

Devenir fonctionnaire aujourd'hui

Limites et pièges du nouveau contrat psychologique au sein des administrations publiques

Article publié dans les Actes du colloque Sens et Paradoxe de l'emploi public au XXIème siècle, sous la dir. du Prof. Yves Emery, IDHEAP, Editions Presse Polytechnique Universitaires romandes, 2003, Lausanne.

Devenir un fonctionnaire aujourd'hui, c'est accepter un discours qui rend obligatoire ce que hier encore l'organisation bureaucratique interdisait (l'entrepreneurship). Devenir un fonctionnaire, c'est encore vivre l'ambiguïté d'être évalué en permanence, sans que l'on évalue avec la même acuité les structures de fonctionnement administratives de l'Etat (assessment). Devenir un fonctionnaire, c'est enfin assumer que les techniques ayant fait partiellement faillite dans le secteur privé soient importées dans le secteur public au risque d'y perdre quelques acquis... (empowerment).

L'Etat se trouve aujourd'hui au cœur de trois logiques contradictoires :

- premièrement, une logique de modernisation qui tend à privilégier la doctrine entrepreneuriale à la gestion bureaucratique ;
- deuxièmement, une logique de conservation qui vise à maintenir la mission publique des services ;
- troisièmement, une logique de mobilisation qui attend de son propre corps de fonctionnaires qu'ils soient les ferments d'une transformation organisationnelle.

La modernisation, la conservation et la mobilisation s'appuient cependant toutes sur les « ressources humaines » de l'Etat et sur leur capacité à accepter, puis à générer le changement : comme le relève Michel Crozier : « une stratégie globale de changement doit d'abord porter sur le développement de ces ressources indispensables que constituent les fonctionnaires.¹ »

Cet article interroge, sans y répondre, trois difficultés liées à la transformation de l'Etat :

1. Au sujet de la modernisation et du modèle entrepreneurial : est-il possible pour une administration centenaire de réaliser le deuil de ses racines bureaucratiques et de s'orienter définitivement client, c'est-à-dire citoyen ?
2. Au sujet de la conservation et de la qualité de la mission du service public : est-il possible de s'interroger sérieusement, non plus sur les capacités des

¹ Citation aménagée [Finger/Ruchat, 1997].

fonctionnaires, mais sur la rigidité de l'appareil bureaucratique lui-même (organigramme, structure, procédure, culture administrative etc.) ?

3. Au sujet de la mobilisation et des réformes organisationnelles : est-il possible d'éviter le culte aveugle de la performance et de l'excellence qui a déjà montré ses limites dans le secteur privé ?

1. FONCTIONNAIRE EN DEUIL CHERCHE NOUVELLE MISSION

Lorsque des théories contemporaines, c'est-à-dire principalement américaines², de gestion du personnel sont intégrées dans les organisations d'Etat, une contradiction forte apparaît. En effet, ce que l'organisation interdisait hier devient subitement obligatoire aujourd'hui : il y a moins de vingt ans, les procédures hiérarchico-tayloriennes exigeaient d'un fonctionnaire qu'il exécute seul et avec précision la tâche attribuée dans un temps prédéfini. Aujourd'hui, les modèles d'organisation réticulaire imposent au fonctionnaire de travailler en équipe, de penser aux objectifs globaux des unités, de développer des talents de coordination pour gérer des processus transversaux, de s'adapter aux changements d'activités, donc de se former en permanence, de prendre des initiatives, enfin de se soumettre avec enthousiasme à une évaluation de ses contributions³.

Difficile d'imaginer que ce changement de paradigme, passer de la fonction à la mission, laisse indifférent et ne secrète pas de résistance. Les revendications des syndicats, puis les mouvements de grève, si rares en Suisse, témoignent de la violence symbolique que ce bouleversement de référent induit. Car la mémoire collective du fonctionariat porte les stigmates historiques de la lutte pour les acquis sociaux, particulièrement la sécurité de l'emploi. D'autant plus que les valeurs culturelles telles que la loyauté à l'employeur, la progression à l'ancienneté, la stabilité professionnelle, la reconnaissance sociale étaient légitimées par une rémunération globalement généreuse, particulièrement en terme d'indexation automatique.

