



Le sens du travail dans la fonction publique : spécificités, valeurs et perspectives

Entretien entre **David Giauque**, et **Guillaume Aujaleu**

DANS **ACTION PUBLIQUE. RECHERCHE ET PRATIQUES** 2023/2 (N° 17), PAGES 6 À 15

ÉDITIONS **INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (IGPDE)**

DOI 10.3917/aprp.017.0006

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-action-publique-recherche-et-pratiques-2023-2-page-6.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE).

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Le sens du travail dans la fonction publique : spécificités, valeurs et perspectives

Entretien entre David Giauque et Guillaume Aujaleu¹



David Giauque est professeur de gestion des ressources humaines et de management public à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'université de Lausanne.

Guillaume Aujaleu est sous-directeur des politiques sociales et des conditions de travail (SRH3) au ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.

Retrouvez cet entretien en vidéo sur le site de la revue

www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/action-publique-recherche-pratiques

¹ Cet entretien a été animé par Edoardo Ferlazzo, chef du département Gestion publique comparée au sein du bureau de la recherche de l'IGPDE. Il a été enregistré le 7 juin 2023.

Comment définir la notion de « sens du travail » ?

David Giauque : La question du sens au travail est extrêmement récurrente, à la fois dans la littérature scientifique et dans la société. Elle revient toujours lors d'une crise socioéconomique ou lorsqu'il y a une remise en question du fonctionnement des organisations. D'un point de vue historique, sans vouloir aller trop loin, on pourrait remonter à l'école des relations humaines, en 1930², qui met en exergue l'importance du sens au travail, du besoin de reconnaissance de la part des collaboratrices et des collaborateurs, qui leur permet de donner du sens à leurs activités professionnelles. Par la suite, les sociologues du travail et les sociologues des organisations ont mis en évidence l'importance d'avoir du sens au travail pour pouvoir continuer à motiver, satisfaire et engager les collaboratrices et les collaborateurs. Cela est ressorti très fortement pendant mai 68, qui a été une crise de sens au travail majeure. Évidemment, il y avait alors une dénonciation liée aux conditions de travail, mais aussi à cette perte de sens du travail. Les années 80 ont été extrêmement propices au retour de ces questions liées au sens parce que, tout à coup, on s'intéressait aux valeurs dans les organisations. Qui dit sens, dit valeurs : ce sont deux notions fortement liées. Les sociologues des organisations ont pu démontrer à ce moment-là que les cultures porteuses de sens ou qui transmettaient du sens aux collaboratrices et collaborateurs étaient capables de dégager plus de performance au travail que celles qui n'avaient absolument aucun sens. De manière plus contemporaine, les réformes de type « nouvelle gestion publique » dans le secteur public ont remis au centre les problématiques de sens au travail, parce qu'on a mis l'accent sur les aspects financiers, sur les indicateurs de gestion, sur l'efficacité productive. Évidemment, quand on met fortement l'accent sur ces aspects-là, il y a en contrecoup un besoin de sens au travail, lié, notamment, aux politiques publiques. Je ne passe pas sous silence la dernière crise que l'on a vécue, celle du Covid-19, qui a remis au centre la question du sens au travail, avec cette « grande démission » (*Great Resignation*), dont on a beaucoup parlé aux États-Unis, mais qui touche aussi la France et en grande

partie les pays européens. Cette question de valeur au travail, de sens au travail est donc extrêmement importante. Voilà quelques éléments historiques.

La question du sens du travail se pose-t-elle de manière spécifique dans la fonction publique ?

Guillaume Aujaleu : Les travaux des sociologues des organisations qui ont porté, à la fois, sur le secteur public et sur le secteur privé, ont montré que dans les grandes organisations complexes, le dispositif d'organisation, le fonctionnement au quotidien, les recrutements, les méthodes de travail, les technologies... sont en train de se rapprocher. Il n'y a plus, aujourd'hui, de spécificité dans ces organisations complexes par rapport à un secteur public qui aurait des modes de fonctionnement particuliers, peut-être moins efficaces, avec des normes qui les contraindraient. Aujourd'hui, on observe au contraire un rapprochement des méthodologies de travail. Ce dispositif, qui s'homogénéise, pose des questions sur les valeurs du travail. Finalement, la structure publique doit-elle fonctionner comme une structure privée ? Cela pose aussi la question des valeurs individuelles. L'agent public porte-t-il les mêmes valeurs individuelles, au travail, qu'un salarié du secteur privé ? Aujourd'hui, ces valeurs nous semblent plutôt converger, malgré, peut-être, quelques spécificités. J'en citerai une en particulier : la notion de « sens du service public ». Concrètement, on retrouve cette notion dans les documents qui servent à évaluer individuellement les agents publics. L'agent public est donc évalué sur cette notion de sens du service public. On peut se poser la question de savoir ce que cela recouvre réellement. Il n'y a pas vraiment de définition précise, mais cette notion fait référence à un attachement particulier de l'agent public et du collectif de travail à ce qu'on dénomme l'« intérêt général », à rebours des intérêts particuliers ou des intérêts privés. C'est aussi une référence à la vocation à servir l'État, en tant qu'entité spécifique œuvrant à l'organisation des services publics. Quoi qu'il en soit, c'est une valeur spécifique et commune, à mon avis, à l'ensemble des agents publics.

2 L'école des relations humaines est le nom qui a été attribué à une perspective intellectuelle visant à comprendre les organisations en lien avec les activités de travail et qui se situe dans le prolongement du taylorisme, à ceci près que les expériences menées par les chercheurs de ce courant théorique soulignent l'importance de reconsidérer les relations humaines, d'observer et comprendre les règles informelles, les jeux entre acteurs pour mieux comprendre le fonctionnement des organisations productives. Les figures emblématiques de ce mouvement intellectuel sont Elton Mayo, Kurt Lewin, Abraham Maslow, entre autres.

