

RÉFORMER L'ÉTAT :
AVEC, SANS OU CONTRE
SES SERVITEURS ?

ACETTE QUESTION IL N'Y A, BIEN SÛR, qu'une seule bonne 55
réponse. Du strict point de vue de l'efficacité de la réforme – et
sans même entrer dans d'autres considérations plus philosophiques –,
il n'est évidemment possible de réformer l'État qu'avec les fonction-
naires, ses serviteurs.

Premièrement, parce que ce sont eux qui délivrent effectivement le service à l'utilisateur. Dès lors, prétendre réformer sans eux permet au mieux de toucher aux organigrammes, aux normes, aux procédures, mais pas au comportement réel des agents, ni à la relation qui se noue avec l'utilisateur venu chercher un service, bref, à l'essentiel du fonctionnement et de la performance de l'administration.

Deuxièmement, parce que les fonctionnaires, collectivement, ont le temps devant eux. Ils peuvent, s'ils n'ont pas fondamentalement adhéré à la réforme, en différer l'application jusqu'à ce que le réformateur soit parti vers d'autres horizons (haut fonctionnaire appelé à un autre poste ou élu frappé par les aléas électoraux), jusqu'à ce qu'un nouveau réformateur arrive avec d'autres idées qui balayeront les précédentes.

L'adhésion des fonctionnaires – enthousiaste ou négociée, c'est une autre affaire sur laquelle nous reviendrons plus tard – est donc nécessaire pour que la réforme de l'État, ou bien, plus modestement, une réforme dans l'État, produise durablement les résultats escomptés.

Pour autant, l'impression qui prévaut aux yeux d'un observateur extérieur est que cette règle de bon sens ne trouve pas fréquemment à s'appliquer.

D'abord parce que peu nombreux semblent, vus de l'extérieur, les projets de réforme de l'État de quelque envergure qui sont effectivement

menés à bien. En témoigne le fait que, lorsque l'on cherche des exemples de succès, ce sont toujours les mêmes qui sont cités : la réforme du ministère de l'Équipement dans les années 1980, la transformation de l'ancienne administration des Postes et Télécommunications en La Poste et France Telecom dans les années 1990, la réforme des douanes, les diverses réformes du ministère de la Défense (direction générale de l'armement, direction des constructions navales, passage à l'armée de métier). Au total, une dizaine de cas sur vingt ans. Face à ces exemples de réussite qui ne sont pas légion, combien plus frappants et – il faut l'avouer – singulièrement plus médiatisés sont les projets qui n'aboutissent pas : ces serpents de mer de la réforme de l'État dont on parle depuis des décennies sans que rien jamais ne se passe, depuis l'autonomie des universités jusqu'au service minimum en cas de grève dans les transports publics.

56

Ensuite parce que, lorsque des projets aboutissent effectivement, les compensations offertes aux agents semblent fort élevées en comparaison de celles que l'on voit accordées, à réforme similaire, soit dans des entreprises privées, soit dans des administrations étrangères. Autrement dit, l'accord des fonctionnaires, lorsqu'il a finalement été obtenu, semble avoir été acheté à prix d'or – le prix étant tantôt monétaire, tantôt compris en termes d'horaires de travail, d'âge de départ à la retraite, de repos compensateurs, de maintien des effectifs, de garanties statutaires...

C'est ce paradoxe d'une règle de conduite apparemment évidente, mais qui se révèle à l'expérience si difficile à appliquer, que nous nous proposons d'explorer dans cet article à travers trois pistes de réflexion : la fragmentation de la fonction publique, c'est-à-dire l'enchevêtrement d'intérêts contradictoires âprement défendus, qui oblige le réformateur à se battre sur plusieurs fronts ; la difficulté à gérer en parallèle des canaux de communication concurrents et souvent brouillés ; enfin la pauvreté du dialogue managérial, qui fait de la réforme un événement à part, cristallisant toutes les aspirations et tous les mécontentements, et non une composante à part entière de la vie des services.

UN TERRAIN TRÈS FRAGMENTÉ

Exhorter le réformateur à réformer « avec » les fonctionnaires est un beau et noble principe, mais son application se heurte à la réalité d'un terrain administratif extrêmement fragmenté. Avec qui réformer lorsque se disputent de multiples intérêts contradictoires ?

« Les fonctionnaires » en général, cela n'existe pas. La fonction publique est traversée de mille et une césures : entre les agents d'administration centrale et ceux des services déconcentrés, entre les énarques et les autres, entre les divers ministères, entre le ministère des Finances et le reste... Cette construction en patchwork est lourde de conséquences pour le réformateur. En voici deux exemples.

