

Fonction publique

Les besoins des fonctionnaires

Les réformes et les changements intervenus depuis 20 ans amènent les agents de la fonction publique à remettre en question leur identité et leurs motivations. Ces derniers réagissent de différentes manières pour concilier les exigences mises en place et leurs propres valeurs.

Par Yves Emery, professeur à la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, ainsi que David Giauque, professeur à la Faculté des sciences sociales et politiques, Université de Lausanne

Tout le monde a déjà été en contact avec un employé public ou une employée publique, que ce soit à La Poste, dans une gare, dans un office pour obtenir un document administratif, ou encore au sein du service des automobiles pour se procurer des plaques d'immatriculation. Ces agents publics qui nous accueillent, bien souvent au guichet, sont des «petites mains» qui jouent un rôle tout à fait essentiel dans la fourniture des services publics. Véritables représentants des administrations publiques, ils contribuent également à en façonner l'image, par leur professionnalisme et leurs compétences sociales. L'imaginaire collectif fourmille d'anecdotes, souvent peu flatteuses, en lien avec ce que la littérature spécialisée appelle les «bureaucrates de terrain», dont le flegme, la rigueur, et parfois la lenteur, sont maintes fois contés. Ces stéréotypes sont tellement associés à l'administration et aux fonctionnaires qu'on pourrait les croire immuables. Or, ces employés publics de terrain abattent un travail à la fois important et efficient, en particulier en Suisse, pays sur lequel nos recherches se sont concentrées.

Exigences contradictoires

Depuis près de 20 ans, ces employés publics se trouvent confrontés à des changements qui remettent en question très concrètement leur environnement et leurs moyens de travail, mais aussi, de manière plus profonde, leurs motivations, leur identité et leurs valeurs. Les réformes des administrations publiques, en continu renouvellement dans le sillage de la «nouvelle gestion publique», visent des objectifs qui, du point de vue du terrain, peuvent paraître pour le moins paradoxaux. Les architectes de ces réformes (politiciens, consultants et professionnels des services publics) visent

à la fois des objectifs d'économie et de réduction des effectifs, mais souhaitent aussi que la qualité des prestations publiques soit améliorée. Dans le même ordre d'idées, ces démarches de «modernisation» ont

Des changements profonds affectent les motivations, voire l'identité des employés publics.

pour objectif de mettre en œuvre des principes organisationnels et de management provenant pour l'essentiel des entreprises privées, tout en conservant le caractère unique et spécifique de l'administration publique. De tels objectifs paraissent souhaitables, voire très raisonnables du point de vue du citoyen-contribuable que nous sommes toutes et tous. Cela dit, la mise en œuvre est délicate à tous les échelons de la hiérarchie, en particulier au niveau du terrain, où les employés publics sont placés devant des défis considérables et mis dans des situations souvent inconfortables.

Toujours des économies

Ainsi, les autorités politiques et les directions administratives tentent d'impliquer les agents publics dans la recherche, quasi permanente, d'économies. Les agents publics y participent jusqu'au moment où ils constatent que ces efforts d'économie vont aboutir à une détérioration de la qualité des services et des prestations, voire, dans certains cas, à la suppression de leur propre fonction. Au même titre que tout salarié, les agents publics de terrain s'identifient et s'impliquent dans leurs activités professionnelles, pour autant que les ressources mises à leur disposition soient raisonnablement adaptées à leurs objectifs

et qu'ils puissent s'en montrer fiers. Or, lorsque la qualité des prestations se détériore et qu'ils s'en rendent compte, ces agents, qui figurent en première ligne face aux usagers insatisfaits de tels changements, sont mis dans une situation très inconfortable. Leur fierté au travail risque de s'en trouver durablement affectée. Cela peut aussi amorcer un véritable désinvestissement professionnel, car beaucoup de ces personnes s'identifient à leur «clientèle» et s'engagent pour maintenir le niveau de service fourni. De fait, la question à laquelle les agents publics se trouvent confrontés fait écho à des choix qui s'adressent plus largement aux citoyens et aux responsables politiques: à partir de quand la recherche d'économies se fait-elle au détriment de la qualité? Sommes-nous prêts à accepter une qualité moindre en contrepartie de coûts moins importants?

Réactions des bureaucrates de terrain

Dans ces conditions, les acteurs du terrain sont bien souvent amenés à faire des choix, à fixer des priorités, à diminuer leurs exigences de qualité et à revoir leur conception du travail bien fait (dont on connaît l'importance en Suisse en particulier!) La place occupée par la nature du travail dans les facteurs de motivation des agents publics est souvent sous-estimée. Ce travail n'est pas juste un ensemble de tâches, c'est aussi la possibilité de concrétiser une motivation plus générale à l'égard du service public (traitée largement dans la littérature spécialisée sous l'appellation de *Public Service Motivation*): par ce biais, ces professionnels peuvent se montrer utiles, conseiller et servir le public, lui fournir une prestation dont ils voient de manière tangible les effets, ce qui constitue une forme de

reconnaissance importante. Mettre en permanence la pression sur les finances et la productivité, c'est au final entamer ce capital précieux de motivation.