Or, si les négociations entre les multiples partenaires semblent avancer, si de nouvelles formes d'organisation du travail semblent poindre, des doutes paraissent fondés quant à l'évolution réelle du fonctionnement de la sphère administrative de l'Etat : centré depuis toujours sur ses structures plus que sur son efficacité, l'Etat peinera à se moderniser, embourbé qu'il est dans des logiques politico-administratives qui relèguent les citoyens-

² Nous nous référons à « l'empowerment » ou à « intraprenariat » dont les thèses sont critiquées [Aubert/De Gaulejac, 1991].

³ Les 5 éléments du nouveau « contrat psychologique » que l'Etat propose à ses collaborateurs peuvent être synthétisés comme suit : la sécurité de l'emploi n'existe plus, la notion de carrière à long terme n'existe plus, l'individu doit s'occuper du développement de ses compétences, la gestion individuelle de la carrière comportera davantage de risques et de défis, la performance et les résultats seront des éléments discriminants et seront régulièrement évalués.

La professeure canadienne Louise Lemire illustre ce changement de paradigme en citant le contrat psychologique que l'entreprise GTE (télécommunication) propose à ses collaborateurs : « Vous devez développer vous-même votre compétence, vous impliquer personnellement et accepter que le client représente l'élément le plus important de la survie de l'organisation. Nous ne pouvons pas plus vous garantir la sécurité de l'emploi que la position de l'organisation dans le marché. La sécurité de l'emploi est reliée au succès de l'organisation. Chacun d'entre nous a la responsabilité de la croissance, du dynamisme et de la compétitivité de l'organisation. Vous devez fournir un niveau de performance supérieur, prendre des initiatives, vous montrer opportuniste, contribuer aux succès de l'organisation et démontrer une capacité à vivre avec le changement ». Document remis par le professeur Yves Emery, IDHEAP.

clients-payeurs en dernière position⁴, désarçonnant durablement la position fonctionnaire sans pour autant améliorer l'efficacité de son fonctionnement. Le deuil sera donc long, mais reste possible. Les résistances des collaborateurs de l'Etat peuvent être typologisées en quatre familles probables décrites dans le tableau 1⁵.

Type idéal	Discours	Perception du changement	Nature du jeu (selon typologie de Roger Caillois, [1998])
LE FAUSSAIRE	« <i>C'est tout vu !</i> »	Confiance dans la perdurance du présent : « <i>On fera semblant... et ça marchera très bien.</i> »	Mimicry jeux de simulacre
LE PERDANT	« <i>On verra bien, mais...</i> »	Regret d'un passé déchu : « <i>Ce n'est plus comme avant...</i> »	Alea jeux de hasard
L'INTRA-PRENEUR	« <i>C'est le moment et on verra ce qu'on verra !</i> »	Espoir d'un changement attendu : « <i>Enfin... on commence à travailler sérieusement...</i> »	Agôn jeux de compétition
L'IMPLIQUE-RESIGNE	« <i>On voit bien ce qui se passe... c'est toujours la même chose</i> »	Regret d'un passé qui se répète : « <i>J'y crois plus...</i> »	Ilinx jeux de vertige

Tableau 1

2. LOURD APPAREIL BUREAUCRATIQUE CHERCHE FONCTIONNAIRE ZELE

Les fonctionnaires passent, injustement d'ailleurs, pour les gardiens du temple de la conformité aux yeux des réformistes. Ces derniers imaginent volontiers « transformer » ces collaborateurs de la conformité par des actions de formation (« formation » et

⁴ Parmi les chantiers de modernisation des Etats, citons pêle-mêle : la naissance de la cyberadministration orientée usagers, la vraie féminisation des cadres de l'Etat, le développement de plan de relève et d'identification des talents, la gestion professionnelle de la mobilité interne, la gestion des plateaux de carrière, la formation continue, la délégation de compétence, la simplification des processus décisionnels, le décloisonnement des services administratifs, l'apprentissage de la culture de projets, le développement d'un management responsable qui sache valoriser, remercier, féliciter ses collaborateurs, le développement d'une organisation apprenante qui bénéficie du savoir et des expériences contributives de chacune et de chacun.

