

Professionnels en fusions

La RGPP à l'assaut de l'Etat social

Frédéric Pierru, CNRS – IRISSO – Paris Dauphine

A paraître dans la revue *Nouveaux Regards, Revue de l'Institut de recherche de la FSU*,
septembre 2010

La « réforme de l'État » est un lieu commun du débat politique depuis les années 1960. La « modernisation » des administrations et services publics a revêtu des atours très différents selon les époques : il y a eu la très technocratique et éphémère rationalisation des choix budgétaires à la fin des années 1960, l'intérêt jamais suivi d'effet pour le « management public » dans les années 1970 ou encore la méthode pragmatique de Michel Rocard et de son « renouveau du service public » de la fin des années 1980¹. Cependant, à partir des années 1990, la haute fonction publique s'est progressivement convertie au *New Public Management*, nouvelle doxa réformatrice partie des côtes anglo-saxonnes et qui cimente désormais les élites bureaucratiques et politiques nationales autour de quelques idées simples : privatiser autant que possible, de façon à recentrer l'État sur ses missions essentielles, libéraliser via l'introduction de mécanismes de concurrence pour « dynamiser » (dynamiter ?) des organisations publiques présumées atteintes de gigantisme, d'inefficacité et de surcoûts, « assouplir » des statuts des fonctions publiques jugés beaucoup trop protecteurs et sclérosants, importer dans la sphère publique les technologies gestionnaires censées avoir fait leurs preuves dans le secteur privé.

Toutefois, en France, l'acclimatation du *New Public Management* (NPM) semble prendre une voie singulière. En effet, tandis que les pays anglo-saxons ont éclaté leurs administrations publiques en de multiples agences d'expertise et de gestion, de taille réduite, dirigées par des « patrons » liés à leur autorité de tutelle par des contrats de performance, la France semble, elle, privilégier la voie inverse de la fusion. En effet, le temps semble venu de la rationalisation du « mille-feuille » administratif français : trop d'administrations centrales éparpillées, trop d'échelons territoriaux aux compétences partiellement redondantes, trop d'administrations déconcentrées, trop de doublons dans les services publics. L'heure est donc à la mutualisation des moyens, à la « rationalisation » des fonctions logistiques, à la redéfinition des missions et des périmètres d'intervention de chacun, avec, bien sûr, en ligne de mire, la réduction des dépenses publiques et des effectifs de fonctionnaires.

Ce décalage entre des pays anglo-saxons qui éclatent leur administration publique et la France qui s'engage dans la voie des fusions est instructif. Il indique que le *New Public Management* n'est pas un bloc idéologique monolithique et cohérent – un rouleau compresseur - qui resterait identique à lui-même lorsqu'il voyage comme il l'a fait au cours des vingt dernières années. Au contraire, nous sommes en présence d'une idéologie molle, plastique, amalgamant des éléments épars.

De l'accès de fièvre réformatrice... aux fusions tous azimuts

¹ Pour une analyse historique poussée, lire le livre incontournable de Philippe Bezès, *Réinventer l'État. Les réformes administratives françaises (1962 – 2008)*, Paris, PUF, 2009.

En France, le NPM doit s'accommoder d'un État jacobin et centralisateur, et, plus précisément encore, de la permanence du schéma préfectoral. En un sens, ce terreau jacobin n'est pas pour lui déplaire car, on le sait désormais, le NPM, loin de décentraliser et de responsabiliser les « opérateurs » de terrain, aboutit plutôt au résultat inverse : centraliser toujours davantage les décisions stratégiques tout en réduisant les marges de manœuvre des acteurs de terrain par le déploiement de batteries d'indicateurs d'évaluation de la « performance », de normes, protocoles et autres standards. Si donc le NPM doit s'acclimater en France, cela passera par les préfets, pour qui il est hors de question de se laisser dépouiller de leurs prérogatives au profit de gestionnaires recrutés ad hoc et échappant à leur autorité hiérarchique. C'est donc à eux qu'il revient, au niveau régional, de mettre en musique les fusions des services déconcentrés de l'État et de coordonner l'action des huit grandes directions régionales. Le corps préfectoral, bras armé politique du gouvernement dans les territoires, revêt les atours de la modernité managériale et pour l'occasion, se hiérarchise : le préfet de région est pour la première fois le supérieur du préfet de département. La région est en effet désormais l'espace territorial de pilotage et de coordination de l'action publique.

