



Fonctions publiques : changements de repères, identités troublées

Colloque Travail, Identités, Métier : quelles métamorphoses ?
(Collège de France, 23-25 juin 2009)

Pierre FERRERI
pierre.ferreri@justice.fr

Réseau des écoles de service public,
Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse

Présentation

- évolutions structurelles et culturelles profondes, brutales, qui redéfinissent depuis peu le travail et le rapport au travail des fonctionnaires,
- panorama des principaux effets : changements de repères, recomposition des activités et des tâches, frontières de métiers mouvantes
- redéfinition des identités professionnelles ? Un étonnement et une piste de réflexion.

I. Des évolutions structurelles et culturelles profondes

- Récurrence des axes de réforme et des leviers d'action
- Mais actualité particulière

Récurrance des axes de réforme

- intrusion d'une logique de gestion de la performance, souvent liée à une composante financière et à une logique d'économie, de maîtrise des dépenses publiques
- exigence d'une mesure de l'action publique par les résultats et non plus seulement par les moyens octroyés,
- réflexion sur le périmètre de la fonction publique sur ce qu'elle convient qu'elle assure en direct (missions régaliennes) ou sur ce qu'elle peut déléguer ;
- incursion de l'utilisateur dans les modes de fonctionnement interne.

Mais actualité particulière

- Concomitance de réformes d'envergure,
- Intensité de ces réformes.
- Importance du sentiment d'incertitude renforcé chez les fonctionnaires

- *la loi organique sur les lois de finance (LOLF).*
 - Depuis 2001, elle réforme en profondeur la gestion de l'État en s'appuyant sur un souci de maîtrise de la dépense publique. L'élément essentiel de la LOLF est qu'elle introduit un mode nouveau de gouvernance en substituant à l'ancienne logique de moyens, une logique de résultats et de performance qui prend d'abord en considération les objectifs à atteindre.
- *La révision générale des politiques publiques (RGPP).*
 - Adoptée en 2007, elle consiste en une analyse des missions et actions de l'Etat, suivie de la mise en œuvre de scénarios de réformes structurelles, en privilégiant ceux qui permettent de réduire la dépense publique.
- *La réduction des effectifs de fonctionnaires et la réforme du statut de la fonction publique.*

Ila. Des changements multidirectionnels de repères

- Les finalités de l'action
- Les repères d'organisation
- Les repères juridiques
- Les repères professionnels
- Les repères éthiques
- Les repères sécuritaires

Les finalités de l'action

Logique de service public mais :

- nouvelles obligations de gestion financière (efficacité, évaluations, contrôle...)
- de gestion humaine
- de performance (logique de résultat et de production).

Les repères d'organisation

- Socle d'organisation traditionnellement bureaucratique, mais utilisation ou expérimentation de nouveaux modèles d'organisation centrés sur la « qualité-usager », la conduite de projet ou le pilotage du changement.
- Crise du territoire de l'intervention publique. Confrontation avec une logique de « regroupement / fusion / absorption » des services (ex ; des intercommunalités dans la fonction publique territoriale, du pôle emploi, du regroupement de maternités..), y compris jusqu'aux plus hauts niveaux de l'Etat (fusion de ministères ou de directions d'administrations centrale par exemple).
- Externalisation de pans entiers d'activités publiques. Par exemple le cas de « l'agencification », c'est-à-dire la constitution d'agences nationales ou régionales (sanitaires, immobilières, de recherche...)

Les repères juridiques

- Inflation, complexification et l'empilement des textes qui perturbent le rapport classique aux règles et aux procédures qui ne sont plus ni stables ni prévisibles.
- Demande d'expertise croissante. Chaque agent doit à la fois connaître les règles, mais en plus être capable de trouver l'articulation et la combinaison la plus favorable pour l'utilisateur.
- Intrusion du droit privé : passage du statut au contrat, marchés concurrentiels...

