. Sitôt après la Seconde Guerre mondiale, de hauts fonctionnaires issus de l'École nationale d'administration s'étaient déjà penchés sur la réforme des méthodes anciennes de l'administration publique¹⁰⁵⁷, et curieusement, ce sont ces « acteurs de la

1056 C. const., 17 juin 2011, *Union générale des fédérations de fonctionnaires-CGT*, n° 2011-134-QPC.

1057 Voir Jean-François Kesler, *L'ENA, la Société, l'État*, Berger-Levrault, 1985.

sphère publique » qui ont porté le management dans le secteur privé¹⁰⁵⁸. Sur le plan juridique, la notation chiffrée, prévue par le statut général de 1946¹⁰⁵⁹, permettant des réductions d'ancienneté dans l'avancement de grade, préconisait bien une récompense aux méritants. Dans le même sens, le décret n° 59-308 du 14 février 1959 « relatif aux conditions générales de notation et d'avancement des fonctionnaires » (abrogé le 1^{er} janvier 2005) attribuait « des réductions ou des majorations par rapport à l'ancienneté moyenne exigées par le statut du corps pour accéder d'un échelon à l'échelon supérieur » sur la base de la notation chiffrée exprimant la valeur professionnelle d'un fonctionnaire¹⁰⁶⁰. Néanmoins, à cause des mauvaises pratiques des administrations¹⁰⁶¹, lesquelles restaient tributaires d'une vision égalitariste au profit d' « une inflation des notes vers le haut »¹⁰⁶², la vraie valeur professionnelle d'un fonctionnaire ne pouvait être véritablement prise en compte.

Face à cette difficulté, la rémunération au mérite est réintroduite dans la fonction publique, cette fois empruntée au monde salarial¹⁰⁶³, sous forme de primes à la performance¹⁰⁶⁴. Dans le secteur privé, les primes à la performance ont une place importante, bien que leur utilisation relève d'une grande complexité¹⁰⁶⁵ : il est évident que les employeurs privés ne sauraient se fonder uniquement sur des indicateurs chiffrés, ni perdre de vue l'équité de l'ensemble du personnel. Cependant, l'application de la rémunération à la performance ou au mérite¹⁰⁶⁶ dans la fonction publique est inévitablement accompagnée d'une certaine automaticité concernant les critères d'attribution. En effet, selon une logique de résultats, l'attribution des primes au mérite dépendrait d'une évaluation fondée sur les résultats des services qu'auraient accomplis les agents. Les primes issues d'une telle évaluation se distinguent des primes traditionnelles qui consistent souvent en un versement forfaitaire prenant en compte « le supplément de travail fourni », « l'importance des

1058 Marie-Laure Djelic, « L'arrivée du management en France : un retour historique sur les liens entre management et État », *Politiques et management public*, 2004, vol. 22, n° 2, p. 1.

1059 Article 38 de la loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 « relative au statut général des fonctionnaires ».

1060 Articles 1^{er}, 2, 3 et 11 dudit décret.

1061 Voir, Antony Taillefait, « Réforme de la réglementation sur la notation des fonctionnaires de l'État. Nouvelle évaluation et traditionnelle notation des fonctionnaires », *JCP A* 2003, n° 48, 2055, p. 1571.

1062 Dominique Volut, « Le remplacement de la notation par l'entretien individuel : un coup d'épée dans l'eau ? », *AJFP* 2013, p. 308 – 309.

1063 Voir Sophie Nadal, « L'influence du droit privé sur le droit public : l'introduction de la rémunération au mérite individuel dans la fonction publique », in *Droits du travail et des fonctions publiques : Unité (s) du droit ? Influences, convergences, harmonisations*, sous la dir. de Mathieu Touzeil-Divina, L'Épilogue-Lextenso, coll. « L'Unité du Droit », 2012, p. 87.

1064 Voir Antony Taillefait, « Les liens nouveaux entre l'évaluation et la rémunération des fonctionnaires : une étape vers un droit de la performance de la fonction publique ? », *op. cit.*, p. 119.

1065 L'attribution des primes ne tient pas compte seulement des résultats.

1066 Le choix entre ces expressions n'est pas indifférent et peut constituer des enjeux au niveau politique.

sujétions auxquelles le bénéficiaire est appelé à faire face »¹⁰⁶⁷, « la nature des fonctions exercées » ou encore « la manière de servir »¹⁰⁶⁸. Elles se distinguent par ailleurs de la nouvelle bonification indiciaire, instaurée par la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 « portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales », laquelle présente aussi une dimension méritoire, bien qu'il ne s'agisse pas d'une question de résultats¹⁰⁶⁹.

Une des perspectives de la LOLF du 1^{er} août 2001 consiste à faire passer l'État d'une logique de moyens à une logique de résultats. L'instauration d'une rémunération complémentaire au mérite dans les administrations centrales pour leurs directeurs vise, selon le rapport Silicani de 2004, à remédier à un système de rémunération inadapté à cause d'« un niveau global de rémunération insuffisant », d'« une absence de prise en compte des responsabilités effectives », d'« une absence de prise en compte des profils individuels » et d'« une absence totale de rémunération variable »¹⁰⁷⁰. Tel est l'objet du décret n° 2004-1082 du 13 octobre 2004 « relatif à l'indemnité de fonctions et de résultats en faveur de certains personnels des administrations centrales ». Ensuite, le décret n° 2006-1019 du 11 août 2006 « portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des directeurs d'administrations centrales » institue « une indemnité de performance destinée à prendre en compte les résultats obtenus par les personnes qui exercent les fonctions de directeur d'administration centrale ou des fonctions équivalentes »¹⁰⁷¹. Cette disposition prévoit dans son article 2 que le ministre fixe à « chacun des directeurs de l'administration centrale de son département » des objectifs « qui sont pour partie exprimés sous une forme quantifiée », « classés par ordre de priorité et accompagnés des indicateurs permettant de mesurer leur réalisation ».