Au-delà de ces conflits internes, il faut méditer ce retour en force du corps préfectoral dans un processus de réforme qui était, depuis la LOLF de 2001, dominé par le ministère des Finances. L'alliance du budgétaire et du préfet n'est certainement pas anodine. La révision générale des politiques publiques (RGPP) engagée depuis 2007 est une démarche très centralisée, à la fois très politique et très technocratique, très opaque aussi, dans laquelle des petites équipes d'audit associant des très hauts fonctionnaires des corps d'inspection et des cabinets de conseil privés passent au crible les interventions publiques de façon à identifier des « gisements d'efficience ». Leur mission a pu être comparée au travail de l'architecte travaillant sur plan². On prend la carte administrative française, on se saisit de sa règle, de son équerre et de ses ciseaux, et l'on découpe « rationnellement » de nouvelles entités – au niveau national comme au niveau régional – fusionnant des administrations la plupart du temps étrangères les unes aux autres et relevant de tutelles différentes. C'est ainsi que les ASSÉDIC et l'ANPE ont été fusionnées en un « Pôle emploi » dont l'efficacité et la performance font merveille chaque jour, comme peuvent le constater les personnels « fusionnés » et, surtout, les « usagers » (les chômeurs). C'est ainsi qu'ont été créées des Agences régionales de santé (ARS) rassemblant une partie des DDASS, des DRASS et des services de l'Assurance maladie.

Cela dit, une telle analogie entre architectes et réformateurs ne rend pas justice à la finesse et à la complexité du travail architectural : tout bon architecte qui se voit confier une nouvelle mission commence, en effet, par se rendre sur le terrain pour l'arpenter dans tous ses recoins, apprécier son environnement, dans le but de construire un bâtiment non seulement solide mais aussi harmonieux. Dans le cas de la RGPP, au contraire, les grands architectes de l'État, ne disposent que d'une connaissance de seconde main du terrain et mènent plutôt une mission semblable à celle des inquiétants *cost-killers* débarquant dans les états-majors des entreprises après la réalisation d'une opération boursière de fusion/acquisition³. Ils exigent le recentrage de l'entreprise sur son « cœur de métier », la mutualisation des moyens et la suppression des doublons pour réaliser des « économies d'échelle », des diminutions

² Philippe Bezès, *Réinventer l'Etat*, op. cit.

³ Même la Cour des comptes y est allée, dans un rapport de la fin de l'année 2009, de sa critique de la logique purement comptable de la RGPP et en particulier du nouveau dogme du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, lequel serait dicté « par des considérations budgétaires de court terme » et guidé par « une démarche purement quantitative » (sic).

d'effectifs, l'exploitation des insondables « gisements d'efficience » qui dorment sous l'épaisse couche bureaucratique. La réalisation pratique des fusions revient alors souvent aux mêmes cabinets de consultants qui s'étaient ouvert le marché en amont, lors de la phase RGPP proprement dite. La boucle est bouclée et le service public grignoté par les deux bouts.

Du reste, pourquoi s'embarasser à cerner les cultures, les identités, les routines et, pire encore, les difficultés rencontrées par les professionnels dans leur action quotidienne ? Il est en effet entendu qu'il n'y a rien d'autre à attendre du « terrain » que de la « résistance au changement », du « corporatisme » et des « blocages » en tous genres. En affichant un volontarisme de bon aloi, les réformateurs veulent ainsi donner un « gros coup de pied dans la fourmilière », déstabiliser le statu quo ; ils verront comment tout cela se recompose.

Non seulement les organigrammes sont profondément remaniés, mais les processus décisionnels se centralisent et se verticalisent. Des lignes hiérarchiques sont fièrement exhibées, avec, à chaque échelon de vrais « patrons », concentrant les pouvoirs, ne rendant de comptes qu'à leur supérieur hiérarchique. La « gouvernance » des services publics se cale de plus en plus sur celle des entreprises, censément au service des contribuables et des « usagers » pour les uns, des actionnaires pour les autres. L'originalité réside dans le fait que ce mimétisme public/privé caractéristique du NPM cohabite, en France, avec des allégeances politiques incarnées par les préfets.

L'autonomie professionnelle menacée

Du côté des professionnels – médecins, enseignants, travailleurs sociaux -, c'est-à-dire de tous ces « métiers inspirés »⁴ qui font vivre quotidiennement l'État social, et qui, à des degrés divers, avaient réussi à conquérir de l'autonomie dans leur travail, le désarroi est grand. Sans parler des effets déstabilisateurs des coexistences nouvelles impliquées par les fusions⁵, les professionnels sont presque quotidiennement confrontés à des oukases venus d'en haut, parfois contradictoires, souvent irréalistes, mais toujours impérieux. Leur activité est prise dans des corsets hiérarchiques de plus en plus étroits ; elle fait aussi l'objet de tentatives de rationalisation industrielle, afin d'en accroître la « productivité » et la « qualité ». Les tâches professionnelles sont ainsi de plus en plus formalisées et encadrées par un maillage serré d'indicateurs, de normes, de standards, de protocoles.