*L'autonomie des universités*¹. Un ministre qui voudrait aller dans cette voie devrait associer à sa réflexion les présidents d'université qui seront globalement favorables à une telle réforme. En passant, il pourrait probablement mettre dans son camp les conseils régionaux, séduits par la perspective de mieux articuler les priorités de recherche et d'enseignement des universités installées sur leur territoire, ainsi que les autres dimensions de leur stratégie de développement régional.

57

Mais *quid* des présidents d'UFR, d'IUFM, d'IUT, d'IEP, d'écoles doctorales et autres composantes des universités qui préféreront sans doute un pouvoir lointain, centralisé au ministère, à la présence pesante d'un pouvoir proche mieux à même d'exercer au jour le jour une évaluation de l'activité et des performances de chaque entité : plutôt pauvres mais indépendants que (peut-être) mieux dotés mais plus contrôlés ! Même remarque pour les professeurs qui, tant que la supervision de leur travail se fait depuis Paris, ont finalement une grande liberté d'allocation de leur temps entre enseignement et recherche, activités effectuées à titre personnel et activités effectuées dans le cadre de leur emploi universitaire.

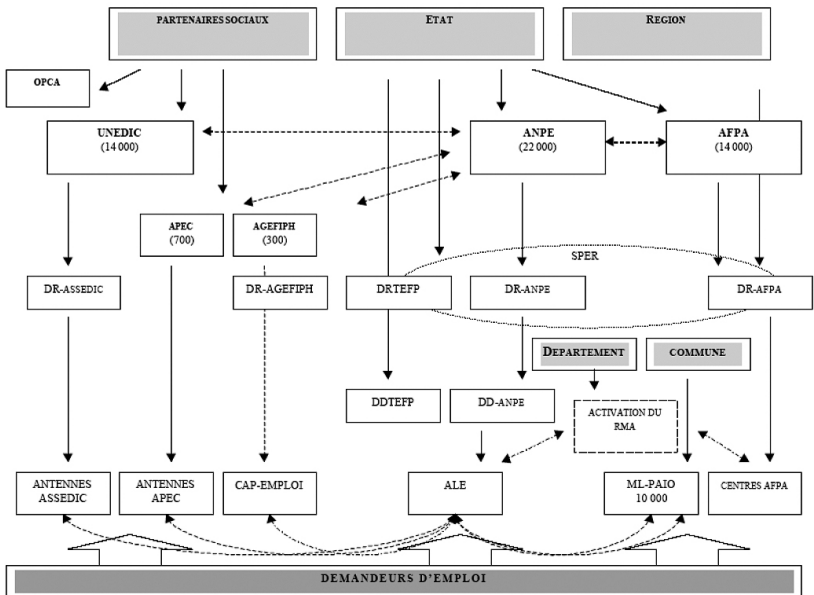
Sans oublier les syndicats d'étudiants, d'enseignants ou de personnels administratifs, ouvriers et de services : leurs structures sont centralisées et leur pouvoir de négociation est manifestement plus fort à Paris, auprès du ministre et de ses services, que sur le terrain, où leurs effectifs et leurs capacités d'action sont émiettés ; eux aussi ont intérêt au système centralisé. Que dire enfin des bureaux de l'administration centrale ? Ils sont aujourd'hui chargés d'allouer les moyens, de gérer la mécanique de précision consistant à affecter des emplois à l'unité près, en fonction de la nature des postes, du niveau statutaire, de la discipline d'enseignement et du « fléchage », et à distribuer la manne budgétaire par micro-enveloppes de crédits accordés au compte-gouttes pour tel

1. Les éléments qui suivent s'inspirent largement d'une magistrale analyse présentée par Richard Descoings, directeur de l'Institut d'études politiques de Paris, dans le cadre des travaux de la Commission Camdessus sur la relance de la croissance française (2004).

projet de recherche ou telle innovation pédagogique. En cas d'autonomie des universités, changement copernicien : ils devraient manifestement renoncer à ce pouvoir et apprendre de A à Z un nouveau métier : l'évaluation des performances. Autrement dit : le réformateur n'a pas face à lui un front uni des serviteurs de l'État, mais une collection d'acteurs aux perspectives bien différentes sur la réforme.

Autre exemple : *la politique de l'emploi*. L'une des causes de son inefficacité, c'est la multiplicité des intervenants supposés y contribuer, soulignée par Jean Marimbert, conseiller d'État, dans son *Rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*. La fragmentation et la complexité du dispositif sont résumées par le diagramme ci-dessous, qui se passe de commentaires².

58



2. Annexe 3 du Rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi remis par Jean Marimbert, conseiller d'État, en janvier 2004.

À travers ces deux exemples, ce que l'on veut montrer, c'est que le réformateur qui entend s'attaquer à une réforme un tant soit peu ambitieuse aura souvent face à lui un enchevêtrement d'intérêts particuliers. Ceux-ci relèvent tantôt de la pluralité institutionnelle (de nombreux organismes intervenant sur un même champ), tantôt de la pluralité corporatiste (de nombreux groupes d'intérêt ayant un enjeu à défendre).