1067 Décrets n° 2002-62 « relatif à l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires des administrations centrales » et n° 2002-63 « relatif à l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires des services déconcentrés », 14 janvier 2002.

1068 Décret n° 2004-1082 « relatif à l'indemnité de fonctions et de résultats en faveur de certains personnels des administrations centrales », 13 octobre 2004.

1069 La nouvelle bonification indiciaire attribue une majoration de rémunération aux fonctionnaires exerçant des fonctions comportant une responsabilité ou une technicité particulière. Voir aussi les décrets n°93-863 du 18 juin 1993 « relatif aux conditions de mise en œuvre de la nouvelle bonification indiciaire dans la fonction publique territoriale » et n°2006-779 du 3 juillet 2006 « portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale ». Concernant la doctrine, voir Emmanuel Glaser, « Nouvelle bonification indiciaire », *RLCT* 2008, n° 38, p. 35 ; Emmanuel Aubin, « Le surclassement artificiel de l'agent face à la nouvelle bonification indiciaire dans la fonction publique territoriale », *AJDA* 2008, p. 1959 ; Édouard Geffray, « L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire face au principe d'égalité », *AJDA* 2010, p. 1659 ; Maud Vialettes, « La notification à un agent de l'abaissement du taux de NBI applicable à son emploi n'est pas une décision individuelle », *AJFP* 2013, n° 4, p. 217.

1070 Jean-Ludovic Silicani, *La rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale : mobiliser les directeurs pour conduire le changement : rapport au Premier ministre*, La Documentation française, 2004, p. 10 – 15.

1071 Article 1^{er} dudit décret.

Or, l'exemple des directeurs d'administration centrale ne représente qu'une partie très limitée de la fonction publique dont l'immense majorité des agents ne sont pas prêts à adhérer à la culture de la performance, d'autant que souvent, les résultats de leur travail ne sont pas faciles à quantifier. Peut-on se fonder sur le nombre d'affaires traitées ou d'enquêtes réussies pour apprécier la performance d'un agent de police ? De même, quel serait le critère d'appréciation de la performance du travail des enseignants si ce n'est le taux de réussite de leurs élèves ? Même lorsque l'on combine les dimensions quantitative et qualitative, il est parfois difficile d'établir des critères suffisamment transparents et opérationnels pour apprécier la performance d'un fonctionnaire dans son service. Ainsi, de fortes polémiques ont eu lieu lors de l'instauration des primes au mérite pour les magistrats judiciaires¹⁰⁷² aussi bien que pour les agents de la police nationale¹⁰⁷³. Une étude de l'OCDE en 2005 montre que non seulement les critères d'évaluation de la performance « ne sont pas à l'abri des difficultés »¹⁰⁷⁴, mais aussi que l'effet de la rémunération liée à la performance sur la motivation des agents est « relativement faible »¹⁰⁷⁵. Compte tenu de ces difficultés, le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 « relatif à la prime de fonctions et de résultats », après avoir lié une part de cette prime à l'évaluation individuelle¹⁰⁷⁶, rattache ses taux de référence aux grades des différents corps¹⁰⁷⁷.

Dans le domaine privé, où la productivité et la rentabilité constituent le but ultime, la rémunération liée à la performance peut reposer sur des critères économiques ; mais dans l'administration publique dont la vocation est de servir l'intérêt général, il serait inapproprié

1072 Décret n° 2003-1284 « relatif au régime indemnitaire de certains magistrats de l'ordre judiciaire », 26 décembre 2003.

1073 Décret n° 2004-731 « portant création d'une prime de résultats exceptionnels dans la police nationale », 21 juillet 2004.

1074 OCDE., *La rémunération liée aux performances dans l'administration*, OCDE, 2005, p. 55.

1075 *Ibid.*, p. 78 – 79.

1076 Article 2 dudit décret :

« La prime de fonctions et de résultats comprend deux parts :

« — une part tenant compte des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées aux fonctions exercées ;

« — une part tenant compte des résultats de la procédure d'évaluation individuelle prévue par la réglementation en vigueur et de la manière de servir. »

1077 Article 4 dudit décret :

« Un arrêté du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget ainsi que, le cas échéant, du ministre intéressé fixe pour chaque grade ou emploi, dans la limite d'un plafond ;

« — les montants annuels de référence de la part pouvant être attribuée au titre de la fonction ;

« — les montants annuels de référence de la part liée aux résultats de la procédure d'évaluation individuelle et à la manière de servir. »

d'évaluer le service d'un agent par de simples indicateurs chiffrés. Au risque de « valoriser ce qui est mesurable et qualifiable au détriment de ce qui ne l'est pas », comme le montre Antony Taillefait, « évaluer à partir d'indicateur n'est pas neutre au regard des missions dévolues à la fonction publique »¹⁰⁷⁸. D'ailleurs, « croire que réformer la culture administrative des agents publics dépend de quelques euros supplémentaires à la fin du mois relève », selon Didier Jean-Pierre, « de la douce utopie ou de mesures démagogiques »¹⁰⁷⁹. En fin de compte, sans distinguer le public et le privé, « dans une collectivité humaine », écrit Suzanne Maury, « les mécanismes automatiques sont destructeurs et infantilisans. Les personnels sont demandeurs d'équité, pas de mathématiques »¹⁰⁸⁰.

