

Les souplesses cachées du mammoth

Faire bouger les administrations dans le cadre du statut de la Fonction publique, c'est possible, sous certaines conditions.

Telle est la conviction de certains responsables français de la modernisation de l'État. Telle est également une conclusion des travaux du séminaire "Fonctionnaires", où ont été décortiquées et débattues des expériences innovantes consistant à reconvertir, dynamiser et restructurer des pans d'une administration (d'un hôpital à la Direction des Douanes).

Question de contexte et d'hommes, certes, mais aussi de méthodes...

Souvent taxée d'immobilisme, l'Administration fait l'objet depuis plusieurs années de réflexions visant à repenser les missions de l'État et la conduite de l'action publique. Les rapports se concluent souvent par des propositions de réformes spectaculaires qui disparaissent vite dans les tiroirs. Il faut changer le statut, briser les habitudes, mais le grand soir semble se faire éternellement attendre...

Or les travaux du séminaire "Fonctionnaires"* organisé par l'auteur avec le concours de la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique et de l'École de Paris du management, entre janvier 1998 et juillet 1999, ont



montré que, sur le thème symbolique de la "mobilité" des fonctionnaires, des réalisations originales, et souvent méconnues, venaient contrebattre les idées reçues sur le secteur public¹. De surcroît, elles permettaient de mieux comprendre les conditions de changements réussis en matière de gestion des ressources humaines dans l'Administration. La Documentation française vient de publier un ouvrage², dont la présente *Gazette* résume les thèmes principaux.

À travers diverses expériences, sont apparus quatre ingrédients du changement :

- les effets bénéfiques des séismes,
- des acteurs au profil spécifique,
- des alliances inhabituelles,
- la considération et la confiance.

Les effets bénéfiques des séismes

Il semble qu'un changement majeur du contexte, ou l'apparition d'une nouvelle contrainte (raréfaction des ressources par exemple), soient de nature à déclencher la mise en place de nouvelles pratiques de gestion du personnel.

Au ministère de l'Équipement, les lois de décentralisation de 1982 ont poussé à lancer une réflexion sur la recomposition des structures de l'Équipement et la valorisation de ses ressources humaines.

À la Direction générale des Douanes et des Droits Indirects, l'ouverture du grand marché intérieur au 1^{er} janvier 1993 a constitué une modification radicale des missions qui a entraîné une reconfiguration profonde de l'organisation, quatre mille suppressions de postes, et la mutation géographique de trois mille agents.

La déstabilisation des routines crée en effet des opportunités dont, sous certaines conditions, des acteurs peuvent se saisir pour modifier les règles du jeu.

Ceci ne veut pas dire que des évolutions planifiées ne puissent être mises en œuvre. Mais la contrainte est un aiguillon puissant du changement, et ce d'autant plus qu'elle crée une situation de rupture à une date imposée^{3,4}.

Portrait-robot du gestionnaire de personnel

Le deuxième ingrédient réside dans l'existence d'acteurs motivés et légitimes, qu'il s'agisse de responsables administratifs, ou de gestionnaires de personnel, qui sachent se saisir des opportunités créées par le "séisme" pour promouvoir de nouvelles pratiques. Leur profil semble particulier.

Ayant souvent accompli la quasi-totalité de leur carrière dans l'institution en cause, connaissant bien le terrain, parfois anciens syndicalistes, ayant exercé plusieurs types de responsabilités opérationnelles, ils ne sont pas, à l'origine, des professionnels de la gestion des ressources humaines. Ils sont d'ailleurs susceptibles de reprendre des fonctions dans d'autres domaines que la GRH mais ont une stabilité dans leur poste de gestionnaire du personnel anormalement longue par rapport aux coutumes administratives.

Il ne s'agit pas pour autant d'"hommes providentiels", mais d'individus qui, s'appuyant ouvertement sur la sécurité que leur donne leur statut de fonctionnaires, développent des projets qui paraissent au début un peu en marge des pratiques coutumières.

Mais comment repérer et valoriser ce type d'acteur ? Sans doute faut-il d'abord, en amont, valoriser la fonction de gestionnaire des ressources humaines, qui, dans les ministères, est trop souvent considérée comme moins noble que des fonctions plus opérationnelles⁵. On notera à ce sujet qu'au ministère de l'Équipement, pionnier dans ces matières, la direction du personnel jouissait d'un statut élevé et que son directeur disposait de plus d'une réelle responsabilité en matière de distribution de primes.

