

**LES INNOVATEURS.
CONTRIBUTION À L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE
DE MODERNISATION DES SERVICES PUBLICS**

PAR

Frank BACHELET

Depuis quelques années les gouvernements successifs se sont engagés dans une politique volontariste et finalisée de modernisation de la fonction publique. La circulaire du 23 février 1989 en témoigne, on y lit que le *“renouveau du service public sera l'un des enjeux de la fin (de la décennie) et du début de la suivante”*. On énonce des objectifs clairs : rénover les relations de travail dans les administrations publiques, développer les responsabilités, évaluer les politiques menées et améliorer l'accueil des usagers ¹.

Cette politique présente cependant quelques paradoxes. Les moyens financiers mis à la disposition des administrations sont modestes : des directeurs de services nous ont confié qu'ils ont dû renoncer à certains projets à défaut d'accompagnement budgétaire ². D'ailleurs la politique de modernisation se veut essentiellement incitative. On cherche à susciter un vaste mouvement d'innovation dans les administrations en sensibilisant les fonctionnaires au renouvellement de leurs pratiques. La circulaire du 23/02/89 l'indique clairement : *“les agents de la fonction publique doivent être les acteurs à part entière des évolutions à mettre en œuvre”*. Ainsi, il s'agit d'une politique dont la réussite ou l'échec dépend étroitement de l'attitude des agents à qui elle est destinée,

1. Circulaire du 23/02/1989

2. Les budgets destinés au financement des opérations de modernisation s'élevaient pour l'ensemble des ministères à 47 millions en 1989. Bargas (Didier), “Principales initiatives récentes de la direction générale de l'administration et de la fonction publique dans le domaine de la gestion des ressources humaines”, *P.M.P.*, n°3, Vol. 7, 1989, p.157.

qui sont en même temps ceux qui la mettent en œuvre. C'est donc la question des limites du volontarisme politique qui se trouve posée. Les processus concrets de la mise en œuvre de la modernisation des services publics traduisent très bien ce paradoxe. La volonté et les objectifs gouvernementaux sont relayés (inégalement) par les ministères et leurs différentes directions qui, en retour, recherchent plus à convaincre leurs services et à favoriser les initiatives en leur sein qu'à leur imposer autoritairement une rénovation de leurs pratiques de fonctionnement³.

Puisque la politique de modernisation repose essentiellement sur l'adhésion des services extérieurs et des différents échelons administratifs aux orientations définies nationalement, on a administré en 1991 un questionnaire auprès de 453 responsables de services déconcentrés (directions départementales ou régionales), d'hôpitaux, de services publics industriels et commerciaux mais aussi de collectivités territoriales. Les questions portaient sur les innovations entreprises au sein des services en matière de gestion du personnel, sur les techniques d'évaluation des agents ainsi que sur les éventuels projets de modernisation. Le faible taux de retour (21 % soit 96 questionnaires) pour une enquête adressée à des responsables administratifs et concernant leur activité professionnelle indique un intérêt limité pour la question de la rénovation des services publics⁴. La démarche de ceux qui nous ont répondu est plus ambivalente. Certains font part de leur refus, de leur inquiétude face à un mouvement qu'ils rejettent ou qu'ils tentent d'infléchir mais d'autres y sont extrêmement favorables. Les répondants partagent cependant une caractéristique commune: ils sont concernés par la rénovation des services publics. Deux modèles se dessinent, les uns reçoivent des sollicitations qu'ils acceptent ou entravent alors que les autres sont intéressés par l'entreprise mais sont confrontés à des réticences qui les en empêchent⁵.

Ainsi, la question de l'effectivité de la politique de modernisation sera appréhendée au niveau des démembrements administratifs disposant d'une autonomie suffisante et de compétences propres (établissements publics, administrations déconcentrées régionales et/ou départementales, collectivités décentralisées) qui constituent l'espace de rencontre entre les volontés ministérielles ou les intentions politiques des élus locaux et les stratégies (diversifiées) de la hiérarchie administrative intermédiaire.

Cependant, le problème de l'unité pertinente de l'analyse n'est pas complètement résolu puisque les réponses que nous avons reçues peuvent faire l'objet

3. Il est vrai qu'il y aurait quelques contradictions pour une direction ministérielle à vouloir, par exemple, imposer le modèle managérial de manière hiérarchique et unilatérale.

4. A titre de comparaison, un questionnaire administré par François Rangeon en 1987 auprès d'une même population de responsables administratifs et portant sur la communication des informations administratives aux usagers a reçu 47% de réponses. Rangeon (François), "L'accès à l'information administrative", in *Information et transparence administratives*, PUF, CURAPP, 1988, pp.84-85.

5. On pense notamment à certains secrétaires généraux de communes moyennes qui paraissent avoir quelques difficultés avec les élus. Sur ce point voir Gonzalez (Joseph), "En finir avec la notation des fonctionnaires", *Regards sur l'actualité*, n°154, sept./oct. 89, pp.23-33.

de deux types d'agrégation : l'un par services, l'autre en fonction des caractéristiques personnelles des répondants.

La première approche engendre des résultats décevants. Elle isole des lieux d'innovation et conduit à leur accorder des brevets de novation sur le mode substantialiste ou généralise excessivement le propos en oubliant que les services ayant une même activité sont inégalement atteints par la rénovation⁶. De plus les réponses au questionnaire n'enregistrent pas "la parole des institutions" mais celle de leur porte-parole. Les répondants qui ont autorité à parler au nom de l'institution nous informent autant sur les actions en cours dans leur service que sur les relations subjectives qu'ils entretiennent avec ces actions et les comportements que cette subjectivité induit. On notera ainsi que le décalage entre les procédures formelles instituées et la pratique est parfois important. Ce n'est donc pas la nature du service et de ses activités qui détermine l'engagement dans la modernisation mais le comportement de ses agents, la manière dont ils précèdent, accompagnent ou infléchissent les sollicitations dont ils font l'objet. L'étude de la diffusion de l'innovation passe alors impérativement par une sociologie des innovateurs, de leurs caractéristiques sociales et de la particularité des systèmes sociaux dans lesquels ils évoluent⁷.

Ce lien innovation/innovateurs est au centre de notre dispositif d'enquête. Les réponses spontanées des représentants de la hiérarchie administrative⁸ indiquent qu'ils ont une opinion à exprimer sur la modernisation des services publics et qu'ils ont le sentiment d'avoir un rôle à jouer dans cette entreprise. Il est d'ailleurs probable que tous ont eu la possibilité au cours de leur carrière de s'engager dans un processus d'innovation⁹. Pourtant tous ne l'ont pas fait ; il faut alors déterminer les raisons qui poussent un dirigeant administratif à

6. Le cas du ministère de l'Équipement est éclairant : sur les 33 questionnaires envoyés aux administrations de l'équipement, 5 seulement nous sont revenus (15%). Pourtant présenté comme la figure de proue de la modernisation de l'administration française, il doit une partie de cette réputation à la qualité de son service de communication, à l'engagement résolu de certains de ses fonctionnaires dans la diffusion du modèle managérial (on pense notamment à Serge Vallemont) et probablement à l'accueil qu'il réserve aux chercheurs. Les témoignages sur les expériences réalisées en son sein conduisent souvent à confondre les intentions et les réalisations observables, ou par l'addition de monographies, à persuader du développement généralisé de l'innovation. Sur ces points Vallemont (Serge), *Moderniser l'administration*, Nathan, 1991, 221 p., "Le projet de progrès et de modernisation de l'administration de l'équipement", *P.M.P.*, n°3, Vol.7, sept. 89, pp. 167-177; Barouch (Gilles), Chavas (Hervé), "Le rôle et la place de la ressource humaine dans la modernisation de la fonction publique française: un éclairage à partir de quatre monographies", *P.M.P.*, n°2, Vol.8, juin 90, pp.133-155.