Par ailleurs, comme le souligne ce même auteur, les mesures de sanction positive et négative dans la carrière d'un fonctionnaire sont loin d'être suffisamment exploitées¹⁰⁸¹. Ainsi, la sanction consistant à freiner les avancements d'échelon et la promotion en tant que récompense du travail sont rarement utilisées, de même que le nombre de licenciements pour insuffisance professionnelle est dérisoire. Or, ce sont précisément ces mesures de sanction qui représentent les préoccupations principales des réformes chinoise en la matière.

2. Le développement des mesures de sanction liées aux résultats dans la fonction publique chinoise

L'évaluation des fonctionnaires a été très tôt mise en place en Chine, dès son unification par l'Empire Qin c'est-à-dire l'apparition d'un État centralisé. Depuis, l'évaluation des capacités des serviteurs de l'empereur n'a jamais cessé de se développer durant toutes les dynasties chinoises. Le mécanisme d'évaluation atteint un niveau de maturité à partir de la dynastie Song (960 – 1279), où concomitamment le système du concours mandarinal est devenu le mode exclusif pour sélectionner les fonctionnaires impériaux. Deux conseils sont institués par l'autorité impériale pour évaluer et contrôler respectivement les fonctionnaires centraux et locaux. L'évaluation a lieu chaque année. Tous les trois ans¹⁰⁸², un bilan général est établi pour chaque fonctionnaire en vue de sanctions positives ou négatives¹⁰⁸³. Les sanctions sont prononcées en référence au bilan d'évaluation, qui

1078 Antony Taillefait, « Les liens nouveaux entre l'évaluation et la rémunération des fonctionnaires : une étape vers un droit de la performance de la fonction publique ? », *op. cit.*, p. 112.

1079 Didier Jean-Pierre, « Rémunérer le mérite dans la fonction publique : la grande illusion ou un nouvel espoir ? », *op. cit.*, p. 1470.

1080 Suzanne Maury, « Sur la rémunération au mérite : emprunter les techniques du privé pour moderniser l'État ? », *op. cit.*, p. 476. S. H. Didier Jean-Pierre, « Rémunérer le mérite dans la fonction publique : la grande illusion ou un nouvel espoir ? », *op. cit.*, p. 1471.

1081 *Idem.*

1082 Trois ans pour les fonctionnaires impériaux civils, cinq ans pour les officiers militaires.

1083 Tuotuo et Alutu, *Histoire des Song, Zhi cent-seize, Dignités et fonctions, III*, 1343, rééd. par *Zhonghua Book*

comporte des mentions variant entre trois niveaux. Un fonctionnaire évalué au premier niveau sera exempt de certaines épreuves et contrôles d'évaluation dans les trois années suivantes et susceptible de bénéficier d'une promotion de grade ; le fait d'être évalué au deuxième niveau ne produit aucun effet sur sa carrière ; enfin, au troisième niveau, il subira, dans les trois années suivantes, une intensification d'épreuves et de contrôles et un prolongement de la durée d'évaluation chaque année, et de surcroît, il risque une sanction de rétrogradation¹⁰⁸⁴. Ce système d'évaluation des fonctionnaires a été repris et développé par les dynasties Ming (1368 – 1644) et Qing (1644 – 1911)¹⁰⁸⁵ et continue à exercer son influence sous les deux républiques¹⁰⁸⁶.

Sous la République Populaire, l'avis du 21 novembre 1979 du Comité de l'organisation du PCC « sur l'application du système d'évaluation des cadres »¹⁰⁸⁷ a été le premier texte central instaurant un régime d'évaluation des agents publics. Ce texte fixe les grandes lignes de l'évaluation telles que les critères, les modalités et, le cas échéant, les mesures de sanction. L'évaluation des cadres était basée sur quatre critères : morale, capacité, attitude et résultats¹⁰⁸⁸. Plus précisément, l'évaluation de la morale d'un agent consiste à vérifier la conformité de son idéologie politique à celle du PCC¹⁰⁸⁹ d'une part, et son dévouement personnel à l'intérêt public d'autre part ; la vérification de la capacité s'intéresse tant au niveau professionnel qu'au niveau intellectuel ; l'attitude d'un fonctionnaire comprend la régularité de sa présence, la manière dont il occupe sa

Company en 1977. Voir également GONG Yanming, *Corrections sur « Dignités et fonctions » de l'histoire des Song*, Zhonghua Book Company, 2009 [龚延明, 宋史官职志补正, 中华书局].

1084 JI Huang et LIU Yong ..., *Xutongdian*, vol. 19, *Xuanju*, III, aux ordres de l'Empereur Qianlong, 1783, rééd. par Zhejiang Ancient Books Publishing House, 2000, p. 235 [嵇璜、刘墉, 钦定续通典卷十九, 选举三, 浙江古籍出版社].

1085 Par rapport à l'évaluation annuelle des Song, les Ming ont baissé la fréquence de l'évaluation, alors que sous la dynastie Qing, en sus des évaluations régulières, l'autorité impériale procède aussi au contrôle au hasard. Mais le mécanisme repose sur la même base : la sanction positive ou négative sur la carrière du fonctionnaire évalué.

1086 YUE Haiying et YANG Ruimei, « Analyses et réflexions sur le système d'évaluation des fonctionnaires de la Chine antique », *Forum Changjiang*, 2006, n° 1, n° série 76, p. 59 [岳海鹰, 杨瑞梅, 中国古代官吏考核制度之评介与借鉴, 长江论坛].

1087 " 关于实行干部考核制度的意见 ", Guan-yu-shi-xing-gan-bu-kao-he-zhi-du-de-yi-jian.

1088 " 德、能、勤、绩 ", De, Neng, Qin, Ji.