Les repères professionnels

- Peu de traces des savoir-faire et peu de transmission des expériences. Risque de perte de la mémoire professionnelle.
 - le délai au-delà duquel il y a un risque d'« amnésie » se situe autour de 24 mois.
 - Des raisons multiples : mobilités rapides, dématérialisation des connaissances, complexification des activités
 - La floraison des bases d'expériences ou des guides des bonnes pratiques, à la fois liés à la valorisation, à la validation et la diffusion des expériences est révélatrice de ce constat.

Les repères professionnels

- Emergence, structuration et rôle croissant des réseaux professionnels : (ex : association des DRH, des directeurs des finances...).
- lieux d'échange des informations
- lieux de développement des compétences
- nouveaux lieux d'émergence des normes professionnelles ?

Les repères éthiques

- Emergence de nouvelles valeurs liées à un changement de paradigme : le passage du service rendu au service rentable, l'intrusion d'une logique de performance dans l'action publique : valeurs d'efficacité, de transparence, de qualité, de responsabilité...
- Fossé grandissant avec la pratique générateurs de dilemmes professionnels, dans lesquels les agents hésitent entre appliquer simplement les règles ou les consignes en vigueur et personnaliser leur décision en se référant à des valeurs implicites. Ces contradictions peuvent générer le sentiment grandissant de « bâcler le travail ».
- Le risque existe d'un management qui mobilise la volonté de bien faire dans un contexte auquel l'agent n'adhère plus forcément. Risque de culpabilisation.

Les repères sécuritaires

- Fragilisation des statuts, suppression de certains métiers, diminution des corps et des cadres d'emploi,
- Perméabilité des trois fonctions publiques : ouverture des recrutements, bourses à l'emploi, mutualisation des corps communs, encouragements à la mobilité...
- Recours croissant aux contrats
- De l'impersonnalité au risque de d'exposition personnelle : inhibition de l'initiative, rendu compte y compris pénal...

I Ib. Une forte recomposition des activités et des compétences

- Besoin accru de polyvalence et de spécialisation
- Augmentation des tâches et activités par sédimentation
- Transferts de technicités



Besoin accru de polyvalence et de spécialisation

- Valorisant, et outil de management mais...
- Risque de déprofessionnalisation, de passage à une logique de subsidiarité.

Augmentation des tâches et activités par sédimentation

- Sur-prescription de tâches.
 - Exemple de la demande croissante de rendu compte de l'activité (« statistisation ») qui s'ajoute « en plus » des autres activités.
- Ajout de « fonctions satellisées ». Très chronophages.
 - Exemple de la représentation ou de la coordination sur des nouveaux dossiers
- Moins de temps laissé pour l'inventivité, l'innovation.

