



HAL
open science

Les ambivalences de la démarche participative dans l'administration

Alexis Spire

► **To cite this version:**

Alexis Spire. Les ambivalences de la démarche participative dans l'administration: Alexis Spire. Sociologie du Travail, 2015, 57 (1), pp.20-38. 10.1016/j.socotra.2014.12.004 . hal-01110828

HAL Id: hal-01110828

<https://hal.science/hal-01110828>

Submitted on 31 Jan 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les ambivalences de la démarche participative dans l'administration

Le cas de la fusion au sein de la DGFIP (2007-2012)

Alexis SPIRE

Résumé :

Cet article propose une analyse des formes et des effets du management participatif lorsqu'il est utilisé pour accompagner une réforme d'ampleur au sein de l'administration. Le cas de la fusion entre la Direction générale des impôts et la Direction générale de la comptabilité publique permet de montrer que l'incitation à participer est pour les réformateurs un moyen de mieux faire accepter le changement, dans une institution où les capacités de résistance interne sont plus fortes que dans le privé. Cet encouragement à la participation se décline différemment pour les cadres dirigeants, les cadres intermédiaires et les agents subalternes. Selon leur position dans la division du travail et selon leur trajectoire dans l'organisation, les fonctionnaires appréhendent diversement cette façon d'être enrôlés dans les réformes en cours.

Mots clefs : Participation, réforme, fusion, Administration fiscale, Consentement, trajectoire.

Au sein de la sphère bureaucratique, le thème de la participation a longtemps été réservé aux procédures visant à consulter les administrés pour qu'ils prennent part aux décisions qui les concernent (Chevallier 1983, p. 47-49). Dès les années 1960, plusieurs rapports d'expertise confiés à des hauts fonctionnaires préconisent de réformer l'État en y associant les citoyens considérés désormais comme des usagers. Après 1968, on retrouve cette antienne dans l'enseignement secondaire et supérieur où la démarche participative devient synonyme de démocratisation. D'autres services se convertissent à cette vision, notamment ceux qui, comme la Poste, sont au contact direct du public (Join-Lambert, 2005). La participation à la décision devient à cette époque un slogan qui englobe indifféremment les salariés des entreprises, les usagers des administrations ou les habitants des quartiers, toujours au nom de l'idée consensuelle d'une meilleure prise en compte des personnes concernées. Puis, à la fin des années 1980, le terme est étendu aux fonctionnaires : pour mieux faire accepter l'objectif de réduire le périmètre de l'État, les pouvoirs publics affichent leur souci d'associer les personnels aux réformes en cours (Bezès, 2009). Le management participatif se diffuse alors dans plusieurs administrations, notamment celle de l'Éducation nationale (Chaty, 1997, 98-115), puis dans des services comme France Télécom. D'autres institutions comme l'armée ou, jusqu'à une période récente, la justice (Vigour, 2006), y restent réfractaires. Mais dans l'ensemble, le thème de la participation fait désormais l'objet d'un assez large consensus, qui tient sans doute en grande partie à sa polysémie.

Dans un premier sens, la participation au travail renvoie à l'implication subjective du salarié dans son travail et à ce qu'il y investit pour donner du sens à la mission qui lui est confiée. Si le principe de l'obéissance à l'autorité hiérarchique structure le statut du salarié, il s'accompagne d'un « pouvoir d'agir » (Clot, 2008) laissé au subordonné et rendant possible une participation volontaire. Dans cette première acception, la participation des agents

publics peut apparaître comme une forme d'autonomie susceptible d'être remise en cause par le contrôle des performances (Thomas et Davies, 2005 ; Fortino, 2013). Mais le thème de la participation au travail a également été largement développé par les théoriciens du management qui, s'appuyant sur l'expérience pionnière de Coch et French dans une usine de pyjamas (1948), y voient depuis longtemps un moyen de résoudre le problème de la résistance au changement des employés. Cette perspective empreinte de psychologie sociale a ensuite été largement reprise par le courant du « développement organisationnel » (Beckhard, 1969). Aujourd'hui, les « managers » de l'administration s'efforcent de l'importer dans la sphère du public : faire participer les fonctionnaires aux réformes en cours serait un moyen de les impliquer davantage, ce qui pourrait les inciter à être plus motivés donc plus efficaces (Meyers et Vorsanger, 2004 ; Peters, 2011, p. 52). Pour les élites bureaucratiques, cette manière de conduire le changement par une démarche participative s'avère d'autant plus nécessaire que l'importation des méthodes managériales est loin d'être toujours bien acceptée : les agents y voient une remise en question de leur métier, de leurs compétences et des missions de service public (Linhart, 2006).

L'objectif de cette contribution est d'appréhender les usages bureaucratiques et les effets de la participation au sein d'une administration en pleine transformation. Au lieu de se limiter à l'étude des changements tels qu'ils sont présentés par ceux qui les ont impulsés, on voudrait s'intéresser aux effets qu'ils produisent sur les cadres et les agents subalternes. Le cas de la fusion de la Direction générale des impôts et de la Direction générale de la comptabilité publique est intéressant à étudier sous cet angle, à plusieurs titres. Tout d'abord, les administrations des impôts et du Trésor Public ont souvent joué un rôle de laboratoire pour nourrir la réflexion sur la « modernisation » de l'État. En outre, la séparation entre ces deux entités remonte à plus de deux siècles (Delalande et Spire, 2010) et leur fusion au sein d'une

même administration implique nécessairement une redéfinition des normes, des pratiques et de la place de chaque agent. Enfin, dans ce ministère de l'Économie et des Finances plus qu'ailleurs, les relations professionnelles reposent sur une forte implantation des organisations syndicales qui défendent à la fois le statut des personnels et la pérennité des missions de service public (Tallard et Vincent, 2009). Dans cette configuration, la particularité de la réforme engagée en 2008 est de se présenter, à la différence des précédentes, comme une « démarche participative » ayant pour objectif d'associer l'ensemble des agents – et non plus leurs seuls représentants syndicaux - à la conduite du changement.

Dans un premier temps, on se propose de montrer les différences que revêt la démarche participative selon les niveaux hiérarchiques auxquels elle s'applique. Tandis que la plupart des discours sur la Fonction publique passent sous silence les divisions internes en fonction des grades et des postes, on voudrait montrer que les façons d'associer les personnels varient fortement selon leur niveau de responsabilité. Dans une deuxième partie, on s'attardera sur les effets des dispositifs participatifs sur l'organisation du travail et la perception qu'en ont les agents. Selon leur position dans la division du travail et selon leur trajectoire professionnelle, ils sont amenés à appréhender différemment les expériences participatives consistant à les faire adhérer aux réformes en cours.

Méthodologie de l'enquête

L'enquête qualitative que nous avons réalisée au sein de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) s'est déroulée de janvier à juillet 2012, dans deux départements. L'ensemble de l'étude s'appuie sur environ 120 entretiens dont la plupart ont été conduits de

façon individuelle et approfondie par une équipe de trois chercheurs¹ ayant posé les mêmes questions sur la perception de la fusion, les façons d'y être associé et sur ses implications sur l'organisation du travail et les pratiques professionnelles. Les fonctionnaires que nous avons rencontrés appartiennent à différents niveaux hiérarchiques : 18 agents de catégorie C, 53 contrôleurs de catégorie B, 26 inspecteurs de catégorie A, 19 cadres supérieurs (membres des équipes de direction) de catégorie A+, les uns étant issus de la filière fiscale et les autres du Trésor public. Nous avons également veillé à ce que les individus interviewés soient répartis dans différents services : 71 dans les unités territoriales (54 en service des impôts des particuliers – les uns en zone urbaine d'autres en milieu rural-, 12 en trésorerie mixte, 5 en trésorerie de proximité), 36 en direction départementale et enfin 9 en administration centrale. Il faut y ajouter 12 entretiens avec des représentants des organisations syndicales (5 travaillant au niveau central et 7 en services déconcentrés), ainsi qu'un entretien collectif avec 4 médecins de prévention. J'ai également pu observer plusieurs réunions départementales consacrées au thème de la fusion, notamment dans des comités de direction élargie.