1089 La vérification de la loyauté partisane des agents publics envers le gouvernement au pouvoir n'est pas une pratique extravagante en soi. En Chine, où l'État se confond avec le parti politique unique au pouvoir, lequel est censé représenter l'intérêt général du pays, la fidélité des fonctionnaires au PCC est requise pour la stabilité du régime politique et le bon fonctionnement des services publics. Il importe de prendre en compte des nuances entre le système partisan de la fonction publique chinoise et le *Spoils System* pratiqué aux États-Unis d'Amérique au cours du XIX^{ème} siècle. Les élections politiques n'affectent aucunement les cadres chinois tandis qu'elles décidaient les places des fonctionnaires américains. Certes les élections en Chine n'ont ni la même signification ni la même forme qu'elles portent dans un pays qualifié de démocratie représentative. Mais le système de la fonction publique chinoise, malgré sa forme et ses slogans de la modernité, hérite bien plus de son ancêtre mandarinal qu'il emprunte de l'Occident, soviétique ou libéral. C'est dans le loyalisme des mandarins de l'Empire du Milieu que se trouve l'origine de l'exigence de la fidélité des fonctionnaires de la République.

fonction et dont il effectue les missions qui lui sont assignées et son développement personnel ; enfin les résultats montrent concrètement le niveau de sa contribution à l'intérêt public¹⁰⁹⁰. Quant aux modalités d'évaluation, l'avis du 21 novembre 1979 énonce le principe selon lequel l'évaluation s'opère à travers la combinaison d'un contrôle hiérarchique et d'enquête auprès des autres agents, de manière régulière et continue¹⁰⁹¹. Enfin, dans le but de stimuler et de motiver les agents, tout en tenant compte de l'équité, cet avis prévoit de récompenser moralement ou matériellement les agents bien évalués et de favoriser l'avancement des agents dotés de capacités professionnelles et intellectuelles particulièrement remarquables ; s'agissant, en revanche, des agents ne répondant pas suffisamment aux attentes, il convient de renforcer leur formation, et pour ceux qui sont évalués deux fois de suite de façon non satisfaisante, ils doivent se voir attribuer d'autres fonctions et, le cas échéant, être dégradés d'échelon¹⁰⁹². Ainsi, le système antique est réintégré dans l'évaluation des cadres de la République Populaire. Le module fixé par l'avis du 21 novembre 1979 a été repris par le règlement provisoire « sur les agents publics de l'État » du 14 août 1993, lequel établit, dans son article 25, les trois niveaux de note annuelle¹⁰⁹³ à l'instar du système de la dynastie Song et précise, dans un article suivant, que l'évaluation annuelle est la référence des récompenses, sanctions, formations, licenciement, changements de fonctions ou de postes et des modifications de salaires des agents publics de l'État¹⁰⁹⁴. Héritière de ce modèle, la loi « sur les agents publics » du 27 avril 2005 a apporté quelques modifications de détail. D'abord, elle ajoute un cinquième critère d'évaluation : « intégrité »¹⁰⁹⁵. Il s'agit d'une mesure issue de la politique de lutte contre la corruption mise en exergue à partir de la fin des années 1990. Par son article 35, la loi du 27 avril 2005 entérine une pratique coutumière qui sépare l'évaluation des agents dirigeants, qu'ils soient élus ou nommés, du reste des membres de la fonction publique. Enfin, un quatrième niveau de note est ajouté en vue d'une souplesse de décision face à une majorité d'agents entre « excellent » et « incompetent » : « généralement compétent »¹⁰⁹⁶.

1090 Sur ces quatre points, voir l'article 1^{er} dudit avis.

1091 Article 2 dudit avis.

1092 Article 3 dudit avis.

1093 Les trois niveaux sont « excellent », « compétent » et « incompetent », notre traduction de " 优秀 ", " 称职 " et " 不称职 ".

1094 Article 26 dudit règlement provisoire, notre traduction de " 年度考核结果作为对国家公务员的奖惩、培训、辞退以及调整职务、级别和工资的依据 ".

1095 Article 33 de la loi du 27 avril 2005 : " 廉 ".

1096 Article 36 de ladite loi : " 基本称职 ".

Ainsi, les textes successifs relatifs à l'évaluation des agents publics s'inscrivent dans les mêmes grandes lignes et n'apportent rien de fondamentalement nouveau par rapport au système impérial. Force est cependant de constater que dans la pratique, ce système n'a pas toujours bien fonctionné et est considéré atteint d'une automaticité stérilisante. En effet, non seulement la plupart des critères d'évaluation sont dépourvus de caractère opérationnel, mais surtout l'application des sanctions, positives ou négatives, n'a jamais été suffisamment efficace à cause des revendications égalitaristes aussi bien que corporatistes des membres de la fonction publique. L'autorité centrale et les autorités locales ont beau édicter des mesures d'incitations à la mise en application des sanctions¹⁰⁹⁷, les agents directeurs et responsables ne sauraient lutter contre une culture générale de corporatisme et d'égalitarisme, à laquelle eux-mêmes adhèrent. Il existe, par conséquent, un paradoxe : très peu d'agents sont jugés incompétents, mais l'ensemble de la fonction publique est considéré comme inefficace. L'idée sous-entendue serait alors que l'administration est incapable d'évaluer ses agents.