7. Sur ces points Hooek (Jochen), Lepetit (Bernard), "Histoire et propagation du nouveau", in *La ville et l'innovation en Europe 14^e-19^e siècle*, éd. de EHESS, Paris, 1987, pp.8-11.

8. Notre échantillon est composé de 2% d'élus locaux, de 32,5% de directeurs du personnel ou de responsables des ressources humaines (que l'on retrouve dans les services les plus importants), de 26% de directeurs adjoints ou de chargés de mission spécialisés dans la gestion du personnel et de 39,5% de directeurs ou de secrétaires généraux.

9. Quand un processus d'innovation a été effectivement engagé, il l'a été totalement ou partiellement par le répondant : 83% d'entre eux occupaient déjà leurs fonctions dès le début de l'entreprise, les autres ont poursuivi un mouvement engagé par leur prédécesseur.

entreprendre, subir ou freiner le processus de rénovation des services publics en examinant successivement les particularités sociales et les valeurs qui sous-tendent ces comportements (I) ainsi que leurs effets dans le succès ou l'échec de la politique publique mise en œuvre (II).

I. – INNOVATIONS ET INNOVATEURS

L'adhésion des dirigeants administratifs à la politique de modernisation de la fonction publique n'est pas aléatoire. Les innovateurs présentent des caractéristiques personnelles et des profils de carrière qui en font un groupe homogène les distinguant nettement de leurs pairs, moins enclins à rénover leurs pratiques (A). Cette constatation fait prendre une autre dimension au débat. La modernisation apparaît désormais comme un terrain sur lequel se greffent d'autres enjeux, sociaux et professionnels (B).

A) *Les innovateurs.*

L'échantillon spontané (et restreint) sur lequel repose l'enquête n'est pas, faut-il le rappeler, représentatif de la population des cadres de la fonction publique¹⁰. Il a tout au plus atteint des responsables hiérarchiques mobilisés en faveur ou contre la politique de renouveau des services publics. Des indicateurs nous permettent cependant d'affirmer qu'un tel dispositif d'enquête favorise l'expression de ceux qui sont favorables aux réformes. En quelque sorte l'adhé-

10. Si l'on compare à l'aide de deux variables lourdes (l'âge, le diplôme) l'échantillon recueilli avec les données concernant les cadres de la fonction publique (INSEE 1982), on note quelques différences. Pour les classes d'âges 45/54 et 55/64 ans l'écart est réduit et n'atteint pas plus de 2%, par contre cet écart est plus important pour les jeunes fonctionnaires. La classe d'âge 25/34 est sous-représentée dans notre échantillon (-16,2%) alors que le groupe des 35/44 est surreprésenté (+12,6%). Ces différences tiennent au fait que nous nous sommes adressés à des cadres exerçant des responsabilités hiérarchiques : la probabilité d'accès à ces postes s'accroît avec l'ancienneté dans la carrière et donc indirectement avec l'âge. En ce qui concerne les diplômés les écarts sont plus significatifs. La population de notre enquête est plus diplômée, le pourcentage de titulaires de diplômes supérieurs au BAC atteint 75% contre 55% pour l'ensemble des cadres de la fonction publique. Plusieurs explications s'imposent. Nous nous adressons à des cadres supérieurs de la fonction publique (supposés plus diplômés) et non à la population globale des cadres. Le thème de l'enquête entretient cet écart puisqu'on soulignera que la modernisation est soutenue par les agents les plus diplômés. Enfin, le questionnaire parce qu'il produit artificiellement une situation scolaire à travers le jeu des questions/réponses favorise l'exclusion des moins diplômés même lorsque l'on enquête auprès d'une population rompue à la communication écrite. On remarquera que ceux-ci sont stigmatisés par la technique même lorsqu'ils répondent. Un "Chef de Corps" d'un bureau du service national dont le seul diplôme est un "D.M.S." éprouve ainsi beaucoup de difficultés à comprendre les questions. Expliquant dans la première partie de l'enquête qu'il a participé à l'informatisation de son service, il poursuit sur le même registre dans la deuxième partie portant sur les techniques d'évaluation du personnel ce qui rend ses réponses inexploitable. A la question sur les avantages présentés par la notation il répond "gains des temps", à propos des inconvénients il poursuit "matériel peu performant" et conclut sur les améliorations souhaitables par "achat de matériel performant".

sion à l'enquête (le fait d'y répondre) est pour partie liée à l'adhésion au thème de l'enquête. On peut le vérifier grâce à l'introduction de deux questions ("Accepteriez-vous de recevoir un membre de notre équipe de recherche?" "Souhaitez-vous recevoir les résultats de notre enquête?") qui prolongent, au-delà de la simple réponse, la relation enquêteur/enquêté.

Les répondants sont d'autant plus intéressés par l'enquête (ils acceptent de nous recevoir) qu'ils ont entrepris des actions de modernisation. Ils acceptent plus souvent d'entrer dans le jeu qu'on leur impose (nous recevoir, recevoir les résultats de l'enquête) quand ils sont jeunes, plus diplômés, quand leur date de prise de fonction est récente. Il s'agit de critères distinctifs du degré d'adhésion à notre enquête qui sont aussi, on le verra, des facteurs lourds permettant d'isoler les agents qui investissent le plus en faveur de la politique de modernisation des services publics. Si la propension à répondre au questionnaire obéit aux mêmes lois que celles qui déterminent l'engagement plus intense dans la situation d'enquête, les innovateurs, probablement peu nombreux dans la Fonction Publique, sont surreprésentés dans notre échantillon. On explique ainsi le décalage entre le faible taux de retour du questionnaire (21%) et le taux important de répondants qui déclarent avoir entrepris des innovations dans leur service (72%). Ce biais de l'échantillon, loin de constituer un obstacle, va nous permettre d'isoler plus précisément le profil des innovateurs.

1) *Les actions entreprises.*

Les actions de modernisation entreprises dans les services sont un premier critère de leur engagement en faveur de la politique de renouveau des services publics. Il permet de souligner la forte motivation des plus jeunes et de ceux qui occupent depuis une date récente leurs fonctions. En effet, le pourcentage d'actions entreprises décroît avec l'âge (71% des moins de 34 ans ont innové, contre 56% des plus de 54 ans) et avec l'ancienneté (78% de ceux en poste depuis moins d'un an ont entrepris des innovations contre 66% pour les fonctionnaires en poste depuis plus de 4 ans). Mais ce critère demeure grossier puisqu'il ne prend pas en compte le contenu de l'innovation qui n'est pas toujours de nature à bouleverser les rapports sociaux à l'intérieur des administrations (19% des changements déclarés sont relatifs à l'informatisation des services). De plus, on soulignera ultérieurement que l'une des stratégies de résistance à l'innovation consiste à mettre en œuvre formellement le changement sans pour autant lui assurer un suivi et un encadrement qui le rendent effectif.

