

Observatoire de la modernisation des administrations publiques

Les différents visages de la modernisation du service public

A l'heure où les services publics se réorganisent en profondeur, l'enquête « Les différents visages de la modernisation du service public », réalisée sous la direction de Danièle Linhart, montre que les changements impulsés par les ministres et les décideurs administratifs sont vécus par des milliers d'agents publics, qui voient leur univers professionnel se modifier sans toujours comprendre, pour certains, ce qui leur arrive.

Elle montre l'ancrage profond des valeurs d'égalité et d'impartialité chez des agents et la forte conscience professionnelle qui les anime, mais aussi les difficultés qu'ils rencontrent.

Recherche qualitative menée dans quatre services de l'État dans le département du Nord, l'étude montre le désarroi du fonctionnaire face à la modernisation du service public, mais selon des modalités différentes : la DDE et le Trésor public (identité de métier et de service public mise en péril par la décentralisation et la modernisation), la préfecture et le rectorat (deux faces contrastées d'un même univers bureaucratique, deux manières différentes de vivre les évolutions et la modernisation).

Intervenants

- Danièle Linhart, sociologue, directrice de recherche CNRS-Genre, travail, mobilités, Université de Paris 10 Nanterre.
- Gabriel Grèze, secrétaire général de la CFDT Trésor (CFDT Finances).
- Sacha Leduc, sociologue, qui a participé à la partie de l'étude portant sur la préfecture.
- Paola Bergs, secrétaire nationale de la CFDT Interco, en charge des personnels de l'État.

Les débats étaient animés par François Fayol, secrétaire général de la CFDT Cadres

Intervention de Danièle Linhart

Situons d'abord la façon dont nous avons travaillé. Nous sommes tous membres d'un laboratoire associé au CNRS, et à Paris VIII. Nous sommes des sociologues empiriques, des sociologues de terrain. Notre laboratoire s'est toujours intéressé aux différences du service public et du secteur privé. D'abord d'un point de vue de l'organisation du travail, et des métiers, et puis d'un point de vue des genres, hommes femmes, tant dans le relationnel que le professionnel.

Nous avons d'abord mené plus de 200 entretiens qualitatifs au sein de cinq DDE, car c'était un appel d'offre du ministère de l'Équipement. Cela nous a permis d'avoir un matériau abondant pour mener notre étude. Nous avons eu la possibilité de mener 60 entretiens au Rectorat, à la Préfecture et à la DDE du département du Nord. Nos résultats n'ont pas été sans choquer les responsables. Il faut dire que notre enquête ne reflète pas la réalité ni l'organisation du travail, mais plutôt la vision du fonctionnement, des relations sociales, des relations hiérarchiques que possèdent les agents.

Nous travaillons donc sur des perceptions, mais cela est très important car c'est en fonction de la perception que les gens fabriquent des formes d'adaptation, et non pas directement de la réalité. A partir de ces résultats, nous avons pu identifier deux modèles d'adaptation qui pouvaient définir les modalités d'adaptation.

Modèle bureaucratique et modèle technique

Le premier modèle, c'est le modèle bureaucratique. Tel qu'on le définit sociologiquement, il est marqué par une très forte hiérarchisation et un grand cloisonnement des responsabilités, des autorités et des modes d'intervention. Cela laisse peu de place à la liberté d'initiative et à l'autonomie, c'est d'ailleurs bien l'enjeu de la bureaucratisation. C'est la logique bureaucratique dont on sait qu'elle est partie prenante de l'identité de l'administration.

Le deuxième modèle prend appui sur des logiques de métiers, ou des logiques de compétences ou d'expertise technique. Ce qui est mis en avant c'est le domaine d'intervention de l'activité professionnelle en elle-même, ses modalités ainsi que ses déterminants, ses règles et sa morale propre.

Il va de soi que dans le modèle technique on est plus dans la libre intervention, dans l'autonomie, que dans la logique bureaucratique. A priori on a deux pôles éloignés, ce qui nous semble intéressant c'est donc de les étudier ensemble, en sachant que ce qu'il y a en commun c'est l'adhésion aux valeurs du service public en tant qu'agent, et l'adhésion à l'Etat.

