

■ LES AMIS DE ■  
**l'École de Paris**

<http://www.ecole.org>

**Séminaire**

**Fonctionnaires**

*organisé grâce au soutien de la:  
DGAFP*

*et des parrains de l'École de Paris :*

Accenture

Air Liquide\*

Algoé\*\*

ANRT

AtoFina

Caisse Nationale des Caisses

d'Épargne et de Prévoyance

CEA

Chambre de Commerce

et d'Industrie de Paris

CNRS

Cogema

Conseil Supérieur de l'Ordre

des Experts Comptables

Centre de Recherche en gestion

de l'École polytechnique

Danone

Deloitte & Touche

DiGITIP

École des mines de Paris

EDF & GDF

Entreprise et Personnel

Fondation Charles Léopold Mayer

pour le Progrès de l'Homme

France Télécom

FVA Management

Hermès

IDRH

IdVectoR

Lafarge

Lagardère

Mathématiques Appliquées

PSA Peugeot Citroën

Renault

Saint-Gobain

SNCF

Socomine\*

THALES

TotalFinaElf

Usinor

\*pour le séminaire  
Ressources Technologiques et Innovation

\*\*pour le séminaire  
Vie des Affaires

(liste au 1<sup>er</sup> mai 2001)

**RÉFORMER UNE ADMINISTRATION :  
TÂCHE IMPOSSIBLE ?**

par

**Christian SERRADJI**

Directeur des Affaires Maritimes et des Gens de Mer

Séance de janvier 1999

Compte rendu rédigé par Elisabeth Bourguinat

**Bref aperçu de la réunion**

Appelé, après sa longue expérience de secrétaire général de la MODAC (Mission d'Organisation des Administrations Centrales), à rénover et moderniser l'administration de la Mer, Christian Serradji a engagé une réforme globale visant à en modifier à la fois les structures et la gestion du personnel, à partir d'une analyse approfondie de ses caractéristiques, de son histoire et des missions fondamentales de l'État dans les différents domaines concernés. L'histoire des bouleversements qu'il a provoqués au sein d'une administration habituée à travailler avec des moyens très modestes et menacée de mort lente révèle de quelle importance peut être le choix d'un responsable atypique et doté d'un véritable charisme pour mener à bien ce type d'entreprise.

*Les amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse  
ses comptes rendus ; les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs.  
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

## EXPOSÉ de Christian SERRADJI

J'ai cinquante-trois ans et cela fera bientôt trente-sept ans que je suis fonctionnaire titulaire de l'État, après avoir travaillé pour dix ministères différents ; je vais vous présenter rapidement les différentes étapes de ma carrière et la façon dont elles m'ont amené à être nommé directeur de l'administration de la Mer.

### De la loi de décentralisation à la MODAC

J'ai d'abord travaillé dans les cabinets de Raymond Barre, Premier ministre, et aussi au projet "Développement des Responsabilités Locales".

Puis j'ai été affecté en juillet 1981 auprès de Pierre Richard, directeur général des collectivités locales. Monsieur Gaston Deferre, ministre de l'Intérieur, m'a alors demandé de travailler à la rédaction des lois de décentralisation, notamment à celle relative aux transferts de compétences mais aussi celle concernant les statuts de la Corse, de la Polynésie et de la Nouvelle Calédonie.

Il m'a surtout demandé de tirer les conséquences concrètes de la décentralisation, et en particulier de déterminer combien de bureaux de l'administration centrale allaient pouvoir être fermés. Comment faire ? J'ai pris le bottin administratif, j'ai travaillé secteur par secteur, en réunissant la documentation nécessaire, et j'ai réalisé un tableau dans lequel je proposais la suppression d'un certain nombre de bureaux, avec les transferts de compétences et de crédits correspondants.

À partir de ce premier travail, Gaston Deferre, qui était convaincu que jamais l'Administration ne se réformerait d'elle-même, m'a mis pendant quatre mois à la disposition de son conseiller Lespinasse, alors directeur d'Havas, pour rédiger un travail confidentiel intitulé *Comment déconcentrer les administrations ?* C'est de cette façon que, bien avant le Commissariat à la Réforme de l'État ou la Délégation interministérielle à la Réforme de l'État, est née la MODAC, Mission d'Organisation des Administrations Centrales, dont je suis devenu le secrétaire général après quelques mois.

La rédaction des lois de décentralisation m'avait déjà donné une ouverture sur les autres administrations, mais ce poste de secrétaire général de la MODAC, que j'ai occupé pendant cinq ans, m'a procuré la chance exceptionnelle de pouvoir mener mes investigations dans tous les ministères, d'ouvrir tous les dossiers, de travailler en totale autonomie grâce à la mise à disposition d'inspecteurs des finances, de membres du Conseil d'État ou de la Cour des Comptes, etc. Les travaux de la MODAC ont abouti à mille deux cents propositions de déconcentration, dont seulement deux cents ont été mises en œuvre, ce qui est évidemment très décevant, même si nous avons obtenu la décision directe ou différée de suppression de plusieurs poste de directeurs d'administration centrale, sous-directeurs, chefs de service et de chefs de bureau et de cinq mille emplois en administration centrale.