1. La participation comme mode de légitimation de la réforme

Pour comprendre le rôle dévolu au management participatif dans la Fonction publique, il faut commencer par restituer la singularité des relations professionnelles qui s'y jouent entre les agents et leur hiérarchie.

Si les dispositifs visant à promouvoir la participation des salariés à la gestion collective du travail sont d'abord apparus dans le secteur privé, la transposition de ces

¹ Amaury Masson et Julie Testi ont réalisé respectivement 44 et 35 entretiens qui n'ont pas été utilisés directement dans le présent article mais qui ont permis d'en enrichir les résultats.

méthodes aux services publics soulève d'autres questions et prend des formes spécifiques (Saglio, 2001). Les salariés du public étant plus enclins à se mettre en grève et à se syndiquer que leurs homologues du privé (Andolfatto et Labbé, 2012), l'usage de la participation pour accompagner le changement peut se lire comme un moyen de garantir la conduite de réformes en minimisant les risques de conflits sociaux. À cet égard, le ministère de l'Economie et des finances est un cas intéressant à étudier car il affiche l'un des taux de syndicalisation et de conflictualité sociale les plus élevés de la Fonction publique (Pernot *et al.*, 2005). En 2007, les promoteurs de la fusion entre les services des Impôts et du Trésor en étaient fortement conscients, d'autant qu'une première tentative avait avorté en 2000, sous le gouvernement de Lionel Jospin, en raison de fortes résistances internes (Pernot, 2002). Prenant le contrepied de ce précédent vécu comme un traumatisme, ils présentent leur nouveau projet sous le signe d'une « démarche progressive et participative originale »². Ils évitent soigneusement de préciser les contours de la réforme qu'ils entendent conduire et se contentent d'avancer le projet d'une administration unie, capable de dépasser les clivages internes et de répondre à l'intérêt des usagers et des agents. Ce flou leur permet d'accréditer l'idée que toutes les options restent ouvertes et qu'elles seront tranchées par une large consultation des agents des deux filières.

La première phase de cette démarche participative consiste à organiser des « ateliers » au sein desquels les cadres dirigeants de l'administration centrale et des services déconcentrés peuvent réfléchir et échanger sur les principes et les normes de la réforme à venir. De septembre 2007 à avril 2008, 17 ateliers composés à parts égales de hauts fonctionnaires des

² Ce sont les termes utilisés par le directeur Général des Finances publiques de l'époque, Philippe Parini, pour décrire son projet, cf. Philippe Parini, « La création de la Direction générale des Finances publiques : une expérience de conduite du changement pour une réforme de grande ampleur », *Gestion et finances publiques*, n°10, octobre 2010.

deux anciennes administrations sont mis en place. Parmi les principaux sujets abordés, on trouve « l'organisation de l'administration centrale », « la situation des responsables et de leurs adjoints directs », « l'harmonisation indemnitaire », « la reconnaissance des qualifications »... Une importance particulière est accordée à la question des organigrammes et aux modalités de désignation des cadres dirigeants, de façon à ce qu'aucune des deux administrations n'apparaisse l'emporter sur l'autre : tout est fait pour entretenir l'image d'une consultation équilibrée donnant des garanties aux personnels d'encadrement de la Direction des Impôts et du Trésor. L'objectif de cette première étape de la démarche participative est que les responsables territoriaux (c'est-à-dire les anciens directeurs des services fiscaux, trésoriers payeurs généraux et les adjoints qui les entourent) se sentent représentés dans la nouvelle entité et qu'ils jouent un rôle moteur dans l'adhésion des autres agents :

« On a utilisé les cadres comme relais, comme vecteurs de la fusion ; le plan social, il est tenu par les cadres, c'est eux qui tiennent le climat social. On a été très attentifs à la question des équilibres entre les cadres ; on a commencé par monter des ateliers dans lesquels il n'y avait que des cadres ».

Entretien avec un Directeur adjoint de la DGFIP, 12 juillet 2012.

Le terme de cadre peut prêter à confusion : il renvoie ici aux élites bureaucratiques qui supervisent les services de l'administration - tantôt à l'échelle d'un département, tantôt au sein de l'administration centrale selon le moment de leur trajectoire - et non à ceux qui en assurent le fonctionnement quotidien. Pour cet énarque responsable du pilotage de la fusion, le *modus operandi* de la réforme consiste d'abord à emporter l'adhésion des hauts fonctionnaires placés à la tête de chaque département. Cette première phase de la démarche participative a pour objectif de prévenir tout risque de conflit social en s'assurant que les hiérarques s'identifient au nouveau projet. Ceux-ci sont considérés comme des acteurs privilégiés, à la fois parce qu'ils sont directement affectés par la modification des organigrammes mais aussi parce qu'ils sont perçus comme des relais indispensables pour

orienter les perceptions du changement. Dans le cas de l'administration des finances publiques, les initiateurs de la fusion considèrent les cadres supérieurs comme une cible d'autant plus cruciale qu'ils les tiennent pour partiellement responsables de l'échec du projet de fusion de 2000 : les comptables du Trésor public s'étaient alors mobilisés pour convaincre les élus locaux de l'illégitimité de la réforme. Hantés par cette expérience, les réformateurs de 2007 conçoivent la méthode participative comme un moyen d'associer à parts égales les fonctionnaires des deux filières. Sur le plan symbolique, l'intitulé choisi pour désigner la nouvelle administration n'affiche ni le terme d'impôt, ni celui de Trésor mais celui de Finances publiques, de façon à incarner la synthèse des deux entités³. À ce stade, l'essentiel des discussions tourne autour des organigrammes de direction qui intéressent les responsables territoriaux au premier chef, notamment pour le choix des promotions et des mutations : afin d'assurer une répartition équitable des postes de cadres dirigeants, la direction procède à une affectation par « pastillage », pour que chaque équipe de direction soit composée par des membres des deux filières. Cette participation à parts égales sera d'autant mieux acceptée qu'elle s'accompagne d'une harmonisation des rémunérations entre les deux directions fusionnées sur le fondement du régime indemnitaire le plus favorable (Cour des comptes, 2011, p. 108). Pour les cadres supérieurs (de catégorie A +) de l'administration fiscale qui étaient moins bien rémunérés que leurs homologues du Trésor, la démarche participative se traduit concrètement par de substantielles augmentations de salaires, faisant de ces fonctionnaires les grands gagnants de la nouvelle administration fusionnée⁴.

³ La nouvelle administration baptisée Direction générale des finances publiques est créée par décret du 4 avril 2008.

⁴ Les inspecteurs principaux des impôts ont bénéficié d'une augmentation allant de 800 à 900 euros par mois et les gains ont été plus conséquents encore pour les directeurs des services fiscaux devenus administrateurs généraux des finances publiques. Par comparaison, les agents dans leur ensemble ont touché une « prime de fusion » fixée initialement à 30 euros et pérennisée ensuite à un peu plus de 40 euros par mois (Cour des comptes, 2011, p. 107).

Une fois acquise l'adhésion des cadres dirigeants, la direction des finances publiques aborde une nouvelle étape de la « démarche participative », destinée cette fois à emporter l'adhésion de l'ensemble des agents. L'idée est de les associer à la rédaction d'un Document d'Orientation Stratégique (DOS) qui puisse servir de support de référence à la réforme. Il reste à imaginer la méthode qui permette de faire participer un grand nombre de fonctionnaires à l'élaboration du nouveau projet. Alors que Bercy a plutôt coutume de mobiliser ses propres experts pour conduire les réformes, il est fait appel pour l'occasion à un cabinet de consultants, Accenture. Dans le secteur privé, il est banal de solliciter ce type de cabinet de conseil en organisation, mais dans l'administration des finances publiques, le recours à ces spécialistes mandatés pour « évangéliser le secteur public » (Gervais, 2012, p. 6), ne va pas de soi. Pendant près de huit semaines, une équipe hybride (cinq administratifs et quatre consultants) élabore les contours d'une procédure de consultation censée recueillir l'avis de tous les personnels, c'est-à-dire environ 127 000 agents répartis dans 100 départements :

« Pour démontrer que tout le monde avait sa place au sein de la nouvelle administration, et pour justement accompagner l'écriture de ce Document d'orientation stratégique, on a décidé de faire parler les agents eux-mêmes sur leurs métiers. Et avant tout aussi sur les valeurs de cette nouvelle maison qu'on avait construite à l'issue de la fusion, en rassemblant les deux anciennes directions...