Des alliances inhabituelles

Mais un responsable RH n'est pas seul. Au-delà de sa "garde rapprochée", il doit pouvoir nouer des alliances fortes, notamment avec des partenaires souvent réputés indifférents ou hostiles : le ministre, dont l'intérêt pour la réforme apparaît souvent crucial, et les organisations syndicales.

Les organisations syndicales sont souvent décrites comme des obstacles à la mise en œuvre de réformes. Clientélisme, souci pointilleux d'équité formelle, méfiance vis-à-vis de toute tentative

de différencier les carrières en fonction du mérite librement évalué par la hiérarchie... telles sont les raisons habituellement avancées à cette attitude.

Or au moins trois expériences, à La Poste, à l'Équipement, aux Douanes, suggèrent que, sous réserve d'une explicitation claire des objectifs et d'une "professionnalité" dans les méthodes, les syndicats peuvent contribuer au succès de certaines opérations, notamment par leur connaissance du terrain.

Quant aux ministres, qui, en règle générale ne peuvent guère consacrer de temps à la gestion interne de leur ministère, leur soutien actif est un facteur fondamental de succès pour une réforme de grande ampleur.

La considération et la confiance : une question de méthodes

Au-delà du contexte et des acteurs, une part importante du succès repose sur des méthodes qui visent à rétablir la confiance des agents et à marquer une considération à leur endroit.

On peut caractériser ces méthodes en trois points :

- une savante gestion du temps,
- une recherche de personnalisation et de contractualisation,
- l'invention de règles.

Une savante gestion du temps

La gestion du temps est un point essentiel, qu'il s'agisse de maîtriser le timing d'opérations de reconversion, de mettre en place de nouvelles procédures de gestion, ou d'anticiper sur les évolutions à venir.

Dans les opérations de fermetures de site et de reconversion, une durée de un à deux ans a été mentionnée comme raisonnable (La Poste, Direction de la Comptabilité Publique), pour construire les solutions sans laisser pourrir les situations, mais des opérations de plus grande ampleur peuvent se dérouler sur plusieurs années (Douanes).

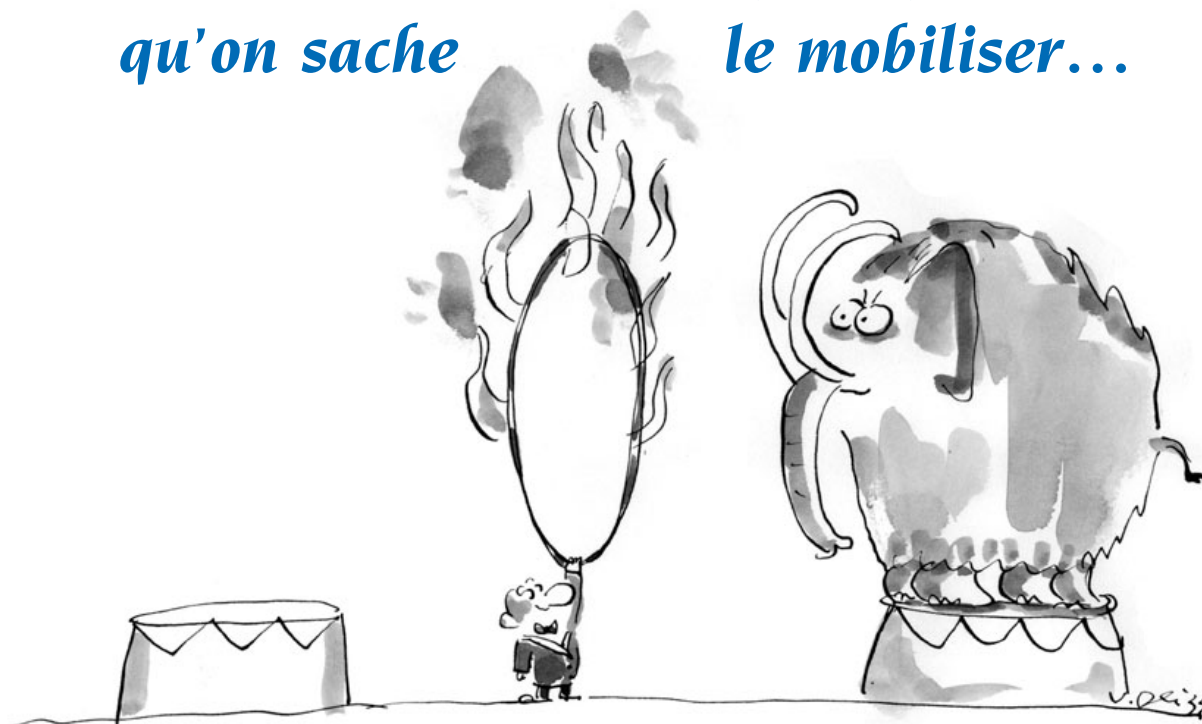
De manière générale, quelle que soit l'ampleur du changement, du temps doit être laissé à la palabre, pris au sens fort de "discussion des sujets concernant la communauté", même si le schéma de l'opération est déjà clairement dessiné : cela peut permettre à chacun d'exprimer ses vues et d'affirmer son identité, et c'est un moyen de marquer de la considération pour les agents et les différents partenaires impliqués. Ce temps est également nécessaire pour instruire de manière personnalisée les contraintes des agents et mettre en place des dispositifs d'accompagnement.