Sans doute, la multiplicité des intérêts en jeu n'est-elle pas propre aux projets de réforme de l'État. Ce qui différencie ici l'État de la plupart des entreprises, et l'administration française de la plupart de ses homologues étrangères, c'est la « solidification » des intérêts dans des structures institutionnalisées : corps de fonctionnaires qui ont leurs règles, leurs avantages statutaires, leur système de prime et leurs syndicats ; « démembrement de l'État » sous les formes les plus variées (EPIC, EPA, autorités administratives indépendantes, associations parapubliques...) avec leur logique, leurs moyens et leur pré carré à défendre.

59

Cette institutionnalisation rend beaucoup plus âpre le combat pour la défense de ces intérêts et beaucoup plus difficile la recherche coopérative de solutions partagées.

On notera au demeurant que ce morcellement, aujourd'hui obstacle à la réforme, est pour une large partie le résultat même de la difficulté à réformer – qui ne fait donc que s'accroître mécaniquement en une spirale pernicieuse : faute de parvenir à réorganiser ou à rendre plus performante une administration entière, on crée un organisme *ad hoc* afin de prendre en charge telle tâche particulière ; faute de négocier un accord sur les rémunérations ou les conditions de travail avec tel ensemble de fonctionnaires, on en distingue un sous-ensemble, supposé mériter un traitement particulier, et de fil en aiguille prolifèrent dérogations, primes spéciales ou avantages exceptionnels... À la fin de l'histoire, s'est créée une profusion de corpuscules, qu'il est ensuite difficile d'amener à coopérer dans un dessein d'ensemble.

LE RÉFORMATEUR FACE AUX AGENTS : À QUI PARLER ?

Supposons que notre réformateur ait passé le premier cap et soit parvenu à identifier à la fois les forces en présence et l'enjeu que représente pour chacune d'entre elles la réforme proposée (c'est-à-dire les espoirs et les craintes qu'il va devoir prendre en compte). Le voici à présent

confronté à une deuxième difficulté : pour tenter d'associer chacun des groupes concernés, à qui parler ?

Aux agents eux-mêmes, qui sont concernés par la réforme ? Ce serait sans doute idéal, mais dans la pratique cela se révèle difficile à organiser en raison du nombre des agents, de leur dispersion géographique et de l'impact, somme toute limité, des canaux de communication internes à l'administration – les plus austères, comme les circulaires, sont peu lus par la majorité des agents et les plus attrayants, comme les journaux internes ou les sites intranet, doivent trouver leur place et leur légitimité face à des voix différentes (bulletins syndicaux ou informations *via* les médias extérieurs). L'excellent *Cahier du Plan* n° 13³, sous la plume d'Aurélien Colson, détaille un exemple frappant à cet égard, celui de la SEITA, devenue Altadis : « Selon des sondages effectués dans l'entreprise, 3 salariés sur 4 s'informaient en priorité auprès des syndicats plutôt qu'auprès de la hiérarchie ; 4 sur 5 jugeaient cette information plus crédible que celle de la direction ; les tracts de la CGT faisaient *de facto* office de note de service⁴. »

On trouve une illustration du même problème dans l'initiative controversée qu'avait prise au printemps 2003 le ministre de l'Éducation nationale Luc Ferry : soucieux de faire partager aux enseignants sa vision pour l'avenir, il avait adressé personnellement à 800 000 d'entre eux – en dehors de tous les circuits de communication interne habituellement en place au sein du ministère – un exemplaire de sa *Lettre à tous ceux qui aiment l'école* (un ouvrage de 134 pages, publié aux Éditions Odile Jacob, dans lequel il exprimait son diagnostic et ses propositions pour l'école). Une initiative qui suscita un tollé des syndicats de l'enseignement et de spectaculaires autodafés.

Difficile donc, pour le réformateur, d'impliquer les fonctionnaires dans son projet de réforme, mais cela n'empêche pas d'essayer. Les réformes réussies ont souvent comporté une forme ou une autre de ce contact direct : en amont du processus, à titre de consultation ou de pédagogie, ce sont des réunions de terrain répétées en grand nombre (les centaines de réunions menées par Hubert Prévôt lors de la réforme de La Poste resteront un exemple en ce sens) ; en aval du processus, c'est, par exemple, le référendum organisé par Christian Blanc, alors

3. *La Conduite du changement au sein du secteur public*, *Cahier du Plan*, n° 13, septembre 2005.

4. Encadré p. 35, *ibid.*

président-directeur général d'Air France, pour sortir du face-à-face syndical.