Les valeurs du service public peuvent se mouler soit dans le métier, soit dans la logique bureaucratique. Cette adhésion pouvait donner sens à l'emprise bureaucratique sur l'ensemble des agents. Il y a une ligne de tension entre modèle professionnel et modèle bureaucratique traversée par cette ligne de force de l'adhésion ou de l'identification aux valeurs du service public.

On trouve donc les deux pôles dont nous avons parlé au début : Trésor Public et DDE d'un côté, le Rectorat et la Préfecture, d'un autre.

Pour la DDE, où l'on sent une très grande union, la logique bureaucratique les protège de la sollicitation des intérêts privés. Ils ont le sentiment de pouvoir exprimer leur expertise professionnelle au service de l'Etat. Il y a un honneur professionnel, qui est aussi un honneur d'agent de service public ; c'est une alchimie très réussie. Mais la logique de la décentralisation vient battre en brèche cet équilibre quasi miraculeux entre logique bureaucratique, esprit de service public et expertise technique. Pourquoi ? Parce que la décentralisation fait voler en éclats la communauté, et ils ont le sentiment qu'ils vont perdre cette logique de service pour l'Etat car la plupart d'entre eux seront affectés dans les collectivités territoriales, là où on ne les attend pas. Il y a un sentiment de gâchis, un sentiment de révolte car dans un ministère la logique est plutôt professionnelle, alors que là ils ont l'impression d'être face à une démarche bureaucratique en termes de réformes.

Voyons maintenant le deuxième pôle. L'emprise bureaucratique est plus forte, liée aux caractéristiques de la trésorerie. En revanche, ils ont réussi à créer une fierté professionnelle dans la redéfinition de leurs métiers. Il y a aussi l'esprit de « redresseurs de tort » au service du pays, qui anoblit leur fonction. Ils arrivent à donner du sens à l'esprit bureaucratique.

En ce qui concerne la Préfecture, il y a un ressenti d'immobilisme, de la rigidité, du cloisonnement, et ça pèse. Le métier est moins vécu comme prestigieux. En revanche, ce qui est très fort c'est l'adhésion aux valeurs républicaines. Pour le Rectorat, on est en plein gouffre bureaucratique avec une image monstrueuse. Les gens se sentent envahis, malheureux, dépossédés de leur rapport au travail, submergé par une logique bureaucratique, avec beaucoup d'interlocuteurs et de délais, qui les humilie et les empêche de faire leur travail. Les enseignants ont la liberté d'initiative, alors que les administratifs, par définition, sont dans la logique d'exécution. Cette fracture est responsable d'une grande souffrance au travail. Les administratifs, ici, se sentent éloignés du service public et de leur identité de représentants de l'Etat.

Valeurs du service public

Une première question pourrait porter ici sur la spécificité du secteur public. La différence avec le privé c'est moins le rapport au métier, que la façon dont l'adhésion aux valeurs du service public a un impact sur l'aperçu du métier.

Prenons la Poste, un métier peu valorisant, qui dans le privé ne servirait qu'à gagner sa vie, a dans le public une certaine sérénité. Le sentiment d'œuvrer pour quelque chose qui dépasse le simple métier est très porteur. Un travail qui n'est pas considéré socialement, fait en tant qu'agent du service public, a un plus qui est incontestable. A la Poste, un agent n'a pas conscience de ses compétences, ils le disent très souvent, « on fait un boulot de con », mais ils ont une conscience de service.