Entretien avec un haut fonctionnaire en charge du Document d'orientation stratégique, 22 juin 2012

On perçoit ici la fonction inclusive et socialisatrice que les hauts fonctionnaires attribuent à la démarche participative (« démontrer que tout le monde avait sa place » et « faire parler les agents »). Pour donner corps à ce discours consensuel et englobant, la consultation prend la forme de 19 ateliers thématiques correspondant aux différents métiers de la DGFIP. Cette méthode réactualise d'une certaine manière les principes du management participatif mis en œuvre pour atténuer les effets du modèle taylorien (Bevort, 2013) : l'écoute des salariés, l'enrichissement des tâches et la valorisation de la coopération qui étaient les

maîtres mots d'expériences comme la direction par objectifs ou les cercles de qualité, sont réactivés par les réformateurs de Bercy. Dans chaque atelier thématique, les agents sont appelés à décrire leurs situations de travail ainsi que leurs savoirs et leurs pratiques professionnelles, sous la responsabilité d'un cadre supérieur accompagné d'un « rapporteur » représentant l'administration centrale. Mais avant même la réunion des premiers ateliers, la direction des Finances publiques avait élaboré un premier document de référence contenant les orientations prioritaires pour la fusion (2010-2012) et par rapport auquel les agents pourraient se situer :

« Le participatif c'est bien, mais ce n'est pas non plus 'on ouvre les portes, vous dites ce que vous voulez'. Pour nous, l'objectif du participatif, c'est les faire réagir par rapport à un document qui a été préparé par l'administration centrale, donc qui n'était pas le document définitif, qui s'appelait le schéma du DOS [Document d'orientation stratégique]. Et ce schéma c'était un document qui n'était pas rédigé c'était simplement des items, métier par métier. Avec principes, engagements, valeurs pour la première partie ».

Entretien avec un délégué du Directeur général des finances publiques, 22 juin 2012.

Les propos de ce grand commis de l'État illustrent à quel point les principes de la démarche participative peuvent être reformulés pour être rendus compatibles avec une administration hiérarchique au fonctionnement très centralisé. Si pendant longtemps les hauts fonctionnaires se sont tenus à distance de la bureaucratie ordinaire et des structures de gestion (Bourdieu, 2000, p. 143), la généralisation du management participatif a modifié, du moins en apparence, cette configuration : la noblesse d'État est désormais fortement incitée à recueillir l'adhésion des échelons inférieurs pour donner une légitimité supplémentaire aux réformes impulsées. La consultation des agents intervient néanmoins à la marge : Bercy définit la méthode d'organisation de la consultation, élabore un schéma de référence métier par métier et les agents sont invités à se prononcer par rapport à ces « suggestions ». En l'espace d'un peu plus d'un mois, près de 750 ateliers locaux sont organisés sur toute la France auxquels

participent pas moins de 10 000 agents et cadres (deux tiers d'entre eux provenant de la filière fiscale et un tiers de la filière comptabilité), soit environ 8 % des effectifs globaux.

La démarche participative entre alors dans sa troisième phase qui se traduit par l'organisation des rencontres de restitution au niveau de chaque interrégion en présence du directeur général Philippe Parini ; celui-ci peut ainsi se prévaloir d'avoir recueilli de vive voix les avis de tous les participants aux ateliers. Là encore, ces séances sont organisées selon un protocole défini au préalable par l'administration centrale :

« Le représentant de chaque métier avait pour mission de dire l'essentiel de ce qu'il avait retenu de la démarche, pendant 3-4 minutes par séquence. Et le DG réagissait, répondait, dialoguait avec la salle. C'était un exercice interactif où là, c'est le DG lui-même qui incarnait la fusion et qui venait sur le terrain pour répondre directement aux agents... Ensuite, le travail d'arbitrage, sur les propositions, il a été finalement assez simple parce qu'on a assisté à toutes les réunions inter-régionales, alors on entendait très bien ce que le DG répondait par rapport aux restitutions des rapporteurs et après on savait très bien ce qui entrait dans le processus de validation, et ce qui n'allait pas rentrer ».

Entretien avec un délégué du Directeur général des finances publiques, 22 juin 2012

Si la procédure a été très encadrée en amont, elle l'est aussi en aval : au terme du processus participatif, chaque atelier produit un document qui est transmis à la direction départementale, le tout étant synthétisé au niveau interrégional puis renvoyé à l'administration centrale, dans la perspective éventuelle d'amender le Document d'orientation stratégique (DOS). Les syndicats ne manquent pas de dénoncer le caractère très dirigé de ces ateliers locaux qu'ils perçoivent comme un moyen de contourner les instances de dialogue auxquelles ils sont associés. En réalité, l'objectif de l'administration n'est pas véritablement d'instaurer une forme de concertation concurrente, mais plutôt de conférer une légitimité démocratique au projet qu'elle a élaboré en créant de nouveaux espaces de discussion pour les agents. À l'instar du management participatif dans l'entreprise (Borzeix et Linahrt, 1988, p. 45), l'enjeu est d'accréditer l'idée d'une réforme élaborée en tenant compte de l'avis du plus grand nombre. Dans la note de bilan de la démarche participative, il est d'ailleurs mentionné que

« les participants considèrent majoritairement les neuf principes, engagements et références énoncés dans la première partie du schéma de DOS comme consensuels »⁵. En revanche, il n'est pas fait référence aux points précis sur lesquels le Document d'orientation stratégique (DOS) finalement publié en juillet 2010 a pu être amendé, si ce n'est le point sur l'injonction à la polyvalence que certains agents ont considérée comme contradictoire avec l'exigence de professionnalisme. Dans l'ensemble, le document final s'écarte donc assez peu du projet initial : il dresse l'architecture des grandes missions de la DGFIP, fixe des objectifs relativement consensuels (« assurer une couverture harmonieuse du territoire » ou encore « améliorer la qualité du service rendu aux usagers ») et reste relativement flou sur les moyens pour y parvenir. Il ressort néanmoins des diverses consultations que les agents se plaignent des suppressions d'emplois et du poids que représentent les indicateurs chiffrés. Comme il n'est pas question de remettre en cause le principe du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux (qui s'élève même à deux sur trois à la DGFIP), Philippe Parini annonce son intention de limiter le nombre d'indicateurs statistiques régulant l'activité quotidienne des agents. Tandis que le Plan annuel de performance comportait 22 indicateurs en 2009, ils sont ramenés à 18 l'année suivante (Cour des comptes, 2011, p. 125). Outre ces quelques inflexions, l'administration centrale évalue surtout la réussite de la consultation à l'aune exclusive de sa dimension quantitative présentée comme une garantie de sa représentativité :

« Les participants aux ateliers, eux-mêmes, ont créé un effet de levier. C'est-à-dire que s'ils en parlaient à 5 personnes, 5 collègues, voyez ça fait déjà 60 000 personnes qui ont été sensibilisées sur ce qui s'était passé, etc. Donc il y a eu un effet démultiplicateur, amplificateur, et à mon sens, à la phase de déploiement de la fusion, on ne serait pas allés aussi vite et aussi loin dans la fusion, si on n'avait pas fait cet exercice là. Ça a été un facteur d'adhésion et d'accélération du processus.... Si les gens ont adhéré, après c'est plus facile de les faire entrer dans le dispositif. Ça a été très fédérateur ».

Entretien avec un délégué du Directeur général des finances publiques, 22 juin 2012

⁵ « Démarche DOS, Premier Bilan », Note pour le Directeur général, 21 octobre 2009.

Le raisonnement consistant à affecter à chaque participant un « effet levier » révèle bien l'enjeu de la démarche : il ne s'agit pas tant de composer un projet à partir de l'avis des agents mais d'accréditer l'idée que la réforme a été soumise à l'acceptation du plus grand nombre, de façon à la rendre plus acceptable, voire irréversible.

