

Les souplesses cachées du mammoth

*Résumé des premiers travaux du séminaire Fonctionnaires organisé avec le soutien de la
Direction générale de l'Administration et de la Fonction Publique*

(janvier-juillet 1998)

Fonction publique : les souplesses cachées du mammoth

L'opinion publique oppose usuellement la flexibilité des entreprises privées à la rigidité de la fonction publique, fustigée à travers l'image du mammoth, évocatrice d'archaïsme et de lourdeur.

Or les travaux du séminaire Fonctionnaires (voir en annexe) ont révélé de surprenantes réalisations, où les intérêts des agents concernés sont minutieusement pris en compte, et où pourtant ceux des Administrations en cause sont convenablement servis. Il ne s'agit pas d'expériences confidentielles, mais de mouvements significatifs, à l'Équipement, La Poste, l'Armée de Terre, l'Éducation Nationale, et la Comptabilité Publique.

L'importance de ces réalisations ne doit pas donner l'impression qu'elles sont le fruit spontané d'une évolution des mœurs. Il reste vrai que les statuts et les traditions opposent toujours des résistances. Ces succès peuvent être expliqués par des volontés et des efforts délibérés et prolongés, qui ont intelligemment tiré parti des circonstances. C'est ce que développent les pages ci-après selon le plan suivant :

1. Les effets bénéfiques des séismes
2. Le rôle clé de gestionnaires atypiques
3. Une gestion des hommes rapprochée et contractualisée, pour reconstruire la confiance
4. Les syndicats, alliés éventuels
5. L'imagination au pouvoir
6. Une savante gestion du temps

Le but de ce document est de confronter à la critique cette première ébauche de thèse, pour en apprécier la pertinence, l'affiner et, ultérieurement, tracer un chemin permettant à d'autres responsables de vérifier le caractère transposable des éléments retenus. Parallèlement au travail d'homogénéisation statutaire et financière encore relevé comme indispensable dans le dernier rapport sur la mobilité¹, ce texte pourrait ainsi contribuer à l'élaboration d'une doctrine de la mobilité.

Les comptes-rendus des séances qui ont alimenté cette synthèse sont disponibles à l'adresse suivante :

Ecole de Paris du management
94 bd du Montparnasse
75014 Paris
tel 01 42 79 40 80

¹ cf rapport de J.M. Palach et E. Piozin (juin 1998)

I Les effets bénéfiques des séismes

Sans vouloir insister à l'excès sur l'intérêt des bouleversements, il semble qu'un changement majeur du contexte, ou l'apparition d'une nouvelle contrainte, soient de nature à déclencher la mise en place de nouvelles pratiques de gestion du personnel :

- au Ministère de l'Equipement, les lois de décentralisation de 1982 ont poussé à lancer une réflexion sur la recomposition des structures de l'Equipement et la valorisation de ses ressources humaines, ce qui a débouché sur la "charte de la fonction personnel", première étape vers une modification des pratiques de gestion des hommes ; le défi de la réalisation des chantiers d'autoroute en Auvergne à moyens constants a également permis de tester avec succès de nouvelles pratiques de gestion de la mobilité ;

- à La Poste, la nécessité de moderniser à marche forcée l'organisme, suite à son changement de statut en 1990, pour lui permettre d'assurer son équilibre financier et de lutter contre la concurrence, a conduit à d'importantes restructurations, et des baisses d'effectif ; les redéploiements qui en résultaient ont dû se faire sans licenciement de personnel, d'où la mise en place d'une mission chargée de ces problèmes, qui a dû inventer les dispositifs adéquats ;

- dans l'Armée de Terre, où la gestion des personnels est déjà relativement sophistiquée depuis longtemps, les restructurations massives en cours constituent une nouvelle donne, qui oblige à repenser la consistance des métiers et les profils de carrière, en anticipant les reconversions ultérieures.

- au Ministère de l'Education Nationale, la réflexion sur les nouvelles modalités du "mouvement", destinées en principe à promouvoir un système plus proche des agents, sont dues à l'impulsion de son volcanique ministre ; par ailleurs, diverses expériences de mises à disposition de personnels de la centrale menées actuellement sont liées, plus anonymement, à l'injonction générale de diminuer de 10% les effectifs parisiens des ministères...

Phénomène observé depuis longtemps dans les organisations, la déstabilisation des routines crée 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 oeuvre : la restructuration de la carte des recettes des finances, à la direction de la Comptabilité Publique, avec les reconversions qui l'accompagnent, est une opération pluriannuelle, déclenchée par l'apparition de nouvelles missions pour la direction, mais sans qu'un sentiment d'urgence n'ait poussé à sa conception. Simplement, la contrainte peut être un aiguillon puissant du changement.