Nous souhaitons que la MODAC aille jusqu'au bout de sa logique et qu'elle se transforme en une mission d'organisation des services déconcentrés, avec cette idée qu'il fallait "agresser" les administrations par leurs services extérieurs, et non depuis Paris. Nous avons ainsi proposé à Michel Rocard - alors Premier ministre - que la MODAC se transforme en MODA, Mission d'Organisation de l'Administration, et qu'elle se charge d'analyser, à la base, les besoins de redistribution des compétences, et de mener la réflexion quant à l'avenir des services. Mais Michel Rocard, qui, je crois, ne rangeait pas véritablement cette préoccupation parmi ses priorités, a préféré mettre fin à ces travaux.

Il en reste, malgré tout, des traces dans certaines réformes qui ont été entreprises depuis, par exemple dans la réforme menée actuellement par Claude Allègre ou encore dans les travaux du Commissariat à la Réforme de l'État.

### **De l'Équipement à l'administration de la Mer**

J'ai ensuite été appelé par Serge Vallemont comme directeur adjoint du Personnel à l'Équipement, et j'ai mis en place la politique de déconcentration des personnels, ce qui a été un dur combat : cent soixante-sept heures de négociation avec les syndicats pour déconcentrer les personnels B et C.

J'ai alors été convoqué, en 1994, par le ministre Bernard Bosson, qui m'a demandé de prendre la direction de l'administration de la Mer, à la fois parce que j'avais été secrétaire de la MODAC et parce que j'avais fait mes preuves à l'Équipement en matière de gestion du personnel et de négociation avec les syndicats. En outre, j'avais écrit une note assez critique sur le rapport Costet qui préconisait la suppression de l'administration de la Mer et sur le rapport Picq qui prévoyait d'en rattacher une partie au ministère de l'Agriculture et l'autre à celui de l'Équipement.

Je reprochais à ces rapports d'être beaucoup trop techniques et abstraits : les travaux de la MODAC m'avaient appris qu'une réforme n'est acceptable et viable que si elle "colle" de près aux réalités de l'administration concernée. En l'occurrence, il me semblait qu'on ne pouvait pas confondre l'administration de la Mer avec celle de l'Équipement : les uns s'occupaient de l'eau, les autres du béton, ce qui n'est pas la même chose. Je suggérais donc que l'administration de la Mer soit non pas intégrée à celle de l'Équipement, mais plutôt "adossée" à elle, en conservant une bonne part de son autonomie et de ses spécificités.

C'est à la fois pour mon expérience personnelle de réforme des administrations et pour ces idées que j'avais développées sur l'administration de la Mer que Bernard Bosson m'avait choisi ; il m'a demandé un rapport que j'ai remis à son successeur, Bernard Pons. Celui-ci l'a trouvé très intéressant, mais très dangereux, et a demandé à Alain Chabrol, de la Cour des Comptes, de faire un deuxième rapport, qui, à la surprise générale, proposait d'aller encore plus loin que ce que j'avais préconisé.

### **Une administration aux atouts mal valorisés**

Ce rapport faisait une description assez sombre de l'administration de la Mer, tout en soulignant les atouts qu'une telle situation présentait : quand tout va mal, le champ du possible est très large, la capacité à imaginer et à créer du nouveau est illimitée. De plus, lorsqu'on veut faire changer les choses, ce ne peut être que sous la pression d'une contrainte forte ; d'une certaine façon, plus les difficultés s'accumulent, plus la contrainte s'accroît, et plus l'impératif du changement devient évident. En l'occurrence, il était clair que l'administration de la Mer ne pouvait plus rester ce qu'elle était.

Il s'agissait en effet d'une administration du passé, héritée de la "Royale" créée par Colbert, et profondément attachée à ses origines. En outre, étant principalement située sur le littoral, elle restait largement méconnue et souffrait d'une sorte de "ghettoïsation", d'autant qu'elle avait des modes de fonctionnement très particuliers : l'Éducation maritime est par exemple totalement indépendante de l'Éducation nationale, et les diplômes maritimes sont des diplômes internationaux définis à l'OMI à Londres ; il existe un corps de médecins et d'infirmières propre à l'administration de la Mer, un système social séparé, un code du travail maritime, avec un système d'inspection du travail à part, etc.