Nous voulions mettre en évidence les échanges : la notion de service au public, et non pas de service public. Comment est-elle impactée par la modernisation ? Les changements consistent dans un recentrage des métiers de base avec une grosse interrogation, à savoir si ces métiers de base vont pouvoir compenser ces pertes d'activité. Les agents ne s'estiment pas en situation de pouvoir intervenir sur les nouveaux changements. Lorsque l'étude a débuté, au début de 2005, on n'était pas si éloigné de la grande grève de 1999. Cette grève a été évoquée par tous les agents, comme une volonté et une possibilité de pouvoir intervenir. La situation politique et sociale ne leur permettait plus d'imposer leur vision de ce que pouvaient être les missions du Trésor Public. Il devenait nécessaire de s'adapter aux changements, et j'ai noté que cet organisme n'était pas immobile, et il s'adaptait aux mouvements. D'autres types de missions et des conseils s'envisageaient.

Dans le département du Nord, on avait installé des processus d'automatisation, par exemple l'encaissement des chèques. Comme tous les processus, ils ont connu des bugs et des ralentis, ainsi que beaucoup de mécontentement des contribuables. Les agents n'étaient pas informés sur les mesures qui étaient prises. Et lorsque les salariés apprennent par la presse les résolutions, ils se sentent en situation de fragilité par rapport au public avec qui ils ont affaire.

Les nouveaux métiers du Trésor Public sont, d'une part, les métiers en relation avec les partenaires, et d'autre part ceux centrés sur les processus et sur les règles. Mais derrière ces évolutions, la question primordiale reste celle-ci : on s'adapte, oui, mais comment mettre en œuvre le principe de justice sociale ?

Une grande famille ?

Une autre question intéressante, c'est celle de la « grande famille ». C'est une notion qui vient des agents, mais on a quelquefois du mal à saisir son existence objective, en termes de générations par exemple. Au Trésor Public, j'ai pu accéder à l'ensemble des activités : recouvrement de l'impôt, collectivités locales, hôpitaux, dépenses de l'Etat, services de la trésorerie générale. Il m'a été difficile de rencontrer des jeunes agents, ce qui est révélateur de la politique d'embauche, et comme vous le voyez, il y a peu de jeunes et plus de seniors.

Les écoles professionnelles ont un rôle d'agrégation certain, mais on a aujourd'hui des parcours différents selon les générations. On peut comparer les agents de plus de 50 ans et les nouveaux entrants. Pour des agents de cadre B, un jeune qui a 30 ans et qui est en poste depuis quatre ans, a une licence en droit et a aussi fait Sciences Politiques.

Le même cadre B, avec 30 ans d'ancienneté dans le poste, est entré avec le baccalauréat. Si je regarde le cadre C, à 51 ans il a déjà derrière lui 35 ans de Trésor Public. Il est rentré avec un BEPC, alors qu'un agent de 35 ans, au Trésor Public depuis trois ans, avait une licence de maintenance, une licence de Sciences de l'éducation et il avait aussi fait l'UFM.

Je trouve cela très illustratif : des parcours très différents qui vont générer des manières dissemblables du rôle du service public et leur rôle professionnel. Je ne

généralise pas avec les autres administrations, mais tous les agents que j'ai rencontrés étaient d'une manière ou d'une autre concernés par le service public. Pour un certain nombre d'entre eux, quelqu'un de leur famille était membre d'un service public. Ainsi, quand ils rentrent ils ont déjà une idée de ce que c'est et ils savent en particulier que ce ne sera pas le lieu qui va les former. C'est la grosse différence avec les générations antérieures qui savaient que le service public allait leur dispenser une formation, alors que les jeunes qui entrent aujourd'hui doivent déjà avoir une qualification.

Un autre point à souligner, et cela concerne la majorité des femmes, qu'elles soient en A, B, ou C, c'est le statut sécurisant de l'administration. Outre cette dimension de protection, la notion de « famille », est un accord sur la finalité du travail et sur les formes de coopération. Il est frappant de remarquer que les agents sont très satisfaits. A les entendre, on dirait qu'ils ont de bons chefs. Ce qui montre bien la cohérence de leur groupe professionnel par rapport aux finalités et aux missions des services publics.

Intervention de Gabriel Grèze

Je réagirai à la fois d'un point de vue syndical et professionnel ; mon intervention sera horizontale et empirique, et non pas théorique. Cette enquête est très révélatrice d'un état d'esprit. Depuis les réformes de 2000, le Trésor Public est en état de réforme permanente. En 2000, il y avait plus de 4 000 trésoreries, maintenant, il y en a 3 000, voire 1 400... On perd des structures, mais en même temps nous en avons intégré d'autres.

