

■ L E S A M I S D E ■
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 des Dépôts et Consignations

Caisse Nationale des Caisses

d'Épargne et de Prévoyance

CEA

Centre de Recherche en gestion

de l'École polytechnique

Chambre de Commerce

et d'Industrie de Paris

CNRS

Cogema

Conseil Supérieur de l'Ordre

des Experts Comptables

Danone

Deloitte & Touche

École des mines de Paris

EDF & GDF

Entreprise et Personnel

Fondation Charles Léopold Mayer

pour le Progrès de l'Homme

France Télécom

FVA Management

IBM

IDRH

IdVectoR*

Lafarge

PSA Peugeot Citroën

Reims Management School

Renault

Saint-Gobain

SNCF

Socomine*

THALES

TotalFinaElf

Usinor

*pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation

**pour le séminaire
Vie des Affaires

(liste au 1^{er} février 2002)

**LA CONSTRUCTION D'UNE GESTION
DU PERSONNEL DANS UNE COLLECTIVITÉ
TERRITORIALE DÉPARTEMENTALE
LA SEINE-SAINT-DENIS**

par

Gildas BARRUOL

Directeur général adjoint des services départementaux
de Seine-Saint-Denis

Séance du 18 mars 1999

Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat

En bref

Accueillant des fonctionnaires d'origines diverses (territoriaux, agents de l'État issus de divers ministères, etc.) sous l'autorité d'un employeur unique, les administrations départementales ont dû construire leurs propres règles de fonctionnement, en s'appuyant sur l'histoire, mais aussi en recherchant des solutions nouvelles pour dépasser les contradictions existantes. Le département de la Seine-Saint-Denis a mené cette démarche en faisant le choix de la transparence, du respect intransigeant du statut, de l'éclaircissement des rôles respectifs de chacun (administration, agents, organisations syndicales, organismes paritaires). En ont résulté, notamment, une réforme du régime indemnitaire, une meilleure lisibilité des niveaux hiérarchiques, l'adoption d'outils de communication performants.

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

EXPOSÉ de Gildas BARRUOL

Une administration récente

La première caractéristique de l'administration dans laquelle je travaille, c'est qu'elle est extrêmement récente, à un double titre : d'une part le département de la Seine-Saint-Denis a été créé en 1964, à partir du fractionnement de l'ancienne Seine en quatre départements, et du rattachement de quelques communes de l'ancienne Seine-et-Oise à ce nouveau département de Seine-Saint-Denis ; le conseil général s'est réuni en 1967. Par ailleurs, c'est la loi de décentralisation de 1982 qui a doté les départements d'un exécutif propre et d'une administration, en lieu et place du préfet, pour exercer certaines compétences obligatoires, en matière par exemple de protection sociale, de gestion des collèges, etc., mais aussi des compétences générales, non obligatoires ; il s'agit de toutes les actions ou services qui peuvent présenter un intérêt pour la population de la collectivité.

Le défi de la gestion du personnel

En termes d'effectifs, nous sommes passés de trois cents agents environ dépendant du département en 1984 à trois mille cinq cents agents en 1989, et quatre mille cinq cents aujourd'hui. Le premier défi a été de parvenir à accueillir tous ces personnels, qui ont été mutés en masse des anciennes administrations de l'État : le 1^{er} janvier 1986, plus de deux mille agents venant de la préfecture, de la DDASS, ou encore de la DDE, ont dû être accueillis en un seul jour.

Un service du personnel s'est alors constitué, composé des agents qui s'occupaient de ce secteur dans les différentes administrations d'origine, avec toutes les difficultés que cela suppose, d'autant plus qu'existaient un certain nombre de retards et de dysfonctionnements. Le simple fait d'éditer les bulletins de paye à la fin du mois constituait une gageure ; certaines administrations connaissaient des retards de trois ans pour la prise de grade, d'un an pour la prise d'échelon. Quant aux régimes indemnitaires, ils étaient d'autant plus opaques que ceux qui les avaient définis étaient restés dans les différentes administrations d'État. Un certain pragmatisme s'est alors imposé : les règles ont été appliquées telles quelles, avec le moins de changements possibles, et seuls des critères purement formels, comme l'ancienneté, ont été pris en compte pour les promotions.