Les syndicats, justement. À défaut – ou en plus – d'une démarche participative associant directement les agents à la conception ou au pilotage de la réforme et en tout état de cause par obligation statutaire, le réformateur est nécessairement amené à s'adresser aux syndicats. Ceci n'est pas en soi un obstacle à la réforme : en témoigne la réforme de l'État menée au Canada qui, dans une administration où le taux de syndicalisation est de 100 %, a néanmoins accouché consensuellement d'une réduction d'un tiers du nombre de fonctionnaires.

En France, pourtant, les syndicats de la fonction publique sont souvent taxés d'immobilisme et accusés de refuser tout changement. Pourquoi seraient-ils donc moins ouverts à la réforme que leurs homologues étrangers ? Cette question reçoit généralement une réponse convenue : il s'agirait d'un phénomène culturel, une culture du conservatisme et de la confrontation qui serait celle des syndicats français. Soit, mais la réponse « culturaliste » est une réponse facile, qui élude la difficulté plutôt que de la résoudre. Nous voudrions ici souligner deux autres aspects qui nous semblent ouvrir des pistes de réflexion plus opérationnelles.

61

Lorsque l'on compare la France à d'autres pays, on est frappé par deux singularités du paysage syndical : celui-ci apparaît tout d'abord bien plus émietté chez nous qu'ailleurs – selon les sensibilités idéologiques bien sûr mais aussi selon les particularismes de chacun des quelques centaines de corps de fonctionnaires, comme nous l'avons dit plus haut ; il semble par ailleurs marqué par une dichotomie plus grande, au sein de chaque syndicat, entre les branches représentatives de la fonction publique et celles qui représentent les salariés du privé. C'est ainsi que, dans d'autres pays, les confédérations syndicales arbitrent en leur propre sein un certain nombre de questions ayant trait aux relations du public et du privé : la légitimité et les modalités des partenariats public-privé, la disparité, acceptable ou non, des statuts d'emploi, celle des rémunérations, des systèmes de retraite entre fonctionnaires et salariés du privé... Ces arbitrages, les syndicats français ne les font pas pour leur propre compte ; ils les font d'autant moins que les branches « fonction publique » des grandes confédérations se parent volontiers de l'argument de la *grève par procuration* pour justifier leurs mouvements sociaux les plus durs. Par défaut, c'est donc au réformateur seul qu'incombe la charge de la pédagogie et de la négociation sur ces sujets.

La négociation avec les syndicats est d'autant plus crispée qu'elle s'inscrit dans un contexte de faible dialogue managérial. Autrement dit, lorsque, dans une administration, les problèmes sont évoqués au quotidien entre les agents et leur encadrement, dans le contexte du dialogue permanent au sein de chaque service, la négociation syndicale au sommet (c'est-à-dire entre le ministre ou le dirigeant d'administration centrale d'une part et l'état-major syndical d'autre part) n'est plus le point focal où viennent se cristalliser tous les sujets de tension, de revendication ou de simple aspiration. Or que constate-t-on dans l'administration de notre pays ? Que l'encadrement de proximité n'a pas grand-chose à discuter avec les agents parce qu'il ne maîtrise ni les rémunérations – qui sont indiciaires –, ni les progressions de carrière – qui dépendent de l'ancienneté et des concours –, ni vraiment le contenu du travail à accomplir – qui résulte de l'application des procédures et de leur transcription dans des systèmes informatiques ou papiers déterminés centralement –, ni même, souvent, l'organigramme du service – qui fait l'objet de décisions à d'autres niveaux de responsabilité. Sans compter la culture de décision hyper-centralisée, qui fait que les décisions, même d'ampleur infime, « remontent » aisément aux niveaux hiérarchiques supérieurs, achevant de déresponsabiliser, en termes de management, les échelons d'encadrement intermédiaire. Total des courses : plus les sujets remontent, plus ils se politisent ; plus les positions se radicalisent ; plus le dialogue devient difficile.

Parler directement aux agents ; parler à leurs représentants syndicaux. Le réformateur dispose d'une troisième et dernière option, alternative ou additionnelle aux deux précédentes : parler à ses cadres, à la hiérarchie des directeurs, sous-directeurs, chefs de bureaux, directeurs de services déconcentrés, qui dirigent au quotidien l'action des fonctionnaires.

Non seulement leur parler mais, en bonne théorie, les associer à la conception de la réforme, en faire des relais privilégiés de mise en œuvre, les motiver et les valoriser. Que constate-t-on à cet égard ? Un vide abyssal, si l'on compare du moins aux pratiques en vigueur dans les grandes entreprises : peu de dialogue entre les différents échelons managériaux en dehors des grands-messes convenues qui, au demeurant, servent essentiellement de courroie de transmission de messages descendants. Peu de séminaires de direction, peu d'espaces de dialogue où l'on discute d'autre chose que des dossiers en cours, où l'on se donne le temps de réfléchir ensemble aux enjeux stratégiques.