Face à cette problématique, d'aucuns proposent de privilégier le critère des résultats en vue d'une évaluation plus concrète, plus efficace et aussi plus transparente avec des indicateurs affichés¹⁰⁹⁸. Cette opinion a inspiré la mise en place par la ville de Ningbo d'une mesure expérimentale du 20 novembre 2013 « relative à l'évaluation des agents publics au regard du poste, de la responsabilité et des résultats »¹⁰⁹⁹, en vue d'être appliquée à partir de janvier 2014. Cette mesure préconise une quantification des résultats avec des indicateurs chiffrés¹¹⁰⁰. L'accent est surtout mis sur l'efficacité et l'efficience du service d'un agent public. L'intention de cette réforme locale est de doter les dirigeants et responsables administratifs d'un outil d'évaluation plus opérationnel afin de rendre les mesures de sanction réelles et efficaces. Cependant, comme nous

1097 Le ministère du personnel a édicté, le 8 mars 1994, le règlement provisoire « relatif à l'évaluation des agents publics de l'État » [国家公务员考核暂行规定]. Ce texte précise les conséquences de la dégradation d'échelon et les conditions du licenciement au motif d'insuffisance professionnelle. Les autorités locales ont scrupuleusement transposé les dispositions de ce règlement provisoire par leurs mesures locales telle que la mesure du 1^{er} juin 1998 « d'évaluation des agents publics de l'État de la ville de Chongqing » [重庆市国家公务员考核办法]. La solution du règlement provisoire de 1994 est reprise par le règlement expérimental du 27 avril 2005 « relatif à l'évaluation des agents publics » du 4 janvier 2007 à la suite de la loi « sur les agents publics » [公务员考核规定(试行)] avec quelques ajustements de détail.

1098 QIN Xiaolei et WANG Qiang, « Étude pratique sur le critère des résultats de l'évaluation des agents publics », *Sciences sociales Nanjing*, 2007, n° 7, p. 64 [秦晓蕾、王强, 国家公务员绩效考核指标体系实证研究, 南京社会科学]; HENG Xia, « Étude sur l'évaluation des résultats des agents publics », *Zone théorique*, 2007, n° 5, p. 9 [衡霞, 公务员绩效考核的基础理论研究, 理论界]; HUANG Yixin, XU Jing et GU Lin, « Discussions sur l'évaluation des agents des unités de service public », *Science and Technology Management Research*, 2011, n° 9, p. 81 [黄一心、许璟、顾琳, 事业单位管理干部绩效考核的探讨, 科技管理研究].

1099 "宁波市公务员岗位对责、绩效对账考核办法".

1100 Une évaluation quantifiée selon le critère des résultats doit occuper 30 % de valeur de l'ensemble des cinq critères. Le critère des résultats représente donc le critère plus important par rapport aux autres.

l'avons montré en abordant le cas français, l'inconvénient de l'application d'indicateurs chiffrés est de retomber sur une automaticité stérilisante et d'empêcher la prise en compte des valeurs réelles des résultats des divers services accomplis par les agents publics. La quantification des résultats est susceptible de réduire la présentation des résultats des agents publics, comme le souligne YAN Yongjing, à un simple bilan du chiffre d'affaires à l'instar d'une entreprise privée et risquerait d'être source d'abus et de corruption pour les agents dirigeants qui disposent du pouvoir de décision¹¹⁰¹. C'est pourquoi certains proposent d'intégrer les valeurs humaines et les éléments personnels de l'agent dans le critère des résultats¹¹⁰².

Ainsi, le développement du caractère méritoire de la fonction publique, concrétisé par une politique de résultats, est accompagné d'une individualisation de la gestion des agents publics.

II. L'individualisation de la gestion des agents dans la fonction publique

Si, en Chine, l'individualisation de la gestion du personnel de la fonction publique est seulement discutée par la doctrine, son développement en France connaît d'ores et déjà des concrétisations au niveau juridique. Ce développement s'étend dans deux domaines principaux : l'évaluation (A), la formation (B).

A. L'individualisation de l'évaluation des fonctionnaires

Malgré les mesures liées au mérite (telles que la notation chiffrée, les primes et l'avancement) prévues par le statut, la pratique de la gestion de la fonction publique est, comme le décrit Marcel Pochard dans son article interrogeant l'avenir de la fonction publique, « irrésistiblement [liée] à l'absence de différenciation, pour le plus grand confort des uns et des autres, personnel qui sait pouvoir compter sur une sorte de régime de droit commun, encadrement qui peut se dispenser d'apprécier la qualité de service des uns par rapport aux autres ». Cette pratique égalitariste est « empreinte de relâchement »¹¹⁰³. Le constat est partagé tant par les pouvoirs publics que par les syndicats de fonctionnaires. Le consensus s'est fondé sur le dysfonctionnement de l'ancien système de notation lequel n'est plus capable d'exprimer la vraie valeur professionnelle

1101 YAN Yongjing, « Étude analytique sur l'efficacité du critère des résultats pour l'évaluation des agents publics », *Technologie & Informations*, 2007, n° 5, p. 31 – 32 [闫永晶, 国家公务员绩效考核指标的有效性分析及对策研究, 科技信息].

1102 TAN Rong et MA Jun, « Constat sur le système d'évaluation des agents publics selon le critère des résultats », *Forum supérieur de la gestion publique*, 2013, n° 9, p. 145 – 146 [谭融, 马俊, 中国公务员绩效考核制度的现实考察, 公共管理高层论坛].

1103 Marcel Pochard, « Quel avenir pour la fonction publique ? », *op. cit.*, p. 7.

d'un fonctionnaire. Au lieu de réviser le système de notation en remédiant à ses défauts, les pouvoirs publics préfèrent, encore une fois, recourir aux méthodes du secteur privé, développées notamment aux États-Unis d'Amérique. Il s'agit de promouvoir une évaluation individualisée par le biais d'un entretien individuel à la place de la notation.