Enfin, cette administration mettait traditionnellement un point d'honneur à ne rien demander à personne. Il y a une dizaine d'années, il y avait même un chef de bureau budgétaire qui était très

fier d'être l'un des seuls en France à rendre de l'argent à Bercy : je ne le croyais pas avant de voir les documents.

### **Des restrictions d'effectifs et de budget**

La catastrophe est venue, paradoxalement, de la création par l'État de trois cent mille postes de fonctionnaires en 1981 : le petit ministère de la Mer, habitué à vivre en autarcie, et fort de ses économies du passé, a oublié de demander des postes ; en revanche, lorsque l'austérité est revenue, quatre ans plus tard, et qu'on a lancé la politique de réduction des effectifs, il s'est vu appliquer les mêmes règles qu'aux autres. En dix ans, de 1984 à 1994, ses effectifs ont été réduits de 16 %, ses moyens de fonctionnement de 40 %, ses moyens d'investissement de 60 %.

Or, étant donné le petit nombre de fonctionnaires de cette administration, lorsqu'on y supprime un poste, c'est en proportion comme si on en supprimait quarante à l'Équipement, alors même que les missions nouvelles ne cessent de se multiplier, avec la création de l'Europe bleue, la mise en œuvre des politiques antipollution du littoral, le développement de la sécurité maritime, le contrôle de la navigation, le développement de la plaisance, etc.

### **Des fonctionnaires compétents à remotiver**

Une autre particularité de cette administration, c'est que les deux mille six cents agents qu'elle comprend sont répartis en trente corps différents. Il existe par exemple un corps de trente-deux techniciens du contrôle des cadastres conchylicoles, un corps de quarante-deux inspecteurs de la navigation maritime, un corps de quarante-sept professeurs de l'enseignement maritime. Chaque corps offre ainsi très peu de perspectives de carrière et de débouchés, alors même que du fait de la réduction d'effectifs, on exige des agents de plus en plus de diplômes et de compétences nouvelles.

Il existe par ailleurs au sein de cette administration de fortes disparités entre les fonctionnaires et les "inscrits maritimes", qui sont des marins de droit privé mis au service de l'administration et payés par le ministère de l'Équipement, tout en étant soumis au code du travail maritime et en dépendant du régime social maritime, l'ENIM ; ce statut bizarre entraîne naturellement des revendications syndicales continues.

En outre, on compte parmi les fonctionnaires à la fois des civils et des militaires, ces derniers ayant le monopole des postes de direction, alors même que les uns et les autres, après avoir passé des concours de recrutement dans des corps différents, reçoivent la même formation à l'école des inspecteurs des affaires maritimes : les premiers sortent avec une médaille et savent qu'ils ne seront que sous-chefs durant toute leur carrière; les autres sortent avec un sabre et savent qu'ils seront les seuls à pouvoir être chefs. En conséquence, certains fonctionnaires civils démotivés se mettent quasiment en préretraite, dès l'âge de trente ans, pour le reste de leur carrière.

Dernier élément de démotivation, il s'agissait, comme je vous l'ai dit, d'une administration menacée de suppression ou de démantèlement ; le ministère du Budget avait d'ailleurs anticipé sur la décision en diminuant considérablement les ressources et les effectifs. Lors des premières conférences budgétaires, j'ai constaté qu'on me considérait comme le "liquidateur", et j'ai dû me battre pour imposer l'idée que, bien au contraire, j'allais restructurer et renforcer l'administration de la Mer.

### **Comment entreprendre une réforme ?**

Avant de vous exposer quelles sont les réformes que j'ai entreprises à l'administration de la Mer, je voudrais vous présenter quelques-uns des principes que j'ai retenus au fil de mes diverses expériences de réforme.

## *Une réforme globale et cohérente*

Le premier est que je ne crois pas aux réformes qui se réduisent à des réformettes : une réforme doit être globale et cohérente. Elle passe donc inévitablement par la refonte des structures, mais pas d'une façon abstraite et technocratique : il faut, avant tout, se demander quelles sont les véritables missions de l'administration concernée. C'était l'un des principes fondamentaux de la MODAC, et je l'ai à nouveau appliqué à l'administration de la Mer, en m'interrogeant sur les différents rôles que l'État devait jouer dans le domaine maritime, et en repensant les structures en fonction des réponses à cette question. Je suis contre les réformes qui prévoient d'emblée de supprimer tant de postes, tant de bureaux, de procéder à tel et tel regroupement, etc. L'Administration souffre de deux maladies congénitales, la scissiparité et la juxtaposition : dans un premier mouvement, les bureaux ou les directions ont tendance à se scinder pour prendre en charge des secteurs différents, puis on opère des regroupements pour remédier à cet effritement et réaliser des économies. Mais on oublie généralement de s'interroger sur les missions concrètes de l'État qui devraient être à la base de ces transformations de structures.