Parmi la centaine d'agents que nous avons rencontrés, rares sont ceux qui connaissaient l'existence du Document d'orientation stratégique. Les ateliers ont néanmoins constitué des lieux de sociabilité professionnelle permettant à chacun de parler de son métier, de découvrir l'univers professionnel de nouveaux collègues et de se projeter dans un avenir commun. Pourtant, ceux qui ont participé aux ateliers n'en conservent pas l'image positive diffusée par ses initiateurs :

« Sur le papier, c'était séduisant l'idée qu'il fallait imaginer comment mettre en place la fusion. Mais en pratique, on a vite été déçus. On avait deux réunions par semaine mais on ne discutait pas des questions importantes, c'étaient des défouloirs pour les agents. Il y avait beaucoup de discussions à la marge, par exemple, on s'est demandé pendant longtemps si les toilettes devaient être ouvertes au public ou non. Bon, ben ce n'est pas ce que j'appelle un enjeu fort de la fusion »

Entretien avec un chef de Service des impôts des particuliers entré au Trésor public en 2005

Pour les agents qui s'y impliquent, la démarche participative suscite un horizon d'attente par le biais duquel ils sont amenés à réévaluer leur position dans l'administration. Ici, la perspective d'une administration à inventer donnait toute sa légitimité à ces nouvelles arènes de discussion. Mais dans une configuration où les principes généraux de la réforme ont déjà été arrêtés, le « cadre participatif » pour reprendre l'expression de Goffman (1987, p. 147), s'oriente spontanément autour de considérations relatives aux situations ordinaires de la vie bureaucratique. Pour des agents qui évoluent dans un service singulier, qui ont une mission circonscrite et qui n'ont pas de vision globale des implications de la réforme, il est toujours plus facile de se prononcer sur les conditions matérielles de travail plutôt que sur

l'évolution des rapports hiérarchiques ou sur les contours d'une nouvelle identité professionnelle.

La direction des Finances publiques a ensuite cherché à pérenniser cette démarche participative de plusieurs façons. La mise en place de « Groupes d'Expression métier » a permis d'institutionnaliser des échanges réguliers entre agents d'une même sphère de compétence, sans qu'on puisse mesurer leur impact sur les décisions prises⁶. La démarche participative a également été orientée en direction des organisations syndicales, notamment sur le thème consensuel de l'amélioration des conditions de travail (Lochard, 2012, p. 184). Sous l'impulsion de la CFDT, le partenariat avec les syndicats s'est d'abord traduit par l'instauration d'Espaces de dialogues (EDD), des lieux d'expression pouvant être mis en place à la demande des personnels pour résoudre les conflits et les problèmes internes à l'intérieur d'un service. Les organisations syndicales ont aussi participé à l'élaboration et à la diffusion d'un Tableau de bord de la veille sociale, composé d'une batterie d'indicateurs mesurant l'évolution des conditions de vie au travail. Dans les services déconcentrés, ces innovations ont cependant été plus souvent perçues comme des injonctions imposées par l'administration centrale (voir *supra*) que comme des mesures renforçant le pouvoir des agents.

En définitive, la démarche participative a été circonscrite à quelques thématiques et en a laissé d'autres dans l'ombre : les réductions d'effectifs (entre 2002 et 2012, plus de 20 000 emplois ont été supprimés dans les Finances publiques), les restructurations induites par la fusion et l'évolution des missions n'ont jamais été véritablement mises en débat. Pour l'administration, l'usage du dispositif participatif était triple. Premièrement, il s'agissait de s'assurer l'adhésion des cadres dirigeants et de contenir la contestation syndicale, de façon à

⁶ En 2011, 177 Groupes d'Expression Métier se sont réunis, auxquels ont participé plus de 1 200 agents.

préserver ainsi la « paix sociale ». Le deuxième objectif était d'orienter les débats relatifs au changement organisationnel en privilégiant les questions de valeurs, au détriment d'enjeux plus clivants tels que les suppressions d'emplois et l'accroissement des tâches qui en découle. La troisième ambition de cette procédure était de conférer une légitimité démocratique à la réforme en faisant adhérer les agents à une série de principes consensuels (solidarité, recherche de l'excellence, Service du public, Service de l'État, amélioration des conditions de travail...). À cet égard, l'application de la démarche participative à l'administration apparaît bien comme la combinaison entre des instances de consultation destinées à fabriquer du consensus et un pilotage centralisé du changement (Bezès, 2005).

2. Les effets des dispositifs participatifs

La démarche participative ne se limite pas au processus consultatif impulsé par les hauts fonctionnaires pour conférer une légitimité à la conduite d'un changement déjà programmé. Ce type de « management » qui tend à se diffuser à l'ensemble du secteur public a également des effets sur l'organisation du travail et sur les représentations subjectives des agents. Dans le cas de la Direction générale des finances publiques, le management participatif est utilisé comme un moyen de rapprocher deux administrations – la Direction générale des impôts et la Comptabilité publique – qui présentent des relations hiérarchiques et des pratiques professionnelles très différentes. Si la plupart des agents sont arrivés par hasard dans l'une ou l'autre des deux filières, le poids de la socialisation institutionnelle a longtemps accrédité l'idée de deux cultures inconciliables. En apparence, tout les oppose, qu'il s'agisse des traditions syndicales, de l'organisation du travail ou encore des relations à l'utilisateur. Or, l'objectif à terme de la haute administration est d'encourager la mobilité des agents d'une filière à l'autre pour faciliter le redéploiement des moyens humains dans un contexte de

réduction continue de l'emploi public (Jeannot, 2008). Dans cette configuration, l'incitation à la participation est destinée à convaincre l'ensemble des agents qu'ils peuvent se projeter, s'identifier et s'investir dans la nouvelle administration en devenir. Elle se traduit néanmoins différemment selon le niveau hiérarchique auquel elle s'applique : à destination des agents subalternes, elle vise à favoriser leur intégration à un collectif de travail dans la perspective de rapprocher des pratiques professionnelles ; en revanche, pour les cadres intermédiaires, elle prend une forme plus individualisée, consistant à leur faire mieux accepter, par le biais du dialogue, de nouveaux objectifs.

2.1 La participation comme intégration à un collectif de travail

La structure emblématique de l'administration des finances publiques est désormais le Service des impôts des particuliers (SIP) qui intègre en son sein les activités des centres des impôts (calcul et contrôle de l'impôt) et celles des trésoreries (encaissement des paiements au nom des finances publiques). Ces deux missions requièrent des connaissances juridiques, des compétences informatiques et des savoirs pratiques spécifiques à chaque sphère d'activité. Pour faire coexister ces deux univers mentaux en un même lieu, les cadres dirigeants des directions départementales ont été invités à mettre en œuvre une démarche participative :

« Avant d'installer un SIP [Service des impôts des particuliers], on mettait un groupe de travail parfois pendant plusieurs mois qui réunissait les agents et qui faisait en sorte de débattre de tous les sujets : ça pouvait porter sur les installations immobilières, les habitudes de travail mais aussi sur leur conception du métier, leur culture.... L'idée était de faire parler les agents pour qu'ils s'expriment et qu'ils mettent sur la table tout ce qui leur posait problème *a priori* ».

Entretien avec une cadre départementale des services de ressources humaines, 2 avril 2012.

Au niveau des services déconcentrés, la méthode retenue pour préparer la création des Services des impôts des particuliers consiste à faire dialoguer les agents de catégorie B et C pour qu'ils apprennent à travailler ensemble. La participation est ainsi conçue par la

hiérarchie comme un moyen de rapprocher des expériences et des représentations différentes, formulées en terme « culturels ». La notion de culture est très souvent mobilisée par ceux qui doivent mettre en œuvre une nouvelle organisation du travail, car elle permet à la fois d'occulter les rapports de domination au sein d'une même administration et de dénigrer toute forme de résistance au changement en l'identifiant à une incapacité à s'adapter. L'argument culturel est également repris par un très grand nombre d'agents, souvent pour revendiquer non pas une identité figée mais une conception du métier. Or ces représentations englobées sous le terme de culture varient selon la place occupée dans l'organisation et selon la position dans l'échelle des postes et des qualifications.