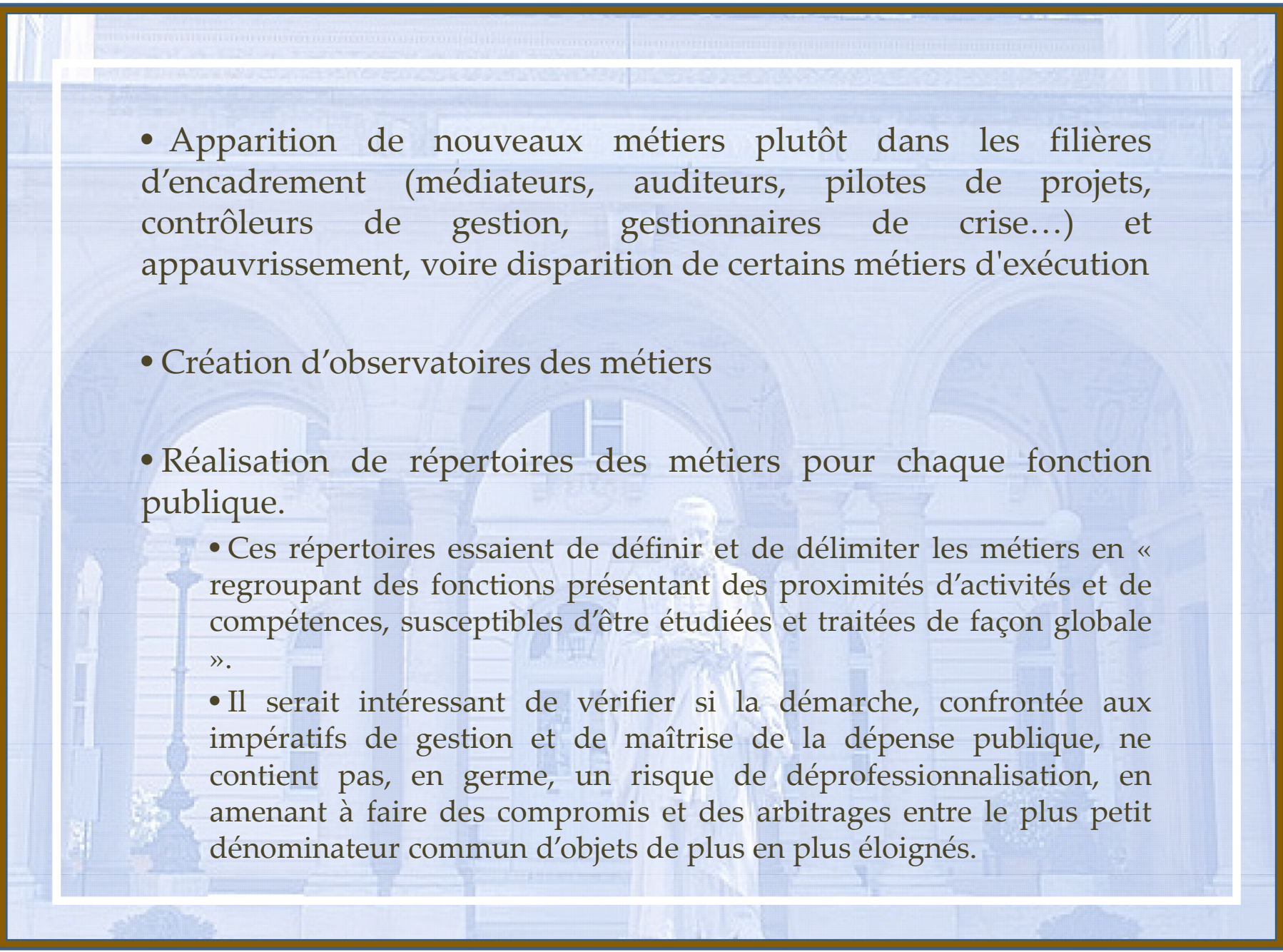
Des transferts de technicités

- Transferts descendants. Responsabilisation accrue des échelons inférieurs.
 - Exemple : dans la police, responsabilisation des gardiens de la paix qui exercent des fonctions jusque là dévolues aux officiers de police judiciaires
- Transferts montants.
 - Exemple : très forte augmentation des tâches administratives pour les cadres intermédiaires liée notamment à la diminution des métiers administratifs. Une estimation rapide permet de penser que ces tâches peuvent représenter jusqu'à 40 % de l'activité d'un cadre intermédiaire dans la fonction publique d'Etat ou hospitalière, mais là aussi les études précisent manquent.

Transfert dans la fonction publique d'une forme de logique entrepreneuriale.

IIc. Des frontières de métiers mouvantes

- Le travail du fonctionnaire n'est plus seulement une activité généraliste d'exécution de consignes préétablies, mais devient de plus en plus une activité technique de résolution de problèmes.
- La demande d'expertise est plus forte et s'inscrit dans une logique plus pressante de compétence (politique de recrutement, adaptations à l'emploi...).
- Nous sommes dans une logique de fonction publique des métiers qui réinterroge les repères ontologiques : « qu'est-ce qu'être fonctionnaire ? ».