⁵ Tiré d'une étude menée par l'auteur [Haefliger, 1999].

« performance » partagent les mêmes racines étymologiques⁶⁾ ou encore par des discours mobilisateurs.

Ce discours naïf et mythologique s'appuie sur trois vices de raisonnement :

- que les collaborateurs ne sont naturellement pas motivés ;
- que la formation massive s'impose comme l'instrument de transformation des individus dans leur relation au travail ;
- que la formation des individus suffit à transformer l'institution.

Tout cela n'est qu'une mauvaise fable et l'effort de réforme doit porter sur d'autres registres⁷.

Refuser de s'attaquer aveuglément aux collaborateurs qui « *pététouillent* »⁸⁾ permet alors de réfléchir au fonctionnement de l'organisation qui induit ces comportements. Et déplacer le regard semble alors pertinent si l'on examine les pistes d'amélioration qui spontanément s'offrent à la réflexion : les "*petits chefs*"⁹⁾ qui se contentent de régner et qui construisent des « *organidrames* » [Chanlat, 1988], le management déficient qui démotive, le règne des procédures au détriment des résultats, l'entretien « *bétonné* » de la structure au détriment de l'activité, les incessants discours sur le changement perçus comme un changement de discours supplémentaire, l'extrême découpage taylorien du travail, les blocages politico-administratifs, l'absence de culture « projet », les pertes de statuts et de privilège perçus comme une régression, l'immobilité professionnelle, l'invisibilité d'une véritable politique de ressources humaines (management développement, plan de relève, stratégie d'adéquation profil-poste), l'incohérence et l'iniquité du statut juridique des fonctionnaires (est nommé / n'est pas nommé / ne sera plus nommé), sans oublier l'autodémotivation et la résignation galopante [Haefliger, 1998].

Peut-être serait-il intéressant d'examiner, non pas la « résistance des collaborateurs au changement » mais bien la capacité de l'organisation à bloquer le transfert de pouvoir des collaborateurs au sein de l'Etat. Car comme le montrent de nombreuses recherches, les collaborateurs du service public sont motivés, dans leur grande majorité, par le sens du travail qu'ils accomplissent. « *Ils veulent guérir, enseigner, protéger l'environnement, assurer des prestations sociales.* » [Dolivo, 1996].

⁶⁾ De même que fromage (pour la petite histoire), comme nous l'a fait remarquer le Dr Raphaël Carron, Médecin directeur des Institutions psychiatriques du Valais romand

⁷⁾ Nous pouvons poser l'hypothèse que plus une organisation investit dans de la formation alibi, plus elle signe son aveu d'impuissance à changer. Pourquoi ? Parce que nous n'avons jamais observé l'état de transformation d'un collaborateur revenant d'un séminaire résidentiel de 2 jours. On parle alors de résistance au changement... L'on pourrait aussi parler de formation anesthésiante.

⁸⁾ Cette expression malheureuse est de Norbert Alter et Christian Dubonnet [1994].

⁹⁾ Grosso modo et de manière caricaturale, nous pourrions poser l'hypothèse qu'il coexiste au sein de l'Administration trois univers qui se côtoient sans jamais se rencontrer, ou si peu : il y a tout d'abord les étoiles, toujours brillantes, parfois filantes, ce sont les politiques.

Puis il y a le corps des hauts fonctionnaires, les pérennes de l'Etat, sa mémoire, son histoire, son futur. Ce sont les Chefs de services, les Secrétaires généraux départementaux pour les administrations cantonales. Enfin il y a les collaborateurs, et le reste de l'Administration, ceux qui ne sont ni politiques, ni hauts fonctionnaires, ceux qui se perçoivent parfois comme des bas fonctionnaires, ou des humbles serviteurs de l'Etat.