Le deuxième aspect d'une réforme qui se veut cohérente est qu'elle doit porter à la fois sur les services centraux et sur les services déconcentrés. Généralement, on s'occupe soit de Paris, soit des services déconcentrés, mais on ne fait pas les deux en même temps ; or pour que les choses changent vraiment, c'est toute la maison qui doit faire peau neuve.

Enfin, il faut toujours s'interroger sur ce qui s'est fait dans le passé, et les raisons pour lesquelles ça n'a pas marché, car, en général, les idées qu'on a, d'autres les ont eues avant.

## *Savoir communiquer*

Le deuxième élément important est qu'il ne faut rien entreprendre dans le silence : il faut annoncer ce que l'on va faire. Lorsqu'on explique aux agents en quoi la réforme entreprise va permettre de mieux assurer le service public, on a une chance de la faire admettre ; sinon, on court à l'échec.

J'ai vérifié ce principe dernièrement, à propos d'un baliseur que j'avais interdit à la navigation ; il s'agissait du Georges de Joly, le plus vieux baliseur du monde (soixante-dix ans), en état de délabrement tel qu'il était manifestement très dangereux de continuer à l'utiliser pour déplacer des bouées à l'entrée du rail d'Ouessant. Les syndicats se sont immédiatement mobilisés pour demander qu'il soit réparé, ce qui aurait coûté cinq millions de francs, sans aucune garantie, une fois la réparation faite, que le bateau ne cède pas d'un autre côté.

Étant donné que j'avais entrepris un programme de réforme des baliseurs, que je ne voulais pas compromettre en grevant son budget par cette réparation, j'ai demandé moi-même au ministère du Budget de planifier son remplacement par l'octroi d'une aide exceptionnelle (je leur ai apporté un morceau de la coque rouillée et aussi quelques photos, pour qu'ils aient une représentation plus claire de la situation), et j'ai fait admettre aux élus et aux syndicats les trois choses suivantes : que je ne réparerais pas le bateau ; que les bouées les plus lourdes seraient déplacées par la marine nationale, avec qui j'ai passé une convention ; que les autres baliseurs allaient travailler deux fois plus, en équipes de travail de deux-huit par jour, pour pouvoir pendant deux ans assurer la totalité du service public, en attendant que le baliseur soit remplacé. Les syndicats ont été d'accord à l'unanimité et l'ont fait savoir aux ministres, en particulier à Dominique Strauss-Kahn, ce qui m'a été très utile car je dois maintenant obtenir confirmation de l'accord d'un budget supplémentaire pour remplacer le baliseur.

## *Le courage de parler et d'agir*

C'est pourquoi je crois qu'il ne faut pas avoir peur de dire les vérités qui dérangent ; quand on est fonctionnaire, on rêve pendant des années de devenir directeur, et le jour où la nomination est annoncée, on vit un grand moment d'émotion. Le problème, c'est qu'on est sûr de perdre son poste un jour, à l'occasion d'une prochaine élection, et sans être prévenu très longtemps à l'avance : alors il faut se dépêcher de faire ce qu'on a à faire pendant qu'on a tous les pouvoirs !

D'une façon générale, je considère que le grand avantage de la fonction publique, c'est qu'elle vous garantit la sécurité de l'emploi, et vous offre donc cette formidable chance qu'est la liberté d'initiative sans risque : on a droit à l'erreur, et parfois même à la double faute ! Il faut donc avoir le courage de parler et d'agir.

Cela dit, il faut également savoir "tenir la ligne" une fois qu'on a lancé une réforme, et ne jamais oublier qu'on est entouré de gens qui savent que l'Administration n'est faite que d'allers et retours, qu'une réforme succède à l'autre, et que la réforme en cours sera peut-être abandonnée. Une réforme, pour être bonne, doit être rapidement et rondement menée, sinon tout le monde commence à s'inquiéter.

## **La réforme de l'administration de la Mer**

Je vais maintenant vous exposer rapidement les différents aspects de la réforme que j'ai entreprise.

### *Les structures*

La réforme des structures a consisté tout d'abord à distinguer clairement ce qui concernait l'économique de ce qui touchait aux fonctions régaliennes de l'État.

De plus, à l'intérieur des directions et des sous-directions, chaque cadre est responsable d'un champ complet de compétences : par exemple, le sous-directeur de la sécurité maritime s'occupe de tout ce qui la concerne, et à ce titre participe obligatoirement aux réunions qui traitent de la formation, car la sécurité comprend un volet formation. Le fait de confier aux cadres la responsabilité totale d'un domaine les oblige ainsi à se coordonner entre eux, ce qui est justement l'une des choses les plus difficiles à obtenir des fonctionnaires, chacun préférant généralement s'en tenir à sa propre chapelle.