C'est, par exemple, le cas des soignants. Si les infirmières déclarent porter de plus en plus de « charges lourdes », c'est parce que les patients sont désormais perçus par elles en ces termes, ce qui atteste de souffrances éthiques et de la difficulté à entretenir de bonnes relations soignant-soigné⁶. Nos propres enquêtes en milieu hospitalier mettent en évidence un phénomène que le sociologue Axel Honneth a appelé le « déficit de la reconnaissance », corollaire de la « réification » qui « conduit à se percevoir ainsi qu'à percevoir les partenaires de leurs interactions et les biens de l'échange sur le modèle d'objets, et donc à se rapporter à leur monde environnant d'une façon qui, là encore, est uniquement celle de l'observation. »⁷. Ainsi le patient, normalement *sujet* d'attention et d'investissement de la part

⁴ Dominique Schnapper, *La démocratie providentielle*, Paris, Gallimard, 2002.

⁵ Les fusions attisent les concurrences et les rivalités entre corps de métiers qui cherchent avant tout à se repositionner favorablement dans les nouvelles entités. On imagine aisément le ressentiment des perdants de cette vaste redistribution des cartes...

⁶ Philippe Askenazy, « Un regard économique sur la santé au travail », *Regards croisés sur l'économie*, n° 5, avril 2009.

⁷ Axel Honneth, *La réification*, Paris, Gallimard, 2007, p. 107.

des soignants, devient un *objet* « lourd », bref une « charge » voire même, s'il refuse de se plier aux impératifs du *processus de production*, un « problème » source de désorganisation pour le service. De même, la « réification » renvoie au sentiment de l'infirmière de ne plus être considérée par sa hiérarchie comme une professionnelle avisée, porteuse d'un savoir-faire unique acquis dans et par l'expérience, mais comme une « ressource humaine » dont il faut optimiser l'emploi. On pourrait multiplier les exemples d'un phénomène qui touche aussi les relations entre collègues. Dans tous les cas, *la réification transforme les sujets en objets*, rend toujours plus hypothétiques *l'engagement et l'investissement* – qui sont pourtant les valeurs clés du professionnalisme. Au contraire, la rationalisation gestionnaire suppose un certain *détachement*, non seulement à l'égard du service et des collègues mais aussi à l'égard du patient, qui devient un coût à minimiser ou une ressource à maximiser. Ce détachement peut, lorsque les conditions de travail sont fortement dégradées, dégénérer en indifférence. On retrouve ici le paradoxe de la modernité magistralement identifié par le sociologue Max Weber : le prix à payer pour une plus grande efficacité ou rationalité (économique) des activités sociales est celui du « désenchantement du monde », de la « perte de sens » pour les individus. Dans toutes les organisations, publiques et privées, le renforcement des contraintes de compétitivité (pour le privé) ou d'équilibre budgétaire (face à une demande croissante, pour le public) à *court terme* s'est traduit par une seconde vague de rationalisation du travail afin d'en augmenter la productivité⁸.

Contre les évidences gestionnaires, il faut donc réaffirmer les spécificités de la connaissance professionnelle⁹. Loin d'être assimilable à l'application mécanique de savoirs abstraits et scientifiques, l'activité professionnelle est d'abord *une forme particulière de connaissance, conjecturale et délibérative*. Parce que les professionnels travaillent sur des cas *singuliers* et des situations éminemment *complexes*, ils sont confrontés à des *incertitudes* majeures. Le travail professionnel est *conjectural* parce qu'il porte sur une réalité qui échappe inévitablement à toute maîtrise systématique. Dès lors que la solution n'est pas automatique, la *délibération* plus ou moins longue et, partant, l'autonomie du professionnel sont incontournables. C'est ce que n'ont manifestement pas compris les réformateurs, persuadés à tort que médecins, enseignants, chercheurs, travailleurs sociaux invoquent les particularités de leurs métiers et l'intérêt de leurs « publics » pour mieux cacher leurs petits intérêts matériels et « corporatistes ». En bureaucratissant les contextes de travail et en intensifiant les rythmes d'activité, les « réformes » nuisent à la qualité de cette incontournable délibération, laquelle requiert du temps et de la souplesse, et donc à la qualité du service rendu par les professionnels. Mais peut-être n'est-ce pas là un effet indésirable mais souhaité afin de justifier la prochaine étape du démantèlement de l'État social.

⁸ La première vague a été celle de l'organisation scientifique du travail ou taylorisme, à compter du premier tiers du XXème siècle.

⁹ Florent Champy, *La sociologie des professions*, Paris, PUF, 2009.