Quelques années plus tard, en 1991, ont commencé les négociations sur la mise en œuvre des premiers textes relatifs aux régimes indemnitaires de la fonction territoriale ; c'est alors que l'absence de transparence des régimes existants et les incohérences de leur gestion, d'une direction départementale à l'autre, ont abouti à un conflit majeur, avec de nombreux agents départementaux manifestant devant les locaux du conseil général. Le problème a éclaté à propos d'une prime appelée "complément de préfecture" ou encore "reliquat", parce qu'elle était distribuée en deux temps : un versement mensuel, attribué par poste, et la redistribution complémentaire d'un "reliquat" en fin d'année, réparti en fonction des postes réellement occupés. Cette somme représentait environ deux mille francs pour un agent de catégorie C. Dans la nouvelle administration, aux termes de la loi, le régime indemnitaire était affecté non aux postes existants mais aux postes réellement occupés ; aucun reliquat ne pouvait donc être versé, et l'affrontement a été quasiment physique.

Tout le statut, rien que le statut

L'un des principes développés par le président du conseil général a été de s'appuyer fondamentalement sur le statut, en mettant fin à tous les arrangements plus ou moins illégaux qui se pratiquaient ici ou là et en appliquant les textes à la lettre. C'est ainsi que nous avons par exemple supprimé toutes les heures supplémentaires fictives que certains cadres accordaient à leurs secrétaires : les "compléments de salaire" ne sont pas vraiment une avancée sociale, puisqu'à cause de ce genre de dispositif, la question des salaires des fonctionnaires n'est jamais réellement abordée au plan national.

Le problème s'est posé également à propos du régime indemnitaire des psychologues : celui qui avait été créé, à l'origine, par le préfet, était beaucoup plus favorable que celui qui a été prévu ensuite, lors de l'intégration au statut de la fonction publique territoriale. Les syndicats demandaient qu'on ne procède pas à la délibération sur ce régime indemnitaire et que l'on continue d'appliquer le texte précédent ; dans un souci de transparence, nous avons tenu à ce que la délibération ait lieu, et nous avons décidé, à l'issue de celle-ci, de continuer à appliquer l'ancien régime indemnitaire. Le préfet a naturellement déferé la délibération au tribunal administratif, qui l'a annulée ; nous avons alors organisé une nouvelle délibération et saisi le ministère pour obtenir un décret, qui nous a finalement été accordé. La démonstration a ainsi été faite qu'il est possible de changer le statut, à condition de jouer la transparence ; mais il faut pour cela mettre en évidence les contradictions, au lieu de chercher à tout prix à les masquer.

De la même façon, nous avons introduit un contrôle de l'attribution des véhicules départementaux par des autorisations de remise à domicile ; celle-ci passe désormais par une demande motivée qui doit être présentée au comité technique paritaire ; lorsqu'elle est accordée, la décision est ensuite publiée. Ce dispositif nous permet de résister aux pressions de certains agents qui, d'emblée, ont tendance à adopter une attitude "contractuelle" : « *Je rends correctement tel service, accordez-moi un véhicule départemental* ». Rentrer dans une démarche contractuelle, c'est sortir du statut, ce dont nous ne voulons à aucun prix. C'est pourquoi nous faisons traiter le plus de dossiers possible par le comité technique paritaire, ce qui permet non seulement de valoriser et de publier les décisions prises, mais de construire peu à peu un ensemble de décisions sur lesquelles il est possible de s'appuyer pour l'avenir.

Par ailleurs, cela contribue à dédramatiser ces prises de décision. Autrefois, chaque réunion du CTP¹ faisait l'objet de trois mois de préparation d'artillerie de chaque côté. Maintenant, il y a un CTP chaque dernier jeudi du mois, avec jusqu'à six ou sept points différents à aborder ; un dossier distribué quinze jours avant présente ces différents points.