Une autre originalité de la nouvelle structure est de comprendre une direction dont la seule mission est d'être l'interlocuteur privilégié de la DAFAG (Direction des Affaires Financières et de l'Administration Générale) qui s'occupe de notre budget depuis 1997, et de la DPS (Direction des Personnels et des Services) qui gère les statuts de l'administration centrale depuis 1998 et prendra en charge l'ensemble des statuts en 1999. Il ne s'agit pas de s'opposer pour s'opposer, mais d'agir en réaction pour défendre l'identité de l'administration de la Mer, pour la faire reconnaître et accepter par nos partenaires, enfin pour préserver son âme, le "cœur qui bat" dans cette maison.

Au terme du processus, l'administration de la Mer sera bien "adossée" à l'Équipement, mais n'aura pas été absorbée par lui : nous conservons par exemple notre propre comité technique paritaire et nous participons aux CAP à égalité avec la DPS ; quant à l'enveloppe des effectifs autorisés, elle n'est pas traitée avec les directeurs régionaux ou départementaux des Affaires Maritimes mais passe obligatoirement par la DAMGM (Direction des Affaires Maritimes et des Gens de Mer).

Enfin, nous avons restructuré les services extérieurs : l'unité de base était autrefois le quartier, petite entité infra-départementale généraliste, alors qu'aujourd'hui, c'est la direction départementale (DDAM) ; pleinement compétents au niveau juridique, pour conserver la proximité du service public, les quartiers ont été transformés en services délocalisés de la DDAM ou de la direction

régionale des Affaires Maritimes, et les usagers peuvent y rencontrer des fonctionnaires polyvalents capables de répondre immédiatement à toutes leurs questions.

### *Les statuts*

Une réforme fondamentale a été la refonte des statuts, avec le passage de trente corps à neuf seulement, ce qui devrait entraîner par exemple la fin du monopole des militaires sur les postes de direction, mais créer également des possibilités de mobilité beaucoup plus importantes pour l'ensemble du personnel.

J'avais été très choqué, un jour, d'apprendre qu'un agent était obligé de continuer à travailler sur un bateau alors qu'il était atteint de sclérose en plaques : nous n'avions aucun moyen de lui trouver un poste à terre, parce qu'il aurait fallu pour cela obtenir des dérogations, et qu'aucun des corps ne voulait en accorder. Je ne comprends pas que l'Administration soit incapable de résoudre des problèmes humains de ce type. On peut être un parfait fonctionnaire, très dévoué et très consciencieux, et ne plus être en mesure, lorsqu'on atteint un certain âge, de passer des heures sur un bateau par n'importe quel temps. J'ai donc créé un corps commun qui réunit à la fois des techniciens et des administratifs, et qui permet des mobilités entre les postes embarqués et les postes à terre.

En même temps, j'ai mis fin à une vieille règle selon laquelle les femmes n'avaient pas le droit de s'embarquer : il y a parmi les agents des femmes qui font de la voile tous les week-ends ; pourquoi ne pourraient-elles pas travailler sur un bateau ? Je considère que dans une Administration moderne, il n'y a pas de sexe, il n'y a que des personnels compétents et des postes que l'on peut occuper à tel ou tel moment de la carrière selon les choix personnels ou selon les besoins du moment.

### *Les procédures*

À côté de la réforme des statuts, nous avons également entrepris de réformer l'organisation du travail et les horaires, tout ceci avec quelques petites mesures catégorielles pour faciliter la transition. Pour motiver les équipes, j'ai fait en sorte que chaque bureau ait son chantier : j'ai donc réformé le Code du travail maritime et créé l'Inspection du travail maritime ainsi qu'un Observatoire de l'Emploi maritime ; j'ai fait remanier toutes les formations dispensées dans les écoles, lancé la politique informatique avec les PRI (Programmes Régionaux d'Informatique), réformé les dispositifs de surveillance des balises, etc. Chaque bureau a son plan d'action défini en séminaire, et doit fournir en fin d'année un bilan de son action, pour lequel j'exige de savoir la vérité : il ne s'agit pas de dire qu'on a réalisé 99 % du projet, mais d'expliquer l'avancement des dossiers ou pourquoi on n'a pas pu faire aboutir certaines choses.

### *Le matériel*

Enfin, j'ai fait procéder à l'inventaire de tout le mobilier, vendre tout ce qui était trop vieux et acheter du matériel neuf, notamment informatique : quand je suis arrivé, il y avait un ordinateur 286 pour dix-huit agents, aujourd'hui il y a un ordinateur Pentium par agent. Nous nous sommes branchés sur le réseau Inramer et avons été la première administration à s'installer sur Internet. C'est aussi un élément qui remotive les personnels : j'ai rencontré sur le littoral des agents qui venaient de recevoir leur ordinateur et m'ont dit avoir enfin le sentiment qu'on les traitait comme les autres.