- 
- Apparition de nouveaux métiers plutôt dans les filières d'encadrement (médiateurs, auditeurs, pilotes de projets, contrôleurs de gestion, gestionnaires de crise...) et appauvrissement, voire disparition de certains métiers d'exécution
 - Création d'observatoires des métiers
 - Réalisation de répertoires des métiers pour chaque fonction publique.
 - Ces répertoires essaient de définir et de délimiter les métiers en « regroupant des fonctions présentant des proximités d'activités et de compétences, susceptibles d'être étudiées et traitées de façon globale ».
 - Il serait intéressant de vérifier si la démarche, confrontée aux impératifs de gestion et de maîtrise de la dépense publique, ne contient pas, en germe, un risque de déprofessionnalisation, en amenant à faire des compromis et des arbitrages entre le plus petit dénominateur commun d'objets de plus en plus éloignés.

III. Des identités professionnelles troublées

- Permanence du questionnement des fonctionnaires sur leur identité professionnelle.
- Evolution profonde dans le rapport au temps.

Permanence du questionnement des fonctionnaires sur leur identité professionnelle

- Classiquement, l'identité collective, professionnelle est la manière dont les individus se définissent et sont définis par autrui sur la base d'appartenances assignées et/ou revendiquées : profession, genre, fonction sociale...
- La question de l'identité se pose le plus souvent dans les moments de crise, de changements de repères, de déstabilisation et de recomposition des formes antérieures de représentations et d'action.

Trois ressorts possibles :

- Une action quotidienne construite sur la recherche d'équilibres et de compromis entre les demandes des usagers et les règles applicables, dans un questionnement permanent du lien mouvant entre le « local » et le « global ».

Permanence du questionnement des fonctionnaires sur leur identité professionnelle

- Une reconnaissance du travail plus fragile parce qu'elle s'appuie sur un jugement d'utilité qui est public, et qui est porté de manière nécessairement médiatisée (champ médiatique et politique), puisqu' « autrui » est constitué de l'ensemble des bénéficiaires.
- Une sensibilité plus importante, voire un refus de l'identité prescrite. Ce refus peut prendre la forme d'une démonstration identitaire fondée sur une logique de l'honneur dont un des ressorts pourrait bien être la culpabilité.

Une évolution radicale dans le rapport au temps

La conception du temps, la manière de se situer par rapport à lui interviennent dans la construction du sens de l'action et orientent la représentation identitaire : place dans l'histoire, rythme, ipséité...

Or, les rapports que la fonction publique entretient avec le temps ont toujours été complexes, sensibles, mouvementés : mise en place de l'ARTT, craintes autour des cycles de travail, gestion des plannings, décompte du temps de travail en heures ou en jours, variabilité de l'activité...

Jusqu'au début du siècle, le travail des administrations s'inscrit dans un cadre vécu comme intemporel, « hors du temps ». L'incertitude est très limitée.

Dans une logique de permanence et de continuité de la puissance publique, le passé est connu, le futur l'est aussi. Les trajectoires professionnelles sont prévisibles et varient peu, les projections sont faciles.

Les fonctionnaires travaillent à l'application stricte de règles identifiées et effectuent plutôt des tâches répétitives. Travailler dans l'instant et dans une structure intemporelle laisse du temps.

Ce rapport culturel au temps va être profondément bouleversé par des changements très rapides et brutaux (pour partie déjà évoqués). Le travail s'inscrit dans un temps immédiat, rentable, contrôlé et qui s'est contracté. Il se réalise dans un contexte de concurrence et de changement permanent. La pression temporelle augmente de manière très importante.

- Réduction du nombre de fonctionnaires et augmentation de la charge de travail
- Passage d'une administration de puissance publique à une administration de service public ;
 - Passage d'une culture de la règle à une culture du service, dans laquelle la relation plus directe avec le public (accueil, écoute, individualisation) renforce le sentiment d'urgence
 - Logique de performance, plus gestionnaire, plus pressante, qui s'accompagne de contrôles plus étendus et plus stricts

- Des frontières moins étanches entre le politique et l'administratif. Le temps du politique (qui décide) s'est raccourci et s'est accéléré, entraînant en synchronie le temps administratif (qui exécute).