La conséquence de cette constatation est, a contrario, la relative difficulté d'inscrire de telles pratiques dans la permanence et d'en assurer la pérennité, difficulté dont s'est fait écho l'ancien directeur du personnel du ministère de l'Equipement.

II Le rôle clé de gestionnaires atypiques

Quoi qu'il en soit, les occasions qui peuvent apparaître ainsi doivent, pour se concrétiser, être exploitées par quelques acteurs motivés et légitimes. Un deuxième trait frappant, commun à plusieurs des témoignages apportés en séminaire, est le profil atypique des responsables administratifs, gestionnaires de personnel en général, qui promeuvent de nouvelles méthodes. On en trouve l'illustration à l'Equipement, à La Poste, au Centre Interdépartemental de Gestion (CIG) de petite couronne, à l'Education Nationale.

Ayant accompli la quasi totalité de leur carrière dans l'institution en cause, connaissant bien le terrain, ayant exercé plusieurs types de responsabilités opérationnelles, ils ne sont pas à l'origine des professionnels de la gestion des ressources humaines, bien qu'ils aient acquis une expertise dans ce domaine. Ils sont d'ailleurs susceptibles de reprendre des fonctions dans d'autres domaines que la GRH. Ce type de carrière leur donne une légitimité vis-à-vis des agents qu'ils gèrent, et vis-à-vis de leurs représentants syndicaux. Des convictions personnelles les poussent, parfois en cohérence avec d'anciennes responsabilités syndicales.

De plus, ils ont réussi à obtenir le soutien à haut niveau des responsables de l'organisation.

III Une gestion des hommes rapprochée et contractualisée, pour reconstruire la confiance

Une des caractéristiques communes des procédures et méthodes qu'ils ont promues et qui permettent une mise en oeuvre concrète de la mobilité est la personnalisation de la gestion du personnel, accompagnée d'une "contractualisation" des relations. La gestion des agents passe ainsi d'une relation impersonnelle, fondée sur des règles bureaucratiques censées assurer l'équité, à une gestion de carrière personnalisée, appuyée par des entretiens individuels et des procédures d'évaluation formalisées (comme à l'Équipement, à La Poste et dans l'Armée de terre) , une anticipation du cheminement de carrière et des formations nécessaires (Armée de Terre), des engagements réciproques entre l'agent et sa hiérarchie (principe des carrières "dirigées" à l'Équipement, notion de poste "acceptable" à La Poste...).

L'affichage des objectifs et des règles du jeu semble être un des éléments clé de réussite, que ce soit sous forme de "chartes" (Équipement, Education Nationale) ou d'engagements plus ponctuels. Ceci revêt une importance non seulement vis-à-vis des agents et des syndicats, mais également vis-à-vis de l'encadrement de l'institution, à qui est ainsi rendu un rôle actif dans la gestion du personnel, sous réserve d'accepter certaines règles collectives :

au Ministère de l'Éducation nationale, en centrale, les mutations se font de gré à gré entre l'agent et le "nouvel employeur" ; par ailleurs, une règle a été mise en place qui interdit à un responsable de retenir plus de six mois un agent qui a demandé sa mutation ; à La Poste, la proportion de ses postes vacants affectables à des agents issus des reconversions est contractualisée avec chaque responsable.

Dans le cas d'opérations de reconversion qui conduisent à de nécessaires mobilités, comme à La Poste, ou à la Direction de la Comptabilité Publique, les spécificités de chaque cas sont étudiées et des solutions adaptées proposées. En ce qui concerne la Fonction Publique Territoriale, l'accompagnement et le traitement des situations liées à des suppressions d'emploi dans des collectivités territoriales sont également effectués au cas par cas par le service emploi du Centre de Gestion. La prise en compte concrète des contextes individuels (travail du conjoint, scolarisation des enfants, recherche de logement et prise en compte de frais de déménagement,...) semble une condition sine qua non de succès, peut-être même davantage que les compensations financières globales, habituellement négociées par les syndicats, qui, sans être inutiles, ne sont pas susceptibles à elles seules de déclencher la décision de l'agent.

La construction de la confiance des agents nécessaire à un accroissement de la mobilité passe aussi, semble-t-il, par une information mieux partagée sur les règles du jeu, notamment juridiques, et une déconcentration des évaluations et des décisions, s'appuyant sur une meilleure connaissance des agents.

C'est le sens qu'on peut donner à la mise en place de bourses d'emploi et d'informations juridiques en "libre service" sur minitel (et bientôt sur internet) (Equipement, Fonction Publique Territoriale), et aux déconcentrations des commissions administratives paritaires (direction de la comptabilité publique, Equipement).