Chacun à sa place

Le deuxième principe important que nous avons adopté consiste à faire en sorte que chacun joue son rôle, à sa place, sans empiéter sur des fonctions qui ne sont pas les siennes. Par exemple, il nous semble préférable que ce soit l'employeur qui communique les décisions de promotion, plutôt que le représentant du personnel. Nous nous sommes donc efforcés, année après année, de préciser le rôle des organismes paritaires : alors que les décisions de nominations étaient prises dans les CAP² sur le seul critère de l'ancienneté, nous avons réussi, au bout de trois ans et avec des recours au tribunal administratif, à obtenir que ces votes ne constituent plus que des avis, comme le prévoient les textes, et que les décisions soient réellement prises par la présidence. Aujourd'hui, chaque syndicat présente ses propres propositions, et tous se trouvent finalement soulagés de ne plus avoir à porter la responsabilité de la décision finale, notamment lorsque des quotas limitent les nominations de façon draconienne.

Concrètement, avant chaque CAP, les agents concernés sont réunis par cadre d'emploi pour prendre connaissance des règles légales de promotion, mais également pour faire état de tous les éléments qu'ils estiment devoir être pris en compte, qu'il s'agisse de parcours professionnels, d'expériences particulières, de considérations personnelles, etc. Nous élaborons alors des tableaux correspondant à chacune de ces propositions : un tableau prenant en compte l'indice le plus élevé dans le grade le plus élevé, un autre montrant les démarches de formation suivies par les agents, un autre se fondant sur l'ancienneté, etc. Lors de la CAP, nous présentons ainsi de dix à quinze tableaux qui permettent de composer progressivement un avis et d'aboutir à une décision. La CAP n'est plus une simple

¹ Comité Technique Paritaire.

² Commission Administrative Paritaire.

chambre d'enregistrement, et le rôle des représentants du personnel s'en trouve paradoxalement renforcé.

Quant à la décision finale, nous veillons à ce qu'elle soit toujours légitime et donc acceptable, c'est-à-dire que les agents qui en bénéficient soient de bons agents, même s'il n'est pas toujours facile de savoir si la décision prise était vraiment la meilleure possible.

La transparence du recrutement

Dans le même souci de transparence, nous avons adopté un dispositif de publication extrêmement large des postes à pourvoir, sujet qui était très sensible lors de la mise en œuvre de la décentralisation. Les profils des postes vacants sont diffusés auprès des quatre mille cinq cents agents, sans distinction de cadre d'emploi ni de grade. L'ensemble des personnels bénéficie ainsi d'une information sur les différentes parties de l'administration départementale, ce qui peut leur donner éventuellement envie de changer de filière.

Par ailleurs, tout recrutement, de la catégorie A à la catégorie C, fait l'objet d'un compte rendu écrit, accessible aux intéressés, dans lequel sont détaillées les raisons pour lesquelles les différents candidats ont ou n'ont pas été choisis par la commission de recrutement.

Ce dispositif, inauguré en 1992, est très lourd, mais il était nécessaire pour instaurer la confiance. Il va être progressivement allégé, avec la mise sur pied d'entretiens individuels annuels qui serviront de base aux éventuels recrutements.

La révision des organigrammes

À partir de 1994-1995, nous nous sommes attelés à une révision des organigrammes, avec quatre étapes fondamentales, qui ont été à chaque fois soumises au CTP : la définition des missions et leur validation ; le cadre d'organisation ; les postes et qualifications ; l'organisation interne détaillée.

C'est en fait à travers la révision du régime indemnitaire que la question des organigrammes a le plus évolué : nous avons décidé de ne plus reconnaître que quatre niveaux d'encadrement différents (directeur, chef de service, chef de bureau et encadrement d'équipe), au lieu des huit ou neuf qui existaient dans certains cas ; les agents ont été obligés de se répartir dans ces quatre niveaux d'encadrement s'ils voulaient toucher les primes correspondantes. Il ne s'agissait d'ailleurs pas de sommes très importantes : la prime prévue pour le quatrième niveau est de quatre cents francs par mois, celle du directeur de mille deux cents francs ; c'est plutôt de l'ordre du symbolique, mais cela compte énormément.

L'idée était d'utiliser cette réorganisation du régime indemnitaire comme un outil de gestion, celui-ci étant d'autant plus efficace que, contrairement à beaucoup d'autres, il partait de la base vers le sommet, puisque c'étaient les agents eux-mêmes qui réclamaient aux différentes directions de régler ces questions. Par ailleurs, les syndicats ne pouvaient qu'approuver un mouvement allant dans le sens de la transparence et de la réduction des niveaux hiérarchiques.