Un autre aspect de la gestion du temps concerne la capacité d'anticipation, appuyée sur des outils de gestion prévisionnelle plus ou moins sophistiqués. La visibilité de son cheminement de carrière par l'agent, et des différentes étapes qui l'accompagnent, est un facteur important de confiance qui facilite la mise en œuvre d'une GRH rénovée.

Personnalisation et contractualisation

La considération des personnes passe aussi par la "personnalisation" de la gestion, ce qui va à l'encontre de l'égalitarisme résultant de l'application un peu mécanique des règles administratives du statut, et permet d'adapter le plus finement possible les profils et les postes, mais aussi de tenir compte de contraintes personnelles ou familiales. Il s'agit de trouver un équilibre entre l'application de règles collectives et un suivi personnalisé. C'est la procédure de l'entretien individuel, mise en œuvre sous des formes différentes selon les administrations, qui, progressivement,

Le mammouth est plus souple qu'on ne le dit, pour peu qu'on sache le mobiliser...



constitue un des supports les plus répandus de cette personnalisation.

Le ministère de l'Agriculture et de la Pêche a créé un système de gestion personnalisée fondé sur un échelon interrégional d'inspection : les inspecteurs généraux consacrent une part non négligeable de leur temps à l'écoute attentive des demandes émanant de l'ensemble des agents, depuis le directeur départemental jusqu'à l'adjoint administratif d'un service déconcentré ; ils jouent un rôle très important d'interface entre la gestion collective, celle des mutations et des avancements, et le traitement au cas par cas, que leur permettent d'assurer les rendez-vous qu'ils accordent dans les DDA.

Une telle personnalisation est-elle compatible avec une gestion de masse ? Sans doute la solution doit-elle être cherchée, dans certains grands ministères, du côté de la déconcentration, mais aussi dans la mise en place, localement, de dispositifs spécifiques (par exemple les "cellules de mobilité" qui mènent des opérations de reconversion à La Poste, dans les Douanes et dans certains hôpitaux), ou encore dans les petites équipes qui gèrent certains corps (Mines, Télécom, chargés de mission géant les ingénieurs des Ponts ou des TPE). Ceci a évidemment un coût, mais il est justifié par la qualité de service qui en découle.

Le rétablissement de la confiance passe quant à lui par des dispositifs de "contractualisation" : à partir du moment où l'on établit une certaine transparence, où l'on visibilise des itinéraires, où l'on signe des engagements avec les agents mais aussi avec leurs responsables hiérarchiques, beaucoup d'obstacles tombent. Cette contractualisation peut prendre des formes très diverses : chartes, comme à l'Équipement ou dans les préfetures ; lettres de mission, de plus en plus répandues dans les DDE ou au Ministère des Finances (TPG) ; contrats de mise à disposition avec clause de retour pour les agents qui acceptent d'aller temporairement dans une région déficitaire, comme à France Télécom, etc.

Ces dispositifs contractuels ont d'autres vertus : ils donnent des sujets de négociation avec les syndicats ; ils rétablissent la légitimité du gestionnaire de personnel, désormais porteur d'un projet ; enfin, ils permettent de mobiliser davantage les responsables opérationnels, qui sont partie prenantes des accords passés.