L'entretien individuel se distingue de la notation en ce qu'il vise, selon Dominique Volut, « à instaurer un dialogue entre un agent et son supérieur hiérarchique ». « Dans la fonction publique, poursuit-il, l'entretien individuel synthétise l'entretien professionnel (prise en compte des acquis de l'expérience professionnelle, des besoins de formation et des perspectives d'évolutions professionnelles de l'agent) et l'entretien d'évaluation (mesures des résultats professionnels, détermination des objectifs à venir notamment) »¹¹⁰⁴. À partir du décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 « relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État » introduisant l'entretien d'évaluation comme instrument corollaire de la notation, le développement de l'entretien individuel dans la fonction publique a vécu plusieurs étapes. La loi n° 2007-148 du 2 février 2007 « de modernisation de la fonction publique » ajoute un article 55 *bis* à la loi du 11 janvier 1984, instaurant une expérimentation de l'entretien professionnel d'évaluation dans la fonction publique de l'État et la fonction publique hospitalière pour une période de trois ans. Ensuite, la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 « relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique » prolonge la période expérimentale à cinq ans et étend l'expérience de l'entretien professionnel à la fonction publique territoriale. Cette loi avait d'ailleurs vocation à substituer l'entretien professionnel à la notation dans la fonction publique de l'État en 2012. Cet objectif est relayé par le décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 « relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État ». La période expérimentale de l'entretien professionnel est prolongée respectivement dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière par les articles 42 et 44 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 « relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique ». Enfin, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 « de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » vient réécrire l'article 76 de la loi du 25 janvier 1984, en vue de la substitution de l'entretien professionnel à la notation en 2015. Dès lors, la notation administrative s'éclipse au profit de la montée de l'évaluation professionnelle par le biais de l'entretien individuel dans les trois fonctions publiques françaises.

1104 Dominique Volut, « Le remplacement de la notation par l'entretien individuel : un coup d'épée dans l'eau ? », *op. cit.*, p. 307 – 308.

L'entretien individuel consiste à remplacer les critères objectifs et automatiques de la notation chiffrée par des appréciations descriptives mais aussi subjectives. Il s'agit d'un procédé connu depuis longtemps dans le secteur privé et pratiqué notamment par de grandes entreprises. Appliqué à la fonction publique, comme le souligne Suzanne Maury, « l'entretien d'évaluation ne porte pas principalement sur les qualités de l'agent mais sur les *résultats professionnels* obtenus au regard des objectifs assignés »¹¹⁰⁵. Or, le pouvoir d'appréciation de la valeur professionnelle d'un agent appartient à son supérieur hiérarchique direct et la modulation de l'ancienneté est exercée par le chef de service. Une grande compétence discrétionnaire est par conséquent laissée au chef de service qui détermine les objectifs à atteindre. Le risque est, selon certains, de passer du mérite au clientélisme étant donné l'empire accru qu'exerce le supérieur hiérarchique sur la carrière de l'agent¹¹⁰⁶. Le monopole de l'appréciation de la valeur professionnelle de l'agent par l'autorité hiérarchique et l'opacité des critères d'évaluation individuelle conduiraient, comme le révèle Dominique Volut, au risque d'arbitraire dans les avancements et, en conséquence, ferait retomber l'entretien individuel « dans les mêmes travers que la notation »¹¹⁰⁷. C'est pourquoi il faudrait, comme le suggère Antony Taillefait, non seulement rendre les critères d'évaluation plus transparents et plus pertinents au regard de la complexité des différents services, mais aussi « faire intervenir les collègues, les subordonnés et les usagers » dans la procédure d'évaluation¹¹⁰⁸.

Or, pour qu'un tel système d'évaluation — unissant plusieurs acteurs autour du service — fonctionne de façon effective, il ne suffit pas de prescrire le principe par des normes comme le font les pouvoirs publics chinois¹¹⁰⁹. La réalité montre que la coordination entre le haut et le bas dans l'évaluation d'un agent est souvent vaine et se réduit *in fine* à une simple décision hiérarchique. Hormis les règles suffisamment précises de la procédure, une culture générale de transparence et de participation des agents et usagers est requise. Au niveau juridique, il serait également souhaitable d'étendre les voies de recours, éventuellement contentieuses, pour les agents contestataires des résultats de leur évaluation. Il s'agit là d'une question de fond sur les limites du pouvoir de contrôle du juge à l'égard du pouvoir discrétionnaire de l'administration. Si en France, le juge administratif

1105 Suzanne Maury, « Sur la rémunération au mérite : emprunter les techniques du privé pour moderniser l'État ? », *Droit social*, n° 4, 2008, p. 470 (souligné en italique par l'auteur dans le texte original).

1106 Voir notamment Maxime Gremetz, A. N. séance du 22 janvier 2007, amendement n° 19 sur l'article 31 du projet de loi « de la modernisation de la fonction publique ».

1107 Dominique Volut, « Le remplacement de la notation par l'entretien individuel : un coup d'épée dans l'eau ? », *op. cit.*, p. 313.

1108 Antony Taillefait, « La mobilité des agents publics après les lois de février 2007 relatives à la fonction publique », *Dr. adm.* 2007, n° 6, p. 9.

1109 Article 2 du règlement provisoire « sur l'évaluation des agents publics de l'État » du 8 mars 1994 et article 3 du règlement expérimental « relatif à l'évaluation des agents publics » du 4 janvier 2007, préc..

tend à se limiter à ne contrôler que l'erreur manifeste d'appréciation en ce qui concerne le constat d'échec de la réalisation des objectifs assignés à un fonctionnaire, aucun recours contentieux n'est possible pour les agents publics chinois en la matière.