2) *L'intensité de l'innovation.*

Par contre, si l'on appréhende l'intensité de l'innovation, on rend plus précisément compte de la diversité des pratiques de chaque service et l'on peut graduer l'investissement de leurs cadres dans la politique de modernisation. Il s'agit de distinguer les services où rien n'a été entrepris, ceux où les dirigeants font part de projets en cours, ceux où des innovations ont été entreprises et enfin ceux où des actions ont été mises en œuvre et des projets sont en préparation.

Muni de cette grille de lecture plus précise, on confirme la propension des plus jeunes et de ceux qui sont arrivés le plus récemment en fonction à innover.

Le pourcentage des dirigeants n'ayant rien entrepris croît régulièrement avec l'âge, la relation est inverse si l'on s'intéresse aux plus innovateurs (actions et projets). Si l'on s'arrête sur les classes d'âge extrêmes (25/34 ans et plus de 55 ans) en graduant les statistiques selon l'intensité croissante de l'innovation, on obtient les résultats suivants: 6,5%, 20%, 40%, 33,5% pour les plus jeunes et 21,5%, 14%, 43%, 21,5% pour les plus de 55 ans. La même construction établie cette fois par rapport à l'ancienneté montre que la corrélation évolue dans le même sens. Ce résultat mérite d'être souligné, l'innovation est engagée très vite après la prise de fonction des dirigeants administratifs. Aucun des 21 fonctionnaires installés depuis moins d'un an n'est resté passif; au contraire, ils se sont engagés très rapidement dans une intense campagne de rénovation (tableau 1).

Tableau 1: ancienneté dans la fonction et engagement des dirigeants administratifs dans l'innovation.

Ancienneté	Intensité de l'innovation				TOTAL et projet(s)
	rien	projet(s)	action(s)	action(s)	
Moins 1 an (n=21)	0%	19%	62%	19%	100
1 à 3 ans (n=23)	13%	13%	52%	22%	100
Plus de 3 ans (n=42)	15%	17%	53%	16%	100

A l'opposé, on notera que les plus anciens dirigeants partagent un comportement plus routinier puisqu'ils s'engagent moins fréquemment dans les voies de l'innovation.

Enfin, l'intensité de l'adhésion en faveur de la modernisation varie avec le diplôme du répondant. La proportion des agents qui n'ont rien entrepris dans leur service est plus importante chez les moins diplômés (BAC ou moins) que chez les titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou d'une grande école (17,7% contre 10,87%). La relation s'inverse avec la mesure de l'intensité maximum de l'innovation (actions et projets): aucun des moins diplômés ne s'y est engagé, contre 23% des plus diplômés.

3) Origine et date de mise en œuvre des innovations.

Si l'on s'intéresse uniquement aux innovateurs, on peut parmi eux distinguer des degrés de mobilisation différents, les uns anticipant les sollicitations dont ils feront l'objet, les autres se contentant de les accompagner.

Un premier critère mesure ces différentes réactions: la date de mise en œuvre des premières innovations. Il redouble les polarisations de notre échan-

tillon. En effet, les répondants les moins diplômés (qui sont tendanciellement les moins innovateurs) sont aussi ceux qui ont entrepris le plus tardivement la modernisation de leur service. Aucun des titulaires d'un diplôme inférieur au BAC n'a, par exemple, réalisé une innovation avant le début de 1989 (soit avant la publication de la circulaire du 23/02/1989). Par contre, parmi ceux qui se sont engagés le plus précocement dans la modernisation (avant 1989), on retrouve 46% de titulaires de diplômes de 3^{ème} cycle ou de grande école alors que cette population ne représente que 34% de notre échantillon spontané.

Cette résistance des plus démunis de ressources scolaires se vérifie encore quand on peut isoler l'origine des projets dont ils font état. Les futures innovations ont toujours pour origine une initiative des services ministériels ou de l'autorité hiérarchique dans les administrations dirigées par des titulaires de diplômes inférieurs ou égaux au BAC. Ils accompagnent l'innovation en servant de relais aux sollicitations de leur tutelle. A l'opposé, les plus diplômés s'attribuent plus fréquemment la paternité des projets. Dans les 2/3 des cas, ils ont été élaborés au niveau du service ce qui souligne leur propension importante à précéder les initiatives centrales ¹¹.

Cette localisation de l'origine des projets met aussi en évidence un résultat qui apparaissait de manière plus diffuse précédemment: la mobilisation des hiérarchies intermédiaires en faveur de la modernisation. Il s'agit des directeurs du personnel ou des ressources humaines, des directeurs adjoints et aussi de l'ensemble des individus occupant des emplois difficilement cernables, caractérisés par le flou entre le titre et les fonctions occupées ¹². Ces cadres à qui l'on confie fréquemment une mission de réflexion et de réalisation de la rénovation (et donc le soin de répondre à notre questionnaire) constituent les fers de lance de l'innovation. Les services auxquels ils appartiennent ont un peu plus de réalisations à leur actif que les autres (+5 points). Mais le rôle de ces agents réside dans leur capacité à anticiper (ou à créer) la demande de modernisation. Ce sont les groupes professionnels qui se sont engagés le plus tôt dans l'innovation et qui l'ont conduite le plus souvent sans sollicitation externe puisque 68,5% de leurs projets sont d'initiative locale (contre 46% pour les autres catégories hiérarchiques).

Il existe donc un lien étroit entre l'adhésion à la politique de renouveau des services publics et la personnalité des dirigeants des services extérieurs. Le besoin d'innovation est un produit de la culture scolaire, porté essentiellement

11. Les initiatives "locales" sont aussi plus nombreuses quand les dirigeants sont jeunes (62,5% chez les 25/34 ans contre 20% chez les plus de 55 ans). Les facteurs du diplôme et de l'âge sont en effet largement cumulatifs: les plus jeunes sont les plus diplômés. Il ne s'agit pas d'une caractéristique propre à notre échantillon mais de la conséquence de l'élévation générale du niveau scolaire. Le recensement de l'INSEE indique que le pourcentage de cadres de la Fonction Publique titulaires d'un diplôme supérieur au BAC s'élève à 73,5% chez les 23/34 ans et à 39% chez les 55/64 ans.

12. Autant de postes que l'on a regroupés, à défaut de précision, dans une rubrique "autre": "conseiller coordonateur", "responsable de formation", "secrétaire général de service déconcentré", "responsable de service prospective ou de la gestion prévisionnelle", "attaché de direction"...

par de jeunes agents situés dans une phase ascendante de leur carrière et appartenant souvent aux hiérarchies intermédiaires.

B) La modernisation : une valeur inégalement partagée.