David Giaque : Du point de vue de la recherche, c'est intéressant parce qu'il aura fallu attendre tout ce mouvement de réforme de « nouvelle gestion publique », notamment aux États-Unis, pour se pencher sur cette question. Aux États-Unis, les réformes avaient pour objectif que les organisations publiques ressemblent quasiment à des organisations ou à des entreprises privées. C'est à ce moment-là que l'on a vu ressurgir le questionnement sur les valeurs propres au secteur public. Toute la littérature sur la motivation à l'égard du service public, ou « *Public Service Motivation* », a été développée à la fin des années 80 et au début des années 90. Elle démontre que dans le secteur public, les agents ont une motivation très spécifique attachée à des valeurs de service public, qu'ils ne sont pas prêts à brader. Au contraire, ils entrent dans le secteur public parce que, précisément, ils ont envie de vivre ce sens-là, de vivre ce service public et de participer au développement de ces valeurs de service public. C'est quelque chose d'extrêmement important, qui transparaît dans la littérature scientifique internationale.

Comment le thème du sens du travail est-il devenu un enjeu dans le cadre de la gestion des ressources humaines, et notamment de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ?

Guillaume Aujaleu : Pour aller plus loin dans l'analyse de cette notion de sens du service public, je dirais qu'aujourd'hui, la réflexion des directions des ressources humaines dans le secteur public se focalise sur deux axes. D'abord, la notion d'engagement. Il y a dans un modèle un peu idéalisé du fonctionnaire classique, celui de l'agent qui va vouer sa vie au service public, qui va donner sa force de travail sans avoir véritablement de contrepartie. Bien entendu, il y a une grille de salaire, il y a des contreparties réelles à cet engagement, mais tout cela doit apparaître comme désintéressé. Aujourd'hui, on constate qu'il y a, peut-être, une perte de cette identification, de cet engagement chez les nouvelles générations qui arrivent sur le marché du travail et qui restent, on le verra, en attente de valeurs. Ensuite, la fidélité à l'organisation. Le statut de l'agent public est un statut à vie. Une des grandes caractéristiques de l'agent public,

une fois sa formation initiale effectuée, c'est de signer pour l'ensemble de sa carrière pour le service public, et notamment, pour le service dans lequel il est affecté. Quand on « entre en service public », il y a quelque chose comme d'entrer en religion. Il y a aujourd'hui un vrai questionnement du fait d'une plus grande mobilité et d'une vraie volatilité sur le marché de l'emploi, y compris dans le secteur public où les agents peuvent avoir envie de changer de fonctions, ou même de structures au cours de leur carrière. Cette remise en cause crée une difficulté parce que tout le système du « modèle fonctionnaire » reposait sur ces deux notions d'engagement et de fidélité. Quant à savoir si le sens du service public est homogène sur l'ensemble du secteur public, pour moi la réponse est non, tout simplement parce que l'État et la fonction publique sont protéiformes et multifformes. Les métiers sont différents, et portent de ce fait des valeurs sensiblement distinctes. Il y a, bien sûr, une certaine transversalité, mais surtout de vraies différences. Certains collectifs de travail se pensent et se définissent par rapport à la difficulté de leur métier : le fait que l'exercice des fonctions est difficile et risqué est le marqueur de leur identité. En contrepartie, ils souhaitent bénéficier de contreparties fortes, notamment en terme salarial pour compenser l'engagement qui est le leur. La rémunération fait pour eux partie de la reconnaissance et des valeurs ; c'est central dans leur identité. Pour d'autres, en revanche, la reconnaissance est la valeur dominante. Elle est beaucoup plus symbolique. Elle relève, parfois, de l'indépendance des fonctions. Certains collectifs se reconnaissent parce qu'ils ont un statut particulier dans la fonction publique, une indépendance d'exercice de leurs fonctions. C'est ça, effectivement, une des valeurs principales qu'ils souhaitent affirmer et conserver. Enfin, un troisième exemple : l'enseignement. Pendant longtemps, on a considéré que la compétence académique et la vocation à exercer des fonctions étaient deux valeurs cruciales pour le sens du travail dans le monde enseignant. Aujourd'hui, la compétence académique reste une donnée forte, mais on commence à se poser la question de l'adéquation entre cette hypercompétence et la réalité du travail. On commence aussi à se poser la question du sens de la vocation. Est-ce qu'on a vocation à être enseignant toute sa vie, ou est-ce un passage qui peut ouvrir à autre chose ? Ou encore, est-ce une deuxième carrière, après l'exercice d'une autre activité professionnelle ? Il y a en définitive une vraie interrogation qui est, dans l'ensemble, celle du secteur public, mais qui est un peu différente au regard des valeurs centrales que chacun porte.