Pour l'administration, il s'agit, notamment, d'améliorer le service public à partir de la variable GRH. Pour les agents, la GRH est l'occasion de développer la qualité de vie au travail, en optimisant leur déroulement de carrière et, le cas échéant, leur rémunération individuelle, et en les valorisant professionnellement.

B. L'individualisation de la formation des fonctionnaires

La formation d'un fonctionnaire commence avant même qu'un lauréat du concours soit définitivement intégré dans l'administration. Une période de stage est en principe prévue avant sa titularisation. Il s'agit d'une formation professionnelle censée préparer le futur fonctionnaire aux spécificités de sa fonction. La non satisfaction aux exigences professionnelles au cours ou à la fin du stage peut conduire au licenciement de l'agent stagiaire.

Selon la logique de la carrière, la formation doit se poursuivre tout au long de la vie professionnelle de l'agent et doit lui permettre de s'adapter à son emploi, celui-ci pouvant éventuellement changer pendant sa carrière. Cette formation est censée profiter d'un côté à l'administration qui souhaite une meilleure qualité de service de l'agent, plus compétent grâce à la formation professionnelle continue, et de l'autre à l'agent qui peut améliorer sa situation professionnelle grâce aux acquis de la formation. C'est pourquoi la formation continue représente à la fois un devoir et un droit, et peut être engagée sur l'initiative de l'administration ou sur la demande de l'agent.

Avec la politique d'intégration de la GRH et l'individualisation parallèle de l'évaluation, une individualisation de la formation des fonctionnaires se met en place depuis la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 « de modernisation de la fonction publique » et le décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 « relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'État ».

Il s'agit avant tout d'un rapprochement du droit de la fonction publique et du droit du travail, avec d'emblée un changement terminologique, l'expression « formation permanente » devenant « formation professionnelle tout au long de la vie »¹¹¹⁰ comme en droit du travail¹¹¹¹. Ainsi, à l'instar

1110 Article 22 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 « portant droits et obligations applicables aux fonctionnaires ».

1111 Article L. 6111-1 du Code du travail.

du droit individuel à la formation reconnu aux salariés du droit privé, la formation professionnelle est reconnue aux agents publics en tant que droit subjectif susceptible d'être invoqué auprès de toute administration à laquelle l'agent se trouve affecté¹¹¹². Les articles L. 970-1 à L. 970-6 du Code du travail réécrits par l'article 5 de la loi du 2 février 2007 assimilent les actions de formation professionnelle des agents publics à celles des salariés tout en restant dans le cadre de l'article 22 de la loi du 13 juillet 1983. En outre, cette loi s'est largement inspirée des propositions d'un protocole d'accord, signé le 25 janvier 2006 entre le ministre de la fonction publique et trois organisations syndicales représentatives des fonctionnaires (CFDT, UNSA, CFTC), en vue de l'amélioration des carrières et de l'évolution de l'action sociale dans la fonction publique. La définition des nouveaux dispositifs de la formation professionnelle est donc précédée de réflexions et négociations collectives et sociales avec notamment les représentants des syndicats de fonctionnaires. Comme le souligne Emmanuel Aubin, « la reconnaissance d'un droit à la formation tout au long de la vie professionnelle met en exergue l'existence d'un certain suivisme de la fonction publique vis-à-vis de dispositifs applicables aux relations entre les salariés et les employeurs de droit privé »¹¹¹³. Il s'agit d'un droit reconnu aux salariés de droit privé, transposé dans la fonction publique¹¹¹⁴.

Cette « travaillisation » de la formation professionnelle des agents publics est censée constituer l'un des volets du développement de la GRH dans la fonction publique. Dans cette approche, la formation professionnelle représente non seulement un outil d'individualisation des carrières des fonctionnaires¹¹¹⁵, mais devient elle-même, comme le souligne Nicole Maggi-Germain avant la réforme législative, l'objet d'une individualisation¹¹¹⁶. En effet, selon l'article 5 du décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007, « les fonctionnaires bénéficient d'un entretien de formation visant à déterminer leurs besoins de formation au vu des objectifs qui leur sont fixés et de leur projet professionnel ». Il s'agit d'un dialogue entre l'agent et son supérieur hiérarchique, tenant compte des « demandes antérieures de formation », de la nature et des spécificités de « ses missions et de ses perspectives professionnelles ». Une telle demande peut se présenter « en matière de préparation aux concours, de validation des acquis de l'expérience, de bilan de compétences et de période de

1112 Article 22, al. 3 de la loi du 13 juillet 1983, précité.

1113 Emmanuel Aubin, « Les dispositions relatives à la formation professionnelle des fonctionnaires tout au long de la vie », *AJDA* 2007, p. 512.

1114 Voir Emmanuelle Marc et Yves Struillou, « Droit du travail et droit de la fonction publique : des influences réciproques à l'émergence d'un "droit de l'activité professionnelle" ? », *op. cit.*, p. 1176 – 1177.

1115 Emmanuel Aubin, « Les dispositions relatives à la formation professionnelle des fonctionnaires tout au long de la vie », *op. cit.*, p. 513.

1116 Nicole Maggi-Germain, « À propos de l'individualisation de la formation professionnelle continue », *Dr. soc.* 1999, p. 692.

professionnalisation » d'un agent. Enfin, un compte rendu est constitué concomitamment par l'agent et par son supérieur hiérarchique sous la responsabilité de ce dernier.

En sus de cet entretien de formation qui prend en compte les aspirations individuelles de l'agent, l'article 4 de la loi du 2 février 2007 « de modernisation de la fonction publique » offre aux agents publics une période de professionnalisation afin de favoriser leur requalification ou, le cas échéant, leur reclassement.