Les caractéristiques des innovateurs, telles qu'elles viennent d'être dégagées, montrent que l'adhésion à la politique de modernisation est inégalement partagée. Le besoin d'innovation ne procède donc pas d'un constat objectif et unanime ou d'un quelconque "diagnostic" de dysfonctionnement auquel il conviendrait d'apporter des solutions techniques. Il n'obéit pas non plus exclusivement à des nécessités impérieuses de gestion et ne peut être appréhendé comme une simple tentative pour rationaliser le fonctionnement des administrations publiques¹³. D'ailleurs l'innovation ne constitue pas, selon Schumpeter, une réponse à un besoin préexistant. Il s'agit d'une spéculation par l'intermédiaire de laquelle des agents sociaux anticipent (et donc créent) un besoin nouveau¹⁴. L'étude de la rénovation des services publics prend alors une autre dimension. Elle ne doit pas passer par un bilan (nécessairement normatif) de la situation antérieure censé expliquer l'émergence de pratiques innovantes. Le risque est alors grand de s'engager dans le débat opposant les partisans et les détracteurs de l'innovation. Par contre, l'analyse doit être centrée sur les déterminants réels des comportements c'est-à-dire sur les valeurs, les représentations des "spéculateurs-innovateurs", elles-mêmes ajustées à leurs intérêts propres et à leur position dans l'espace professionnel où ils évoluent.

1) Des prises de positions contradictoires.

On a mesuré l'intérêt des uns pour le changement et la réticence des autres grâce aux questions ouvertes consacrées respectivement aux inconvénients et aux améliorations souhaitables en matière d'évaluation du personnel, c'est-à-dire autant de réponses qui, sans préjuger des techniques en vigueur dans leur service, imposent chez l'enquêté la problématique du nécessaire renouvellement des pratiques. Le pourcentage de non-réponses, qui marque "le refus des implications des questions"¹⁵, croît chez les moins diplômés, les plus âgés et chez ceux qui occupent leur fonction depuis plus de 2 ans donc chez les agents qui ont le moins innové et qui seront le moins enclins à le faire dans l'avenir.

Les valeurs qui sous-tendent l'innovation sont en effet étroitement liées aux caractéristiques personnelles des responsables administratifs. On mesure l'impor-

13. Ce postulat est un puissant moyen de légitimation de l'action des innovateurs. La circulaire du 23/02/89 présente par exemple la rénovation des services publics comme une adaptation nécessaire face à la décentralisation. Le même argument est repris par le directeur du personnel du ministère de l'Équipement pour justifier ses propres réalisations. Sur ce point Vallemont (S.), art. cit., pp.167-168.

14. Schumpeter (Joseph), *Théorie de l'évolution économique*, Paris, Dalloz, 1983, p.94.

15. Gaxie (Daniel), "Au-delà des apparences", *A.R.S.S.*, mars 1990, n°81/82, p.99. Les autres explications traditionnelles du taux de non-réponses (absence d'opinion préétablie, degré d'irréalisme de la question) peuvent être ici écartées au regard du thème et de la population concernée.

tance de ces facteurs quand on compare les opinions des fonctionnaires de même niveau hiérarchique, occupant les mêmes fonctions. Les contraintes et les pesanteurs de leur environnement ne sont alors pas perçues de manière identique.

Interrogés sur les avantages/inconvénients et les améliorations souhaitables du système de notation des agents en vigueur dans les préfetures, deux directrices du service du personnel, en poste depuis plus de trois ans, formulent des "constats" différents à propos de techniques rigoureusement identiques. La première, âgée de 40 ans, répond à toutes nos questions d'identification sauf à celle du diplôme (cette non-réponse dans le cadre d'une enquête universitaire est un indice de l'embarras de l'enquêté; dans toutes les corrélations effectuées les individus qui n'ont pas répondu à cette question exclusivement se comportent comme les moins diplômés). Elle refuse d'envisager toute rénovation des techniques de notation en ne répondant pas aux questions sur les inconvénients et les améliorations à lui apporter. Au chapitre des avantages, elle souligne que le cadre formel de la procédure garantit une homogénéité et une égalité de traitement: "*compte tenu de la rigidité du système de notation en vigueur à l'échelon national dans les préfetures, il n'existe pas de trop grande distorsion de notes entre les agents*". Sa collègue, âgée de 30 ans et titulaire d'un D.E.S.S., est plus réceptive au changement puisqu'elle critique l'actuelle technique d'évaluation et avance des propositions précises de réforme. Elle opère un constat radicalement opposé des pratiques actuelles. Alors que la première insiste sur le formalisme et ses aspects positifs, la seconde regrette "*l'absence d'harmonisation des pratiques au niveau national*", souligne "*les difficultés d'harmonisation des notes données par les différents chefs de service*". Ces critiques l'amènent à dénoncer l'arbitraire de la procédure ("*les critères de notation ne sont pas suffisamment détaillés pour être objectifs et perçus comme totalement justes par les agents*") et à conclure sur l'adoption d'un système plus individualisé qui tienne compte du poste occupé et de "*l'adaptation de l'agent aux fonctions exercées*".

Le même phénomène s'observe dans les administrations les plus traditionnelles comme les tribunaux. Un greffier en chef de 45 ans, en poste depuis 6 ans et titulaire d'un "Certificat des Techniques Administratives et Juridiques" ne voit aucun inconvénient ni amélioration souhaitable au système de notation et affirme qu'il "permet de mieux situer le personnel dans l'exercice professionnel". Parallèlement un autre greffier en chef (36 ans, en poste depuis 1 an, BAC A4 et 2^{ème} année de licence en droit) qui fait bénéficier son personnel de stages de gestion des ressources humaines, stigmatise cette technique d'évaluation qui produit "*une évolution linéaire de la note... une standardisation et annihile toute émulation*". La hiérarchie judiciaire n'échappe pas à ces prises de positions contradictoires. Un premier président de Cour d'Appel de 64 ans, en poste depuis 1987, est particulièrement rétif à l'innovation ("*On peut difficilement gérer des Magistrats comme du personnel d'entreprise en raison d'un statut législatif précis et spécifique*"). Il estime que l'actuel "système est bon", et se réfère à propos de ses avantages à la "tradition" judiciaire. A l'opposé, on notera la position de ce jeune président de T.G.I. (39 ans, en poste depuis 1990) qui organise des "formations de cadres au management" et fustige "l'absence de dynamisme" de l'actuelle notation.

La question de la modernisation des services publics et les valeurs managériales qui la sous-tendent, dépassent largement le cadre des impératifs techniques et d'efficacité qu'on leur assigne généralement. Le besoin d'innovation est le produit d'une culture particulière portée par des groupes sociaux particuliers¹⁶. L'hétérogénéité des pratiques et des prises de position sur ce thème renvoie directement à la diversité du recrutement des dirigeants administratifs. On explique ainsi, pour poursuivre sur l'exemple de la notation, que certains soutiennent la thèse de sa transparence et de son efficacité (*"Elle permet à un fonctionnaire noté de se situer par rapport à ses collègues"*... *"Elle a des influences sur les différents événements qui peuvent jalonner la carrière"*), militaire chef d'une section des personnels civils, BEP d'agent administratif alors que d'autres n'y voient qu'une pratique désuète, inefficace (*"La note ne reflète pas la valeur quelquefois fluctuante puisqu'elle monte régulièrement sans jamais redescendre"*), conseiller de gestion d'une D.D.E., ingénieur chimiste).