Dans certains cas, cette réorganisation a conduit à créer de nouvelles directions, lorsqu'il apparaissait qu'en réalité une même hiérarchie traitait de missions différentes. Elle a également facilité la mobilité, puisqu'un cadre du deuxième niveau sait désormais qu'il peut postuler sur le même niveau ou chercher une promotion sur le niveau supérieur dans les différentes directions. Elle a permis surtout de soulever un certain nombre de questions sur l'organisation et de réfléchir aux évolutions à venir.

Mais du point de vue de l'organigramme lui-même, l'un des enjeux très importants est de parvenir à donner à chaque niveau son autonomie, et à faire en sorte qu'un cadre ne soit pas simplement un

“sous-” de celui qui est au-dessus, ou un “sur-” de celui qui est au-dessous. Les niveaux de compétence sont donc clairement définis : la gestion des centres d’activité et de l’allocation des moyens se fait au niveau des directions ; les choix stratégiques et opérationnels des actions et des services rendus au niveau des chefs de service ; la mise en œuvre de chacune des prestations est confiée aux chefs de bureau ; enfin, le dernier niveau concerne l’encadrement des équipes de terrain. Ce dispositif répond à une volonté d’efficacité, mais aussi au souci que chaque agent puisse trouver un épanouissement personnel dans son travail.

Le chantier des régimes indemnitaires

À partir de 1997, nous avons rouvert le débat sur les régimes indemnitaires, avec tout d’abord le problème de leur transversalité : les textes nous imposent une référence à un corps de l’État pour chaque cadre d’emploi, mais aussi à un grade, et par conséquent l’application de régimes indemnitaires différents. Dans le même service, des agents qui effectuent strictement le même travail et ont le même employeur peuvent percevoir deux mille francs de plus ou de moins en fonction de leur grade, et nous sommes dans l’incapacité de leur dire pourquoi.

En revanche, nous avons différencié les référentiels de calcul des régimes indemnitaires, qui ne prenaient en compte que le grade et l’individu, et qui désormais se fondent de plus en plus sur les fonctions exercées. C’est ainsi que, outre la reconnaissance de la “personne”, qui se traduit par une prime allouée à tous les agents départementaux, quelle que soit leur catégorie, nous prenons en compte la fonction d’encadrement, mais aussi les situations de remplacement, les astreintes, etc., avec l’obligation de pratiquer sa fonction pour bénéficier des règles de régime indemnitaire de son grade : certaines psychologues peuvent par exemple avoir des fonctions d’encadrement, qui doivent faire l’objet d’une reconnaissance ; en revanche, un agent qui perd certaines responsabilités perdra en même temps le régime indemnitaire correspondant.

De plus, la gestion du régime indemnitaire est centralisée, ce qui empêche les cadres de s’en servir comme d’un outil disciplinaire : un cadre peut refuser une promotion ou demander un changement de poste pour un agent, mais il n’a pas a priori de marge de manœuvre sur le régime indemnitaire, qui est exclusivement lié aux postes.

Répondre aux problèmes par des solutions plutôt que par des primes

Une dernière réforme importante du régime indemnitaire a consisté à ouvrir des possibilités d’aménagements permanents de ce dernier : une enveloppe de 10 % est réservée à la reconnaissance de situations particulières, temporaires ou durables, comme par exemple le remplacement d’agents qui ont été absents pendant plusieurs mois, situation qui auparavant entraînait l’attribution d’heures supplémentaires fictives. Nous avons préféré saisir le CTP et ainsi, tout en accordant des compléments de salaire lorsque c’était nécessaire, essayer de résoudre sur le fond les problèmes de postes vacants.