# DÉBAT

## Les conditions d'une réforme

**Un intervenant :** *J'ai beaucoup réfléchi aux conditions nécessaires à une réforme, et je suis devenu un théoricien fanatique de l'impossibilité des réformes, compte tenu du fait que les personnes sont formidablement statiques. Il me semble qu'une réforme ne peut se produire que dans le cadre d'un véritable "séisme", et à condition que celui-ci ait été précédé d'une "longue patience" : la Révolution française n'a pu mettre en place si rapidement une nouvelle constitution que parce qu'elle s'appuyait sur les longues années de travail et de réflexion des philosophes des Lumières ; les républiques bananières qui changent souvent de président ne font aucune réforme véritable. Mais comment concilier séisme et continuité ? Concernant la réforme de l'administration de la Mer que vous nous avez décrite, mon hypothèse est que vous représentez à vous tout seul, de par votre personnalité et votre expérience, à la fois un "séisme" et une "longue patience".*

**Christian Serradji :** Il y a en effet des gens qui pensent que je suis une catastrophe... Quant à la "longue patience", sans doute avez-vous raison : il se trouve que depuis 1976, date à laquelle j'ai pris mes fonctions au ministère de l'Agriculture, je suis "classé" comme un réformateur : j'ai d'abord réformé la sous-direction de l'Aménagement rural au ministère de l'Agriculture, puis le SEATER au ministère du Tourisme ; le ministère de l'Intérieur m'a confié les lois de décentralisation, ensuite je suis entré à la MODAC, Serge Vallemont m'a appelé au ministère de l'Équipement, et enfin j'ai été nommé à l'administration de la Mer. Je crois qu'en effet je suis quelqu'un qui adore façonner, transformer les choses.

### Donner une âme à une administration

**Int. :** *Vous avez parlé de l'"âme" d'une administration ; comment fait-on pour créer une âme et la cultiver ?*

**C. S. :** Je crois que l'âme, c'est d'abord le charisme du chef, qu'il s'agisse d'un leader syndical ou d'un leader professionnel ; si quelqu'un a lui-même une âme, une vision personnelle, s'il est capable de façonner quelque chose, il va contribuer à donner une âme à son administration. Bien sûr, il faut aussi être capable d'une chose qui se fait peu dans l'Administration, c'est-à-dire de renvoyer des gens avec qui manifestement on ne pourra pas travailler. Il faut aussi pouvoir réunir d'autres personnes susceptibles de les remplacer ; j'ai à cet effet un petit carnet dans lequel, tout au long de ma carrière, j'ai noté les noms de personnes dont le profil m'intéressait, "pour le cas où", et à qui j'ai pu faire appel le cas échéant. Plus généralement, je crois que pour mener une action dans l'Administration, il faut disposer d'un réseau de complices, internes et externes, qui ne se constitue qu'au fil du temps.

Ensuite, il faut savoir faire vivre l'équipe, et pour cela, avant toute chose, proscrire la langue de bois : les membres de mon équipe sont au courant de tout ; je leur parle de ce qui va bien, de ce qui ne marche pas, de ce que je vais entreprendre. Mais, de leur côté, ils ont aussi la liberté de parole, la liberté de critiquer ; je crois que plus on monte dans la hiérarchie, plus on doit être lucide sur soi-même : on peut être fier de ses qualités, mais il faut aussi être lucide sur ses défauts, et votre équipe peut vous y aider.

Un autre point me paraît très important : j'exige de mon équipe qu'elle soit d'une rigueur parfaite dans la constitution des dossiers, et si quelque chose ne me convient pas, je fais tout reprendre. En revanche, j'ai appris d'un haut fonctionnaire de l'Éducation nationale, auprès de qui j'ai commencé ma carrière, une chose essentielle : j'étais son gratte-papier, j'avais fait une grosse bêtise dans un dossier, et j'ai cru bon de dire en réunion que c'était moi qui avais fait l'erreur ; il m'a sévèrement repris, en m'expliquant que c'était toujours le directeur qui avait tort et jamais ses



subordonnés, parce que c'était à lui de vérifier que les dossiers étaient corrects. Je m'en suis souvenu, et mes collaborateurs savent que quoi qu'il arrive, ils sont assurés de mon soutien ; du coup, l'équipe est très soudée autour de moi, et je sais que je peux en toute confiance les envoyer sur le terrain ou leur laisser la parole en réunion.