L'idée de modernisation heurte les fractions les plus traditionnelles des fonctionnaires qui la perçoivent comme une menace, pressentent parfois qu'elle est portée par des agents disposant de ressources personnelles plus importantes. C'est le cas d'un commandant de corps urbain de la police nationale (41 ans, "CEP niveau BEPC", dirigeant 98 fonctionnaires) qui a simplement bénéficié du plan ministériel d'informatisation sans entreprendre d'autres innovations ou projets et soutient une position très favorable au système de notation en vigueur. Il conclut, lors de la dernière question ouverte destinée à porter une appréciation sur l'enquête¹⁷, par un réflexe de défense qui souligne ce sentiment diffus d'inquiétude face à la fragilité et à l'illégitimité de sa position (*"Il ne suffit pas d'avoir des diplômes, simplement avoir plus d'assurance dans son travail et vouloir une certaine efficacité et de bonnes initiatives"*).

2) Innovation et compétitions sociales.

Il apparaît ainsi que les dirigeants administratifs les plus démunis de ressources propres, qui doivent leur carrière à un état déterminé de l'organisation de la fonction publique, se sentent menacés par les risques de bouleversements induits par la politique de rénovation et n'ont pas de réels intérêts au changement des pratiques en vigueur. L'innovation portée par des agents particuliers provoque un sentiment à la fois objectif et subjectif de menace chez ceux qui n'y adhèrent pas et peut être à terme consécutive d'"ascension sociale" pour les uns et de déclassement pour les autres¹⁸. On retrouve ici une conclusion traditionnelle de la sociologie de l'innovation qui souligne avec force que son introduction est de nature à engendrer des situations de compétitions sociales ou à

16. Pour une illustration de cette proposition, on peut se rapporter à l'article de Guy Desaunay où il décrit très clairement les difficultés liées à l'introduction des méthodes "modernes" (i.e. occidentales) de gestion en Côte d'Ivoire ; Desaunay (Guy), "Gestion et différences culturelles", *R.F.A.P.*, n°24, Oct/Déc. 1982, pp.95-102.

17. "Avez-vous des observations à formuler sur ce questionnaire et éventuellement des compléments d'information à donner?"

18. Schumpeter (J.), *op. cit.*, p.96.

catalyser des conflits qui existaient précédemment à l'état latent¹⁹. La modernisation est donc le terrain d'une concurrence qui la transcende tout en favorisant son essor puisque les rivalités entre différentes fractions de fonctionnaires ne peuvent se présenter comme telles sans la médiation d'un support dont elles se saisissent. Ainsi, la diffusion du modèle R.C.B. porté par les hauts fonctionnaires dans les années 70 a nourri les rivalités entretenues avec les "cadres moyens" soucieux de ne pas se voir reléguer dans des tâches subalternes²⁰. L'innovation d'aujourd'hui obéit à la même logique. Officiellement orientée vers une réforme du fonctionnement des administrations publiques, elle sert de support aux compétitions internes et collectives qui opposent leurs agents. Il semble d'ailleurs que les fonctionnaires engagés dans l'innovation n'entendent pas en externaliser ses effets. Alors que le service aux usagers figurait parmi les 4 "axes" de la modernisation dans la circulaire du 23/02/1989, ce thème représente moins de 5% des objectifs que les agents de notre enquête assignent aux réformes qu'ils poursuivent²¹. La rénovation des services publics peut donc être perçue comme un sous-produit des rivalités professionnelles et symboliques (on pense au mythe de la performance diffusé par les tenants des théories managériales) visant à marginaliser les fonctionnaires les plus traditionnels au profit d'une "nouvelle génération" cherchant à leur succéder.

Cette situation présente beaucoup d'analogies (la dimension politique en moins) avec les débats qui ont traversé le champ économique dans les années 1950-1960. Ils opposaient des cadres, représentés par la CGC, porteurs de valeurs traditionnelles (l'ordre, l'autorité, la hiérarchie) n'ayant pas totalement rompu avec le modèle corporatiste à une génération avant-gardiste en ascension sociale qui se saisira des théories managériales importées des Etats-Unis pour disqualifier puis reléguer ses rivaux²². On notera la similitude des arguments des innovateurs des années 1950/60 et 1990. Situés en homologie de position dans les espaces sociaux respectifs où ils évoluent, les deux groupes sont enclins à contester l'ordre établi et à envisager des solutions d'avenir plus conformes à leurs attentes. Ainsi le constat de la "crise de l'autorité" est présent dans les deux cas²³ et au débat des années 50 sur la "rationalisation des carrières"²⁴ répondent les thèmes actuels de la gestion prévisionnelle des effectifs, des plans de carrière, de la mobilité interne. D'ailleurs les similitudes des deux situations conduisent à nous interroger sur les effets à terme de la politique de renouveau des services publics. Ne va-t-elle pas aboutir à l'invention du cadre-manager

19. Sur ce point voir notamment Forsé (M.), Mendreas (H.), *Le changement social*, A. Colin, 1983, pp. 88 ss.

20. Chevallier (Jacques), Loschak (Danièle), "Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française", *R.F.A.P.*, n°24, 1982, pp.53-56.

21. Pour une observation allant dans ce sens à propos des directions ministérielles : Bargas (D.), art. cit., p.161.

22. Boltanski (Luc), "Amérique, Amérique...", *A.R.S.S.*, n°38, mai 1981, pp.19-41.

23. *Ibid*, p.34. Pour la résurgence du thème voir également Blondel (Michel), "Modernisation du secteur public, renouveau du système d'autorité", *P.M.P.* Vol. 9, n°4, Déc. 1991, p.102.

24. Boltanski (L.), art cit., p.35.

dans le secteur public? Certes les rigidités statutaires freinent l'expansion de ce modèle, le cadre du secteur public n'existe actuellement qu'au titre de la catégorie A. Mais des tentatives pour briser ce carcan collectif et parvenir à une individualisation de la gestion des carrières apparaissent : dans les 5 Régions qui ont répondu à notre questionnaire, 52% du personnel de catégorie A n'est pas titulaire. Il s'agit d'un chiffre a-minima qui ne prend pas en compte le personnel employé par les nombreuses "associations filiales" gravitant autour des institutions régionales et permettant une émancipation totale par rapport aux garanties statutaires.

II. – LA DIFFUSION DE L'INNOVATION

L'adhésion différentielle aux valeurs véhiculées par l'innovation conduit la hiérarchie administrative à adopter des comportements diversifiés. Elle peut résister en n'entretenant rien, ce qui semble être l'attitude majoritairement répandue même si notre dispositif d'enquête mesure mal ce type particulier de réaction²⁵. Elle peut aussi s'engager dans des réformes; ce second comportement qui nous intéressera ici masque des situations plus complexes. L'engagement en faveur de la politique de rénovation peut être variable en intensité (nous l'avons déjà souligné) mais aussi en finalité. En mettant en œuvre des réformes dans leurs services, donc en produisant ce que l'on attend d'eux, les dirigeants administratifs des services extérieurs ne se soumettent jamais complètement à la volonté de leur autorité de tutelle. Cette situation recouvre des réalités multiples : des formes insidieuses de résistance au changement ou des engagements sans réserve dans l'innovation (A) et des attitudes plus ambiguës dans lesquelles la rencontre entre les volontés politiques et administratives ne sont qu'incidentes (B).

A) De l'innovation subie à l'innovation suscitée.