- Accélération technologique et multiplication des possibilités d'échange : travail en réseau, mails...

Les rapports des médecins de prévention font apparaître de manière très nette les effets de ces bouleversements, et notamment l'augmentation des stress professionnels. Ces problèmes sont assez récents dans la fonction publique mais sont bien connus.

Une autre conséquence de l'évolution de ce rapport au temps concerne plus spécifiquement le management public. Deux tendances peuvent être observées :

- *L'apparition d'une déconnexion entre le temps du cadre dirigeant et celui des opérateurs*, qui mettent concrètement en œuvre les décisions (agents ou cadres intermédiaires).

- Le temps de mise en œuvre est moins considéré lors de la prise de décision. Les décisions s'accélèrent, les agents doivent ensuite gérer l'augmentation des tâches qui est induite.

Les cadres intermédiaires chargés de traiter les tensions générées par cette déconnexion développent des compétences dans la gestion de crise et la gestion des flux, qui permettent malgré tout de ne pas interrompre l'activité (forte augmentation de la demande de formation...).

• *L'apparition d'un management d'anticipation* qui inverse complètement le rapport au temps, en construisant les évolutions en référence à des échéances et non plus à des décisions. Le mécanisme est subtil, mais les bouleversements induits très importants.

- le travail ne se fait plus en fonction d'une décision qui a été prise et sur la base de textes réglementaires d'application. La dynamique d'action est construite en se référant à une échéance présentée comme certaine, et à partir de laquelle il faudra être prêt.

Les cadres dirigeants travaillent de plus en plus à la construction préalable de l'adhésion des acteurs (négociation, dialogue social...), à partir de stratégies d'évolutions et de scénarios construits sur des informations dont la fiabilité est recherchée.

Des perspectives encourageantes

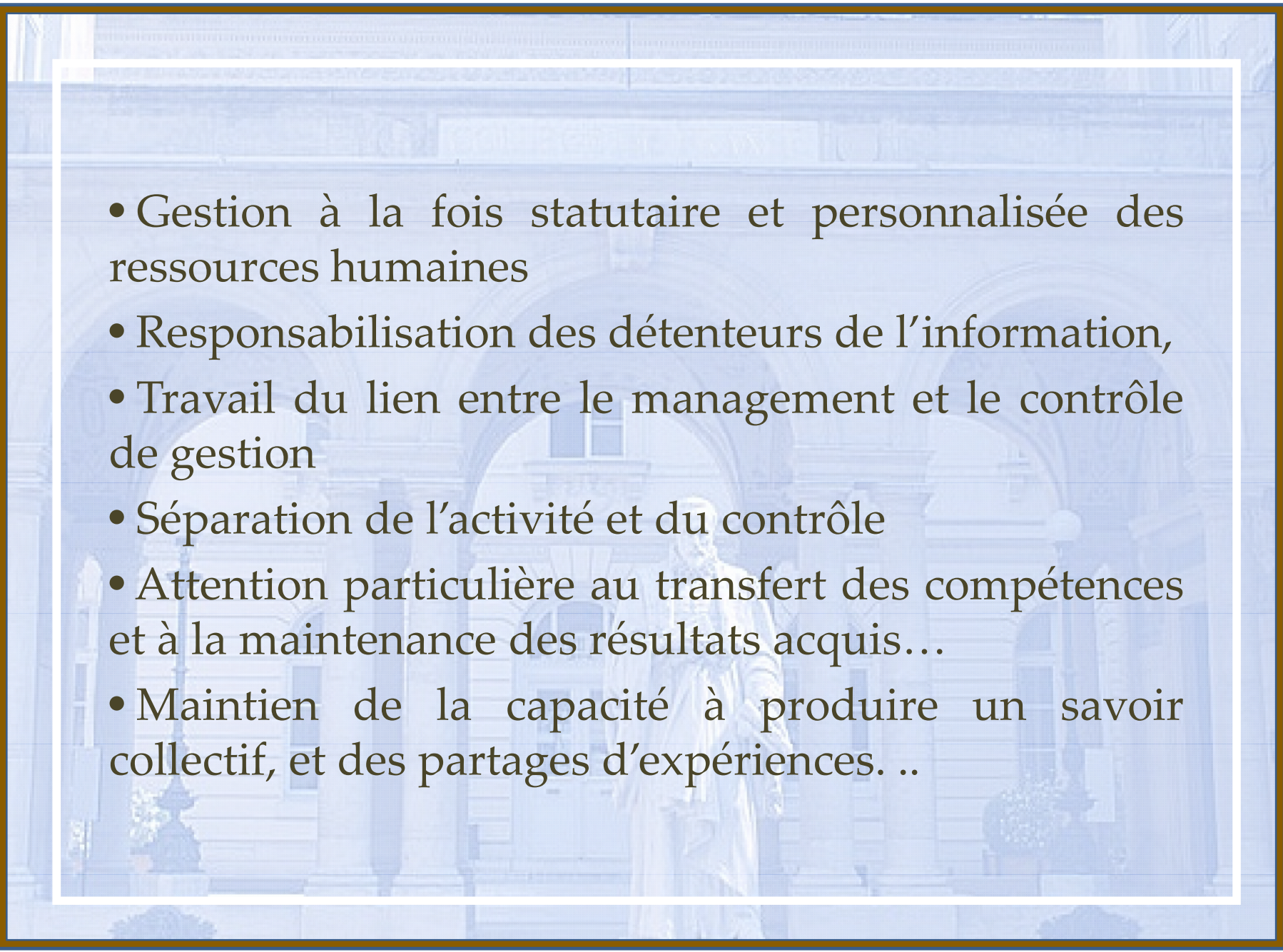
Ce rapide panorama peut paraître un peu pessimiste mais il est à nuancer très largement :