Marge de manœuvre augmentée

Les exigences contradictoires auxquelles doivent faire face les agents publics impliquent la recherche quasi permanente de compromis entre, d'une part, une qualité désirée ou prescrite (par la loi, le règlement ou des engagements de service communiqués aux usagers) et, d'autre part, une qualité réalisable dans la pratique. En conséquence, les réformes ont contribué à augmenter la part de choix laissée aux agents de terrain, qui sont ainsi amenés à adapter les règles pour mieux réaliser les missions qui leur sont confiées. En partie d'ailleurs, cette marge de manœuvre, cette responsabilisation des agents de terrain a été voulue par les réformes. Mais elle représente également une zone de liberté «incompressible» dans toutes les organisations, même dans celles où les instructions de travail sont apparemment très précises. Dans ce contexte à forte pression, les acteurs de terrain se trouvent dans l'obligation de contourner, assouplir, réinterpréter les règles officielles de leur environnement de travail. Ce pouvoir discrétionnaire est une particularité des agents publics de terrain, sans lesquels aucune prestation publique ne verrait le jour. Il s'agit alors d'adapter la prestation et dans tous les cas le comportement face aux usagers, pour tenir compte de leur situation particulière, en respectant dans le même temps l'égalité de traitement: c'est tout un art!

Faire des compromis

La mise en œuvre de principes de management provenant du monde des entreprises privées dans les organisations publiques pose de nouveaux défis. Tout en ayant une composante de «production» nécessitant des ressources (finances, personnel, équipements, etc.), le service public n'est pas un univers où la rentabilité et la productivité sont les seules valeurs de référence. Les agents publics doivent concilier ces objectifs avec les exigences d'égalité de traite-

ment, mais également avec le souci de l'efficacité, c'est-à-dire veiller à une action conforme à la mission confiée à leur service et correspondant aux objectifs de la politique publique. Les valeurs auxquelles ils doivent faire face sont très diverses: valeurs économiques d'efficacité, valeurs éthiques d'égalité de traitement et de respect des usagers notamment, valeurs professionnelles reflétant les qualifications acquises au fil de leur carrière, valeurs en lien avec les politiques publiques à mettre en œuvre. Sans oublier celles, plus politiques, soutenues par le gouvernement en place – une vraie gageure! Les agents publics sont mis au défi de réussir le tour de force de marier ces différentes valeurs, ce qui nécessite la plupart du temps des compromis.

Diversité des motivations et des identités

Sous la pression des réformes à visée managériale, cette complexification de l'environnement professionnel des agents publics mène ces derniers à se questionner sur leurs identités, leurs motivations et leurs valeurs. Celles-ci sont extrêmement diversifiées – quasiment individuelles – et multidimensionnelles. Il convient donc de

Les acteurs de terrain doivent concilier différentes valeurs peu compatibles entre elles.

se méfier d'une vision par trop simplificatrice des agents publics, de leurs comportements et de leurs motivations, les simplifications excessives visant à faire dépendre leur motivation principalement d'une seule source explicative (par exemple, la présence d'un bon leader à la tête d'une organisation ou d'une équipe, ou encore la possibilité de leur distribuer des reconnaissances financières dans le cadre d'une rémunération à la performance). Les motivations et les identités des agents publics contemporains dépendent de valeurs multiples qui puisent dans tous les univers de référence: le monde civique porté par des valeurs citoyennes, le monde de l'industrie

marqué par l'efficacité et la bonne organisation, le monde professionnel soucieux de l'excellence du travail et de la qualité fournie aux bénéficiaires, etc. Ces valeurs jouent un rôle de premier plan dans les processus conduisant à la construction des identités et des motivations des agents publics. Par exemple, certains employés ne peuvent pas s'imaginer travailler ailleurs que dans le service public, alors que pour d'autres, seule la fonction exercée compte. Pour d'autres, c'est le domaine d'activité ou le type de politique publique qui sont essentiels, car ils s'identifient aux enjeux de société qui les sous-tendent, aux défis que ces politiques entendent relever. Pour d'autres encore, l'identification principale sera celle de leur propre organisation.

Quelles valeurs promouvoir?

Cette diversité peut avoir, en retour, des impacts très variés sur le contenu et la qualité des prestations de service public et donc sur la capacité des organisations publiques d'atteindre leurs propres objectifs. Aussi, s'inquiéter de l'impact des réformes sur les agents publics de terrain relève d'une certaine vigilance en lien avec les objectifs des services publics. Il paraît évident que les comportements concrets des agents publics sont fortement influencés par les valeurs en lesquelles ils croient et qu'ils s'efforcent de mettre en pratique. Dès lors, du point de vue des responsables politiques et administratifs, les questions sont les suivantes: Quelles valeurs et quelles formes de motivation faut-il promouvoir pour favoriser le développement d'un service public de qualité, efficient et égalitaire? Et jusqu'à quel point ces objectifs sont-ils conciliables pour les agents de terrain qui doivent prendre des décisions au quotidien? Très ouvertes, ces questions posent de nombreux défis qui ne sont que le reflet de ceux, plus généraux encore, de notre société.

Giauque, D., Emery, Y. (2016): *L'acteur et la bureaucratie au XXIe siècle*. Québec, Presses de l'Université Laval.