On a déjà souligné que la diffusion de l'innovation se voulait largement incitative. Les directions ministérielles encouragent les services extérieurs à prendre certaines mesures (plan de formation, gestion participative par objectifs, gestion prévisionnelle des effectifs, création de centres de responsabilité ou de cercles de qualité...) tout en leur laissant l'opportunité des décisions. La modernisation revêt cependant quelques aspects normatifs. Les changements de statuts juridiques de certains services publics (La Poste, France-Télécom), des réformes structurelles (le plan "Armées 2000"), les conditions générales de la notation et de l'évaluation des agents relèvent de décisions législatives ou réglementaires des autorités centrales. Pourtant, le modèle normatif de diffusion, qui s'impose formellement aux fonctionnaires ne garantit pas avec certitude l'effectivité des changements prescrits. Dans ce domaine comme dans d'autres, on observe que la résistance aux contraintes juridiques et/ou hiérarchiques

25. Cf. supra.

constitue un des éléments du pouvoir bureaucratique. Malgré l'usage de l'injonction pour introduire des changements dans les pratiques, les fractions de la hiérarchie administrative les plus réticentes à l'innovation conservent une part d'arbitraire qu'elles utilisent pour infléchir la norme en leur faveur.

Certes cette opposition n'est pas radicale ni explicite mais elle s'exprime dans le contenu même des réformes engagées. Il s'agit d'une résistance qui, ne pouvant être absolue (le coût induit en serait trop fort), est indicible mais contribue à vider de sens la rénovation des services publics. Le respect scrupuleux des directives des autorités centrales est alors une règle de comportement qui devient l'unique objectif²⁶ et vide de sens la philosophie de la rénovation. L'exemple des programmes d'informatisation dont ont bénéficié la plupart des administrations est éclairant. Cette innovation est la plus fréquemment citée par les dirigeants les plus conservateurs (les moins diplômés, les plus âgés) mais elle se fait au détriment des mesures d'initiative locale comme la formation qui pourraient accompagner le changement technologique et modifier à terme les rapports sociaux à l'intérieur des services²⁷.

Le caractère exclusivement formaliste de certaines réformes rend parfois illusoire toute perspective d'évolution des comportements et des pratiques collectives. En effet dans un certain nombre de cas, l'innovation est officialisée sans pour autant être effective. On citera l'exemple d'une Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt dont le directeur adjoint faisait état lors de l'enquête de l'introduction de cercles de qualité, d'un projet de service et du management participatif. Un entretien réalisé quelques mois plus tard avec le directeur du personnel de cette administration nous apprendra qu'à la suite de la mutation de l'ancien directeur, son successeur, sans remettre en cause officiellement les structures participatives, ne les réunissait plus au grand dam des cadres intermédiaires toujours soucieux de participer à l'exercice du pouvoir décisionnel.

Mais c'est en matière d'évaluation du personnel que la résistance de certains cadres rend le plus inopérant le changement des pratiques. L'entretien d'évaluation imposé par de nombreuses directions ministérielles semble se diffuser rapidement : 47 % des répondants affirment l'appliquer dans leur service même si dans 1/5^e des cas il ne concerne que le personnel d'encadrement. Pourtant lorsqu'on observe les procédures utilisées, on s'aperçoit que la technique fait l'objet d'usages multiples, propres à chaque évaluateur. Les plus favorables à ces mesures instaurent une procédure distincte de la notation, administrée dans une période différente de l'année ; elle fait l'objet d'un bilan d'activité, d'un contrat d'objectifs et d'un plan de carrière. Pour les plus réticents l'entretien

26. Sur ce point Gibert (Patrick), Thoenig (Jean-Claude), "La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie", Communication présentée au colloque international de la revue *Politique et Management Publics*, le 26/03/92 ; ronéotypée, p. 18.

27. Chez les conservateurs 29 % ont privilégié l'informatique et 13 % la formation, par contre chez les dirigeants ayant un profil de novateurs 20 % ont privilégié la formation et 13 % l'informatique.

n'est que le complément formel de la note. Il précède la notation et consiste en un débat sur celle-ci (*"Je discute préalablement pendant l'élaboration de la notation avec les agents de ce que je vais leur mettre. Cela dit, ce n'est pas la technique. Mais enfin, ce n'est pas plus mal"*, Chef du personnel d'une D.D.E.) ce qui permet à l'évaluateur de poursuivre, au-delà des réformes qui lui ont été imposées, une pratique qu'il a toujours menée²⁸. L'entretien d'évaluation est parfois assimilé à la procédure rituelle de la signature de la note et de l'appréciation littéraire ce qui annihile complètement l'intérêt supposé de la technique (*"On fait l'entretien systématiquement chaque fois qu'ils viennent signer leur note. Ils regardent l'appréciation et peuvent faire des commentaires... la note provisoire est mise par le directeur et les agents signent ou pas. Dans mon service tout le monde signe."*, Chef de service d'une D.D.A.F.). D'autres enfin, tout en se déclarant favorables à cette innovation, estiment qu'elle ne les concerne pas puisqu'ils connaissent suffisamment bien les problèmes et les attentes de chacun de leurs subordonnés (*"Ici, les gens se voient tous les jours, l'entretien n'est pas formalisé. Je ne veux pas dire qu'il se fait tous les jours, mais presque..."*, Directeur du personnel d'une Direction Départementale de la Poste)²⁹.

La défiance à l'égard de la rénovation des services publics ou l'engagement en sa faveur s'exprime donc en amont lorsqu'il s'agit d'impulser des réformes mais aussi en aval après leur mise en œuvre. Dans ce dernier cas de figure, nous pouvons dégager deux pôles de diffusion de l'innovation.

Celui de "l'inclusion"³⁰ où l'innovation se concilie avec les valeurs et les pratiques traditionnelles en les complétant mais sans en bouleverser l'économie générale. C'est un modèle qui permet aux fonctionnaires de répondre aux sollicitations ou aux injonctions dont ils font l'objet sans réellement adhérer aux objectifs de la modernisation³¹. La position opposée est celle de "l'intégration"³² où l'on transcende les aspects techniques et formels de l'innovation. Elle devient un instrument susceptible de réformer en profondeur les rapports sociaux à l'intérieur des services.

A partir de cette distinction, on note des évolutions dans le contenu des réformes engagées.

Le pôle de l'inclusion regroupe les dirigeants administratifs qui se sont contentés d'appliquer des mesures imposées par la direction centrale (application d'un nouveau statut des agents, plan d'informatisation, déconcentration des services, nouvelles modalités d'évaluation...).

Il se dégage aussi une position intermédiaire où l'application des réformes centrales est poursuivie par des initiatives locales qui ne sont généralement qu'à

28. Entretien réalisé par Jean-François Odent.

29. Entretien réalisé par Maximim Emagna.

30. Hoock (J.), Lepetit (B.), art. cit., p.13.

31. Sur ce point, Chevallier (J.), Loschak (D.), art. cit., p.89.

32. Hoock (J.), Lepetit (B.), *ibid.*

l'état de projet mais qui soulignent réellement une volonté de rénovation. L'informatisation est souvent accompagnée d'un plan de formation, l'entretien d'évaluation d'une formation des cadres au management, la déconcentration de la gestion du personnel d'un aménagement des horaires de travail ou d'une gestion participative...

Le pôle de l'intégration est constitué de services où plusieurs initiatives ont été menées, où l'on réfléchit actuellement sur de nouveaux projets. Les références aux réformes impulsées par le centre disparaissent des réponses ce qui ne signifie pas qu'elles n'existent pas mais ce qui indique une propension des répondants à se les approprier. D'ailleurs on a souvent précédé les initiatives centrales en réformant les organigrammes, en instaurant des structures de concertation, en développant une "politique de gestion des ressources humaines".

Les dirigeants se répartissent autour de ces pôles selon leurs caractéristiques propres. On retrouve les critères qui spécifient les innovateurs: à mesure que l'on va du pôle de "l'inclusion" à celui de "l'intégration" les responsables sont plus jeunes, installés plus récemment et plus diplômés (Tableau 2). Ils sont surtout plus perméables aux valeurs de l'entreprise, leurs titres scolaires sont différents et plus souvent monnayables dans le secteur privé. Les agents du pôle de "l'inclusion" présentent un profil traditionnel de formation les prédisposant à s'insérer dans une organisation bureaucratique: "certificat des techniques administratives et juridiques", "BEP d'agent administratif" pour les moins diplômés, les diplômés de l'université sont tous des juristes, quand la mention de leur titre figure dans les réponses on note qu'il s'agit exclusivement de publicistes. Autour de la position opposée, celle de l'intégration, la représentation des juristes diminue (30 %) et la moitié sont des privatistes. Cette différence mérite d'être soulignée puisque toutes les études réalisées au sein des facultés de droit montrent d'une part que le choix du droit privé est largement déterminé par une proximité familiale avec le monde de l'entreprise, d'autre part que le droit public français demeure très imprégné du modèle bureaucratique, centralisé, hiérarchisé et basé sur une stricte division du travail. La sous-représentation des juristes est compensée par l'apparition de 30 % de diplômés pouvant faire valoir leurs titres dans le secteur privé (diplômés de gestion, d'économie, de psychologie du travail, ingénieurs) et de 15 % de technocrates issus de l'ENA, d'X voire de l'IEP de Paris qui, par la pratique du pantouflage en cours dans ces milieux, sont eux aussi réceptifs aux valeurs et croyances en circulation dans le monde de l'entreprise³³. On notera pour illustrer ce propos les deux seules réponses où le mot "client" remplace celui "d'utilisateur". Ce changement sémantique, s'il demeure symbolique, induit cependant un bouleversement des représentations administratives les plus traditionnelles. Il est explicité respectivement par un ingénieur des mines directeur régional d'une D.R.I.R.E.³⁴ et par un directeur d'hôpital maître en droit mais titulaire du Certificat d' Aptitude à la Profession d'Avocat.

33. Chevallier (J.), Loschak (D.), art. cit., p.55.

34. Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement.

Tableau 2: profil des dirigeants administratifs selon le modèle de diffusion de l'innovation adopté dans leurs services.

Profil des cadres		Modèle adopté		
		inclusion	position intermédiaire	intégration
âge n= 69	- 44 ans	41%	52,5%	66,5%
	+44 ans	59%	47,5%	33,5%
	TOTAL	100	100	100
date de prise de fonction n=69	- 2 ans	28%	56 %	54 %
	+2 ans	72%	44 %	46 %
	TOTAL	100	100	100
Diplômes n=62	inférieur au BAC	37%	24 %	16 %
	Diplôme univ. jusqu'à BAC+4	37%	38 %	43 %
	3 ^{eme} cycle	26%	19 %	22 %
	Grandes Ecoles	0%	19 %	19 %
	TOTAL	100	100	100

B) Une rencontre ambiguë.

Si la diffusion de l'innovation est favorisée par la présence d'agents aux profils sociologiques particuliers bénéficiant de ressources plus diversifiées et plus nombreuses³⁵, la médiation entre les deux phénomènes ne s'opère pas de façon mécanique et systématique. Elle est au contraire le résultat d'un réseau complexe de causalités. L'engagement résolu dans la modernisation des services publics se produit à travers la rencontre entre une conjoncture particulière dans laquelle se trouve l'administration (la valorisation du thème du changement), les dispositions particulières de certains agents et leurs intérêts collectifs et individuels.

35. Forsé (M.), Mendras (H.), *op. cit.*, p.35.

La transformation de la fonction de gestion du personnel symbolisée par un changement de titre, —les Directions du Personnel deviennent fréquemment les Directions des Ressources Humaines—, est un exemple caractéristique de cette situation. Il s'agit de fonctions traditionnellement peu prestigieuses qui n'assurent pas à leurs titulaires une grande influence au sein de l'encadrement administratif si l'on se réfère aux termes de la circulaire du 23/02/89. Certains opèrent un constat beaucoup plus dur : pour Serge Vallemont ces fonctions "peu valorisantes" ont accueilli "*des cadres auxquels on ne faisait pas confiance*"³⁶. Pourtant les Directions des Ressources Humaines sont devenues dans bon nombre d'administrations des structures qui sont au centre de la rénovation, ce changement ne s'explique pas uniquement par les efforts réalisés pour former aux techniques managériales les anciens directeurs du personnel. La fonction s'est transformée grâce à une modification sensible de son recrutement qui a souvent précédé la politique de rénovation des services publics. Elle est actuellement dans une phase intermédiaire où coexistent des agents au profil traditionnel (les directeurs du personnel) et des agents plus disposés à s'approprier l'innovation (les directeurs des ressources humaines). Cette dichotomie est très nette dans notre enquête : les premiers ont une ancienneté dans la fonction beaucoup plus importante (61,5 % sont en poste depuis plus de 4 ans contre 23 % pour les autres) et une formation universitaire très classique (84 % sont des juristes) alors que les seconds disposent de titres plus spécifiques, plus rares, parfois plus prestigieux (40 % sont diplômés de psychologie du travail ou de gestion du personnel, 20 % d'économie, 40 % sont issus d'IEP ou d'écoles d'ingénieurs). L'évolution du recrutement, le bouleversement des dispositions et des aspirations des agents qu'elle induit, s'accompagnent d'une redéfinition du rôle, des styles et des manières d'occuper la fonction³⁷. Alors que les directeurs du personnel sont enfermés dans une définition normative, bureaucratique mais individualisée de leurs postes³⁸ les directeurs des ressources humaines ont une approche beaucoup plus globale, prescriptive et presque thérapeutique de leur mission comme en témoigne un discours souvent riche en métaphores anthropomorphiques ou organicistes³⁹. Ces dispositions nouvelles associées à un souci constant de revaloriser une fonction à l'image désuète favorisent leur propension à mettre en œuvre des réformes organisationnelles.

36. Vallemont (Serge), *op. cit.*, p.26.

37. Sur ces points voir Muel-Dreyfus (Francine), "*Le métier d'éducateur*", éd. Minuit, Le sens commun, Paris, 1985, 264 p.

38. Extrait d'entretien (réalisé par Maximin Emagna) avec un directeur du personnel des Postes : Question : "Que recouvre la notion de ressources humaines ?"; Réponse : "Les ressources humaines... c'est ce qu'on appelle la gestion du personnel pure, c'est la formation, c'est le service social"; Question : "Que faites-vous concrètement en matière de gestion du personnel ?"; Réponse : "Bon heu!... Ce que je fais... Bon heu! C'est-à-dire, bon, vous avez les gestionnaires qui s'occupent de ce qu'on appelle la gestion administrative des agents. Bon heu!... ensuite en matière de personnel il y a la discipline, il y a l'avancement de grade. Bon disons, la note est appréciée pour justement l'obtenir; la notation c'est très important! Ensuite il y a des cas particuliers qui peuvent arriver..."

39. Pour une illustration de cette rhétorique : Verrier (Pierre-Eric); "Les spécificités du management public : le cas de la gestion des ressources humaines" *P.M.P.*, n°4, Vol.7, Déc. 89, pp. 47-60.

Dans cet exemple qui pourrait être probablement généralisé (on pense aux fonctions de chargés de mission, de secrétaires généraux) les intentions des autorités politiques centrales ne rejoignent que de façon médiante les comportements des fractions de l'encadrement administratif qui en apparence paraissent les plus portées à adhérer aux objectifs de leur tutelle. On explique ainsi les observations paradoxales soulignées dans plusieurs travaux : les objectifs assignés à la modernisation par les innovateurs sont parfois flous, diversifiés, contradictoires ou inexistant⁴⁰. Notre enquête le confirme : même parmi les cadres qui ont pris localement l'initiative de réformes sans injonction de leur ministère, 40 % ne finalisent pas précisément ce changement. L'énoncé des actions entreprises tient lieu d'objectifs ou l'imprécision de ces derniers tranche avec la description détaillée des réalisations entreprises. Les réponses relèvent quelquefois plus du slogan ou du mot d'ordre ("motiver", "dynamiser" "communiquer" "optimiser la gestion des ressources humaines") que d'un discours méthodique et réfléchi. La rencontre entre la volonté politique exprimée et les agents qui se chargent de son exécution est donc beaucoup plus ambiguë qu'il n'y paraît. Le comportement novateur de ces cadres ne tient pas uniquement au souci de faire évoluer les rapports sociaux au sein des administrations c'est-à-dire de se conformer aux objectifs explicites de la modernisation (même s'il ne les exclut pas) ; il relève aussi d'un sentiment plus diffus d'attachement aux valeurs du changement et de la modernité, intériorisé et incorporé⁴¹ au cours de leur trajectoire personnelle et professionnelle qui les conduit à s'engager dans les réformes préconisées sans forcément en partager les finalités officielles.

L'ajustement du comportement bureaucratique de ces cadres à leurs dispositions sociales est encore renforcé par des intérêts professionnels⁴². Le nombre restreint d'innovateurs, leur dispersion (et probablement leur isolement) dans leurs univers administratifs particuliers ainsi que leurs caractéristiques communes, favorisent leur rapprochement au sein de structures moins formelles (séminaires, colloques, associations d'anciens élèves, commissions de travail...). Fréquemment mentionnés dans les entretiens, ces lieux de rencontre et d'information, qui participent largement à la diffusion de l'innovation ne serait-ce que par l'émulation qu'ils créent⁴³, apparaissent aussi comme autant de moyens pour faire sortir de l'anonymat les expériences individuelles menées. Ils constituent des entreprises de valorisation collective du thème de l'innovation et à travers lui, assurent la visibilité et la promotion (dans les deux sens du terme) des

40. Voir notamment Gibert (P.), Thoënic (J.C.), art. cit. Gonzalez (J.), art. cit., p.25 Barouch (G.), Chavas (H.), art. cit., p.135.

41. Pour Murray Edelman la présentation de soi de l'innovateur est construite "par un jeu stylistique à la fois langagier et gestuel ainsi que par la publicité donnée à des techniques décrites comme synonymes de progrès". On comprend alors mieux la récurrence de certains mots d'ordre dans le discours des innovateurs. Edelman (M.), *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, 1991, p.108.

42. Sur ce point voir Thoënic (J.C.), "Le P.P.B.S. et l'administration publique : au-delà du changement technique", *Annuaire International de la Fonction Publique*, 1970/1971, p. 109.

43. Les circuits de communication entre les innovateurs constituent l'un des vecteurs privilégiés de la diffusion de l'innovation. Sur ce point voir Forsé (M.), Mendras (H.), *op. cit.*

innovateurs. En effet, les directions ministérielles les plus attachées à la modernisation sont particulièrement attentives aux diverses actions menées: certaines nous ont recommandé d'enquêter auprès de tel ou tel directeur départemental connu pour le dynamisme de son engagement. Ainsi, en produisant ce que l'on attend d'eux, ces cadres (jeunes et en début de carrière pour la plupart) s'assurent les conditions d'une trajectoire professionnelle réussie.

Ces comportements novateurs qui les conduisent à inscrire leur différence dans les structures administratives répondent aussi à un enjeu de pouvoir à l'intérieur des organisations où ils évoluent. L'innovation peut alors servir de support à une stratégie d'existence bureaucratique: selon l'expression d'un des enquêtés, moderniser est une manière de "prendre le pouvoir" en marquant son arrivée à la tête des services. En effet, ces cadres souvent dépourvus de l'expérience acquise par l'ancienneté— donc de légitimité— en raison de la "précocité" de leur carrière, ou subissant à l'intérieur de leur service la concurrence de groupes professionnels disposant de ressources et de pouvoir différents, comblent parfois ce déficit en s'engageant dans le changement⁴⁴. A ce propos l'engagement massif des cadres administratifs de la fonction publique hospitalière en faveur de la modernisation⁴⁵ peut être interprété comme une stratégie visant à imposer une tutelle sur le personnel soignant (infirmières, brancardiers, etc...) placé en pratique sous la domination médicale. Plus généralement on constate que la réorganisation des services, technique visant à marquer structurellement cette prise de pouvoir, et la communication qui la marque symboliquement sont deux des trois innovations les plus fréquemment citées par les cadres en fonction depuis moins d'un an (34 % les ont mises en œuvre contre 12 % seulement chez les cadres ayant plus de 4 ans d'ancienneté).

La mise en œuvre de la politique de modernisation des services publics, engagée depuis plus de trois ans, connaît donc un succès limité. Elle n'est pas exempte d'ambiguïtés et fait l'objet d'usages sociaux multiples. Au-delà des objectifs officiels qui lui sont assignés, on remarque que sa signification change en fonction des individus et des groupes qui se l'approprient. Cette politique publique, saisie par des enjeux qui lui sont souvent étrangers, ne peut donc être analysée en dehors du cadre social, professionnel et culturel dans lequel elle se déploie. Servie par des moyens matériels très faibles et présentant un caractère largement incitatif, la modernisation des services publics tient paradoxalement une partie de la réussite de son inefficacité relative, c'est-à-dire des possibilités de détournement ou d'adaptation qu'elle autorise. Cette politique offre en effet des satisfactions essentiellement symboliques à certaines fractions de la fonction publique sans réellement contraindre ses opposants.

44. Pour une stratégie bureaucratique obéissant aux mêmes impératifs mais basée sur l'exploitation de ressources technocratiques: Bourdieu (Pierre), Christin (Rosine), "La construction du marché", *A.R.S.S.* n°81/82, mars 1990, pp. 82-83.

45. Ils sont les plus nombreux à avoir répondu à notre enquête (57 % contre 21 % pour l'ensemble de la fonction publique). Sur les liens entre les taux de réponses et l'intérêt porté au thème de l'enquête, cf. supra.