Pire : non contents d'être peu associés à la décision, les cadres administratifs sont plus souvent qu'à leur tour abandonnés en rase campagne, sur le champ de bataille de la réforme, par un général qui fait demi-tour sans prévenir. Ainsi voit-on, de manière répétée, des hauts fonctionnaires qui, ayant pris loyalement sur eux d'aller « vendre » une réforme à leurs agents ou à leurs interlocuteurs extérieurs, se retrouvent, après un revirement du ministre (qui, en dernière minute, « lâche du lest » face à un syndicat contestant la réforme), en porte à faux voire désavoués, alors même qu'ils ont consacré des jours et des semaines à expliquer que la réforme était inéluctable. Ils sont alors démentis par la volte-face de leur chef, après avoir réfuté coûte que coûte les arguments, résisté aux pressions et tenu le cap. Voyez pour exemple ce qui est arrivé au préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur dans l'affaire de la SNCM : il a multiplié les efforts d'expli- 63 cation pour démontrer, sur le terrain et dans les médias, que la privatisation de la SNCM était la seule alternative au dépôt de bilan ; puis un beau matin, après les premiers heurts avec les syndicats de marins, le Premier ministre annonce qu'une simple ouverture du capital suffit, l'État restant majoritaire.

Tout se passe comme si le réformateur, estimant que l'obéissance et la loyauté de la haute fonction publique vis-à-vis du ministre sont acquises (ce qu'elles sont effectivement le plus souvent), pensait être exonéré, de ce fait, de tout effort managérial à son endroit. Soit : mais, d'une part, tout ceci n'a qu'un temps, et les meilleures volontés finissent par s'émousser, se lasser ou tomber dans un cynisme désabusé ; d'autre part, l'exemple venant du haut, ce comportement descend en cascade à tous les échelons hiérarchiques, pour finir en une dramatique absence de tout leadership dans la conduite du changement.

RÉSISTANCE AU CHANGEMENT ET DIALOGUE MANAGÉRIAL

La pauvreté du dialogue managérial nous paraît être un élément essentiel de la difficulté à impliquer les agents dans les projets de réforme. On en a vu ci-dessus deux aspects : d'une part, la « remontée » au sommet et, ce faisant, la radicalisation des inquiétudes et aspirations, transformées par l'alchimie de cette ascension hiérarchique et politique en revendications ; d'autre part, la sous-utilisation du relais naturel que constitue l'encadrement aux différents niveaux. Il est encore un troisième aspect sur lequel nous voudrions insister : il a trait cette fois non

au processus du dialogue, mais au contenu de ce qui est discuté – ou plus exactement de ce qui devrait être discuté dans un dialogue managérial digne de ce nom, mais qui ne l’est pas – et qui se retrouve transposé, faute de mieux, en facteurs de résistance au changement.

Pour quelles raisons des agents – et plus encore leurs représentants – sont-ils amenés à refuser un changement ou une réforme ? Il y a bien sûr, en premier lieu, une explication de base qui consiste à dire que personne n’aime les changements qu’il n’a pas choisis et qui lui sont dictés de l’extérieur ; ceci plaide pour une association des fonctionnaires à la réforme le plus en amont possible mais, il ne faut pas se leurrer, même les processus d’association les plus ambitieux ne changeront pas radicalement les choses : la réforme de l’État, ou telle de ses composantes d’une certaine ampleur, demeurera inévitablement un acte politique, une décision venue d’en haut, non une pétition émanant spontanément du vœu des agents.

Passée cette première explication, on peut considérer, dans l’administration comme ailleurs, trois causes principales de refus du changement.

Certains refusent le changement parce qu’ils n’en voient pas l’utilité. Il ne leur apparaît pas clairement qu’il y eût un problème à résoudre : autrement dit, le diagnostic du problème n’est pas clair. Ou bien c’est la solution proposée qui ne leur semble pas convaincante : accord sur le diagnostic, mais le remède n’est pas adapté.

D’autres refusent le changement parce qu’ils ont peur de ne pas être à la hauteur, de ne pas être en mesure de faire face aux nouvelles tâches et responsabilités qui leur incomberaient le cas échéant.

D’autres enfin refusent le changement parce qu’ils ont peur d’y perdre quelque chose.