Il existe en effet des problèmes récurrents sur certains postes particulièrement difficiles, ceux par exemple qui concernent l’aide sociale à l’enfance, et où tous les six mois un des postes se retrouve vacant. La stratégie des personnels a pu être à un moment de “gérer” ces postes vacants, c’est-à-dire de répartir entre les autres agents les salaires concernés, sous forme de primes. Notre politique est différente : nous estimons que tout emploi doit être occupé, et que s’il ne l’est pas, il doit être supprimé. Nous avons donc décidé d’encourager des agents de catégorie B à passer dans la catégorie A pour occuper ces emplois, et de créer les conditions pour que de jeunes attachés, qui n’auraient pas pu être recrutés immédiatement sur ce type de postes, qui exigent une certaine carrure, puissent être recrutés d’abord sur des postes voisins, qui leur permettent d’acquérir le savoir-faire nécessaire. Nous acceptons de prendre en charge des situations particulières, mais à condition qu’elles soient transitoires et qu’une solution soit trouvée.

Le même type de démarche a été adopté à propos de la question de la pénibilité de certains emplois, sur laquelle les syndicats nous avaient interrogés, en demandant que des primes compensatrices soient créées. Notre position consiste à essayer de supprimer la pénibilité plutôt que d'accorder une prime destinée à la supporter. Nous avons été obligés d'accorder les primes NBI³ aux agents qui travaillent dans les quartiers sensibles, et nous avons été très stricts dans l'application du décret, mais sur le fond, nous sommes contre : plutôt que de donner des primes, il vaudrait mieux, pour tous les employeurs, créer davantage de postes.

S'entendre sur le sens des mots

Nous avons progressivement constitué un lexique des notions fondatrices du statut et de l'organisation de l'administration, qui est publié chaque année dans un document intitulé *Éléments sur le personnel départemental* ; ce fascicule fournit aux agents des données chiffrées sur la politique de gestion du personnel, de façon à poser, en dehors des périodes de crise et d'enjeux trop particuliers, les bases des négociations à venir. Le lexique, lui aussi, répond à ce souci d'établir un langage commun, qui permette de se comprendre, y compris lors des éventuels conflits.

Par exemple, nous avons débattu deux années durant au CTP pour aboutir au fait que la notion d'*emploi*, qui revenait chaque année au moment de l'ajustement du tableau des emplois, était forcément limitée, puisqu'elle ne concernait que des autorisations de dépenses pluriannuelles et ne relevait ainsi que d'un enjeu budgétaire. Ce qui nous paraissait beaucoup plus intéressant était le débat sur ce que recouvre la notion de *poste de travail* : un contenu, une durée et une qualification. Ce n'est qu'à partir d'une réflexion sur la qualification et la durée du travail qu'exige chacun des services rendus par l'administration qu'on peut évoquer le problème des emplois.

Ce lexique est en constante évolution ; nous allons par exemple y faire prochainement entrer le terme de *fonction*, qui désigne l'ensemble des postes susceptibles d'être tenus par une personne ayant une qualification et une formation déterminées ; une fois que ce terme aura été validé en CTP et sera entré dans le lexique, nous pourrons l'utiliser dans les différents services, de préférence au terme de *métier* qui nous paraît moins adapté : la notion de *fonction* se comprend immédiatement par référence au terme de *fonctionnaire*, et elle suggère d'emblée, mieux que le terme de *métier*, que le travail du fonctionnaire "sert" à quelque chose. Elle évite de plus la référence à la fonction publique de métier qui a été le cadre statutaire de la fonction publique locale jusqu'en 1984.

Les responsabilités de l'agent

Toutes ces mesures visent au fond à bien distinguer les responsabilités de chacun, et à créer les conditions pour que chaque agent puisse assumer ses responsabilités et faire ses propres choix.

Ceci est d'autant plus important que les employeurs de la fonction publique territoriale ne sont en rien obligés de recruter les agents qui ont été reçus à un concours, d'où des listes de "reçus collés" très importantes. La procédure d'entrée dans la fonction publique territoriale est d'ailleurs souvent inversée : on commence par trouver un employeur, puis on passe le concours correspondant. Mais une fois entré dans la fonction publique territoriale, aucun agent n'est assuré de disposer de façon pérenne d'un poste, ni de se voir proposer un poste correspondant au nouveau grade qu'il aura éventuellement obtenu : s'il veut progresser dans sa carrière, il sera peut-être contraint de quitter la collectivité qui l'emploie pour en chercher une plus importante ; d'où parfois des refus de promotion de la part d'agents qui ne veulent pas quitter la région dans laquelle ils se sont installés. Enfin, les élections entraînent des décharges de fonctions importantes liées aux renouvellements d'exécutifs ; par moment et sur certains grades, ce sont plus de 10 % des effectifs qui peuvent être dépourvus de postes et qui sont donc remis à la disposition des centres de gestion, organismes de gestion collective des cadres d'emploi.