Il est très important pour nous, syndicalistes, de savoir quel est le degré de refus ou d'acceptation des agents selon les catégories, lorsqu'une réforme s'applique. En effet, il peut être suicidaire de refuser, pour les meilleurs motifs du monde, une réforme que les agents considèrent bonne, ou le contraire.

Le ressenti est complexe : on a la bureaucratie très généraliste, le fonctionnaire d'Etat dans sa mission régaliennne, et le professionnel du recouvrement de l'impôt comparable à celui qui agit dans le cadre de la DBE. Tout cela fluctue et le syndicaliste doit prendre en compte ces identités multiples.

Le schéma de la représentation interne est également ternaire. L'agent du Trésor est régulé par les lois et le gouvernement, investi d'une mission de justice sociale, avec la nécessaire égalité devant l'impôt qu'il doit appliquer. Un autre constat, les agents du Trésor Public sont dans une acceptation des réformes. Et cela n'est pas évident. Nous rencontrons ce que nous savions déjà, le ressenti diffère en fonction de la catégorie des cadres. Qu'il s'agisse des réformes ou du devenir du Trésor Public, cette conscience n'est que dans la tête d'une certaine catégorie d'agents. Le Trésor Public serait l'expert comptable de l'Etat français, mais cela n'est pas vécu de cette façon par tous.

L'acceptation par les personnels est un ressort puissant de la modernisation. Or, ce ressort est peu activé par les formateurs. L'acceptation peut provoquer la réussite d'une réforme, c'est du pur bon sens. Je donne ici l'exemple du conflit de 2003 qui s'est terminé par l'éviction du réformateur : le gouvernement l'a lâché.

On a constaté aussi que la hiérarchie pense, à la manière de Napoléon, puisque le cadre statutaire vient de lui, que la garantie de l'emploi devrait palier à tous les mécontentements des agents. C'est parfois dit ouvertement. Pour la haute hiérarchie, la communication est utilisée comme une arme de pouvoir : en dire le

moins possible, partialiser l'information pour qu'elle devienne acceptable, etc., et donc comme un instrument de conviction et d'adhésion.

Le problème donc n'est pas du côté du personnel, et je ne dis pas ça avec un jugement moral, mais c'est sur l'efficacité du dialogue social.

Intervention de Sacha Leduc

Notre travail n'est pas exhaustif, car on n'a pas vu beaucoup de gens, on n'a pas passé non plus beaucoup de temps sur le terrain. Nous avons essayé d'avoir un échantillon représentatif, basé sur des critères d'âge et de sexe, et de grades. On a réussi à avoir un échantillon de 24 personnes : 4 cadres A, 6 cadres B et 8 cadres C. Pour l'entretien collectif on avait 3 cadres C, 2 cadres B et un cadre A. Nous avons essayé d'avoir des agents de services différents, mais on n'a eu que deux : le service des étrangers, et le bureau du logement et de la cohésion sociale. Nous avons constitué ce panel avec la collaboration du secrétaire général, sur la base du volontariat.

Comme on l'a déjà noté précédemment, il y a aussi une histoire de générations, avec une différence nette entre les seniors et les juniors. Il n'y a pas les mêmes caractéristiques chez les deux. Les plus anciens viennent d'un milieu ouvrier ou agricole, avec, pour la plupart, un diplôme qui n'a rien à voir avec leur travail. Ce n'est pas le cas chez les jeunes. On assiste à une reproduction de leur milieu social : les parents étaient déjà fonctionnaires. On a aussi un déclassement qui n'est pas vécu uniquement au niveau social, mais aussi par rapport au diplôme. Il y a un décalage : les cadres C ont un DEUG ou une licence, les cadres B ont un bac+4 ou un DESS... Cela a un impact sur le rapport au travail.