Enfin, il faut savoir créer certains rites. Quand je suis arrivé à l'administration de la Mer, j'ai été frappé par le fait que les portes des bureaux étaient continuellement fermées, ce qui donne l'image d'une administration repliée sur elle-même. Pour faire passer le message, j'ai pris l'habitude de laisser continuellement la mienne ouverte, avec dans mon bureau une petite musique qui accueille le visiteur. Un autre exemple : chaque année mes remboursements de frais de représentation sont consacrés en totalité à l'organisation d'une fête à l'occasion des vœux du nouvel an. Cela se passe toujours à l'extérieur, pour rompre un peu avec la vie du bureau : l'an dernier c'était dans une guinguette, cette année au moulin d'Orgemont ; l'ensemble du personnel de ma direction est invité, et la grande majorité y participe. Le matin, je fais venir des gens du littoral pour expliquer à mes technocrates ce qui se passe concrètement sur le terrain ; ensuite on fait un bon repas et pour finir, on danse tout l'après-midi. J'avais créé ce genre de rite convivial à la DPS ; ils l'ont supprimé quand je suis parti, mais ils viennent de s'y remettre, preuve que ce n'était peut-être pas une mauvaise idée.

Un dernier élément important, c'est de soigner la communication ; or je sais que je ne suis pas très doué dans ce domaine. J'ai donc recruté une professionnelle de la communication qui fait ce travail à ma place, au grand scandale de la DPS qui aurait voulu que je confie ce poste à un fonctionnaire. Mais si l'Administration veut que ce soient des fonctionnaires qui assurent la communication, il faut qu'elle les envoie à l'école du journalisme et qu'ils soient formés à ce métier. En attendant, il faut bien recourir à des contractuels pour faire ce dont l'Administration est incapable.

### **La fusion des corps**

**Int.** : *Comment avez-vous procédé concrètement pour la fusion des corps ? Comment avez-vous géré les questions d'identité de corps ?*

**C. S.** : J'ai commencé par recruter une sociologue, c'est-à-dire quelqu'un qui a la capacité d'analyser la situation des gens, de les faire parler, de les écouter, et je lui ai demandé d'établir la nomenclature de tous les métiers de l'administration de la Mer, qu'il s'agisse de l'administration centrale ou des services extérieurs. C'était un travail monumental et plutôt difficile : cette personne s'est souvent fait prendre à partie par les agents. Mais le rapport a permis de constater que d'un corps à l'autre, beaucoup d'agents exerçaient en réalité le même métier ; j'ai distribué ce document à l'ensemble du personnel, et les syndicats n'ayant formulé aucune critique, j'ai lancé la fusion des corps, qui doit faire l'objet d'un décret dans les semaines qui viennent. Je suis résolument pour une fonction publique de métiers, quoi qu'en pensent certains syndicats : ce sont les métiers qui valorisent les personnels ! Ils sont très fiers quand on leur parle de leur professionnalisme.

### **Les rapports avec les syndicats**

**Int.** : *Quels sont vos rapports avec les syndicats ?*

**C. S.** : Il y a plusieurs formes de syndicalisme. Quand j'étais directeur adjoint à l'Équipement, j'avais une grande admiration pour certains syndicalistes, qui étaient très professionnels, compétents, sérieux, et qui avaient un vrai sens du service public ; j'estime que ce syndicalisme-là est un formidable atout pour la fonction publique. En revanche, j'ai eu de grandes difficultés, à l'administration de la Mer, avec certains représentants, qui commençaient par accepter une réforme, et qui par la suite faisaient tout pour l'empêcher d'aboutir. J'estime qu'une fois qu'on est tombé d'accord et qu'on s'est engagé dans une voie, on n'a pas à remettre continuellement les choses en cause. J'ai été ainsi amené à rompre le dialogue social pendant un an. En revanche, du côté des

syndicats professionnels des marins, le dialogue est permanent et de qualité. Le type de personne à qui l'on a affaire compte évidemment beaucoup en ce domaine : personnellement, j'aime les gens carrés, francs et directs comme moi.

### **Les leçons de l'expérience**

**Int.** : *Il me semble qu'il y a une contradiction entre ce que vous avez dit sur la nécessité d'adapter une réforme à l'administration qui est concernée, et la façon dont vous avez procédé lorsque vous avez travaillé sur la décentralisation, en prenant le bottin et en rayant d'un trait de plume les bureaux qui devaient être supprimés.*

**C. S.** : En effet : l'expérience m'a fait évoluer et m'a rendu modeste ! C'est en travaillant à la MODAC que je me suis rendu compte qu'on ne pouvait jamais plaquer un organigramme défini d'avance sur une administration, qu'il fallait connaître l'histoire de la maison, les raisons profondes de son évolution, et que cela passait nécessairement par une enquête approfondie, très concrète et sans a priori, à la base.

