

■ L E S A M I S D E ■
l'École de Paris

<http://www.ecole.org>

**Séminaire
Vies des Affaires**

*organisé grâce aux 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
École des mines de Paris
EDF & GDF
Entreprise et Personnel
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
FVA Management
IDRH
IdVectoR*
Lafarge
Lagardère
Mathématiques Appliquées
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Renault
Saint-Gobain
SNCF
Socomine*
THALES
TotalFinaElf
Usinor

*pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation
**pour le séminaire
Vies des Affaires

(liste au 1^{er} novembre 2001)

UNE ADMINISTRATION "AUX RÉSULTATS"

par

Jean-René BRUNETIÈRE

Ancien directeur départemental de l'Équipement de la Côte-d'Or

Séance du 5 décembre 1997

Compte rendu rédigé par Lucien Claes

En bref

La loi sur la décentralisation permet à l'État, aux départements et aux communes d'agir "chacun chez soi" en séparant les services des directions départementales de l'Équipement (DDE). Mais ce choix se heurte à la préservation du statut des fonctionnaires et à une augmentation des coûts. Le département de la Côte-d'Or a opté pour une solution originale : on ne change pas les structures, mais la DDE s'engage à des "résultats" et bénéficie en échange d'un "bonus" qu'elle peut

*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.*

© École de Paris du management - 94 bd du Montparnasse - 75014 Paris
tel : 01 42 79 40 80 - fax : 01 43 21 56 84 - email : ecopar@paris.ensmp.fr - <http://www.ecole.org>

XPOSÉ de Jean-René BRUNETIÈRE

Le poste de directeur général de l'agence du Médicament que j'occupe actuellement est le douzième - ou le dix-septième selon la manière de compter - d'une carrière alternée entre le ministère des Affaires sociales et celui de l'Équipement. Dans cet itinéraire professionnel, j'ai passé cinq ans (1991-1996) à la tête de la Direction Départementale de l'Équipement (DDE) de la Côte-d'Or. C'est cette expérience que je vais maintenant commenter. Qu'il soit bien entendu que je le fais de manière inévitablement partielle, comme un acteur engagé. D'autres acteurs peuvent avoir des appréciations tout à fait contraires aux miennes. Je n'engage que moi.

La Direction Départementale de l'Équipement

La DDE s'occupe des infrastructures de transports (routes, canaux, aéroports), des constructions publiques, de logement social, des permis de construire, etc. C'est un "objet administratif non identifié" : juridiquement c'est un service déconcentré de l'État sous la responsabilité du préfet. Elle est étroitement liée à la direction du personnel et des services du ministère de l'Équipement qui pilote l'ensemble des DDE. Le directeur de la DDE dispose, dans les faits, d'une certaine liberté de manœuvre parce qu'il a suffisamment de clients diversifiés pour trouver des marges : l'État - le préfet fonctionne plus en réalité comme un client que comme un chef -, le conseil général, les communes ; la DDE de la Côte-d'Or a en particulier parmi ses "clients" : les Voies Navigables de France, établissement public responsable du canal de Bourgogne, et l'armée de l'air, qui gère la base aérienne 102 et ses Mirages. Ainsi la DDE construit et entretient des infrastructures pour de nombreux clients et son avenir dépend de leur satisfaction.

Le choc de la décentralisation

À l'époque où je la dirigeais, la DDE de la Côte-d'Or employait mille cent personnes dont quatre cents travaillaient sur les routes (surveillance des travaux, fauchage des herbes, réparation des chaussées, etc.), ou en assuraient la gestion administrative. Tant que le préfet était exécutif départemental, on ne voyait guère de différence entre une route départementale et une route nationale. Mais la décentralisation a provoqué un choc culturel : cette administration très ancienne, fondée sur des principes centralisateurs et régaliens - les routes n'ont-elles pas contribué, en grande partie, à forger l'unité du royaume de France ? -, sûre d'elle-même et dominatrice, a dû se rendre compte que de petits élus, jusqu'alors quelque peu méprisés, avaient désormais pris le pouvoir et qu'ils détenaient l'argent.

L'opération "CLAIRE"

Il nous a fallu une dizaine d'années pour nous faire une raison et adapter la conduite de nos affaires à cette nouvelle donne. Dans un poste occupé antérieurement au ministère de l'Équipement, on m'avait demandé de faire en sorte que les comptes des DDE deviennent compréhensibles par les conseils généraux. Ce fut l'opération "CLAIRE", une opération très lourde - j'y ai consacré deux ans - pour repenser la présentation des comptes, et faire en sorte du même coup que les directeurs apprennent sur leurs comptes "tout ce qu'ils avaient voulu savoir sans jamais oser le demander". Faire les comptes pour l'extérieur devait permettre aux directeurs des DDE de comprendre enfin d'où venait l'argent - leur mode de financement était très complexe, des crédits venaient de partout - et comment il était utilisé. À titre indicatif, le département de la Côte-d'Or disposait de crédits de travaux pour un montant de quelque deux cents millions de francs par an, hors grands projets et hors

rémunération des personnes (dans l'administration on a cette mauvaise habitude de considérer que le personnel ne coûte rien... et l'opération "CLAIRE" a justement montré le contraire). En atteignant cet objectif d'éclaircissement, nous avons établi les bases de négociations plus sérieuses avec les conseils généraux.