Ces dispositifs sont censés permettre une amélioration des carrières des agents d'une part et optimiser les ressources humaines de l'administration d'autre part. Pour la première fois, les logiques du management et du droit de la fonction publique, souvent opposées, peuvent, comme le suggère Emmanuel Aubin, « se compléter utilement en favorisant la prise en compte de la valeur professionnelle de l'agent dans son déroulement de carrière »¹¹¹⁷.

L'individualisation de la formation des fonctionnaires marque l'approfondissement de la GRH dans la fonction publique. Sur ce sujet, la fonction publique chinoise ne saurait se prétendre aussi avancée. En effet, la loi du 27 avril 2005 « sur les agents publics » se contente d'évoquer, dans un chapitre X intitulé « formation » et comprenant trois articles¹¹¹⁸, les principes relatifs à l'obligation de formation, aux organismes de formation, aux types de formation et à l'organisation de la formation. Le règlement expérimental du 2 décembre 2008 « sur la formation des agents publics »¹¹¹⁹ ne fait que préciser la mise en application des dispositions de la loi du 27 avril 2005 avec le concours d'un texte du Comité central du PCC¹¹²⁰, en mettant l'accent sur les conséquences de l'échec ou du manque de compétence d'un agent pendant ou au terme de sa formation. Ainsi, l'article 17 dudit règlement dispose qu'« en cas d'échec aux examens de la formation, l'agent ne peut être noté excellent dans son évaluation annuelle »¹¹²¹. La formation constitue alors une part de l'évaluation des agents. Elle est seulement considérée comme un outil d'adaptation des agents aux fonctions qui leur sont assignées et constitue une sorte de contrainte pour les agents afin qu'ils puissent mieux rendre service à l'administration, alors que l'aspect de l'essor personnel des agents n'est pas présent dans le droit de la fonction publique chinoise.

1117 Emmanuel Aubin, « Les dispositions relatives à la formation professionnelle des fonctionnaires tout au long de la vie », *op. cit.*, p. 515.

1118 Articles 60, 61 et 62 de la loi du 27 avril 2005 « sur les agents publics ».

1119 " 公务员培训规定(试行) ", Gong-wu-yuan-pei-xun (shi-xing).

1120 Règlement expérimental du 30 mars 2006 « sur la formation des cadres » : " 干部教育培训工作条例(试行) ", Gan-bu-jiao-yu-pei-xun-gong-zuo-tiao-li (shi-xing).

1121 " 在职培训考试、考核不合格的公务员, 年度考核不得确定为优秀等次 ".

Conclusion du chapitre I

Interrogeant la « méthode » et la « faisabilité » de l'emprunt au droit du travail par le droit de la fonction publique, Emmanuelle Marc et Yves Struillou constatent que « les diverses pistes de réforme oscillent ainsi entre une option minimale qui consiste, par la dénonciation des lacunes du statut, à tenter de corriger des pratiques considérées comme contraires à une gestion efficace des ressources humaines, et une option maximale qui, au nom d'un credo sur-valorisant les bénéfices des dispositions du Code du travail, étend ce code à un nombre substantiel de personnes employées par des collectivités publiques »¹¹²². À travers cette comparaison franco-chinoise de l'intégration des méthodes de la GRH à la gestion du personnel de la fonction publique, nous observons exactement les mêmes tendances et problématiques en droit chinois concernant la gestion du personnel de la fonction publique. Il s'avère que le libéralisme, qui donne les plus fortes impulsions aux réformes de la fonction publique, dresse un « questionnement de nature plus gestionnaire que juridique »¹¹²³ pour les mutations du fonctionnement de l'administration. Il ne s'agit certes pas de relever tous les points de pénétration du droit privé dans le droit de la fonction publique, lesquels sont d'abord des emprunts de règles du droit privé par le droit de la fonction publique, mais force est de constater que la logique gestionnaire s'est profondément intégrée dans le droit de la fonction publique en France comme en Chine.

Or, le rapprochement du droit de la fonction publique et du droit du travail ne réduit pas nécessairement, selon Mathieu Touzeil-Divina, les spécificités de la fonction publique¹¹²⁴ ; il peut être bénéfique au regard de l'unité du droit¹¹²⁵. Les critiques visent en revanche la tendance consistant à réduire les emplois publics au profit des contrats de travail *via* le recours à l'intérim et à atténuer les spécificités publiques liées à l'intérêt général¹¹²⁶. Bien que ces critiques soient estampées d'une idéologie prononcée, l'objet est tout de même bien ciblé : le rapport entre le caractère exorbitant du droit de la fonction publique et les spécificités des missions d'intérêt général. Cette question se trouve au cœur de la circulation des travailleurs entre les domaines public et privé.

1122 Emmanuelle Marc et Yves Struillou, « Droit du travail et droit de la fonction publique : des influences réciproques à l'émergence d'un "droit de l'activité professionnelle" ? », *op. cit.*.

1123 Didier Jean-Pierre, « 1946-2006 : du statut général des fonctionnaires à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique », *op. cit.*, p. 1337. Pour une opinion critique, voir Bernard Cubertafond, « Critique de l'Administration sous emprise libérale », *La Revue administrative* 2006, p. 426.

1124 Mathieu Touzeil-Divina, « "Travaillisation" ou "privatisation" des fonctions publiques ? », *op. cit.* p. 228 – 229.

1125 Sur l'unité du droit, voir aussi Jacques Caillosse, *La Constitution imaginaire de l'administration*, PUF., 2008, p. 113.

1126 Mathieu Touzeil-Divina, « "Travaillisation" ou "privatisation" des fonctions publiques ? », *op. cit.*, p. 231 – 233.