C’est sur cette troisième cause de résistance au changement que nous voudrions nous arrêter plus longuement. Les deux premières sont aisées à comprendre ; bien documentées dans toute la littérature traitant de la réforme, elles différencient finalement peu la réforme de l’État de la conduite du changement dans d’autres organisations. La première rappelle quelques nécessités d’évidence : un diagnostic objectif et partagé (ce à quoi servent rituellement dans l’administration les commissions et rapports de toutes sortes), une justification des solutions proposées (que fournissent les *benchmarks* avec d’autres pays, les études académiques...) et enfin une planification du processus, avec cibles de performance, jalons visibles échelonnés dans le temps et communication sur les résultats atteints (le tout donnant de la crédibilité à la démarche

entreprise). Quant à la seconde – la crainte de ne pas y arriver –, elle rappelle la nécessité d'un accompagnement de la réforme, en termes de formation notamment.

C'est donc la troisième cause de résistance, la peur de perdre au change, qui nous intéresse davantage. Celle-ci différencie vraiment la fonction publique des autres univers, car partout ailleurs qu'en son sein s'inscrit un risque ultime sur la balance de ce qu'il y a à perdre ou à gagner dans une réforme : le spectre d'une faillite de l'entreprise, d'une disparition de l'association, bref d'une perte définitive et irrémédiable de l'essence de ce que l'on cherche à défendre – non seulement tel avantage ou telle condition de travail, mais l'emploi en tant que tel et l'existence même de l'institution. Et beaucoup de commentateurs d'attribuer à ce fait l'immobilisme de la fonction publique, son peu d'entrain à accepter le changement : il n'y a pas de menace vitale, ne pas changer n'implique aucune perte fondamentale.

65

Voyons les choses autrement : quelles sont les contreparties, au sens le plus large du terme, qu'un fonctionnaire (ou n'importe quel salarié d'une organisation quelle qu'elle soit) retire de son travail, dont une réforme pourrait menacer l'équilibre ? Pour dire les choses autrement, quelles sont les motivations qui sous-tendent son implication au travail ?

Pour schématiser, il nous semble que ces contreparties ou motivations sont potentiellement de trois ordres : la rétribution d'une part, le désir d'accomplissement d'autre part, le développement personnel enfin.

La rétribution, c'est la rémunération sonnante et trébuchante, traitement et primes, mais aussi la rémunération différée que constitue la retraite, la couverture sociale, les autres avantages offerts par l'administration comme par la plupart des comités d'entreprise (depuis le restaurant d'entreprise jusqu'à des prêts bonifiés en passant par des offres de vacances à tarif privilégié). Enfin, chapeautant tout cela, l'assurance tous risques que constituent la garantie de l'emploi et la progression à l'ancienneté : c'est-à-dire la perspective d'une pérennité de ces différentes formes de rémunération, et même de leur accroissement dans le temps en fonction du fameux glissement-vieillesse-technicité.

Le désir d'accomplissement, c'est la fierté de faire quelque chose d'utile, d'avoir un impact sur le cours des choses, c'est le souci de contribuer au bien public. Cet « esprit de service public » qui, même si l'expression est galvaudée et souvent utilisée pour justifier n'importe quelles dérives, reste une réalité dans la fonction publique française,

ainsi qu'une composante forte de l'attrait des métiers publics auprès des jeunes (à côté, il est vrai, de la sécurité de l'emploi)⁵.

Le développement personnel enfin, c'est la possibilité d'exercer des métiers différents au cours de sa carrière, la possibilité de se former, d'acquérir de nouvelles compétences, de découvrir de nouveaux horizons. Toutes choses qui sont spontanément mentionnées par les jeunes recrues de la fonction publique et qui sont même souvent au cœur de la communication de recrutement diffusée par l'administration (voir notamment les campagnes du SIRPA, très symptomatiques à cet égard).

Lorsqu'on pose la question sous cet angle, on observe immédiatement deux phénomènes :

66 Alors que les fonctionnaires valorisent pleinement, dans leurs aspirations, ces trois dimensions de la motivation, l'État, en dépit des grands discours, n'en reconnaît qu'une seule, celle de la rétribution matérielle. Les deux autres sont quasiment neutralisées par le mode de fonctionnement bureaucratique. Le désir d'accomplissement est ignoré par un mode d'organisation et des procédures qui laissent peu d'initiative aux agents, évaluent rarement les résultats obtenus, valorisent le statut, le grade et l'échelon plutôt que les performances et relèguent tout en bas de la hiérarchie implicite de reconnaissance des métiers les fonctions de *front office*, de contact avec l'usager (où s'effectue réellement le service). Que dire du développement personnel lorsque la mobilité, théoriquement possible, est en réalité entravée par le cloisonnement des corps et des systèmes de gestion de carrière ; lorsque la promotion passe quasi exclusivement par la copie d'examen du concours interne⁶ ?