David Giauque : Je partage beaucoup de choses de ce qui vient d'être dit. Premièrement, la motivation à l'égard du service public dépend du type de politique publique pour laquelle on travaille. On sait, par exemple, que les personnes s'engagent dans le secteur public pour des raisons différentes. Par exemple, parce qu'il y a un intérêt à être proche de la décision politique, et donc, à pouvoir y participer. Ce peut être une motivation extrêmement importante. On peut s'engager dans le service public pour développer l'égalité des chances, ou pour essayer d'apporter un réconfort à des populations particulières. Il y a des personnes qui se lancent dans le secteur public par compassion, c'est-à-dire qu'elles sont prêtes à travailler pour le service public en acceptant de gagner un peu moins que dans le secteur privé, par exemple, mais en ayant l'impression de pouvoir faire une différence. Je souhaiterais insister sur une chose : je pense qu'on met en partie en péril cette motivation à l'égard du service public, aujourd'hui, en intégrant des processus de gestion des ressources humaines qui peuvent ne pas être totalement compatibles avec la volonté des personnes qui entrent dans le secteur public de vivre des valeurs spécifiques. Prenons l'exemple de la rémunération à la performance. Les études scientifiques démontrent très clairement que plus on met l'accent sur des récompenses extrinsèques, plus on court le risque d'un effet d'éviction, c'est-à-dire d'une disparition des motivations intrinsèques, ce qui est tout à fait dramatique. Cela a été étudié, non pas par des spécialistes de l'administration publique ni, d'ailleurs, par des communistes ou des socialistes, mais par des économistes. C'est Bruno Frey, un économiste zurichois, qui avait mis en évidence cet effet d'éviction. Pour éviter de détruire cette motivation intrinsèque, il faut faire très attention à ce que l'on met en place dans les organisations publiques, aujourd'hui, en termes de gestion des ressources humaines.

Guillaume Aujaleu : Je partage tout à fait cette idée. Il y a, dans le secteur public notamment, un effort d'innovation sur la gestion des ressources humaines. On veut un peu rompre avec des méthodes traditionnelles, très collectives, en essayant d'individualiser une partie des processus, en identifiant mieux l'individu, l'agent. Cela correspond à un besoin bien réel. Je crois qu'aujourd'hui, les agents ont cette envie de reconnaissance individuelle, plutôt que d'être noyés dans un collectif. Pour autant, il faut veiller à ce que cette individualisation ne soit pas contre-productive en stigmatisant certains individus et en les faisant sortir du collectif de travail. Cette individualisation doit absolument être inclusive.

En quoi la crise sanitaire a-t-elle été un moment singulier pour questionner le sens du travail ?

Guillaume Aujaleu : Pour moi, la crise sanitaire a été un moment de rupture dans certains fondamentaux sur lesquels reposaient le travail, le fonctionnement de l'État et des services publics en général. Il y a eu deux grandes remises en cause. La première, c'est celle de la continuité. Certes, l'État et les services publics ont continué à fonctionner, mais beaucoup de services ont fermé. Il y a eu une adaptation sociale, pendant un certain temps, à ce fonctionnement qui s'est poursuivi malgré tout, mais dans un mode qu'on a appelé « dégradé ». Cette adaptation de certains collectifs de travail remet en cause, quelque part, une organisation collective, ancienne, qui reposait sur la permanence du collectif de travail, sur son lieu de travail. C'est là une vraie révolution. D'ailleurs, l'administration comme les structures privées se sont finalement plutôt bien adaptées. Mais toutes ont compris qu'on pouvait fonctionner autrement. La deuxième remise en cause est celle des processus et des outils. Dans le tertiaire où l'impact a été le plus fort, le présentiel a lui aussi été questionné, avec une réflexion sur la notion de bâtiment et le lien entre l'exercice du pouvoir, l'exercice de l'activité de service public et l'immobilier, ce qui représente l'État, là où il y a le drapeau, là où doivent être les agents publics pour bien exercer leur activité. On se rend compte que l'importance du lieu n'a pas totalement disparu, mais qu'elle est en train de se transformer. La relation de l'agent, dans son travail, avec le lieu du service public est en train d'évoluer. Non pas que l'on ait arrêté d'accueillir du public, mais on a ouvert de manière différente. Non pas que les agents ne travaillent plus du tout en collectif dans les bâtiments, mais on est, toutefois, en train de se poser des questions. Alors que pendant longtemps, le sujet bâtimentaire, immobilier, avait disparu des radars de la gestion publique, il est intéressant de voir qu'il revient aujourd'hui comme un sujet prioritaire, au centre de l'organisation du travail et de la réflexion sur l'efficacité et sur l'efficience. Nous avons des instructions interministérielles qui suscitent une large réflexion dans chacun des services sur l'organisation du bâtiment comme centre d'évolution de l'organisation du travail. Concernant la continuité, on voit qu'il y a eu un effet de réaction, où la permanence de l'État a été interrogée. L'État s'est, quelque part, adapté et protégé. Les services qui ont géré la crise

se demandent aujourd'hui comment, lors de la prochaine crise, on va encore plus s'adapter pour assurer la continuité des services. On pourrait dire que l'État s'est un peu fait peur et qu'aujourd'hui, il se rassure en mettant en place des processus pour la prochaine crise. Je pense qu'il y a vraiment eu un effet accélérateur et un questionnement qui, d'ailleurs, n'est pas encore achevé.