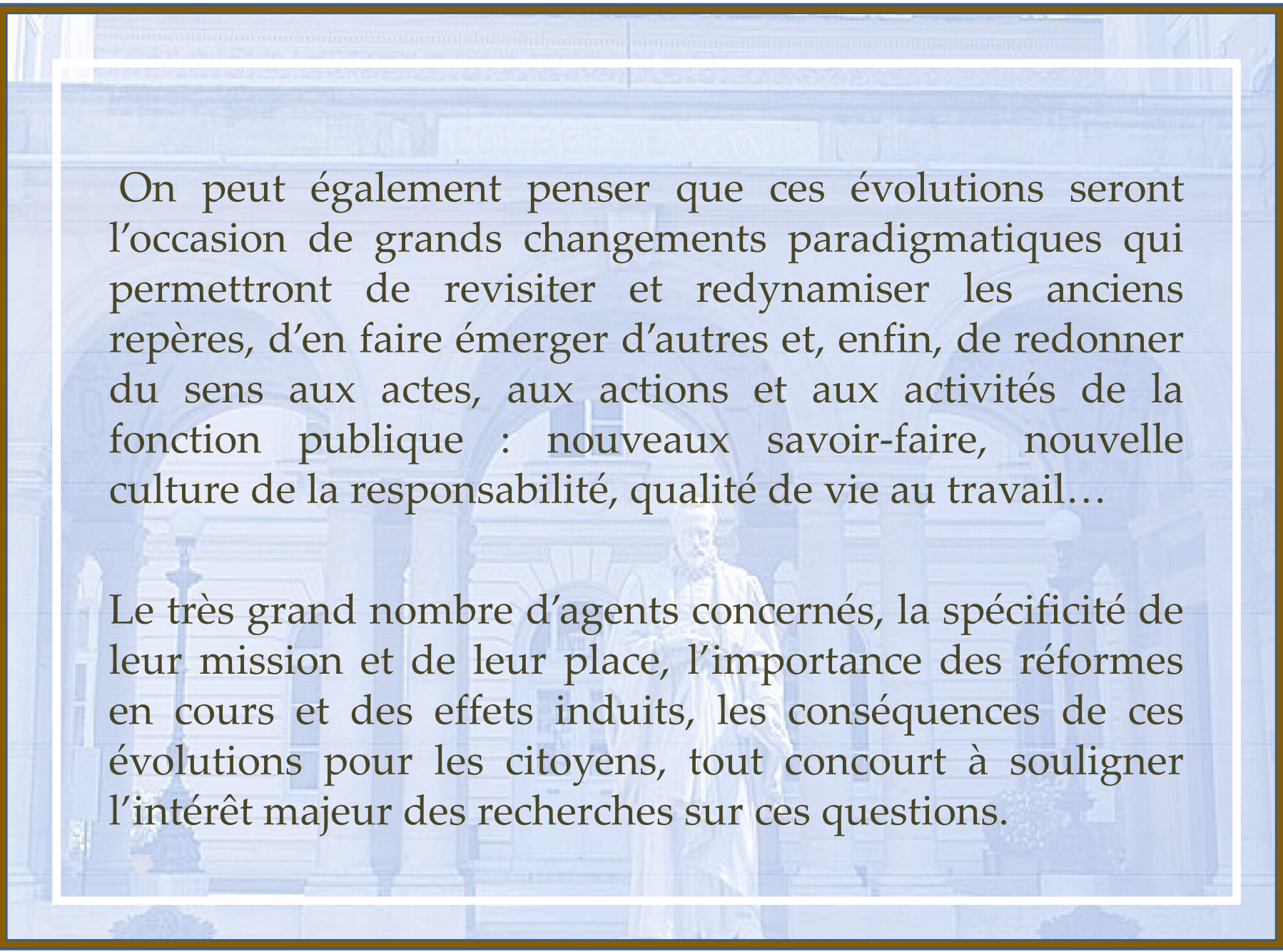
- « il n'est pas possible de désespérer 5 millions de personnes en même temps ».
- il existe :
 - une forte conscience professionnelle, qui s'appuie sur attachement à l'intérêt général, au service public et un ancrage solide aux valeurs traditionnelles.
 - des compétences reconnues
 - une grande capacité à relier le « local » et le « global ».