Fallait-il appliquer l'article 7 ?

Alors que dans d'autres secteurs le partage était simple, l'application des lois de décentralisation n'allait pas de soi dans le domaine de l'Équipement : lorsqu'un chasse-neige est en action, il fait un circuit constitué par exemple d'une départementale, puis d'une nationale, d'une voie communale, etc. Ou bien on mettait en œuvre la séparation du service, ce qui conduisait l'État, le département et les communes à s'équiper respectivement de leurs propres chasse-neiges, ou bien on gardait son unité en établissant des rapports contractuels avec ces trois entités, solution provisoirement choisie, devant les difficultés liées au statut du personnel et à la volonté syndicale de préserver l'unité du service.

Au départ, on a pris l'habitude de conventions pour la mise à disposition des services, les DDE agissant dans les conditions "habituelles" pour les conseils généraux, en échange de quoi ceux-ci continuaient à fournir les crédits "habituels". Mais les conseils généraux ont estimé que ces conventions, souvent vagues, ne présentaient pas suffisamment de garanties pour en rendre compte ensuite dans un ministère. Après de nombreuses discussions au niveau central, le choix fut donné aux présidents des conseils généraux, en 1992, soit de ne rien changer aux habitudes, soit de prendre leur autonomie par le partage, en application de l'article 7 de la loi, ce qui constituait, et c'est encore vrai, une solution assez compliquée, parce que les personnels gardaient leur statut d'État : depuis 1947, l'État fait cadeau aux conseils généraux du personnel destiné à l'entretien des routes départementales ; c'est un cadeau en nature qui ne peut être revendu, et ce sont des fonctionnaires titulaires que l'on ne peut pas licencier.

Une séparation très coûteuse...

Le conseil général du département de la Côte-d'Or, où j'ai pris mes fonctions en 1991, était tout à fait partisan de la séparation, avant même que la loi soit votée. Son président, décédé depuis, était un homme respectable, affable et jovial, mais, sur la fin d'une carrière politique très honorable, il n'était pas enclin à trancher dans le vif ; en revanche, les services techniques du département avaient à leur tête le président de l'association des directeurs des services techniques de France, grand théoricien de la partition et du "chacun chez soi" : du coup, nombreux sont ceux qui se sont intéressés de près à la suite des événements.

Après diverses péripéties, en décembre 1992, le département de la Côte-d'Or fut le premier département à voter la séparation, ou plus précisément, selon les termes de la loi, la demande d'étude d'une séparation. Ce vote est intervenu sous la pression d'une manifestation hostile du personnel et, alors que l'on comptait probablement plus de "contre" que de "pour" - l'opposition et une partie minoritaire de la majorité étant "contre" -, la majorité a ressoudé ses troupes pour un vote bloqué qui a finalement emporté la décision.

Nous avons loyalement étudié cette solution de partition et dégagé une solution possible dont nous avons joint la facture : elle entraînait un surcoût annuel de huit millions et demi de francs à la charge de l'État et accessoirement, mais ce n'était pas notre affaire, quatre millions de plus au département. Mon adjoint avait fait valider au cours de l'année précédente tous les éléments du calcul, ce qui rendait l'étude à peu près incontestable.

Les représentants du département ont alors soutenu que c'était uniquement à l'État de payer. Or le ministre de l'époque, à qui nous avons transmis le dossier, qui connaissait le même type de problème chez lui, a précisé par écrit que c'était bien aux départements de payer, recommandant toutefois aux DDE de ne pas les facturer trop lourdement. Je pensais que nous arriverions à négocier, et que nous serions amenés à couper la poire en deux, mais le département est resté intransigeant ; les élections cantonales étaient proches, le président était en fin de mandat : il a donc décidé de laisser à son successeur le soin de traiter cette affaire.

...ou une convention ?

Tout cela faisait quelque bruit dans les communes. Beaucoup craignaient que, pour obtenir les nombreux services dont elles avaient besoin, l'accès soit plus difficile avec deux interlocuteurs qu'avec un seul. Évidemment, dans la période préélectorale, le débat a tourné autour des huit millions et demi de francs, le personnel était mobilisé, et quand le nouveau président est arrivé, la situation était très difficile. Plus jeune que son prédécesseur, il était de ceux qui avaient voté la séparation, mais il reconnaissait que la mise en œuvre en était difficile. Il s'est dit prêt à proposer au conseil général d'y renoncer si je lui présentais une convention avec garantie de résultats. C'était une formule que j'avais déjà conseillée à mes interlocuteurs dès notre première rencontre, mais elle ne lui inspirait pas confiance ; il s'attendait à des entourloupes dans la gestion des crédits. Cette fois c'était le président lui-même qui en faisait la proposition, et je m'y suis naturellement investi.