David Giauque : Je partage ce constat sur les accélérateurs par rapport à la question des valeurs. Je trouve que la crise Covid-19 a été un moment tout à fait passionnant à étudier, notamment parce qu'elle a replacé au centre de l'attention des questionnements de base, finalement assez anthropologiques, sur la valeur des métiers. La crise Covid-19, c'est presque un moment de grâce pour le service public, parce que des métiers que l'on ne considérait plus sont redevenus des métiers centraux. On s'est tout à coup rendu compte que les enseignants étaient indispensables, que les éboueurs que l'on ne regardait même plus dans la rue étaient absolument indispensables. Tous les métiers créateurs de valeur sociale sont réapparus lors de cette crise et c'est quelque chose d'extrêmement important. Ces valeurs du service public ont pu être revécues, d'une certaine manière, par les acteurs du terrain. Mon inquiétude, c'est que le service public, qui a travaillé en mode dégradé pendant cette période-là, continue en partie à travailler en mode dégradé, c'est-à-dire qu'on n'est pas revenu à la normale. Prenons l'exemple des hôpitaux : dans les hôpitaux aujourd'hui, il y a énormément de personnes qui travaillent en mode dégradé ; dans l'administration publique – je parle plutôt de la Suisse – on continue à travailler un peu en mode dégradé parce qu'on s'est rendu compte qu'on pouvait faire autant, voire mieux, avec moins de moyens. Alors, pourquoi ne pas continuer ? Or, le problème, c'est qu'aujourd'hui les collectifs de travail sont presque à bout ; il y a des tensions qui se font jour, les ressources touchent à leurs limites. Le secteur public, dans certains domaines, travaille presque à l'os. Un autre élément sur lequel j'aimerais rebondir, c'est le fait qu'il va falloir réinventer beaucoup de processus de gestion des ressources humaines pour nous mettre à la page, par rapport à cette flexibilité qui était évoquée sur la localisation des travailleurs, mais aussi sur la flexibilité de temps. En particulier, je pense que nous avons des défis à relever sur la socialisation des nouveaux entrants dans le secteur public. Comment intègre-t-on les nouveaux entrants qui travaillent à distance, comment les acculture-t-on au service public et à ses valeurs ? Cela ne me paraît pas si évident. Comment évaluer les collaborateurs et collaboratrices à distance lorsqu'on n'a pas une

relation informelle sur un lieu de travail précis, ni de manière prolongée ? Comment maintient-on une culture commune, un sens partagé du collectif et des missions d'une organisation ? Ces enjeux-là commencent à poindre comme étant des enjeux majeurs dans les organisations publiques. On commence à y apporter un certain nombre de réponses, mais on est très loin d'avoir à ce stade des solutions efficaces et abouties.

Guillaume Aujaleu : Le télétravail est « le » sujet qui a beaucoup évolué dans le secteur public, comme dans toutes les organisations. Pour moi, la façon dont l'administration s'est adaptée et a maintenu dans le temps cette organisation-là est une bonne réaction. Rien ne l'empêchait juridiquement de revenir, de manière un peu traditionaliste, à une organisation plus classique. Ce n'étaient pas forcément des revendications sociales collectives très fortes au départ, mais, au contraire, l'administration a souhaité poursuivre dans cette logique-là et répondre *in fine* à des aspirations individuelles. Par la suite, les organisations syndicales, les ambitions collectives ont effectivement soutenu ce mouvement de généralisation du télétravail, mais c'était d'abord une aspiration individuelle à aller vers plus d'équilibre entre des modes de travail différents. Aujourd'hui, il faut réguler cette activité, ces aspirations individuelles, cette flexibilité avec les processus RH et surtout l'efficacité du service public. Cet effet de régulation n'est pas terminé, et on perçoit deux tendances fortes. D'un côté, individualisation, nouveau mode de travail, plus grande liberté d'organisation ; de l'autre, nécessité d'une organisation plus structurée, plus collective, garante d'une continuité d'activité et d'un niveau de service permanent et homogène. Ces deux équilibres-là ne sont par endroits pas encore stabilisés.

Dans quelle mesure certaines valeurs fréquemment mises à l'agenda de la réforme de l'État, comme la performance ou la responsabilité, ont-elles un impact sur le sens que les agents publics accordent à leur travail ?

David Giauque : Il faut le souligner, en tant que telles, ces valeurs n'étaient pas étrangères au secteur public. Je pense que les agents publics, qu'ils

soient français, suisses, européens, américains, canadiens..., sont intéressés à la fois par l'efficacité et l'efficacite dans leur organisation. En revanche, la « nouvelle gestion publique » a orienté très fortement le curseur vers le pilotage des organisations publiques sur la base d'indicateurs qui visaient à savoir si celles-ci pouvaient développer plus d'efficacite productive. Quand vous mettez la focale sur des indicateurs qui sont principalement quantitatifs et qui visent effectivement à vous assurer que les organisations publiques sont prioritairement efficaces, vous prenez le risque d'une certaine myopie, en omettant ce qui fait le fondement du secteur public, à savoir les politiques publiques et leur mise en œuvre. Il s'agit surtout de s'assurer que ces politiques publiques sont efficaces, qu'elles répondent à des problématiques sociétales que l'on souhaite résoudre au niveau politique. Le problème que l'on a pu constater dans les années 90 et au début des années 2000, c'est que cette myopie sur l'efficacite productive et sur les résultats quantitatifs a poussé certains acteurs du secteur public à se questionner sur leur envie de continuer à travailler dans des organisations qui, d'une certaine manière, avaient adopté les mêmes critères de succès que des entreprises privées. Se posait donc la question de la continuité des activités professionnelles dans ce secteur. Je pense que l'on sous-estime aujourd'hui très fortement dans le service public le fait que les individus sont motivés, souhaitent continuer à travailler, à s'engager pour une organisation s'ils perçoivent qu'ils arrivent à réaliser un travail de qualité et que la qualité n'est pas empêchée. Si vous fixez l'attention uniquement sur des aspects quantitatifs, le risque, évidemment, c'est de déshabiller le service public, et que les personnes travaillent en mode dégradé et n'aient plus aucune fierté de travailler dans le secteur public. On recueille ce type de témoignages dans nos recherches, de gens qui nous disent : « Si le secteur public et les organisations du secteur public se rapprochent trop fortement des organisations du secteur privé, je ne vois plus tellement quel est l'intérêt de continuer à travailler dans les organisations du secteur public ».

Y a-t-il des leviers spécifiques pour (re)donner du sens au travail des agents publics ?

Guillaume Aujaleu : Je dirais que ce qui est le plus impactant aujourd'hui sur le sens du travail, c'est toute l'évolution de la numérisation des processus.