Pour les plus jeunes, soyons clairs, la valeur « service public » est beaucoup moins marquée. Ils sont là par défaut, parce qu'ils ne veulent pas être dans le privé. Pour certains, cela fait longtemps qu'ils sont au chômage, et donc ils passent un bon nombre de concours. Ils vont là où ils sont pris. La Préfecture n'est pas donc un choix délibéré. Au départ, ce qu'ils cherchent, c'est trouver un emploi.

La relation au travail est donc autre. En particulier, les uns et les autres n'ont pas le même rapport à la mobilité. Les anciennes trajectoires étaient plutôt stables et ne bougeaient pas trop. Il y avait un immobilisme. Changer de service était mal vu.

Or, il y a une évolution. Je cite Dominique de Villepin : « cette évolution ne sera pas brutale, elle sera progressive et accompagnée étape par étape. Sur le plan ministériel, le référentiel emploi et le renforcement de la fonction GRH des préfectures facilitent les évolutions professionnelles ». Cela veut dire concrètement qu'on va être dans une nouvelle gestion de RH avec de nouvelles grilles d'objectifs. Pour les anciens qui ont fait trente ans de carrière dans le même service, c'est difficile de leur dire qu'ils vont devoir changer. Mais les jeunes espèrent beaucoup de cette évolution, ils pensent pouvoir bouger. C'est un aspect positif pour eux. Ils adhèrent plus facilement.

Je voudrais parler maintenant des valeurs que ressentent les agents que nous avons interrogés. Ce n'est pas la notion de service public qui ressort, mais c'est plutôt la notion de respect et d'application de la Loi. La notion de « légalité » est très présente, mais elle peut être parfois déviée de façon à apporter « l'égalité », notamment dans le service des étrangers.

Le transfert de compétences vient heurter leur principe d'égalité. Avec la directive nationale d'orientation des préfectures (DNO), certaines activités vont partir du ministère, pour aller aux mairies ou aux Conseil Généraux. Il y aura des relais, pour les cartes grises, par exemple. Cela pose un problème fort : il y a une perte de travail, mais aussi, il y a une vision négative des agents qui y voient un risque de corruption et beaucoup de politique.

Intervention de Paola Bergs

Avec un aussi petit panel de gens, on a quand même réussi à refléter parfaitement l'ensemble des Préfectures du territoire. Aujourd'hui, les Préfectures représentent 33 000 agents. La CFDT est la deuxième organisation syndicale représentée, après FO. La CGT n'est presque pas présente. Il n'y a pas d'organisation corporatiste. Cela est lié au caractère plus généraliste des métiers des préfectures. Ces administrations sont souvent des laboratoires pour la modernisation. On a testé la LOLF, en testant la globalisation des budgets, bien avant la mise en œuvre de la LOLF.

La DNO indique le sens d'évolution des missions des préfectures. Les cartes grises seront faites en externe. Il y aurait un renforcement de la décentralisation vers la fonction publique territoriale. En prenant en compte cette évolution, dans certains secteurs il y aurait lieu de supprimer des emplois, et dans d'autres d'en ajouter. La conclusion était que 1 800 emplois devraient être supprimés dans les quatre années qui allaient suivre. Certaines missions se sont développées : par exemple, il fallait expulser quatre fois plus d'étrangers. Or, les postes qui ont été supprimés étaient ceux des cadres C, c'est-à-dire pour la plupart, ceux qui ont un accueil du public et de délivrance de titres de séjours. Il y a eu une dégradation du service et des conditions de travail. Voilà donc un aspect de la modernisation.

Celle-ci passe aussi par le renouvellement des procédures des gestions. Dans les préfectures, on passe d'une culture d'immobilisation à un discours de mouvement. On a beaucoup parlé de la GPEC. Or, on a un déficit de l'adéquation des effectifs aux missions et d'autre part, l'adéquation des profils au poste. Un cadre A qui part de Bobigny à Toulouse sait ce qu'il fera en arrivant. En revanche, un cadre B ou C saura quel département il va rejoindre, mais ne sait pas du tout ce qu'il fera en arrivant. Le travail d'adéquation des profils aux postes n'est pas conduit jusqu'à son terme. La formation ne prend pas du tout en compte l'anticipation pour s'adapter aux nouvelles missions.