³ Nouvelle Bonification Indiciaire.

Le journal *Acteurs*

Toutes ces dispositions exigeaient un effort de communication important ; à côté des bulletins officiels et des notes de service, nous avons créé un journal mensuel, intitulé *Acteurs*, qui répond à deux objectifs : donner la parole aux agents, mais aussi permettre l'expression de l'employeur. Sur le plan financier, son coût est d'un million de francs par an, soit de un pour mille par rapport aux dépenses de personnel du département.

Ce journal se compose de trois parties : la présentation individuelle d'un agent, puis d'un service au travers des agents qui le composent ; une section intitulée *vie, métier, carrière*, qui permet à l'employeur de présenter et d'expliquer ses enjeux et les décisions qu'il a prises ; une troisième partie consacrée aux loisirs et à la connaissance du département.

Nous ne transigeons jamais, quelle que soit notre opinion sur les sujets abordés, sur le fait que dans la première partie ce sont les agents qui s'expriment. L'avantage de cette "libre parole" est qu'elle permet de susciter de vrais débats parmi les lecteurs. Une assistante sociale a ainsi expliqué dans le journal que le vendredi soir, une fois sortie de son bureau, elle oubliait tout pour se consacrer à sa famille ; cela a provoqué un grand débat chez les assistantes sociales sur la notion d'attachement au service et de professionnalisme.

Acteurs est lu par 95 % des agents de la catégorie C, qui constitue le public plus particulièrement visé par ce journal ; une évaluation du magazine par ses lecteurs a donné un indice de satisfaction de 93 %, et nous avons gagné l'an dernier un prix organisé par l'université de Bordeaux sur les outils de communication interne. Nous avons également des projets qui s'adresseraient cette fois aux catégories B et seraient davantage consacrés à l'échange professionnel, la reconnaissance du professionnalisme étant beaucoup plus importante aux yeux de ces agents que les enjeux de carrière proprement dits.

L'art et la manière

Pour mener à bien toutes ces évolutions, nous avons développé une méthode très pragmatique, qui consiste, plutôt que de chercher à imposer d'en haut des réformes, à nous saisir de tous les débats qui se présentent, comme par exemple une CAP sur les promotions, et à nous efforcer de progresser pour, peu à peu, dans la clarté, mener les réformes de fond. On ne peut pas plaquer une théorie sur la réalité, mais on peut lentement infléchir la réalité en profitant de toutes les occasions de progresser dans la direction choisie, et à condition de savoir tenir le cap.

DÉBAT

La collaboration avec d'autres collectivités territoriales

Un intervenant : *Travaillez-vous en collaboration avec d'autres départements, qu'ils soient de la même coloration politique ou non ?*

Gildas Barruol : Je vais laisser Jean-Claude Prim, qui dirige la direction du personnel, répondre à cette question.

Jean-Claude Prim : Les deux cas de figure existent. Nous avons par exemple mené des débats avec nos collègues du Val-de-Marne, de même sensibilité politique, sur la réduction du temps de travail. D'un simple point de vue technique, c'est vrai qu'il est intéressant de discuter ensemble sur la façon d'atteindre des buts communs. En matière de réduction du temps de travail, par exemple, nos objectifs étaient les mêmes : ne pas dissocier cette démarche de l'enjeu d'amélioration du service rendu, en profiter pour améliorer les conditions de travail des agents, mettre en œuvre tous les moyens nécessaires et participer réellement à la création d'emploi et à la défense de l'emploi public. En revanche, sur le plan de la mise en œuvre, nous avons procédé différemment : nos collègues du Val-de-Marne ont constitué une structure tripartite, réunissant les syndicats, les élus et l'administration, qui était chargée de piloter le chantier de la réduction du temps de travail. Au terme du processus, on s'aperçoit que les aspirations individuelles des agents ont pris largement le pas sur la logique du respect de la gestion des collectifs de travail. Cette expérience nous a conduits à séparer beaucoup plus nettement l'étude de faisabilité du chantier à partir des contraintes imposées par l'employeur, qui constitue la mission propre de l'administration, et la consultation des syndicats, qui doit être menée parallèlement.