L'évolution technologique de ces dernières années est continue. Jusqu'à il y a peu, on parlait de la numérisation de certains processus, de la digitalisation ; on en est maintenant à l'intégration de l'intelligence artificielle dans les processus. L'ensemble de ces innovations technologiques remet en cause une des valeurs principales : le savoir-faire de l'agent public, sa compétence spécifique à exercer une mission de service public. Le passage du concours est un élément spécifique de ces valeurs. La formation initiale peut être la même, mais on est adoubé par le concours, par ce statut qui confère effectivement une compétence particulière ; ensuite, on a une formation spécifique. Ce savoir-faire de fonctionnaire, aujourd'hui, est déconstruit en grande partie par la machine, par l'outil numérique, par l'intelligence artificielle. Il y a beaucoup de métiers tertiaires qui sont effectivement en ré-interrogation – pas uniquement dans le secteur public, bien entendu, mais dans le secteur public, beaucoup de processus administratifs et financiers sont aujourd'hui interrogés. Quelle est la place réelle de l'agent ? Quelle est sa place dans l'organisation du travail, alors même que ce qui fait aujourd'hui une grande partie du travail, c'est l'application numérique ? De nouveaux métiers se créent en parallèle, un autre sens du travail émerge, mais cette transformation d'une partie des savoir-faire vers d'autres ne se fait pas du jour au lendemain. Cet effet de transition est très impactant aujourd'hui sur les valeurs du service public et sur le sens au travail des agents. Quels leviers peut-on utiliser pour limiter cet impact ? En premier lieu, il s'agit de travailler sur la qualité de vie au travail. Le travail, ce n'est pas simplement l'efficacite des processus. On est fier de bien travailler, mais on est fier aussi de travailler dans de bonnes conditions, en étant reconnu, en ayant une place dans son organisation, pour laquelle on a plaisir à exercer son activité. Cela n'est pas une construction innée dans la structure : c'est un imaginaire collectif qu'il faut créer. Aujourd'hui, on est véritablement dans une phase embryonnaire de ces réflexions sur la qualité de vie au travail comme qualité intrinsèque du processus et donc de la qualité du service public. Ce sont des choses que l'on n'a pas encore complètement intégrées dans le secteur public : on commence à prendre conscience que toutes ces transformations ont un impact sur le sens du travail, sur la qualité de vie au travail et donc, par ricochet, sur l'efficacite du processus et du service public ; mais il faut inventer aujourd'hui ces plans d'accompagnement et ce nouvel imaginaire collectif et individuel. C'est vraiment là un chantier qui attend les services des ressources humaines du secteur public.

David Giaouque : Oui, absolument. Il est clair que la digitalisation aura un impact sur les métiers du

service public. D'ailleurs, c'est un peu la boule de cristal : on ne sait pas quels sont les métiers qui vont petit à petit disparaître, quels sont ceux qui, au contraire, vont apparaître. Je pense que l'on doit utiliser cette opportunité pour réfléchir à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, pour essayer de développer les compétences dont on aura besoin demain. C'est un premier aspect. Le deuxième aspect, selon moi, c'est qu'il faut se questionner sur les avantages concurrentiels des organisations du secteur public par rapport au secteur privé. A été mentionnée, très justement, la question de la qualité de vie au travail, de la conciliation vie privée-vie professionnelle. J'aurais tendance à insister également sur deux atouts du secteur public. D'abord, la formation continue : il y a toujours plus de formation continue dans le secteur public que dans les organisations privées ou les entreprises privées. C'est un avantage incroyable, car il impacte directement le développement des compétences. Quand on fait en sorte de développer leurs compétences, on reconnaît la qualité et l'importance des salariés. Le second atout, c'est la possibilité de gérer une carrière dans le secteur public, en évoluant à la fois verticalement et horizontalement. En termes d'attractivité et de rétention du personnel, il y a dans le secteur public des avantages et des leviers énormes que l'on doit encore pouvoir actionner dans le futur. Pour pouvoir compter sur du personnel motivé et engagé dans les prochaines années, ce n'est surtout pas là-dessus qu'il va falloir faire des économies. Sur la question de l'évolution du travail, je pense que l'on ignore encore les effets ou les impacts de cette flexibilité, en termes de temps et de lieu de travail, sur les collectifs de travail, sur la possibilité de faire vivre le sens du service public. Ce sont des questions qu'il va falloir se poser de manière un peu plus sérieuse qu'actuellement, pour être certain finalement que les politiques publiques et l'efficacité ne sont pas impactées par ces nouvelles modalités de travail qui, effectivement, correspondent à une sorte d'individualisation. L'individualisation peut apporter des bénéfices au niveau des salariés, mais au niveau des collectifs de travail, c'est un peu plus douteux.

L'administration a-t-elle « absorbé » ce nouveau mode majoritaire de travail qu'est le télétravail ?

Guillaume Aujaleu : Encore une fois, je suis étonné par le fait que, justement, cette transition-là ait été aussi simple. Il n'y a eu de retour