Ces trois points sont constitutifs d'une véritable « résilience professionnelle »

La réflexion avance sur les conditions de réussite de ces réformes nécessaires dans un contexte européen et sur les points d'attention à avoir :

- Choix des modes d'organisation du travail
- Intérêt d'une réflexion permanente sur les valeurs.
- Construction préalable de l'adhésion des acteurs, importance du temps de préparation des réformes.
- Travail sur le sens de l'action, pédagogie de l'information, explicitation des réformes (par exemple : qualification des objectifs stratégiques ou articulation entre le « macro » et le « micro »)

- 
- Gestion à la fois statutaire et personnalisée des ressources humaines
 - Responsabilisation des détenteurs de l'information,
 - Travail du lien entre le management et le contrôle de gestion
 - Séparation de l'activité et du contrôle
 - Attention particulière au transfert des compétences et à la maintenance des résultats acquis...
 - Maintien de la capacité à produire un savoir collectif, et des partages d'expériences. ..



On peut également penser que ces évolutions seront l'occasion de grands changements paradigmatiques qui permettront de revisiter et redynamiser les anciens repères, d'en faire émerger d'autres et, enfin, de redonner du sens aux actes, aux actions et aux activités de la fonction publique : nouveaux savoir-faire, nouvelle culture de la responsabilité, qualité de vie au travail...

Le très grand nombre d'agents concernés, la spécificité de leur mission et de leur place, l'importance des réformes en cours et des effets induits, les conséquences de ces évolutions pour les citoyens, tout concourt à souligner l'intérêt majeur des recherches sur ces questions.



Je vous remercie

de votre attention