A noter que cette opinion ne fait pas l'unanimité, la centralisation et l'anonymat des décisions en centrale pouvant apparaître à certains comme un gage d'équité. C'est d'ailleurs un des arguments des adversaires de la réforme du "mouvement" à l'Education Nationale, qui craignent l'arbitraire des décisions locales.

Cette gestion plus rapprochée des personnels, qui autorise l'utilisation de la mobilité comme instrument de gestion de carrière ou de restructuration, a évidemment un coût. Tous ces dispositifs s'appuient sur des personnels dédiés à cette gestion : conseillers mobilité à La Poste, chargés de mission par corps à l'Equipement, cellule "emploi" au CIG de Petite Couronne, cellule dédiée à la reconversion à la Direction de la Comptabilité Publique,...Les incitatifs financiers et les dispositifs de gestion et d'évaluation mis en place contribuent également à ce coût.

IV Les syndicats, alliés éventuels

Les organisations syndicales sont des points de passage obligés dans toute négociation portant sur la mobilité, notamment en raison de leur présence dans les commissions administratives paritaires (CAP) qui traitent de ces dossiers. Mais elles sont souvent décrites comme des obstacles à la mise en œuvre de mobilités autres que celles déclenchées par le volontariat des agents. 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 deux type d'expériences, à La Poste et à l'Equipement, semblent contredire ce postulat de départ et suggérer que, sous réserve d'une explicitation claire des objectifs et d'une "professionnalité" affichée dans les méthodes, les syndicats peuvent contribuer au succès de certaines opérations, et, qui plus est, devenir dans la durée les gardiens des procédures mises en place souvent menacées par l'obsolescence.

V L'imagination au pouvoir

La tendance à une gestion plus rapprochée va de pair avec la recherche de solutions adaptées aux situations particulières et aux spécificités des métiers. C'est pourquoi des arrangements divers sont inventés par les gestionnaires de personnel pour assouplir ou adapter des dispositifs juridiques nationaux ou des règles coutumières parfois un peu rigides.

C'est ainsi que des commissions administratives paritaires se sont faites par téléphone (cas de l'Equipement), quitte à être régularisées après ; La Poste a inventé les mutations anticipées pour prendre des options sur des postes libérés seulement un an et demi plus tard, et a mis en oeuvre le principe de la Cessation Progressive d'Activité (CPA) sur 5 ans en le rendant compatible avec une activité de cadre : 2,5 ans à temps plein payés à 80%, suivis de 2,5 ans payés au même taux avec arrêt complet de l'activité ; à l'Education Nationale, les primes des agents de la centrale mis à disposition des établissements universitaires ou des rectorats ont été maintenues pendant la durée de l'expérimentation (1 et 2 ans) ; à la DCP, des surnombres ont été acceptés quand ils concernaient des agents proches de la retraite. A l'Equipement, les règles d'attribution de la NBI (nouvelle bonification indiciaire) ont même été légèrement aménagées pour en gommer les effets pervers (favoriser l'immobilité) et en faire un instrument incitatif à des mobilités dans les régions peu attractives.

Par ailleurs, l'imagination des gestionnaires s'emploie plus généralement à desserrer les contraintes qui pèsent sur la gestion des personnels pour trouver du grain à moudre dans les négociations avec les agents, tout en tenant compte des contraintes de fonctionnement propres à l'organisme. L'exemple de La Poste est particulièrement éclairant à cet égard.

Deux illustrations peuvent être apportées : l'implantation de nouveaux centres financiers sur la façade atlantique, lieu d'affectation traditionnellement 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 ambulants...) ; 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.

VI Une savante gestion du temps

La gestion du temps est une composante essentielle de ces gestions de personnel, qu'il s'agisse de maîtriser le timing de grandes opérations de reconversion, ou de mettre en place les moyens d'anticiper dans la durée sur les évolutions à venir.

Dans les opérations de fermetures de site et de reconversion, une durée de l'ordre de un à deux ans a été mentionnée comme raisonnable (Poste, DCP), pour construire les solutions sans laisser pourrir les situations. Du temps est aussi laissé à la "palabre", même si le schéma de l'opération est déjà clairement dessiné, car il est important de marquer de la considération pour les agents et les différents partenaires impliqués.