Comment est perçue la modernisation dans les Préfectures ? Elle est vue uniquement à travers le prisme budgétaire.

Il y a pourtant une éthique professionnelle qui est celle de l'égalité traitement et de la neutralité. Les agents disent qu'ils sont garants de cette égalité et de la neutralité parce qu'ils appliquent les mêmes décrets. En réalité, les choses varient selon la catégorie de l'agent dont on parle, ou selon les pratiques managériales.

Dans le 93, à la direction des étrangers, il y a des agents de catégorie A qui lisent et décryptent les lois. Mais ils créent aussi des éléments de procédure. Ils disent aux agents exécutants ce qu'ils doivent faire. On assiste alors à des choses surprenantes. Lorsqu'Amnesty International accompagne quelqu'un au guichet, il arrive qu'ils doivent expliquer la loi aux agents du guichet. Il y a un décalage entre la loi et la procédure appliquée à tel ou tel endroit.

Quelles sont les pistes développées par la CFDT ?

Il y a d'abord un grand travail sur l'inter-ministérielle. On voit que la mobilité fonctionnelle n'est pas simple. Dans la préfecture on fait vite le tour. Il serait donc intéressant de créer des passerelles vers d'autres ministères avec des statuts harmonisés. La fusion des corps est en cours, mais elle est uniquement intra-ministérielle. C'est dommage.

Un autre levier important, ce sont les lieux de vision. Il faudrait une remise en cohérence et en visibilité des missions.

Les préfectures sont perçues comme étant emblématiques d'un univers régalien dans le département. Pour les agents, l'image portée est importante. Les fonctionnaires qui appliquent des textes sont montrés du doigt, notamment lors de la régularisation des parents avec des enfants scolarisés.

Nous avons rencontré des professionnels qui travaillent dans la mise en œuvre des politiques de l'immigration, c'est-à-dire, les policiers, les agents de préfecture, les agents du service judiciaire, ceux de l'administration pénitentiaire, les tribunaux administratifs, les agents du ministère social et les agents de la naturalisation. Tous nous ont dit qu'il était inadmissible que le Préfet régularise, alors que les conditions n'étaient pas requises, selon la législation, alors qu'eux, avaient dû dire « non » à des personnes qui en avaient réellement besoin. « Quelle image nous avons, nous en tant qu'agent, quand on refuse une régularisation, alors que le préfet, lui, régularise ? », nous disaient-ils.

Question

Est-ce qu'un collectif peut faire une grève éthique ?

Réponse

Le droit de retrait existe, mais pas une grève éthique. Selon le principe administratif, neutre et égalitaire, il n'y a pas de contestation des textes dans l'exercice de l'activité professionnelle.

François Fayol

Il est en effet hors de question d'avoir plusieurs façons d'appliquer tel article du code des impôts ; dans ces conditions quel est le rôle du management public ? On a une vraie réflexion syndicale sur le sujet. J'ai un exemple intéressant : il y a un sous-préfet qui n'a pas supporté de mettre en œuvre la réglementation des étrangers, alors il a fait le choix d'aller aux Affaires sociales.

Danièle Linhart

Si on analyse l'évolution du travail, on note que les salariés sont toujours motivés par une dimension éthique, qu'ils se donnent collectivement ou individuellement. Elle est très variable en fonction du secteur, que se soit dans le privé ou dans le public.

Ce qui peut être le problème, avec la modernisation, c'est que la dimension éthique peut disparaître. Dans le service public, cette dimension éthique n'est pas liée au produit, ni au collectif en interne, mais à une notion d'intérêt général de la Nation.

Les agents se sentent garants, alors que dans le privé cette notion n'existe pas. Ils sont au service d'une mission publique et non pas d'une personne ou d'un usager. Et c'est ce qui irrite les gens du privé. L'idée d'intérêt général est consubstantielle au service public.