Invention des règles et capacité stratégique

Paradoxalement, une GRH rénovée passe donc souvent par l'introduction de nouvelles règles⁶, et donc, pourrait-on dire, par plus de bureaucratie.

Mais l'établissement de "règles du jeu" claires pour tous les acteurs ne signifie pas, par ailleurs, manque d'imagination ou de capacité stratégique chez les responsables. La tendance à une gestion plus rapprochée va en effet de pair avec la recherche de solutions adaptées aux situations particulières et aux spécificités des métiers.

Cela peut même conduire à des écarts avec les règles. Dans tel ministère, des commissions administratives paritaires se sont faites par téléphone avant d'être régularisées quelque temps après. La Poste a inventé les mutations anticipées pour prendre des options sur des postes libérés seulement un an et demi plus tard. Le directeur d'un hôpital en reconversion a organisé la reprise du bail d'une brasserie située à côté du nouvel hôpital par un agent des cuisines. On retrouve ainsi des procédures d'"outplacement" utilisées dans le privé.

L'imagination des gestionnaires s'emploie à desserrer les contraintes qui pèsent sur la gestion des personnels, pour fournir matière à négociation avec les agents, tout en tenant compte des contraintes de fonctionnement propres à l'organisme.

L'exemple de La Poste est éclairant à cet égard : l'implantation de nouveaux centres financiers sur la façade atlantique, lieu d'affectation très demandé par les agents, qui était permise par les nouvelles possibilités de transmission de l'information, a fourni une monnaie d'échange lors des grandes restructurations (fermetures de centres de tri, du service des ambu-

lants...); le développement volontariste du temps partiel pour dégager des postes et donc des possibilités de mouvement s'est fait notamment en proposant aux facteurs un système d'une semaine de congés toutes les 5 semaines de travail, plus compatible avec les contraintes du service qu'un 80 % sur la semaine.

La conduite du changement

La réussite d'un processus dépend au moins autant de la manière de le conduire que des principes qui le sous-tendent. Deux points méritent ici d'être soulignés : la maîtrise de l'information, la préservation des identités collectives.

Transparence et opacité

La volonté de transparence est maintenant systématiquement affichée dans tous les discours publics. Mais on s'aperçoit dans la pratique que cette transparence, mise en œuvre sans discernement, peut être plus aveuglante qu'éclairante, et nuire à la réussite d'un processus.

Dans la conduite d'un changement, il y a souvent un temps pour la préparation et le mûrissement de décisions, en équipe restreinte, et un temps pour l'annonce et l'explication, qui n'ont pas forcément avantage à se superposer totalement. Par ailleurs, la marge d'initiative des agents est liée à la capacité de l'organisation et de ses responsables à ne pas voir les petites erreurs, comme le fait remarquer le sociologue américain James March⁷. Enfin, le bon fonctionnement de toute organisation repose sur une part d'informel, et donc de non-dit, ou du moins de non-écrit, qu'il est vain et contre-productif de vouloir supprimer.

Il en résulte que réformer "à bas bruit" est peut-être la méthode la plus efficace. Un certain nombre d'expériences analysées au séminaire "Fonctionnaires", peu médiatisées jusque-là malgré leur intérêt, viennent à l'appui de cette assertion.

Identités et fiertés collectives

Un autre élément d'importance dans la dynamique du changement est l'intérêt de s'appuyer sur les identités collectives fortes qui se sont forgées au fil du temps.

On oublie souvent qu'une conséquence de l'existence des corps dans la Fonction publique est le statut symbolique qu'en tirent leurs membres, la notion de "rang" au sens où on l'entendait sous l'ancien régime⁸, qui modèle les identités professionnelles des fonctionnaires. Il existe également des identités liées non au corps mais au ministère, à la direction, ou, tout simplement, au collectif de travail dont relèvent les agents.

Souvent entretenues par des rites (fête annuelle de l'administration de la mer) ou des actes symboliques (réveillon passé la veille de l'ouverture du grand marché intérieur par la hiérarchie des douanes dans un poste frontière), ces identités peuvent être rapprochées du triptyque "rites – mythes – tribus" de C. Riveline⁹ : pour celui-ci, en effet, les collectivités qui fonctionnent bien sont assimilables à des tribus, observant des rites et partageant des mythes, chacun des trois pôles requérant la présence de l'autre. Au-delà des effets couramment dénoncés du corporatisme, qui existent indéniablement, ces sentiments d'appartenance forts, sources de confiance mutuelle et de fierté collective, peuvent être des atouts puissants pour mener une politique de changement, si l'on sait les utiliser avec discernement et ne pas casser les "tribus".