Un autre aspect de la capacité à gérer le 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 oeuvre de mobilités, si elles répondent à des exigences argumentées ; dans l'Armée de terre et à l'Equipement, cette voie est déjà explorée. Par ailleurs, une gestion prévisionnelle "en masse" de l'évolution quantitative et qualitative des besoins en personnel permet à l'organisme concerné de privilégier les mesures adéquates sans risquer d'incohérence sur la durée. La Poste raisonne ainsi sur des volumes de personnel de plusieurs milliers d'agents, pour un métier donné. A cet égard, un obstacle important à la mise en place d'une gestion de personnel dynamique, comportant des marges de manœuvre, est le volume

démographique trop faible d'une population : cet obstacle est visible dans la Fonction Publique Territoriale, où le morcellement des employeurs entrave pour l'instant la fluidité nécessaire à ce type de gestion, bien que les centres de gestion contribuent à une certaine recombinaison de cette gestion par les actions de placement et de reconversion qu'ils mènent.

*

* *

Cette première ébauche de nouvelles pratiques en matière de mobilité des personnels dans les fonctions publiques ne doit pas être considérée comme le catalogue de solutions universelles qui résout miraculeusement les problèmes si souvent et si savamment analysés. Rien de révolutionnaire dans les pratiques décrites, mais une conjonction peut-être rare de conditions, et des hommes et des femmes qui s'occupent de ces problèmes dans le détail, avec obstination et imagination, mais également avec humour et modestie, comme cela a été noté dans une séance du séminaire. Deux enseignements généraux apparaissent toutefois :

- la mobilité n'est qu'un aspect ou une modalité d'une gestion du personnel plus globale, mais qui n'en est souvent qu'à ses balbutiements.

- le désir et les conditions de la mobilité se construisent plus qu'ils ne se constatent.

Aucun angélisme ne doit non plus faire oublier les obstacles qui subsistent, les difficultés qu'ont rencontrées les responsables qui sont venus faire part de leur expérience.

Mais le mammouth est plus souple qu'on ne le dit, et le séminaire Fonctionnaires voudrait pouvoir contribuer à la circulation des bonnes idées et des bonnes pratiques qui pourront développer cette souplesse.

Les modalités de fonctionnement du séminaire Fonctionnaires

L'organisation de cette structure s'inspire partiellement des principes de fonctionnement des groupes de réflexion mis en oeuvre par le Centre de Gestion Scientifique de l'Ecole des Mines de Paris, et des séminaires déjà organisés au sein de l'Ecole de Paris du Management.

Le but des procédures mises en place est de favoriser l'apparition de débats riches et sereins sur des sujets a priori conflictuels, où il faut éviter toute forme de revendication ou de négociation institutionnelles.

Les règles qui en découlent sont les suivantes :

- des réunions régulières et programmées à l'avance, sur une durée suffisamment longue (au moins un an, souvent renouvelable) ;
- des participants choisis intuitu personae pour éviter toute représentation institutionnelle ;
- des comptes rendus de chaque réunion, anonymes pour protéger la liberté des intervenants, et revus par l'orateur avant diffusion ; ces comptes rendus validés sont ensuite diffusés à un réseau de correspondants impliqués dans le sujet, et engagés à réagir ;
- un animateur organisant et présidant les séances.

Le séminaire fonctionne une matinée par mois depuis janvier 1998 ; y sont invités des gestionnaires de personnel d'horizon divers (appartenant aux trois fonctions publiques, à des niveaux territoriaux et des ministères variés, ou issus des secteurs parapublics ou privés), des chercheurs et des acteurs impliqués dans le sujet (responsables administratifs, syndicalistes, ...) ; les séances sont introduites par un exposé relatif à des expériences ponctuelles innovantes sur le sujet, ou à une réflexion argumentée sur un des thèmes identifiés ; elles sont prolongées par un débat.

Un comité de pilotage, comprenant des représentants de la DGAFP, de l'Ecole de Paris, et des personnalités susceptibles d'appuyer cette réflexion par leur expérience et leur connaissance de l'Administration, se réunit tous les trimestres pour débattre des thèmes traités, de la liste de personnes invitées et des moyens de diffusion des résultats de la réflexion.

Six séances ont eu lieu entre janvier et juillet 1998 :

- " Mobilités, surmobilités" - Armée de Terre- (Colonel Douault, Colonel Genin, Etat major)
- "Valoriser les ressources humaines par la mobilité" - Ministère de l'Equipement- (Serge Vallemont, directeur du personnel honoraire)
- " La mobilité au service de la réforme de La Poste" - La Poste- (Paul Léger, responsable de la Mission Fluidité auprès du Directeur Général)
- " La mobilité dans la Fonction Publique Territoriale" - (Marine Dorne-Corraze, directrice du CIG de Petite Couronne)
- " La mobilité, facteur d'une dynamique de modernisation du Trésor Public" - Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie - (Michel Gonnet, directeur de la Comptabilité Publique)
- " Education Nationale : pourquoi réformer le mouvement ?" (Elisabeth Arnold, direction de l'Administration, Marcel Goulier, direction des Personnels enseignants)