L'autre phénomène que l'on observe, c'est que le réformateur soucieux d'associer les agents publics à son projet de réforme se trouve inévitablement engagé dans un processus de négociation qui va se focaliser sur la première forme de contreparties : la rétribution. Pourquoi est-ce inévitable ? Parce qu'il s'agit du seul chapitre de négociation traitable au niveau de discussions centralisées, ce qui – nous l'avons vu – est structurellement le cas dans l'administration. Pour le reste, le désir d'avoir un impact sur les choses est un sujet qui relève des modes de management (l'*empowerment*, la décentralisation des décisions, la refonte des organigrammes, l'allègement des procédures, le travail en

5. Voir sur ce sujet l'excellent papier de Patrick François, *Making a Difference*, CEPR Discussion Paper, n° 5158, juillet 2005.

6. Cf. *Cahier du Plan*, *op. cit.*, p. 54.

équipe...). Bref, une somme de micro-réformes qui ne se discutent pas à la table d'un ministre mais sur le terrain ; idem pour le développement personnel, qui est une affaire d'écoute individuelle des aspirations de chacun, d'entretien au quotidien entre un agent et son supérieur.

Cette dérive de la négociation sur la réforme est donc une conséquence du processus même de « dialogue social » qui prévaut en France : au sommet plutôt que réparti sur le terrain, empruntant le canal des syndicats et la tonalité politique ou revendicative qui va de pair, plutôt que celui de la hiérarchie et la tonalité managériale qui devrait l'accompagner. Sous cette forme, elle est bloquante car elle fait monter les enchères, le coût de la réforme, alors même que l'un des enjeux actuels de la réforme de l'État est la réduction de la dépense publique.

C'est pour cette raison que nous voulons insister sur le dialogue managérial de proximité. Supposons un instant que les cadres, aux différents échelons de l'administration, aient les moyens d'un vrai dialogue avec leurs agents, puissent déléguer plus de pouvoir à ceux d'entre eux qui aspirent à plus de responsabilités, puissent aussi, corrélativement, reconnaître et récompenser leurs performances par un supplément de rémunération ou une accélération de carrière. Il se produirait alors deux choses : tout d'abord, la discussion entre le réformateur et les agents ne serait plus un face-à-face entre le ministre et les syndicats, mais un dialogue décentralisé, répété à maintes reprises entre l'encadrement et les agents, au sein de chaque service ; ensuite, cette discussion ne tournerait pas uniquement autour de la rétribution, mais autour de toutes les questions qui font qu'un fonctionnaire trouve son métier intéressant, motivant, gratifiant.

À ceux qui trouvent cette perspective d'une naïveté certes sympathique mais peu réaliste, on ne peut que recommander de se référer aux rapports administratifs (étrangers !) et aux études empiriques, désormais assez abondants sur ce point. Par exemple : *Making a Difference: Motivating People to Improve Performance*⁷, un rapport administratif britannique qui cite de nombreux témoignages, depuis un directeur d'hôpital jusqu'à un employé de collectivité territoriale ; ou bien encore, en matière de recherche académique, *The Desire for Impact*⁸ qui

67

7. *Making a Difference: Motivating People to Improve Performance*, Andrew Foster, Greg Parston & John Smith, Her Majesty's Treasury, Public Services Productivity Panel, 2002.

8. *The Desire for Impact*, Robert Dur & Amihai Glaser, CESifo Working Paper, n° 1535, septembre 2005.

s'efforce de modéliser les raisons pour lesquelles des salariés sont prêts à accepter un emploi moins payé dès lors qu'ils estiment que celui-ci leur assure une plus grande liberté de décision ; ou pour lesquelles les travailleurs indépendants, bien que gagnant moins, en moyenne, que les travailleurs salariés, se disent plus heureux au travail.

L'analyse qui précède s'est attachée à souligner les raisons qui font que, même avec les meilleures intentions du monde, l'idée que le réformateur doit associer les agents à la réforme de l'État n'a pas connu, à ce jour, beaucoup de succès en France, puisque, avec ou sans eux, c'est plutôt la non-réforme qui l'emporte.

68 Cette analyse des causes induit assez naturellement une série de préconisations – lesquelles n'ont pas grande originalité car, à un titre ou à un autre, la plupart d'entre elles ont déjà été formulées :

- diminuer la fragmentation des intérêts en présence, en regroupant les corps de fonctionnaires, d'une part, et en faisant le ménage dans la prolifération des démembrements de l'État, d'autre part ;

- développer, autant que faire se peut, une communication directe avec les agents, non seulement par les moyens technologiques mais aussi par le moyen le plus traditionnel qui soit (une présence sur le terrain) ;

- encourager (autant que possible sans faire acte d'ingérence) une modernisation de la gouvernance syndicale ;

- enfin et surtout, investir beaucoup plus qu'aujourd'hui dans le management, à tous les échelons : depuis l'implication collégiale et la valorisation des cadres jusqu'à l'introduction d'une vraie gestion des ressources humaines, avec *empowerment* des agents en fonction de leur niveau hiérarchique, rémunération reconnaissant le mérite et progressions de carrière qui ne dépendraient plus seulement de l'ancienneté et des concours...

Une dernière remarque : réformer l'État avec ses serviteurs signifie que l'on s'efforce d'établir le diagnostic avec eux – ou du moins de leur en faire partager les constats ; cela implique que l'on s'efforce d'obtenir leur adhésion aux solutions proposées et leur coopération à une mise en œuvre efficace ; cela ne veut pas dire que tous seront pleinement satisfaits, ni que l'on va rechercher le consensus à tout prix, ni même, *a fortiori*, que la réforme se fasse « pour eux », à leur bénéfice. Associer sans

s'obliger au consensus n'est pas pour autant une hypocrisie, car il faut bien garder en tête que le danger majeur pour les fonctionnaires aujourd'hui, c'est la non-réforme, l'immobilité quand le reste du monde change.

Dans la situation où se trouve à présent l'État français, ne pas réformer c'est préparer aux fonctionnaires des lendemains fort difficiles, dont ils subiront les conséquences sous plusieurs formes.

La paupérisation de leurs moyens d'action sera la plus évidente. Il n'y a pas de miracle : avec le poids croissant des dépenses « obligatoires » que sont le paiement des intérêts de la dette, des rémunérations des fonctionnaires actifs et des pensions des fonctionnaires retraités, quels que soient les efforts d'économie déployés par les gestionnaires, l'État n'aura pas les moyens d'assumer réellement l'ensemble de ses missions s'il ne consent pas à les élaguer. Il parera donc au plus pressé, assurant tant bien que mal le service quotidien mais rognant peu à peu soit sur la qualité (l'accompagnement des malades, la personnalisation du suivi des enfants en difficulté scolaire...), soit sur l'investissement et la préparation du long terme. Faute de mesures structurelles, il économisera des bouts de chandelle sur les moyens de fonctionnement, et apparaîtront des symptômes dont on voit d'ores et déjà les prémices : la maintenance des bâtiments administratifs tombant en déshérence, le tarif de remboursement des frais de mission perdant tout rapport avec le coût réel d'un repas ou d'une chambre d'hôtel.

69

Ensuite, l'immobilisme, la non-réforme, se paiera sous forme de perte de sens et de marginalisation de l'action de l'État. Privé de la force de frappe budgétaire, qui lui donnait naguère l'ascendant sur les autres intervenants de l'action publique, il y a fort à parier que l'État verra fondre, tôt ou tard, l'avantage intellectuel que lui conféraient l'expertise et l'implication de ses cadres et de ses agents : soit parce que ceux-ci, englués dans la bureaucratie interne, gaspilleront leur énergie à essayer d'obtenir le remboursement de leurs frais de déplacement, les crédits de formation nécessaires à l'actualisation de leurs compétences ou le remplacement de leurs agents partis en RTT ; soit parce que, las de se battre avec les moulins à vent, plus nombreux encore seront ceux qui quitteront la fonction publique d'État pour l'entreprise ou pour la fonction publique territoriale. Avec une capacité stratégique et managériale ainsi émoussée, l'État se trouvera inévitablement en position défensive, et devra réagir aux initiatives des tiers au lieu de les susciter, s'efforçant de couvrir au mieux son territoire de compétence sans avoir la ressource suffisante pour aller de l'avant.

À tout prendre, pour tous ceux qui croient au rôle essentiel de l'État dans la régulation de l'économie et de la société française, il y a plus à gagner qu'à perdre à accepter la réforme.

70

R É S U M É

Réformer l'État, si l'on veut un changement réel et durable des structures et des comportements influant sur les coûts et la qualité du service public, n'est possible qu'avec l'adhésion des fonctionnaires. Pourtant peu nombreux sont les exemples réussis d'association des fonctionnaires à la réforme. Nous avançons trois hypothèses pour expliquer ce paradoxe. D'une part, la fragmentation extrême du terrain administratif français entre de multiples corps de fonctionnaires et d'innombrables démembrements de l'État oblige le réformateur à composer avec des intérêts très dispersés et d'autant plus âprement défendus qu'ils sont institutionnalisés ; d'autre part, la pratique actuelle du dialogue avec les agents – ou de ce qui en tient lieu – est un rituel hyper-centralisé, dominé par le face-à-face avec les syndicats et donc fort politisé, au lieu du dialogue décentralisé, passant par une mobilisation des divers échelons d'encadrement, que l'on voit ailleurs ; enfin, la négociation sur la réforme intervient dans un vide, non sur le terreau d'un dialogue managérial au quotidien, et ce faisant cristallise toutes les aspirations et frustrations au lieu de débattre de manière dépassionnée des projets de changement proposés.