en arrière ni du côté des dirigeants, ni au niveau politique et de l'encadrement supérieur, ni chez le manager de proximité, ni chez les agents de terrain. C'est-à-dire qu'on ne sent pas de réticence structurelle, lourde, à la mise en place de ces nouvelles organisations. Il y a bien sûr des différenciations à faire, selon qu'on est bénéficiaire du télétravail parce qu'on est volontaire, ou que l'on ne peut télétravailler, ou qu'on ne le souhaite pas. Certains ne peuvent pas le faire parce que leur métier ne le leur permet pas, d'autres ne veulent pas le faire parce que cela ne correspond pas à des aspirations personnelles, c'est-à-dire que le travail ne se conçoit pour eux que parce qu'il y a une interaction collective. On constate également une différenciation entre cadres et non-cadres. Les cadres sont tout de même plus interpellés, même s'ils sont bénéficiaires, parce que ce qui leur est demandé dans le management, le pilotage de leur service, est beaucoup plus impacté par la mise en œuvre du télétravail. Cette nouvelle pratique du management à distance (même si ce n'est qu'une déclinaison avec des outils qui existaient déjà), disons la *systématisation* de ce management à distance, interroge ou peut interroger sur des capacités nouvelles à trouver chez les managers et parfois, pour certains, le sentiment que ceci est beaucoup moins efficace que dans la période précédente. La charge individuelle qui pèse sur les cadres est plus forte qu'auparavant. Il y a une réalité, mais il n'y a pas encore d'étude totalement finalisée sur ce sujet pour montrer si cela perdure ou pas. Pendant la pandémie, c'est une réalité qui a existé, mais pour d'autres raisons : on n'était alors pas organisé ou équipé correctement, tous les collectifs n'étaient pas au même niveau. Maintenant que l'équipement des collectifs a été fait, que tout le monde est formé et équipé pour le travail à distance, peut-on dire que le système est moins efficace ? C'est quelque chose sur lequel il faudra se pencher, mais sur lequel il n'y a pas aujourd'hui consensus. Sur le plan collectif, les organisations syndicales ont pu avoir au départ une vision différente sur le sujet du télétravail. On constate finalement désormais un certain consensus – parfois prudent – de toutes les organisations sur la nécessité de son maintien. J'ai personnellement été favorablement étonné de la capacité de l'administration française à accompagner et à mettre en place, sans trop de heurts, ce dispositif. Pour autant, la messe n'est pas dite. Je crois que l'on est au début – ne serait-ce que de l'évaluation – de ce type de dispositif. Quelles ont été les conséquences concrètes de cette réorganisation pour les individus, pour les collectifs, pour l'efficacité

du service ? Et, le cas échéant, que faudra-t-il mettre en place comme mesures correctrices ? Cela est encore devant nous. Mais aujourd'hui, l'aspiration des agents et l'acceptabilité du système sont assez fortes, d'où une évolution très rapide au demeurant.

David Giaque : Je pense que le secteur public n'a plus le choix. Pour continuer à être attractif, il faut aujourd'hui proposer des possibilités de télétravail et de nouvelles modalités de travail. Cela me paraît assez clair et je pense qu'on ne pourra pas faire marche arrière par rapport à la situation qu'on a connue lorsque quasiment tout le monde était en télétravail pendant la crise Covid-19. Ceci dit, j'attire l'attention sur le fait que l'on crée des inégalités aussi avec le télétravail : il y a des personnes qui ne pourront jamais télétravailler, tout simplement parce que leur activité professionnelle nécessite de leur part une présence physique. Il y a déjà cet aspect-là qu'il va falloir gérer. Quand il y a des inégalités, cela interpelle les représentants du personnel qui vont évidemment défendre ces personnes qui n'ont pas la possibilité de télétravailler. Ensuite, les études nous le montrent de manière assez claire, il existe des différences du point de vue générationnel par rapport au télétravail. Étonnamment, les jeunes souhaitent revenir sur le lieu de travail, dans des espaces de socialisation. Il y a une demande, de la part des jeunes collaboratrices et des jeunes collaborateurs, y compris dans le secteur public, de pouvoir revenir dans les bureaux, de pouvoir recréer du lien en face-à-face, en direct avec des collègues. C'est moins le cas pour les trentenaires ou les personnes qui ont des enfants, par ailleurs, puisqu'on sait que le télétravail permet une meilleure flexibilité et une meilleure conciliation entre vie privée et vie professionnelle. Enfin, j'attire l'attention sur le fait que des études portant sur l'égalité des chances hommes-femmes par rapport au télétravail mettent en évidence un effet bénéfique du télétravail pour *certaines* femmes, mais aussi malheureusement, des effets néfastes sur leur bien-être. Le mélange entre vie privée et vie professionnelle peut impacter plus lourdement les femmes que les hommes, parce que les femmes continuent majoritairement à prendre en charge les activités familiales en plus de leur travail. Cela complique donc énormément les choses. Il faudra suivre tout cela, parce qu'on ne dispose pas encore de résultats définitifs, pour en tirer des enseignements dans la perspective d'un développement ultérieur de ces nouvelles modalités de travail, y compris dans le secteur public.

Le télétravail est-il aujourd'hui une modalité de travail exigée par des candidats qui souhaitent intégrer la fonction publique ?

Guillaume Aujaleu : Le marché de l'emploi est commun au secteur public et au secteur privé. Même s'il existe des valeurs un peu différentes qui, à un moment, orientent les personnes plutôt vers le secteur public, il n'y a pas un vivier spécifique au sein de la société pour le secteur public. Il y a un peu de reproduction, bien sûr, mais les aspirations sociales individuelles sont communes et nécessitent justement cette flexibilité et cette innovation quant aux nouveaux modes de travail. Il s'agit de prendre en compte les aspirations en termes de positionnement dans la structure. Bien entendu, dans l'administration, ce sont de grosses structures. Il en est de même dans les grandes entreprises privées : ces organisations très complexes et massives ne permettent pas toujours de donner à chacun de la visibilité et du sens au travail. C'est ce besoin de visibilité qui est aujourd'hui exprimé, finalement à rebours du télétravail qui, lui, rend un peu invisibles les agents. C'est pour cette raison que certains agents demandent effectivement du télétravail – qui est devenu la norme, quelque part –, mais que l'on peut se demander si tous et à tout moment de leur vie et de leur activité professionnelle, vont s'en servir de la même façon. Je n'en suis pas persuadé. Si, en début de carrière, on souhaite apprendre son métier au contact des autres, si on souhaite avoir une vie professionnelle un peu plus profonde parce qu'on n'a pas de vie personnelle totalement construite, si on souhaite avoir une vraie visibilité au sein de la structure pour construire son parcours professionnel et progresser dans son activité professionnelle, le télétravail peut être contre-productif. Donc la demande est bien là, mais l'utilisation dans le temps va peut-être se modifier et évoluer petit à petit. Revenons au sujet bâtiminaire. Il y a d'abord, bien sûr, une réflexion de l'employeur, de l'administration qui veut optimiser ses bâtiments en les adaptant à son activité professionnelle et aux taux de présence, et donc à sa nouvelle organisation. Mais il y a aussi une demande de la part des agents de disposer de lieux qui correspondent justement à ce besoin un peu différent, et répondent à ce besoin de socialisation, avec des espaces plus ouverts, où l'on se réunit et où l'on participe à des dispositifs collectifs les jours où l'on vient – alors que les grands *open*

espaces pouvaient justement être considérés, à une époque, comme l'instrument d'une surveillance, d'une souffrance au travail... Ce n'est pas du tout ce qu'on veut recréer, bien sûr, mais il y a une demande d'espaces collectifs qui permettent de ne pas se retrouver tout seul dans son bureau. Cela amène toute une réflexion sur les manières de travailler dans d'autres lieux et autrement.

David Giauque : Je suis parfaitement d'accord pour dire qu'il va falloir être créatif au niveau de nos espaces de travail. Aujourd'hui, il y a toute cette réflexion pour créer, dans des bâtiments spécifiques, différents lieux de travail en fonction des activités qui doivent être menées : activités individuelles dans des bureaux fermés, activités collectives dans des espaces de travail qui sont conçus pour développer l'imaginaire collectif, l'initiative collective, etc. Concernant les autres aspects aptes à susciter la motivation des collaboratrices et des collaborateurs, plusieurs pistes ont déjà été évoquées. La conciliation vie privée-vie professionnelle en est une première. Avec le télétravail, on va probablement pouvoir mieux répondre à ces aspirations des familles françaises, suisses et européennes. Tout le potentiel qui se trouve dans cette nouvelle manière de travailler devra être mobilisé, mais je dirais qu'il y a un élément encore plus fondamental, c'est la reconnaissance du travail qui est effectué. Dans les études contemporaines, on le voit systématiquement lorsque les gens sont insatisfaits de leur activité professionnelle, lorsqu'ils se désengagent, lorsqu'ils se résignent : il y a chez eux le sentiment très fort – ce n'est peut-être pas une réalité, mais les sentiments sont extrêmement importants en ces matières comme dans d'autres – que le travail qui est effectué n'est pas reconnu à sa juste valeur, ni par les supérieurs hiérarchiques – c'est-à-dire que les supérieurs hiérarchiques ne disent pas merci, ou ne le font plus, ou n'ont plus la possibilité de le faire lorsqu'on est à distance, par exemple –, ni éventuellement par les usagers qui sont de plus en plus vindicatifs et estiment que leur droit à obtenir davantage de services doit absolument être respecté. La question de la reconnaissance, pour moi, est absolument centrale parce que c'est un élément qui revient systématiquement dans la littérature scientifique, à savoir que cette reconnaissance est directement liée à la satisfaction et à l'engagement des agents. Lorsqu'elle fait défaut, on observe un lien avec la souffrance au travail et la résignation. Enfin, j'ajouterais qu'il y a des éléments connus depuis les années 70 en termes de conditions de travail et qui permettent véritablement d'engager les collaboratrices et les collaborateurs : la diversité des tâches, la possibilité d'utiliser diverses compétences, la

possibilité de trouver du sens au travail, la capacité de faire le lien entre l'activité professionnelle et l'objectif organisationnel, qui n'est pas toujours évident. Tous ces éléments – l'autonomie, l'indépendance... – ont déjà été largement identifiés dans la littérature scientifique comme des leviers extrêmement importants pour la motivation des collaboratrices et des collaborateurs.

Le télétravail est-il un moyen de fidéliser les agents publics ? Quels autres leviers peut-on activer pour fidéliser les salariés ?

David Giauque : Sans aucun doute, il est devenu plus difficile de fidéliser les collaborateurs, du fait d'une concurrence entre les différents secteurs. Je mentionne juste un défi auquel les organisations publiques suisses sont confrontées, c'est la problématique d'attirer des ingénieurs et des informaticiens dans le secteur public. Ce sont des gens très bien payés dans les organisations du secteur privé, et les échelles salariales du secteur public ne permettent pas aux organisations publiques de rivaliser avec les salaires du secteur privé. La seule manière de faire en sorte que ces personnes décident d'entrer dans le secteur public, c'est de mettre en avant ce supplément d'âme lié au sens du service public, et aussi cette plus grande flexibilité qui sera offerte à terme par les organisations publiques par rapport aux organisations privées en termes d'organisation du travail, et enfin peut-être le lien avec des politiques publiques qui font une différence par rapport à la société et pour lesquelles ces personnes souhaiteraient s'engager.