Mais nous avons également travaillé avec le conseil général des Hauts-de-Seine, qui n'a pas du tout la même couleur politique, sur la question majeure, qui se pose à tous les employeurs territoriaux, de la transversalité des qualifications ; nous avons également développé un partenariat avec la Vendée sur le problème des régimes indemnitaires.

Mobilité interne et externe

Int. : *Qu'en est-il de la mobilité entre collectivités territoriales de même statut ou de statuts différents, et d'un département à l'autre ?*

G. B. : La situation est très différente pour les agents d'encadrement et pour les agents des catégories B ou C. Nous veillons de très près à permettre une vraie mobilité aux cadres A, notamment à travers l'harmonisation des régimes indiciers. Dans quelques jours, par exemple, je vais présenter aux secrétaires généraux des villes de Seine-Saint-Denis le régime indemnitaire du département, de sorte que nous puissions supprimer les décalages et créer la transparence qui permet les mobilités.

Par ailleurs, nous envoyons notre magazine *Acteurs* à tous les départements, et nous recevons leurs propres outils de communication lorsqu'il en existe. Grâce à ce type d'échanges, des cohérences s'établissent progressivement, et la situation a beaucoup évolué au cours des quinze dernières années : aujourd'hui, 60 % des cadres viennent d'autres collectivités territoriales ou d'autres départements.

En revanche, la situation est bien différente avec les agents de catégorie B et C. Obtenir une mobilité d'un département à l'autre est pour eux tellement difficile qu'en général ils préfèrent se tourner vers la fonction publique d'État. Nous avons également beaucoup de mal à organiser la mobilité interne pour ces catégories. Les auxiliaires de puériculture, qui représentent un quart de nos agents, souffrent par exemple de problèmes médicaux importants lorsqu'elles atteignent l'âge de 40-45 ans ; mais comment "recaser" un quart des agents ? Nous essayons donc de mettre en place des dispositifs de prévention, en les encourageant, longtemps avant l'échéance, à changer de filière, et pour cela à passer par exemple le concours d'adjoint administratif ou de rédacteur.

J.-C. P. : *C'est d'ailleurs l'un des enjeux principaux de la direction du personnel, à l'heure actuelle, que de développer la gestion prévisionnelle des postes, des fonctions et des qualifications. À l'origine, les auxiliaires de puériculture étaient avant tout des soignantes, munies de sabots de plastique, de blouses et de bonnets ; aujourd'hui la logique sanitaire a largement fait place à une logique éducative. Notre rôle est d'essayer de prévoir les évolutions à venir, afin d'aider les agents à construire des parcours professionnels, sachant qu'ils prennent rarement l'initiative : lorsqu'ils viennent nous voir, c'est toujours avec un problème, et jamais avec un projet. Ils s'adressent à l'assistante sociale ou à la médecine préventive, ils posent un recours en CAP, ils demandent un stage "bizarre" par rapport à leur fonction, etc. : toutes ces démarches constituent des signaux sur le fait qu'ils sont peut-être à la recherche d'une réorientation.*

Int. : *Et que faites-vous des "mauvais" ?*

G. B. : Nous faisons tout pour que tous les agents, même les "mauvais" bénéficient d'un projet individuel : une personne peut toujours apporter quelque chose ; il s'agit seulement de lui trouver une place où elle pourra rendre "un" service, même si elle ne peut pas assumer tout ce qu'on serait en droit d'attendre d'elle.

La transparence des primes

Int. : *Vous avez beaucoup parlé de transparence ; jusqu'où allez-vous dans ce domaine en matière de régime indemnitaire ?*

G. B. : Nous allons très loin ! Tout est traité par le CTP, et donc publié. Personnellement, par exemple, en tant que directeur général adjoint, je bénéficie du régime d'administrateur au taux moyen, un point c'est tout. Je n'ai plus de logement de fonction, et lorsque j'en avais un, par utilité de service, je payais le loyer et les charges correspondantes, tout cela étant clairement établi par le CTP. Toutes les primes ont également été publiées dans l'un des numéros d'*Acteurs*, à ceci près, et je le déplore, que le rédacteur a indiqué les montants pour les catégories B et C et seulement les pourcentages pour les catégories A. Mais je crois que nous devons aller jusqu'au bout, et ne pas avoir peur de révéler aux catégories C quels sont les salaires des catégories A et B ; après tout, l'objectif des catégories C est bien d'accéder un jour à la catégorie B ! Il faut oser parler ouvertement de ce genre de choses. Un acquis n'est un acquis que s'il est complètement transparent, et donc publiable et publié ; sinon, chacun peut à tout moment le remettre en cause.