### **L'outil formation**

**Int.** : *Quel rôle la formation a-t-elle joué dans votre réforme ?*

**C. S.** : C'est l'un des points sur lesquels j'ai fait violence aux syndicats : j'ai mis en place des entretiens individuels d'évaluation, auxquels ils ont commencé par s'opposer parce qu'ils craignaient que ce soit un moyen pour la hiérarchie de jouer sur la notation. Pour écarter ce risque, j'ai décidé que ces entretiens, qui consistent à analyser les besoins de formation en les confrontant aux besoins exprimés par la hiérarchie, auraient lieu six mois après la période de la notation. J'ai fait appel à un cabinet extérieur pour faire une synthèse de toutes les informations recueillies, à partir de laquelle nous avons établi, en dialogue avec les partenaires sociaux, un programme de formation.

Deux ans plus tard, le même processus a été repris, cette fois avec l'accord des syndicats, parce qu'ils avaient compris, d'une part, que cette analyse des besoins de formation n'interférait pas avec la notation, d'autre part, que le programme de formation était valorisant pour les personnels et s'inscrivait au cœur de la réforme de notre administration.

### **Une volonté politique forte**

**Int.** : *J'ai été très frappé par ce que vous avez dit sur la nécessité de commencer, avant toute réforme, par analyser quelle est la mission de l'État dans le secteur dont on a la charge. Je crois que les difficultés importantes que certaines administrations rencontrent viennent avant tout du fait qu'elles ne savent pas véritablement à quoi elles servent, quelle que soit la bonne volonté de leurs directeurs. Mais je vois aussi un autre impératif pour qu'une réforme réussisse : est-ce qu'il ne faut pas, avant toute chose, qu'il existe une vraie implication de la part du ministre, que celui-ci s'intéresse à son administration ?*

**C. S.** : Je crois qu'en effet il est indispensable que le ministre s'intéresse vraiment à son administration et qu'il ait véritablement le souci de la réformer. Quand ce n'est pas le cas, il faut souhaiter que son cabinet, du moins, ait ce type de préoccupation ; mais quand ni le ministre, ni le cabinet ne sont réellement motivés, cela pose un gros problème. Par ailleurs, toute la difficulté, pour un fonctionnaire, est de savoir se mettre au service de son ministre pour faire aboutir les projets que ce dernier a définis, mais en même temps de ne pas se transformer en "carpette", voire en "éponge". Il faut aussi savoir résister à la tentation du pouvoir : je crois beaucoup au statut du fonctionnaire, selon lequel celui-ci appartient à l'État et non à un parti, et doit faire preuve d'une loyauté totale à l'égard de son ministre, puisque celui-ci a été désigné par ses concitoyens ; mais

malheureusement beaucoup de hauts fonctionnaires ont tendance à politiser leur fonction, ce qui nuit à la permanence nécessaire dans certaines de ces fonctions et perturbe gravement le fonctionnement de l'Administration.

**Int.** : *Votre indépendance par rapport au politique me semble un facteur clé de votre réussite, mais je pense qu'il ne faut pas sous-estimer un autre élément : les petits effectifs de votre administration.*

### **La politique de Michel Rocard**

**Int.** : *Je vous ai trouvé un peu sévère à l'égard de Michel Rocard, quand vous dites qu'il ne voulait pas réellement réformer l'Administration. Je crois qu'il a eu le très grand mérite de lancer un vaste mouvement de concertation qui, s'il n'a pas abouti immédiatement à des réformes, finira malgré tout par porter ses fruits. Peut-être d'ailleurs que s'il n'avait pas initié cette concertation, les réformes qui se font aujourd'hui auraient été impossibles.*

**C. S.** : Ce que je reproche à Michel Rocard, si je peux me permettre, c'est surtout de ne pas avoir eu le courage d'obliger les administrations à répondre de façon claire sur les raisons pour lesquelles la plus grande partie d'entre elles n'avaient pas appliqué les recommandations de la MODAC.

**Int.** : *Si l'on se replace dans la situation de cette époque, il me semble que l'une des raisons pour lesquelles, selon ce que vous avez dit, seulement deux cents des mesures de déconcentrations proposées par la MODAC ont été appliquées, c'est que les administrations centrales n'étaient absolument pas prêtes pour ces bouleversements. Le mérite du "Renouveau du Service Public" lancé par Rocard a été de créer ce qu'on pourrait appeler un "séisme tranquille", et de semer les germes d'un nouveau "mythe", l'idée que même une institution comptant deux millions de personnes était susceptible d'évoluer - et d'évoluer sans mourir. Si certaines des propositions faites par la MODAC commencent à être mises en application, c'est qu'entre-temps les esprits ont mûri.*

Présentation de l'orateur :

Christian Serradji : Administrateur civil, directeur des Affaires Maritimes. Il a occupé plusieurs postes de responsabilités dans différents ministères notamment celui de rapporteur général de la MODAC. Maître de conférences à l'ENA. Auteur de divers ouvrages relatifs à l'aménagement rural et à la décentralisation.

Diffusion mai 1999