Les équipes en charge de l'accueil des usagers (au niveau du *Front office*) sont les plus directement touchées par les changements organisationnels : les agents qui y sont affectés doivent être en mesure de répondre à des questions qui touchent aussi bien au calcul ou au contrôle de l'impôt qu'à son recouvrement. Dans ce cas, la participation s'effectue sur le mode du volontariat. Pour ces fonctionnaires qui se sont portés candidats pour incarner « l'interlocuteur fiscal unique » auprès du contribuable, il s'agit d'acquérir de nouvelles compétences professionnelles destinées à mieux répondre aux demandes des usagers :

« D'un point de vue personnel, c'est intéressant d'élargir ses connaissances. Ça, c'est les bienfaits de la fusion. C'est valorisant d'avoir plus de compétences, plus de responsabilités... Et puis bon, il faut regarder aussi le contribuable : la personne qui vient avec un problème d'impôt, elle est mensualisée, on s'occupe de tout quoi. Pour ça, c'est quand même une réussite. Ici, on rectifie aussi les impositions des contribuables sans qu'ils aient besoin d'aller dans les services, alors qu'avant ils étaient ballotés d'un lieu à l'autre, c'était un peu galère. Maintenant on traite tout ».

Entretien avec un contrôleur affecté à l'accueil fusionné, 14 février 2012.

Pour cet ancien agent des impôts ayant intégré un service d'accueil des contribuables, la participation prend une double signification : elle se traduit par une intégration à un nouveau collectif de travail où les agents des deux anciennes filières doivent coopérer étroitement et requiert pour chacun d'eux une polyvalence synonyme d'enrichissement en

termes de connaissances. Mais cette réorganisation implique également un surcroît de travail qui n'est guère reconnu par la hiérarchie. Paradoxalement, ce type de poste considéré comme la « vitrine de la réforme »⁷, reste peu valorisé au sein de la nouvelle administration. À la différence du *Back-office*, les horaires y sont fixes et non aménageables. En outre, le travail de réception place les agents en première ligne des éventuelles tensions et récriminations des contribuables, d'autant que les usagers les plus mécontents sont aussi ceux qui choisissent de se déplacer et que les suppressions d'emploi provoquent des phénomènes d'engorgement. Les agents se trouvent ainsi tiraillés entre une norme d'idéal au travail à laquelle ils adhèrent (celle de simplifier les démarches de l'utilisateur), et l'impossibilité pratique d'y parvenir (Dujarier, 2006), faute de formation approfondie et de personnels en nombre suffisant. En effet, la direction de la DGFIP a entrepris de revaloriser symboliquement ces postes de réception du public mais les agents qui les occupent ne disposent pas des moyens pour les assumer dans de bonnes conditions. Il n'en reste pas moins que l'intensification du travail qui découle de la création de ces équipes fusionnées génère aussi des nouvelles formes de solidarité entre agents. Dans les équipes d'accueil mêlant des fonctionnaires des deux filières, la nouvelle organisation du travail se traduit par des formes d'entraide entre collègues destinées à répondre à l'augmentation des tâches. Cette solidarité contribue à faire de la participation un véritable point d'entrée dans un nouveau collectif de travail.

La participation au travail ne prend pas la même forme pour les personnels du *back office*. Les agents des anciennes trésoreries qui ont été contraints de rejoindre leurs collègues du fisc dans les bâtiments où étaient installés les anciens centres des impôts, la conçoivent davantage sur le mode du renoncement :

⁷ En 2012, les Services des Impôts des Particuliers ont accueilli sur l'ensemble du territoire environ 15 millions de personnes.

« On s'est fait absorber, on est moins nombreux... Dès qu'on a un appel qui concerne l'assiette, si on peut répondre, on essaye de répondre. Il y a des collègues dès qu'ils entendent le mot payer ou recouvrement, ils nous passent la communication... Nous on dépend de l'assiette. Le recouvrement ne peut pas se faire sans l'assiette, donc nous, on est obligés de connaître en amont la liquidation de l'impôt. Par contre, eux dès qu'ils ont fait leur job, ils se désintéressent des problèmes de recouvrement, ce n'est pas important pour eux ».

Entretien avec un contrôleur chargé du recouvrement en SIP, 12 avril 2012.

Ce contrôleur du Trésor ayant dû muter dans un service majoritairement composé d'anciens agents du fisc, envisage son intégration à la nouvelle organisation du travail non pas comme une participation volontaire mais comme une absorption contrainte : la réforme est présentée ici comme un marché de dupes incarné par un clivage entre « eux » et « nous » renvoyant aux deux anciennes filières (l'assiette et le recouvrement). Lorsque l'espace de travail est organisé de façon à maintenir une stricte séparation entre agents ayant des prérogatives et des missions différentes, la fusion se traduit par un discours de méfiances réciproques entre les deux collectifs : ceux de l'autre filière (« eux ») sont soupçonnés de travailler moins et de ne pas être soumis aux mêmes injonctions de polyvalence.

L'expérience de la participation est aussi étroitement liée à l'organisation spatiale du travail et aux conditions matérielles dans lesquelles les agents sont amenés à coopérer. L'entente et l'entraide sont d'autant moins importantes lorsque les agents de l'assiette sont séparés de ceux du recouvrement par une cloison, voire un étage :

« On communique mieux quand on est dans le même bureau. C'est ça aussi. Moi j'ai fait les deux, dans un bureau tous ensemble et les agents à part. C'était l'horreur, il n'y a pas pire. L'assiette, c'est un travail d'équipe. Il faut que tout le monde participe aux tâches ».

Entretien avec une contrôlease chargée du recouvrement en SIP, 24 mai 2012.

La participation à un même collectif de travail induit également des effets de sociabilité et de socialisation qui se traduisent par une transformation progressive de l'ethos bureaucratique. Alors que le dispositif participatif de consultation préalable mis en place par l'administration centrale n'a guère permis de rapprocher les agents des deux filières, les conditions concrètes de mise en œuvre des services fusionnés se sont révélées beaucoup plus

décisives pour favoriser les échanges de savoirs et de savoir-faire entre des fonctionnaires qui se côtoient sans toujours se comprendre.

2.2 Du consensus au consentement

L'injonction à la participation prend une forme différente lorsqu'elle s'applique aux cadres intermédiaires, c'est-à-dire à tous ceux qui occupent des postes d'encadrement opérationnel au sein d'unités territoriales (comme les trésoreries et les services des impôts des particuliers). Tandis qu'elle visait à aider les agents subalternes à surmonter les pesanteurs dites « culturelles », la participation à destination des cadres intermédiaires est présentée comme un nouveau mode de « gouvernance », fondé sur le dialogue et l'autonomie. L'enjeu est de garantir le consentement et l'adhésion de ceux qui sont à la jonction entre les objectifs fixés par la hiérarchie et les contraintes que rencontrent les fonctionnaires sur le terrain.

Précisons d'emblée que le positionnement des cadres intermédiaires était assez différent dans les deux anciennes administrations. À la Comptabilité publique, la chaîne hiérarchique était relativement courte : les comptables placés à la tête des trésoreries disposaient d'une grande marge de manœuvre dans la gestion de leur unité et étaient associés à toutes les décisions que prenait le « fondé de pouvoir », chargé de seconder le Trésorier payeur général. En revanche, à la Direction générale des impôts, les structures déconcentrées étant moins nombreuses et plus importantes en taille : les cadres qui en avaient la responsabilité dépendaient donc d'une chaîne hiérarchique plus longue. Dans la nouvelle administration fusionnée, ces deux schémas organisationnels disparaissent au profit d'une structure hiérarchique pluricéphale, beaucoup plus floue pour la plupart des cadres intermédiaires. Là encore, les hauts fonctionnaires de la DGFIP envisagent le rapprochement des deux univers professionnels sous l'angle de la participation : à partir de 2011, est mis en

place un dialogue de gestion unifié qui « s'appuie sur une démarche participative et de responsabilisation »⁸. Il s'agit là d'une étape parmi d'autres d'un processus d'individualisation des carrières consistant à importer les méthodes managériales du privé en les adaptant aux spécificités des relations professionnelles du public. Après avoir été les mots d'ordre pour réformer l'entreprise (Boltanski, Chiapello, 1999, p. 150), les termes d'autonomie, de pluricom pétence et de disponibilité deviennent les critères à l'aune desquels sont évalués les « managers » du public. Organisé au niveau de la direction départementale, ce dialogue de gestion se matérialise par une rencontre entre chaque cadre intermédiaire et plusieurs interlocuteurs (un représentant des ressources humaines, un responsable de la filière -fiscale ou comptable- et un membre de l'état major départemental). Tandis que le contrat de performance consistait en une évaluation à l'aune d'indicateurs statistiques fixés par la hiérarchie, cette nouvelle forme de gouvernement des conduites a vocation à associer les cadres intermédiaires aux réformes, en les faisant participer davantage à la conduite du changement. L'objectif affiché est de remplacer un mode d'échange unilatéral et descendant par une communication organisée sur le mode du dialogue⁹, de façon à faire accepter de nouvelles contraintes tout en entretenant l'illusion qu'elles s'accompagnent d'une plus grande autonomie (Supiot, 2005, p. 170). Comme instance participative, le dialogue de gestion est très comparable à d'autres formes de domination euphémisée où les rapports hiérarchiques sont masqués par une interaction en apparence égalitaire où la convivialité et l'usage du tutoiement sont de mise (Serre, 2009, p. 49) : l'enjeu est de produire du consentement par le biais d'une relation directe entre le cadre intermédiaire et son supérieur hiérarchique. Dans le cas d'une administration soumise à la réduction permanente de ses ressources, il s'agit

⁸ Circulaire du 31 mai 2011 du Directeur général des finances publiques aux directeurs régionaux et départementaux des finances publiques.

⁹ On retrouve cette forme de conduite du changement au sein du secteur public dans d'autres pays, notamment en Suède dans les institutions de santé (Salmela et Fagerström, 2008 p. 1 385).

également de faire accepter aux chefs de poste la nécessité de remplir les mêmes missions avec des moyens en diminution :

« La question qu'on essaye de poser dans le dialogue de gestion, c'est 'qu'est-ce que je peux changer comme méthode de travail, pour effectivement réussir à faire la mission avec la qualité attendue, mais avec moins de moyens ?' Pour ça, il faut réviser les méthodes de travail. Efficacité d'abord, efficience après. Donc le moins de moyens possibles, pour arriver au même résultat. Et sur ce principe, il y a un blocage... Là, la conduite du changement, c'est de faire accepter de ne plus travailler de la même manière ».

Entretien avec une inspectrice principale, responsable du dialogue de gestion, 19 juin 2012.

Officiellement, l'objectif du dialogue de gestion est de remplacer un pilotage fondé sur la règle et les indicateurs par un management participatif qui favorise le consensus, la parole et l'adhésion des agents. Mais dans un contexte de suppression continue d'emplois publics, l'enjeu n'est pas seulement d'associer les chefs de service au changement ; il s'agit surtout de les impliquer dans la transformation active des pratiques professionnelles de leurs subordonnés, de façon à ce qu'ils s'adaptent à la baisse des moyens matériels et humains.

Il reste à se demander comment ces évolutions induites par la diffusion du management participatif sont perçues par les cadres intermédiaires eux-mêmes. Dans la plupart des entretiens, les principes affichés par les dispositifs participatifs sont la source de nombreuses désillusions :

« On a un dialogue de gestion annuel qui est réservé aux responsables de structures et à leurs adjoints. C'est intéressant qu'on nous donne l'occasion de nous exprimer. Le problème, c'est que depuis quelques temps, on a des objectifs qui sont complètement délirants. Si on augmente certains indicateurs, mécaniquement, on en dégrade d'autres. Donc le calcul savant c'est de ne pas trop augmenter le premier pour ne pas dégrader l'autre, puis essayer d'équilibrer les deux. Tout le monde le sait mais on continue à faire de beaux indicateurs avec des noms barbares..... Après, c'est difficile pour nous de porter la contradiction auprès des équipes dirigeantes, car elles sont elles-mêmes soumises à toute une batterie d'indicateurs. C'est en cascade : le directeur général donne des objectifs à l'inter-région, qui donne des objectifs aux départements, qui les retraduisent à ses structures. Ça continue malgré les discours des directeurs qui disent qu'ils sont à notre écoute et que les objectifs vont être allégés... »

Entretien avec le responsable d'un Service des impôts des particuliers, 21 mars 2012

Pour ce cadre intermédiaire arrivé au terme de sa carrière à la tête d'un Service des impôts des particuliers, la diffusion d'un management participatif par le biais du dialogue de gestion n'a pas empêché la reconduction d'une gestion par indicateurs statistiques. Ses propos

montrent à quel point les dispositifs participatifs élaborés par les hauts fonctionnaires de l'administration centrale peuvent se heurter aux habitudes de travail et à l'ethos bureaucratique des responsables des services déconcentrés. Certaines primes et promotions étant conditionnées à la réalisation d'objectifs chiffrés, les directeurs départementaux continuent à se sentir évalués sur leur capacité à atteindre ces objectifs et s'emploient donc à les transmettre aux cadres intermédiaires qui les répercutent ensuite à leurs agents. Dans un contexte de réduction des moyens, cette conjonction entre impératif participatif et rappel à l'ordre hiérarchique donne aux cadres intermédiaires le sentiment d'être pris dans une situation d'injonctions contradictoires (*double bind*) : le dialogue de gestion est à la fois une instance participative où ils peuvent faire état de leurs difficultés quotidiennes et un mode d'évaluation normé par des objectifs sur lesquels ils n'ont aucune prise. Censé être un lieu d'échanges destiné à mettre en lumière les difficultés rencontrées par les services, il apparaît comme un dialogue contraint où les constats d'insuffisance peuvent à tout moment se retourner contre celui qui les énonce. Les réactions aux dispositifs élaborés en partenariat avec les syndicats pour améliorer les conditions de travail sont révélatrices de cet état d'esprit. Présenté comme une déclinaison de la « démarche participative »¹⁰, le tableau de bord de veille sociale (TBVS) comporte des indicateurs liés au fonctionnement du service (temps de travail, mobilité), à la santé et à la sécurité des agents (accidents du travail, maladies professionnelles) et se présente comme un support d'échanges et de dialogue entre les personnels. La première année, la plupart des cadres intermédiaires ont rempli ces indicateurs qu'ils ont ensuite transmis au service des ressources humaines. Mais très vite, ils ont renoncé à les actualiser, conscients du risque d'objectiver par ce biais d'éventuels dysfonctionnements qui leur seraient ensuite imputables :

¹⁰ Note du service des Ressources humaines de la Direction générale des finances publiques du 12 avril 2010, à l'intention des directeurs régionaux et départementaux.

« On nous a mis des tas de tableaux de veille sociale, des espaces de dialogue... On a mis une certaine pression sur les responsables d'unité pour détecter les personnes en difficulté. Je pense que s'il arrivait quelque chose, le chef de service ou le chef de poste serait mis en cause tout de suite, ça, c'est clair. Sur un plan administratif, j'entends. Ils considèrent que c'est à nous par notre management de limiter au maximum les risques, d'intervenir le plus en amont possible. Moi, je me sens fusible dans beaucoup de domaines, en tant que responsable d'unité ».

Entretien avec un chef de poste d'une trésorerie en zone rurale, 13 avril 2012

La dimension participative insufflée pour améliorer les conditions de travail se heurte ici aux rapports de confiance entre les cadres intermédiaires et leur hiérarchie. Pour ce chef de poste d'une trésorerie éloignée géographiquement de la direction départementale, l'enregistrement de la détérioration des conditions de vie au travail est perçu non pas comme un moyen d'améliorer le quotidien de son service mais comme le risque d'être tenu pour responsable des effets de cette dégradation. Le terme de « fusible » est une claire illustration de ce sentiment de fragilisation. Convaincus de ne plus avoir d'interlocuteur hiérarchique direct à qui exposer leurs difficultés quotidiennes, les cadres intermédiaires considèrent avec un œil circonspect ces dispositifs participatifs censés les aider à mieux comprendre les difficultés de leurs équipes :

« Avec le nouveau tableau de bord, ils se mettent à compter le nombre d'arrêts maladies, le nombre de gens qui ne prennent pas leurs congés... Pour moi c'est du flicage des chefs de poste. Avec la réduction des effectifs, la complication des applications, les gens ne se sentent souvent pas bien au travail et c'est un moyen d'en imputer la faute aux responsables des services. Ce sont des indicateurs qui sont là pour rendre visibles des problèmes sans apporter aucune solution ».

Entretien avec le responsable d'un Service des impôts aux entreprises, 4 juin 2012.

La montée en puissance des procédures de contrôle interne apparaît ici entrer en contradiction avec les principes du management participatif. Alors que les organisations syndicales ont été étroitement associées à la construction de ce tableau de bord destiné à améliorer les conditions de vie au travail, son application dans un contexte de défiance entre les chefs d'unité et leur hiérarchie a annihilé toute dimension participative. Convaincus que l'autorité hiérarchique est de plus en plus coupée des réalités du terrain et suspicieuse à leur encontre, les cadres intermédiaires se pensent en position d'encadrants encadrés et se

détournent des instances de dialogue qui leur étaient pourtant destinées. L'impératif participatif se trouve ainsi contrarié par des évolutions objectives (l'augmentation de la charge de travail, la montée du contrôle interne et l'éloignement de la hiérarchie) et par des évolutions plus informelles comme la détérioration des formes de reconnaissance et la dégradation des rétributions symboliques. Cette déstabilisation des cadres comme « salariat de confiance » (Bouffartigue, 2001), constatée dans le monde de l'entreprise au tournant des années 1990, semble avoir gagné le secteur public, sans que la diffusion du management participatif ait pu l'atténuer.

Ainsi, la démarche participative censée mieux associer les agents à la nouvelle administration, n'a pas produit l'adhésion escomptée. L'allongement des chaînes hiérarchiques induit par la fusion et la crise de reconnaissance des cadres intermédiaires ne se sentant plus écoutés ni compris par leur hiérarchie, ont contribué à accroître le sentiment de défiance et à entacher de suspicion toute nouvelle initiative participative.

2. 3 La participation à l'aune des trajectoires des agents

Si l'injonction à la participation prend des formes différentes selon qu'elle s'adresse aux agents d'exécution ou aux cadres intermédiaires, cela ne signifie pas pour autant que l'appréciation portée sur les dispositifs participatifs se déduise mécaniquement de la position hiérarchique. Contrairement à un sens commun bureaucratique largement répandu, l'adhésion au management participatif ne se limite pas non plus à un clivage générationnel, entre d'un côté des jeunes qui seraient spontanément favorables à l'idée d'être associés au changement, et de l'autre côté des plus anciens qui y seraient mécaniquement hostiles. La perception de la participation dépend en grande partie de la place dans l'organisation du travail et surtout de la

trajectoire accomplie au sein de l'institution et des formes de mobilité antérieure (Avril *et al.* 2010, p. 121-122).

Comme on l'a vu précédemment, l'instauration de dispositifs participatifs à la Direction générale des finances publiques est étroitement liée à la mise en œuvre de réformes de structure susceptibles de susciter de fortes résistances internes. Pour autant, l'incitation à participer n'est jamais présentée par la hiérarchie comme un moyen d'assurer la « paix sociale », mais plutôt comme une façon de surmonter les routines bureaucratiques spécifiques à chaque filière. Dès lors, l'adhésion à la participation doit être analysée en référence à la succession des postes occupés par l'agent au cours du temps car ces expériences accumulées constituent un puissant révélateur du rapport que celui-ci entretient à sa mission et à l'institution à laquelle il appartient. Dans une administration comme celle des Finances publiques qui a toujours eu pour particularité d'offrir d'importantes possibilités de promotion interne (Spire, 2012), les agents qui ont gravi les échelons de cette façon sont plus enclins que d'autres à percevoir positivement les initiatives participatives. L'exemple de la trajectoire de ce policier devenu agent du Trésor public puis promu contrôleur par liste d'aptitude, est à cet égard éclairant :

« Dans le service, on fait des roulements entre les différents postes... Moi je trouve ça bien que tout le monde participe... Je pense qu'il faut des formations communes, pour qu'on puisse répondre à toutes les questions. Bientôt, on ne fera plus la différence et on sera tous des finances publiques ».

Entretien avec un contrôleur affecté en Trésorerie, 27 mars 2012.

Pour ce contrôleur qui n'avait qu'un faible bagage scolaire en entrant au Trésor public en 1986 et qui a gravi les échelons par promotion interne, l'administration des finances publiques demeure l'institution qui lui a permis de progresser, ce qui le conduit à s'identifier pleinement à ses objectifs et à ses principes. Considérant son métier comme source d'apprentissages, il a plutôt tendance à mettre en avant les aspects positifs des dispositifs

participatifs qu'il associe aux campagnes de formation. Sa promotion sur liste d'aptitude favorise un sentiment d'adhésion qui se manifeste dans son discours par l'utilisation d'un « on » collectif qui englobe l'ensemble des agents des finances publiques. Sa trajectoire le conduit à s'identifier à l'administration qui lui a permis de s'épanouir professionnellement, en s'appropriant les objectifs et les principes avancés par la hiérarchie.

À l'inverse, les réactions d'hostilité à l'égard des dispositifs participatifs émanent le plus souvent d'agents qui ont conservé les mêmes prérogatives et les mêmes missions dans des services où les suppressions de postes se sont succédées. Dès lors, le thème de la participation est souvent perçu comme un subterfuge pour contraindre à la mobilité dans la perspective de détruire des emplois. Ce discours critique est loin d'être l'apanage des agents subalternes. Ainsi, cette inspectrice principale à la veille de la retraite se montre très dubitative à l'égard de la nouvelle entité promue au nom de la participation :

« On a quand même fusionné deux mondes différents dans le mode de travail, dans le mode d'appréhension des choses, en faisant croire à tout le monde qu'on allait tous participer à parts égales alors que ça pose énormément de problèmes.... Mon souci, ça a toujours été de ne pas me laisser enfermer dans la position d'adjointe et qu'on me considère comme une responsable à part entière... Mais on m'a barrée à un moment donné. Quand j'ai essayé de décrocher la promotion d'inspecteur départemental, on m'a barrée pour être chef de service... Quand on voit passer certaines personnes pas du même sexe, on se dit 'Pourquoi lui pourquoi pas moi ?' ... Je ne sais pas si ça se passe comme ça dans d'autres administrations, je pense que oui hein. D'ailleurs, quand on voit la pyramide au niveau des grades, c'est vrai que plus on monte et moins il y a de femmes hein.

Entretien avec une inspectrice principale, 15 mars 2012.

L'idée que la fusion ait pu garantir une participation « à parts égales » des agents des deux anciennes filières est fortement remise en cause par cette inspectrice qui, arrivée en fin de carrière, considère ne pas être reconnue à sa juste valeur. Son regard critique est étroitement lié à la contestation de règles implicites de promotion suspectées d'être défavorables aux femmes. Au ministère des Finances et plus généralement dans l'administration (Bereni *et al.* 2011), les femmes cadres ont de fait toujours eu plus de difficultés que leurs homologues masculins à accéder – à diplôme égal – aux postes de

direction¹¹. Ayant la conviction de n'avoir pas été promue à hauteur de ses compétences, cette inspectrice principale se perçoit comme totalement extérieure aux réformes en cours. Cette défiance tient en partie à sa conviction d'une carrière ralentie par son statut de femme dans une institution qui offre pourtant nombre de promotions internes.

Rapport au travail et rapport à la participation sont étroitement liés à la succession des postes occupés et à l'appréciation portée sur la trajectoire accomplie. La participation dépend à la fois de la trajectoire passée, de la position actuelle et des anticipations quant aux effets qu'elle peut produire dans l'avenir, en référence aux trajectoires alternatives abandonnées (Bourdieu, 1974, p. 14). Ainsi, les implications des dispositifs participatifs sur l'organisation du travail et les représentations qu'en ont les agents ne sauraient être étudiés isolément : ils doivent être replacés dans l'ensemble des relations hiérarchiques et dans l'espace des trajectoires accomplies et anticipées.

Conclusion

La réflexion sur la généralisation des dispositifs participatifs au sein de l'administration soulève la question des conditions dans lesquelles les agents peuvent consentir à des réformes de grande ampleur. L'une des particularités de la méthode participative est de développer des formes de dialogue en marge des instances habituelles de négociation, tout en maintenant une coopération étroite avec les syndicats. Dans son rapport dressant le bilan de la fusion à la DGFIP, la Cour des comptes vante les mérites d'une « approche prudente et concertée » ayant permis de limiter les conflits (Cour des comptes,

¹¹ Le passage d'inspecteur à inspecteur principal est déjà très discriminant (seulement 30 % de femmes) et le passage à Administrateur des finances publiques l'est plus encore (13% de femmes).

2011, p. 13). Cette manière de conduire le changement en s'appuyant sur la consultation des personnels et leur participation active à la réforme, tend à se diffuser notamment dans la Fonction publique territoriale. L'enjeu est de préserver le consentement des agents confrontés à des réorganisations du travail qui s'accompagnent d'une détérioration des ressources et des moyens mis à leur disposition pour assurer leurs missions. Toute l'ambivalence des dispositifs participatifs appliqués à la Fonction publique tient dans cette contradiction : d'un côté, les hauts fonctionnaires de l'administration centrale affichent leur volonté d'associer tous les agents aux réformes en cours en leur garantissant qu'ils y trouveront tous leur place ; de l'autre, ces restructurations s'accompagnent d'une diminution des moyens et d'un accroissement des contraintes qui pèsent sur les cadres intermédiaires et leurs subordonnés chargés de mettre en œuvre les missions de service public. Il en découle une plus grande défiance entre les services déconcentrés et l'échelon central dont les relations s'apparentent désormais à un rapport de consentement contraint. Dès lors, l'analyse de la participation ne saurait se limiter aux dispositifs étiquetés comme tels par l'administration : elle doit être pensée en relation avec l'évolution des nouvelles normes de travail qui pèsent sur les agents et les rapports de domination qui perdurent entre les différents échelons. L'attention portée aux expériences incorporées et à la succession des positions occupées met en lumière un autre aspect que celui habituellement véhiculé par les discours convenus sur la résistance des fonctionnaires au changement ou la permanence des cultures administratives. La participation des agents aux réformes ne découle pas de tel ou tel dispositif managérial : elle dépend davantage de la reconnaissance qu'ils reçoivent de leur hiérarchie et des possibilités qui leur sont laissées de se projeter dans l'avenir.

Bibliographie

Andolfatto, D., Labbé, D., 2012. *Sociologie des syndicats*. La Découverte, Paris.

Avril, C., Cartier M., Serre D. 2010. Enquêter sur le travail: concepts, méthodes, récits. La Découverte.

Beckhard, R., 1969. *Organization development: Strategies and models*. Reading MA, Addison-Wesley.

Bereni, L., Marry C., Pochic S., Revillard A., 2011. Le plafond de verre dans les ministères: regards croisés de la sociologie du travail et de la science politique. *Politiques et management public*, 28 (2).

Bevort, A., 2013. De Taylor au néo-management: quelle participation des salariés ? *Participations*, (1), 33-51.

Bezès, P., 2005. Le modèle de 'l'État stratège' : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française. *Sociologie du travail*, 47, (4), pp. 431-450.

Bezès, P., 2009. *Réinventer l'État. Les réformes de la bureaucratie française (1962-2008)*, PUF, Paris.

Boltanski, L., Chiapello E., 1999. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard.

Borzeix, A., Linhart D., 1988. La participation : un clair obscur, *Sociologie du travail*, 88 (1), pp. 37-54.

Bouffartigue, P., 2001. Les métamorphoses d'un salariat de confiance: les cadres dans le tournant des années quatre-vingt-dix. *Travail et emploi*, (86), 107-125.

Bourdieu, P., 1974. Avenir de classe et causalité du probable. *Revue française de sociologie*, XV, pp. 3-42.

Bourdieu, P., 2000. *Les structures sociales de l'économie*. Seuil, Paris.

Chaty, L., 1997. *L'administration face au management: projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française*, L'Harmattan, Paris.

Chevallier, J., 1983. L'administration face au public, in CURAPP, *Communication Administration-administrés*, PUF, Paris, pp. 13-60.

Clot, Y., 2008. *Travail et pouvoir d'agir*, PUF, Paris.

Coch, L., French J., 1948. Overcoming resistance to change. *Human Relations*, 1, (4).

Cour des comptes, 2011. *La fusion de la Direction générale des impôts et de la Direction générale des finances publiques : un premier bilan*.

Delalande, N., Spire A., 2010. *Histoire sociale de l'impôt*. La Découverte, Paris.

Dujarier M.-A., 2006. *L'idéal au travail*, Paris, PUF.

Fortino, S., 2013. Quand les logiques du privé investissent le secteur public: déstabilisation des collectifs et reflux de la participation, *Participations*, 1, pp. 53-76.

Goffman, E., 1987. *Façons de parler*, Éditions de Minuit, Paris.

Gervais, J., 2012. Les sommets très privés de l'État. *Actes de la recherche en sciences sociales*, (4), pp. 4-21.

Jeannot, G., 2008. Réforme de la fonction publique et réorganisation de l'État. *Esprit*, (12), pp. 94-109.

Join-Lambert, O., 2005. Au nom de l'utilisateur : les transformations du travail des receveurs des Postes entre 1965 et 1974, *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 52 (4), pp. 183-204.

Linhart, D. (Ed.), 2006. *Les différents visages de la modernisation du service public*. Enquête sociologique sur les valeurs des agents, La documentation française, Paris.

Lochard, Y., 2012. L'invention d'espaces de dialogue sur les conditions de travail dans l'administration. *Revue de l'Ires*, 74 (3), pp. 177-206.

Meyers, M. K., Vorsanger S., 2004. Street-Level Bureaucrats and implementation of Public Policy. In Peters, B. G., Pierre J. (Eds.), *Handbook of Public Administration*. Sage, London, pp. 245-256.

Pernot, J.-M., 2002. Le ministère des Finances et la mission 2003. Regards sur une réforme manquée. *Revue de l'IRES*, 39 (2), pp. 115-155.

Pernot, J.-M., Grimault S., P., Hughetto P., 2005. Travailler dans le changement, travailler au changement, *La revue de l'IRES*, 48 (2), pp. 127-195.

Peters, G., 2011. Bureaucracy and the State. In Immerfall, S., Therborn, G. (Eds.), *Handbook of European Societies*, Springer, New-York, pp. 39-57.

Saglio J. 2001. Les relations professionnelles entre négociation et consultation. In: Pouchet A. (Ed.), *Sociologie du travail : 40 ans après*, Elsevier, Paris.

Salmela, S., Fagerström L., 2008. When Two Health Care Organizations are Merged into One-Staff Attitudes in a Change Process, *International Journal of Public Administration*, 31:10-11, pp. 1380-1402.

Serre, D., 2009. Une écriture sous surveillance: les assistantes sociales et la rédaction du signalement d'enfant en danger, *Langage et société*, (4), pp. 39-56.

Spire, A., 2012. *Faibles et puissants face à l'impôt*. Raisons d'agir éditions.

Supiot, A., 2005. *Homo juridicus : essai sur la fonction anthropologique du droit*, Seuil, Paris.

Tallard, M., Vincent C., 2009, L'action syndicale au défi de la gestion locale des personnels. Tensions à l'administration fiscale. *Sociologies pratiques*, 2, pp. 55-68.

Thomas, R., Davies A., 2005, Theorizing the micro-politics of resistance: New public management and managerial identities in the UK public services. *Organization studies* 26 (5), pp. 683-706.

Vigour, C., 2006. Justice: l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques. *Droit et société*, (2), pp. 425-455.