Ces trois univers-là, selon nos observations, ne se rencontrent pas suffisamment. Ils évoluent dans des logiques différentes, mus par des enjeux différents, animés par des contrats psychologiques différents. Et il serait favorable pour tous de créer des espaces de partages, d'échange, de travail en commun qui les rapprochent et qui leur permettent de comprendre quelle position chacun occupe dans ce vaste dispositif.

Ce déplacement de l'analyse a d'ailleurs bien été identifié par Dassa et Maillard [1996] : « *On veut changer les structures mentales sans trop se poser la question des structures sociales et organisationnelles sans quoi les structures mentales ne seraient pas ce qu'elles sont.* ». C'est que la rationalisation des coûts est devenue au manager d'aujourd'hui ce qu'était la saignée au médecin du Moyen Age : le remède à tous les maux qui évite de panser/penser les véritables plaies.

3. GOUROU ES MANAGEMENT MAGIQUE (EFFET GARANTI) CHERCHE ETAT DUPE ET SURTOUT AVEUGLE

A lire le discours des gourous repris en chœur par les managers d'Etat, à chaque maux correspond un remède qui permettrait à l'Etat de recouvrer son efficacité perdue. Exemple : la Qualité Totale pour simplifier les procédures, le *Business Process Reengineering* pour retendre les flux, la *Matrix Organization* pour doper la structure, l'*empowerment* pour dissoudre les relations hiérarchiques, le *coaching* pour soigner la pathologie du petit chef, le Kaisen (méthode d'amélioration continue) pour régénérer l'efficacité, le *Right Sizing* pour atteindre la masse salariale critique, le *Team Building* pour constituer l'équipe de choc, les chartes à tout va pour accoucher d'une Corporate Culture, le NPM (*new public management*) pour réformer le tout, la communication provocative pour faire avancer les dossiers embourbés... etc, etc.

On peut donc suspecter légitimement que les programmes secrétés par les nouveaux sorciers de la consultance relèvent de la pensée magique¹⁰. A les entendre, le paradis organisationnel qui chante est donc enfin là, prêt à produire des fruits même dans les jardins de l'Etat, comme si le pouvoir hiérarchique, si fermement ancré dans l'habitus des cadres de l'Etat, pouvait se dissoudre dans le management post-moderne inspiré par d'onéreux consultants.

C'est oublier que le service public devrait poursuivre d'autres missions que les entreprises privées, donc devrait mettre en œuvre d'autres stratégies de gestion. C'est également occulter le fait avéré que bon nombre d'entreprises privées, qui depuis plus de quinze ans mettent en œuvre les recettes magiques de la pseudo-science managériale, ont failli à l'excellence qu'elles annonçaient : sur les 62 entreprises les plus performantes de l'industrie américaine analysée par Peters et Waterman [1983], plus du tiers a fermé boutique. Quant au mythe du management nippon, il semble passablement compromis. Enfin, de nombreuses études psychosociologiques démontrent preuves à l'appui que le management de l'excellence, de la performance [Ehrenberg, 1991] et de la compétitivité génèrent un contexte anxigène dans lequel se mêlent stress, souffrance psychique et violence hiérarchique qui minent de l'intérieur la plus grande richesse des organisations, leurs « *ressources humaines* ».

L'Etat devrait éviter ces pièges désormais identifiés, tout en s'inspirant des réelles avancées entrepreneuriales dont l'intégration intelligente, responsable et respectueuse des fonctionnaires dans la mise en œuvre participative du changement de leur cadre de travail.

¹⁰ Lire à cet égard l'article étonnant de Fati Mansour, « Corde et discorde à la fonction publique » in *Le Temps*, 24 mars 1999, p. 1, qui rapporte que des fonctionnaires du Département de l'intérieur de l'Etat de Genève ont été conviés à un séminaire destiné à améliorer l'esprit de cohésion. Ainsi, le 18 mars 1999, aux abords de la Treille, une dizaine de fonctionnaires aux yeux bandés ont tenté de former un carré à l'aide d'une corde jaune.