Guillaume Aujaleu : Pour autant, je crois qu'il ne faut pas fermer totalement la porte non plus à des solutions qui viseraient, à un moment, à introduire de la souplesse sur les conditions de rémunération de ces agents. On le voit dans les administrations publiques françaises, où l'on recrute moins de fonctionnaires statutaires et plus de contractuels qui ont, dans leur mode de recrutement et de gestion, l'habitude de négocier leurs conditions de travail, leur rémunération. Les choses sont en train d'évoluer et je pense que là aussi, il faut que l'administration fasse tomber quelques tabous et essaie de trouver des moyens d'être attractive. L'idée n'est pas de s'aligner : il n'y a pas d'ailleurs d'alignement entre les petites et les grosses entreprises. L'administration doit trouver sa propre ligne sans s'empêcher de réfléchir à la juste rémunération. Si elle ne répond

pas à cette demande sociale, si elle reste sourde en considérant qu'il y a une grille identique pour tout le monde sans discussion possible – ce qui parfois était une position très juridique et égalitaire –, elle ne pourra pas répondre au défi de l'attractivité dans certains métiers, c'est une certitude. Cette évolution n'est pas simple et amènerait du reste des difficultés, puisque l'inégalité salariale, c'est la source de problèmes collectifs à gérer. L'égalité est finalement plus simple et plus protectrice. Concernant la fidélisation des agents, je voudrais revenir à la notion de management. Aujourd'hui, dans les organisations complexes (au sein de l'administration comme dans les grandes entreprises), le collectif de travail est souvent encore dans une structure et une pyramide hiérarchiques qui restent structurellement assez rigides. Le positionnement de l'agent dans ces structures hiérarchiques lourdes n'a pas beaucoup évolué par rapport au phénomène bureaucratique qu'on a pu constater dans les études réalisées dans les années 70-80. Si l'on se penche sur les analyses faites par la sociologie des organisations, je ne suis pas sûr que l'on constate finalement une énorme évolution dans l'organisation pyramidale de nos organisations publiques ni dans la pratique managériale. Il y a, me semble-t-il, une vraie dynamique à enclencher sur ce sujet, sur la qualité de vie au travail, sur les aspirations individuelles, sur le sens du travail : « Quelle est ma position au travail et qu'est-ce qui me permet de bien vivre le travail ? Comment puis-je m'exprimer au travail ? Comment parler en mon nom et pas simplement noyé dans un collectif ? Comment puis-je être identifié ? Quelle est ma responsabilité ? Comment suis-je reconnu dans cette organisation-là ? » Ce sont des aspirations que je ressens fortement pour une nouvelle génération qui arrive ou qui est déjà arrivée sur le marché du travail, et qui accepte moins d'être identifiée comme un collectif avec ses valeurs collectives, non qu'elle ne souhaite pas l'être, mais qui veut être reconnue autrement. Cela nécessite que le management de proximité, celui qui organise le travail au plus près du terrain, soit en capacité de répondre à cette aspiration-là. Ce que je constate aujourd'hui, c'est que les managers du secteur public – ce qui n'est pas totalement anormal – sont encore d'abord des techniciens, et ensuite des managers. Bien entendu que certains ont les deux casquettes, et c'est tant mieux, mais la valeur première reste la valeur technique, alors même que les agents qui sont pilotés sont aussi de très grands techniciens et que ce qui pourrait être justement une valeur centrale du manager, ce sont ces compétences d'organisation, de reconnaissance, d'animation, de pilotage managérial... qui ne sont peut-être pas encore au cœur de l'art de leur mission ou de leurs compétences. En l'occurrence,

des mesures d'accompagnement, de recrutement, de formation pourraient être mises en œuvre pour faciliter cette capacité managériale, et sa diffusion. Cela me semble être un axe essentiel.

David Giaque : Effectivement, au niveau structurel, il y a beaucoup de choses à faire : on doit être capable d'un peu plus d'horizontalité. On doit être capable de casser ces silos administratifs qu'on a trop longtemps connus et qui nous empêchent de réaliser des politiques publiques transversales. Aujourd'hui, faire face à des problématiques comme l'écologie, la sécurité, c'est précisément être capable d'avoir des politiques publiques transversales. Nos difficultés viennent justement de ces structures pyramidales, bureaucratiques, extrêmement lourdes. Ceci dit, j'attire l'attention sur le fait que les plus grandes bureaucraties que nous connaissons en Suisse, par exemple, ne sont pas des bureaucraties publiques, mais privées. Ce sont des banques, des entreprises pharmaceutiques, des entreprises agroalimentaires, qui sont d'une bureaucratie absolument incroyable. Certes, elles ont un peu plus d'agilité parce qu'elles doivent répondre de manière très rapide aux défis de leur environnement, mais ce qui est extrêmement intéressant, c'est de voir que les études qui ressortent aujourd'hui sur la résilience organisationnelle en période Covid-19 démontrent que les organisations qui s'en sont le mieux sorties sont des organisations particulièrement bureaucratiques, et notamment les polices et les prisons. Il n'y a pas plus bureaucratique et plus pyramidal que ces organisations-là. Et pourquoi sont-elles considérées comme résilientes ? C'est qu'elles ont réussi, durant la crise, à jouer sur plusieurs styles de leaderships différents. Dans un premier temps, un style très directif, non participatif, parce qu'il fallait mettre les gens au pas, et puis faire en sorte que les procédures soient respectées, que les processus soient mis en œuvre. Et puis, petit à petit, elles ont réussi à avoir cette capacité de faire remonter l'information du terrain, d'adapter leur leadership et de revenir à quelque chose de beaucoup plus participatif. Et ce sont des organisations qui sont dans le secteur public ! Il va donc falloir que l'on analyse aussi ces réussites – parce qu'il y a eu d'énormes réussites dans le secteur public durant cette crise Covid-19 – et qu'on en tire finalement le meilleur. Quels sont les aspects qui ont été identifiés comme des forces dans ces cas de crise et que l'on pourrait peut-être intégrer dans d'autres organisations ? Quoi qu'il en soit, je partage pleinement ce qui a été dit sur l'évolution du leadership et l'importance des aspects sociaux que les agents, et notamment les personnes qui sont en responsabilité dans l'administration publique, doivent absolument développer ces prochaines années.