Int. : *Mais est-ce qu'en jouant cette carte de la transparence, vous ne dépossédez pas les politiques d'une partie de leur pouvoir, par exemple de la possibilité de reconnaître tel ou tel service rendu ?*

G. B. : Notre position vient d'une part de nos convictions, mais aussi, il faut l'avouer, du contexte dans lequel nous nous trouvons. Il est bien évident qu'au long des années nous n'avons pas mené de négociations avec le contrôle de légalité, qui a été longtemps, au travers du préfet, en opposition politique claire avec l'autorité départementale. Dernièrement, la chambre régionale des Comptes est venue nous contrôler ; elle n'a trouvé au sein des régimes indemnitaires qu'une prime de coiffure attribuée illégalement aux hôtesse, et une prime de vêture attribuée aux assistantes sociales, pour le maintien de laquelle je vais d'ailleurs me battre, parce que j'estime qu'elle est justifiée.

Int. : *D'une manière générale, en exprimant mon point de vue de manière un peu abrupte, je dirais que vous êtes passé, culturellement parlant, d'un système soviétique à un système américain : l'insistance sur la transparence, la précision du vocabulaire, le statut, les termes "légitime", "démocratique", "acceptable", tout cela me semble cohérent avec l'obsession américaine que tout soit établi juridiquement sur des catégories qui fassent consensus.*

La souplesse ne peut-elle provenir que de l'opacité ?

Int. : *Cette intransigeance dont vous faites preuve tant à l'égard du respect du statut que dans la transparence des régimes indemnitaires ne s'oppose-t-elle pas, malgré tout, à la "souplesse" dont le "mammoth" aurait besoin ? Vous nous avez expliqué que vous refusez de vous engager dans des politiques de contractualisation avec les agents, pour vous en tenir au respect du statut ; mais au cours de ce séminaire, nous avons souvent entendu dire que la souplesse passait précisément par des dispositifs de contractualisation.*

G. B. : Bien évidemment, nous recourons à la contractualisation lorsqu'il s'agit de déterminer des objectifs à atteindre ; c'est le cas par exemple dans le cadre de la réduction du temps de travail. En revanche, on ne contractualise pas le statut : un arrêté est un arrêté !

Int. : *Ce qui me frappe beaucoup dans votre exposé, c'est que vous avez montré que la construction de la transparence est lente et difficile, mais qu'elle est la condition fondamentale pour passer d'un débat "rituel" à un débat "réel", c'est-à-dire pour faire réellement évoluer les positions des uns et des autres. Je crois que la rigidité du mammoth est due au contraire, bien souvent, à l'instinct de dissimulation dont les autorités administratives font preuve à l'égard des organisations syndicales, afin de protéger tous les petits arrangements qui ont été trouvés au cours du temps pour faire face à des situations conjoncturelles difficiles, et qui se sont pérennisés ensuite. Cette dissimulation interdit évidemment tout débat démocratique au sein de l'Administration, et même entre administration et citoyens. Tout le monde est ainsi condamné à un terrible conservatisme, qui n'est ni de gauche, ni de droite, mais qui est simplement une réaction de défense par rapport à tous les avantages qui ont été grappillés au fil du temps et dont personne ne veut parler.*

Présentation de l'orateur :

Gildas Barruol : À l'issue de HEC, a développé une carrière territoriale en Région Parisienne avec notamment :

- à la ville de Bobigny (Seine-Saint-Denis) de 1980 à 1992, comme secrétaire général adjoint puis comme secrétaire général (1986 à 1992) ;
- au département de la Seine-Saint-Denis, comme directeur général adjoint depuis 1992.

Diffusion juin 1999