Entre le Charybde du triomphalisme et le Scylla de la résignation à l'immobilisme, un changement en matière de GRH

s'opère donc concrètement tous les jours, par petites touches. Trop petites diront certains, mais le mammoth est plus souple qu'on ne le dit, pour peu qu'on sache le mobiliser.

Frédérique PALLEZ,

Professeur à l'École nationale supérieure des Mines de Paris

NOTES

* Seize séances d'une demi-journée ont été organisées, rassemblant chercheurs et praticiens autour d'un cas concret présenté par le responsable concerné. C'est ainsi qu'ont été évoquées des opérations de reconversion et de mobilité à La Poste, aux Douanes, dans le secteur hospitalier, dans l'Armée de terre, à l'Éducation nationale, etc. L'exposé, suivi d'un débat, donnait lieu à un compte rendu, largement diffusé.

1. Frédérique Pallez, « Les souplesses cachées du mammoth », *Journal de l'École de Paris*, n°15, janvier 1999. (Bien que portant le même titre, le contenu de ce numéro de la Gazette diffère de celui du *Journal de l'École de Paris*).

2. Frédérique Pallez, *L'Administration en mouvements ?*, La Documentation française, collection Perspectives, février 2001.

3. Claude Riveline, « De l'urgence en gestion », *Gérer et Comprendre*, n°22, mars 1991.

4. Daniel Fixari, Frédérique Pallez, « Comment traiter l'urgence », *Gérer et Comprendre*, n°27, juin 1992.

5. Serge Vallemont, *Gestion des ressources humaines*, La Documentation française, décembre 1998.

6. Yann Albert, Isabelle Francfort, Renaud Sainsaulieu, « Inventer la Gestion des Ressources Humaines à l'Éducation Nationale », Cahiers de l'équipe RITE, IRESO, novembre 1997.

7. James G. March, « Organisations prosaïques et leaders héroïques », *Gérer et Comprendre*, n°60, juin 2000.

8. Philippe d'Iribarne, *La logique de l'honneur*, Le Seuil, Paris - 1989.

9. Claude Riveline, « La gestion et les rites », *Gérer et Comprendre*, n°33, décembre 1993.

10. Serge Vallemont (président), « Gestion dynamique de la fonction publique : une méthode », rapport du groupe « Gestion prévisionnelle des emplois : outils et structures » Commissariat Général du Plan, mai 2000.

La Gazette

DE LA SOCIÉTÉ
ET DES TECHNIQUES

La Gazette de la Société et des Techniques a pour ambition de faire connaître des travaux qui peuvent éclairer l'opinion, sans prendre parti dans les débats politiques et sans être l'expression d'un quelconque point de vue officiel. Elle est tirée à 20 000 exemplaires et diffusée par abonnements gratuits. Vous pouvez nous demander des exemplaires supplémentaires ou suggérer des noms de personnes ou institutions que vous estimez bon d'abonner.

N°1 *L'ouvrier enthousiaste :* pour attirer les investisseurs ?
Taylor et Marx revisités
N°2 *La voiture en ville*
N°3 *La télévision et le ministre*
N°4 *Comprendre la globalisation*
N°5 *Douce France, que fais-tu*
N°6 *Les surdiplômés*
dans l'Administration
N°7 *L'homme, facteur de sûreté*
N°8 *Comprendre la Belgique*
pour deviner l'Europe

RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS

Dépôt légal juillet 2001

La Gazette de la société et des techniques est éditée par les **Annales des mines**, 20 avenue de Ségur, 75007 Paris - <http://www.anales.org> - Tél : 01 42 79 40 84. Fax : 01 43 21 56 84.

E-mail : mberry@paris.ensmp.fr

N° de commission paritaire : 0305 B
05495 N° ISSN : 1621-2231

Directeur de la publication :

Gérard Piketty.

Rédacteur en chef : Michel Berry.

Conception graphique :

Catherine Le Troquier.

Illustrations : Véronique Deiss.

Impression : Sager, 1^{er} route de Verneuil, 28240 - La Loupe.

Routage : APR, 33-35 rue Claude Jean Romain, 94170 Le Perreux-sur-Marne



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE