



LES BLEUS À L'ÂME DES HAUTS FONCTIONNAIRES

Ils sont préfets, directeurs départementaux ou d'administrations centrales... De tous bords et de tous horizons, les hauts fonctionnaires sont de plus en plus nombreux à exprimer leur malaise, déboussolés par la réforme de l'Etat.

Je n'ai pas fait l'ENA pour ça ! » Dans l'intimité du restaurant Chez Françoise, repaire de hauts fonctionnaires à quelques pas de l'Assemblée, ce grand commis de l'Etat étale ses bleus à l'âme. « Vous ne me citez pas ? », s'enquiert-il aussitôt. Dans son univers feutré, on ne se plaint pas publiquement. On sert, dans l'ombre, la machine étatique. Mais en privé, il ne mâche plus ses mots. « Désorganisation », personnels « désabusés », chefs de service « déboussolés », « perte de sens, de valeurs »... « La réforme de l'Etat a fait mal. Tout le monde s'y perd, personne n'y gagne et on fragilise le service public. » Rancœur de placardisé ? Il a été promu récemment. Discours partisan ? Il est de droite. Et c'est le plus inquiétant, et révélateur, pour le gouvernement. Préfets, chefs de service, directeurs départementaux ou régionaux, secrétaires généraux, commissaires, recteurs... De tous bords et horizons, ils sont désormais nombreux à témoigner de leur malaise face à l'ampleur prise par la RGPP, cette revue générale des politiques publiques dont Nicolas Sarkozy a fait un marqueur de son quinquennat.

Le contraste avec 2007 est saisissant. Quand le nouveau président de la République lance quelques mois après son arrivée cette gigantesque réforme de l'Etat, les hauts fonctionnaires applaudissent. Qu'ils gravitent au sommet ou nourrissent l'armée des milliers de cadres supérieurs de la puissance publique, ils croient en cet « Etat modernisé, plus efficace », avec « des fonctionnaires moins nombreux mais mieux payés » que veut modeler Nicolas Sarkozy. Comme lui, ils sont persuadés, à juste titre, que l'administration doit se réinventer pour éviter l'obsolescence : les finances publiques exigent de rationaliser les moyens, les Français aspirent à plus de simplicité administrative. Dont acte.

Absence de concertation

Cinq ans plus tard, le ton est plus aigre. Certes, ils ne remettent pas en cause le bien-fondé de la réforme sur le principe. Mais les conditions de sa mise en œuvre ont laissé de profondes traces. En juillet 2011, l'Ifop les a interrogés pour la revue « Acteurs publics ». « Selon vous, quels termes définissent le mieux la relation entre Nicolas Sarkozy et les hauts fonctionnaires ? » : la « défiance » et le « mépris » sont arrivés en tête avec 56 % et 55 %. La « confiance » et le « respect » ont recueilli 4 %, la « reconnaissance » 2 %...

Tous pointent la même racine du malaise : l'absence de concertation, tant la réforme a été pilotée en vase clos depuis Bercy, Matignon et l'Elysée. « Quand Eric Woerth [alors ministre du Budget, NDLR] a réorganisé Bercy, il n'a réuni la vingtaine de directeurs

d'administration centrale concernés qu'une fois en deux ans ! », illustre l'un d'entre eux. « Les décisions sont tombées d'en haut du jour au lendemain. Les cadres ont été dépossédés de leur capacité d'autoréforme », résume un directeur départemental des territoires. Ils ont en outre mal vécu de ne pas être associés à la fusion des corps qui accompagne la RGPP. Dès 2008, le G16, groupement des associations de hauts fonctionnaires, a écrit à l'Elysée pour réclamer plus de concertation : « Nous ne réclamons pas l'exclusivité de la conception des politiques publiques mais constatons une diminution de la place des administrations que nous dirigeons dans cette conception. Cela est gênant lorsque cette absence rend plus difficile, voire impossible, la mise en œuvre des politiques retenues », écrivait-il. En vain.

« Nous n'avions pas le choix. Si l'on n'imposait pas le rythme, l'immobilisme naturel aurait repris le dessus », plaide-t-on au gouvernement. Ce n'est pas forcément faux. Mais le ver est entré dans le fruit. « La RGPP a entraîné une cassure entre un tout petit noyau dur de 100 à 150 hauts gradés qui la pilotent depuis les ministères et les cadres gestionnaires de terrain, qui estiment que leur rôle a été dévalorisé », analyse Luc Rouban, chercheur au CNRS. Le recours par le gouvernement à des cabinets de conseil a sonné comme un affront supplémentaire. « Les types du privé qui débarquent vous expliquent dans un fran-

« Depuis quatre ans, je ne fais que des pots de départs et les réorganisations sont permanentes. C'est pesant. On se croirait chez France Télécom il y a quelques années... », LAURENT JANVIER DÉLÉGUÉ FO ET CHEF DE SERVICE DANS UNE DDT

glais insupportable comment faire votre métier, ce n'est pas très bien passé... », relate l'ex-DRH d'un ministère. « Les hauts fonctionnaires sont motivés et compétents. Mais le changement n'est pas leur fort, rétorque le dirigeant d'un de ces cabinets. Le gouvernement a péché par orgueil : il a voulu changer en trois ans ce qui n'avait pas bougé en trente ans. Mais l'Etat est un paquebot, pas un Zodiac. Si on braque trop vite, ça coince. »

Et ça a coïncidé. La grogne s'est cristallisée dans les territoires où le passage d'une grosse dizaine de directions par départe-

ment à 2 ou 3 directions départementales interministérielles (DDI) a profondément bouleversé le quotidien d'une aristocratie administrative qui s'est longtemps crue intouchable. Déménagements, refonte de services, pression accrue aux résultats, contrôle des dépenses : pour beaucoup, le réveil sonné au tocsin par l'Etat a été violent. Tout au long des témoignages recueillis par « Les Echos », les plus remontés dénoncent la « brutalité » de réformes « menées à un rythme d'enfer » et « sans accompagnement », le casse-tête de « décisions inapplicables sur le terrain » et la « perte de repères » dans des « organigrammes en mouvement permanent ». D'autres, bien plus mesurés, saluent la réussite, réelle, de certaines fusions, comme celles des impôts et du Trésor, et louent « le courage du gouvernement ». Mais même les plus fidèles s'avouent à présent lésivés par « des réorganisations très rapides » et évoquent « de nouveaux équilibres à trouver ». « Sur le papier, la RGPP était encourageante. Dans la réalité, c'est irréel », soupire un directeur général des territoires de l'Est de la France.

Une crise de sens

« Le problème, c'est la conjonction de la réforme et de la réduction des effectifs », prolonge Daniel Canepa, préfet d'Ile-de-France et président de l'Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur. Pour certains, le cocktail des réorganisations et du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux (150.000 postes supprimés en cinq ans) commencerait à mettre en péril la qualité du service public. En découle, chez eux, une crise de sens : ils sont entrés au service de l'Etat pour le rendre plus efficace, ils s'estiment réduits à limiter la casse. « Cela devient mission impossible », soupire ce secrétaire général de préfecture. Alors, comme d'autres, il « bricole ». « Pour des actes simples d'urbanisme, on délègue aux collectivités territoriales, ce qui n'est pas réglementaire. Disons qu'on fait notre propre décentralisation dans notre coin... », ironise-t-on dans un département. En mars 2011, l'UMP Jean-Paul Delevoye, alors ministre de la République, se fait le porte-voix de ces inquiétudes : « Le service public ne porte plus son nom », écrit-il dans son rapport annuel, déplorant les « restrictions budgétaires » et le manque de personnel qui débouchent sur « un service dégradé, plus complexe et moins accessible ». Le jugement est sévère, probablement trop : les études montrent que les Français restent satisfaits des services publics. Mais il traduit un sentiment qui gagne lentement, mais sûrement les cadres publics.

L'intérêt du métier s'en ressent. Dans les territoires, des cadres s'estiment redevenus simples gestionnaires, délestés de leurs prérogatives au profit des préfets, bras armés de l'Etat placés au centre du jeu par la réforme. « Maintenant, il faut lever le petit doigt pour dire ou faire quelque chose... », déplore-t-on sur le terrain. La gestion des personnels n'est pas plus simple. « Comment être crédibles auprès de nos troupes alors que nous-mêmes ne comprenons plus grand-chose aux réfor-

« Nous avons bouleversé les habitudes et, comme toute réorganisation, cela a pu créer des frustrations, c'est vrai. Mais nous les écoutons et les prenons en compte. »

FRANÇOIS SAUVADET
MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

mes ? », plaide un haut responsable départemental. « Depuis quatre ans, je n'organise que des pots de départs et les réorganisations sont permanentes. C'est pesant. On se croirait chez France Télécom il y a quatre ou cinq ans... », raconte Laurent Janvier, délégué FO et chef d'un service de 80 personnes dans une direction des territoires (DDT). Beaucoup s'interrogent en outre pour leur propre carrière. « Les parcours auparavant bien balisés ont volé en éclats avec la contraction très puissante des organigrammes », relève-t-on à la DRH d'un grand ministère.

La promesse de jours meilleurs

Cette grogne provoque peu de départs vers le privé mais une forme de résistance sourde s'est organisée. « Les dossiers "tombés du camion" ont toujours existé. Ce qui est nouveau, c'est qui les fait tomber... Des gens très haut placés nous aident en sous-main à lutter contre des réformes qu'ils sont censés mettre en œuvre. Là, on est content d'être instrumentalisés ! », explique-t-on chez FO. « Maintenant, on a certaines notes confidentielles avant les ministres », s'amuse-t-on à la CGT. La politique n'est jamais loin. « Plusieurs centaines de hauts fonctionnaires sont entrés dans des think-thanks de gauche. Chez nous, ils sont une cinquantaine rien que du Quai d'Orsay. Ils veulent travailler à une alternative politique », explique le député Christian Paul, patron du Laboratoire des idées du PS. Beaucoup ont aussi frappé à la porte de Terra Nova. Marine Le Pen, en mal d'experts techniques, leur fait aussi de l'œil. Avec moins de succès.

Le gouvernement, lui, cherche désormais à rassurer. Dès le printemps 2011, Georges Tron, alors ministre de la Fonction publique, avait commencé à tirer la sonnette d'alarme. Depuis, l'heure est à la calinothérapie et aux promesses de jours meilleurs. Le 30 novembre, lors d'un séminaire sur la RGPP à Bercy, pas moins de six ministres, dont François Fillon, se sont succédé devant quelque 500 hauts fonctionnaires pour « saluer » leurs « efforts ». « Je sais les changements auxquels vous êtes tous confrontés. [...] La réforme, j'en suis convaincu, ne peut se faire sans un encadrement supérieur et intermédiaire impliqué [...] L'Etat vous doit beaucoup à chacun », a alors martelé François Sauvadet, ministre de la Fonction publique.

« Nous avons bouleversé les habitudes et comme toute réorganisation, cela a pu créer des frustrations, c'est vrai. Mais nous les écoutons et les prenons en compte », insiste ce dernier. Depuis plusieurs mois, il s'attache en effet à mettre de l'huile dans les rouages. Jusqu'ici, dans les DDI, des différences salariales fortes pouvaient persister, selon leur administration d'origine, entre deux cadres exerçant le même métier. Le complexe chantier de la convergence indemnitaire, en marche, commence à calmer ce sentiment d'injustice. Pour panser les plaies, l'Etat s'est aussi montré généreux dans la refonte des grilles salariales des cadres supérieurs, qui bénéficient également, sur les économies des suppressions de postes, de nouvelles primes de résultat non négligeables. Des plates-formes RH sont par ailleurs développées pour favoriser la mobilité. C'est le principe de la réforme : les évolutions par le haut se réduisent, mais la refonte des corps facilite le passage d'une administration à une autre, ce qui offre de nouvelles perspectives.

Lors de ses vœux aux fonctionnaires, le 12 janvier, Nicolas Sarkozy les a aussi appelés à la fierté face au chemin accompli, fut-il douloureux : réorganiser l'Etat, « on en parlait depuis vingt-cinq ans. Ce n'était pas facile. Mais c'est désormais fait ». Et s'il a réaffirmé la poursuite des réductions d'effectifs, « incontournables », il a promis qu'elles s'accompagneraient désormais du « débat sur les missions de l'Etat » que réclament les hauts fonctionnaires. Signe de cette main tendue, François Sauvadet a reçu, en janvier, le G16 pour recueillir ses propositions. Trop tard ? Selon une récente étude du Cevipof, le penchant naturel des cadres de la fonction publique pour le vote à gauche s'est accentué depuis la dernière élection présidentielle.

DEREK PERROTTE,
AVEC DANIEL BASTIEN

Lire également l'éditorial
de Daniel Fortin page 14