BIBLIOGRAPHIE

- Alter N., Dubonnet, C. (1994). *Le manager et le sociologue*, Paris, Editions L'Harmattan, Collection Dynamiques d'entreprises.
- Aubert, N., De Gaulejac, V. (1991). *Le coût de l'excellence*, Paris, Editions du Seuil.
- Balazs, G., Faguer, J.-P. (1996). « Une nouvelle forme de management, L'Evaluation » in *Les nouvelles formes de domination dans le travail I*, ARSS, n° 114, septembre.
- Bellier-Michel, S. (1997). *Modes et légendes au pays du management*, Paris, Editions Vuibert.
- Bolman, L. G., Deal, T. E. (1996). *Repenser les organisations*, Paris, Editions Maxima.
- Caillois R. (1998). *Des jeux et des hommes*, Paris, Gallimard.
- Chanlat, J.-F. (1998). *Sciences sociales et management, Plaidoyer pour une anthropologie générale*, Québec/Paris, Editions Presses Universitaires de Laval/Eska.
- Chanlat, J.-F. (Dir.) (1998). *L'individu dans l'organisation, les dimensions oubliées*, Eska, Editions Presses de l'Université de Laval.
- Dassa, S., Maillard, D., (1996) « Exigences de qualité et nouvelles formes d'aliénation » in *Les nouvelles formes de domination dans le travail II*, Paris, Actes de la Recherches en Sciences sociales no 115, Décembre, Editions du Seuil.
- De Gaulejac, V. (1991). *Le coût de l'excellence*, Paris, Editions du Seuil.
- Dejours, C. (1993). *Travail et usure mentale*, Paris, Editions Bayard.
- Dolivo, J.-M. (1996). « Le marché, sa dictature et son livre blanc » in *Le Livre Noir du libéralisme*, Paris, Editions de l'Aire.
- Ehrenberg, A. (1991). *Le culte de la performance*, Paris, Editions Calmann-Lévy.
- Enriquez, E. (1992). *L'organisation en analyse*, Paris, Editions PUF, Collection Sociologie d'aujourd'hui.
- Enriquez, E. (1997). *Les jeux du pouvoir et du désir dans l'entreprise*, Paris, Editions Desclée de Brouwer, Collection Sociologie clinique.
- Finger, M., Ruchat, B. (1997). « Le New Public Management : Etat, administration et politique », in *Pour une approche du management public*, Paris, Editions Seli Arslan.
- Flamant, N. (2002). *Une anthropologie des managers*, Paris, Editions Presses Universitaires de France.
- Haefliger, S. (1999). « Jeux de maux et Maux du jeu », Paris, Revue économique et sociale.
- Haefliger, S., Jaccoud, A. (1998). « Résistance et collaboration : influence sur l'image de l'entreprise » in *Persorama*, n° 3.

Kets de Vries, M. (2002). *Les mystères du leadership ; diriger, c'est vendre de l'espoir*, Editions Village Mondial.

Le Goff, J.-P. (1995). *Le mythe de l'entreprise*, Paris, Editions La Découverte.

Le Goff, J.-P. (2000). *Les illusions du management, pour le retour du bon sens*, Paris, Ed. La Découverte.

Lhuilier, D. (2002). *Placardisés, des exclus dans l'entreprise*, Paris, Editions du Seuil.

Peters, T., Waterman, R. (1983). *Le Prix de l'excellence*, Interéditions.

Villette, M. (1988). *L'homme qui croyait au management*, Paris, Editions du Seuil.

Copyright 2003 ProLitteris et Stéphane Haefliger, CH 8033 Zürich

Stéphane Haefliger
Sociologue
Boulevard de Grancy 27
1006 Lausanne

Tél. perso: 021 617 31 55
Mobile: 079 742 67 81

E-Mail: stepcom@bluewin.ch