Le ministère était hostile à ce projet, objet de plaisanteries dans les couloirs : c'était admettre que l'État était au service des collectivités locales, ce qui était contraire à sa dignité, d'autant que cette convention devait s'accompagner de pénalités financières en cas de non respect des objectifs. D'autre part, le président exprimait des exigences que l'État ne pouvait satisfaire, en particulier il voulait que l'État le garantisse des conséquences civiles et pénales de l'action de nos services ; or il est impossible d'empêcher un juge pénal de mettre en examen, s'il en a envie, un président de conseil général. Mais tout cela n'arrêtait pas la poursuite de la négociation.

Un projet de convention

Les services du conseil général ont alors préparé un projet de convention ; ce travail était techniquement très intéressant : ils avaient décortiqué toute notre production, et en regard de chaque prestation, ils avaient mis des objectifs précis de coûts, de délais, de procédures, de critères de qualité, assortis d'un régime de pénalités. S'ajoutait à cela un long chapelet de clauses provocatrices à nos yeux.

Pour donner un exemple, la liste des pénalités de l'année devait être publiée dans *Le moniteur des travaux publics*, et dans *Équipement magazine*, le journal interne du ministère. Ces clauses vexatoires enchantaient évidemment les adversaires du système. Peut-être était-ce parfois l'expression d'anciens colonisés contre d'anciens colonisateurs... Quoi qu'il en soit, il n'y avait que des pénalités, et pas de bonus.

Tout en contrôlant mes nerfs, j'avais recommandé de ne pas apporter au ministère de réponse immédiatement - elle eut été négative - et je ne me faisais pas trop de souci pour la suite des événements parce que, chaque année, a lieu en octobre la réunion rituelle des présidents de conseils généraux, avec à l'ordre du jour bien des sujets préoccupants et graves. De part et d'autre, on cherche alors des sujets capables se détendre l'atmosphère, et cette expérimentation de convention entrait bien dans cette catégorie.

En octobre 1995, au moment du congrès, nous avons eu enfin l'autorisation de négocier. Tout cela avait donc duré plusieurs années, émaillées de manifestations du personnel, de conflits divers, et les vraies difficultés allaient enfin commencer.

Une négociation difficile

L'objectif était d'appliquer une convention dès 1996, ce qui laissait très peu de temps à la négociation. Les demandes du conseil général ont été étudiées une à une : savait-on les satisfaire ? Sinon pourquoi ? Avions-nous autre chose à proposer ?

Les pénalités

Pendant deux mois, nous discutons avec les syndicats le jour, et avec le conseil général la nuit : un des problèmes épineux était la mise en place d'un système de suivi suffisamment incontestable pour fonder des pénalités financières, et nos amis du conseil général voulaient un recueil quasiment exhaustif de tous les chiffres que nous pouvions trouver. Par exemple, sur une opération de construction de rond-point, ils exigeaient onze points de contrôle : le respect du délai de démarrage, le respect du délai d'études, la conformité aux normes techniques, etc. Nous pensions que c'était impossible. Lorsque j'ai découvert qu'ils procédaient ainsi dans leurs propres services, j'en ai conclu qu'ils ne plieraient jamais là-dessus. Nous y sommes allés à reculons, mais l'informatique a fait des miracles, et finalement nous avons été contents du système malgré sa lourdeur.

Les bonus

Ainsi, il fallait douze mille huit cents chiffres par an pour fonder le calcul des pénalités, mais aussi celui des bonus, dont finalement j'avais fait passer l'idée. Du coup les résultats particuliers réalisés par chaque équipe ne se diluaient pas dans un grand pot commun, mais avaient une influence directe sur le résultat global de la maison, et mesurable par des règles tout à fait simples.

Cependant, il était difficile d'expliquer au conseil général qu'il fallait payer du bonus pour avoir le même service qu'avant. Nous avons dit à peu près ceci : *“Dans tout ce que vous nous demandez, il y a un certain nombre de prestations que, objectivement, nous ne sommes pas tenus de faire, notamment les patrouilles sur le réseau ; nous les avons chiffrées à un million de francs. Nous proposons que ce million nous soit versé si nous sommes excellents dans toutes nos prestations normales, et si c'est le contraire, en dédommagement, nous faisons gratuitement ces prestations supplémentaires”*. Le système était tel que si l'objectif était atteint, nous gagnions un franc, sinon nous en perdions dix, et les choses avaient été calées pour une pédagogie du respect de l'objectif : il n'était pas très avantageux de faire plus que l'objectif.

Cette somme d'un million de francs, comparée aux six millions de francs que le département nous versait chaque année pour nos frais de fonctionnement, représentait un montant assez significatif, et pour les agents c'était une bonne échelle. Comme les négociations avaient duré très longtemps, nous avions eu le temps de réorganiser préventivement l'entretien routier, de sorte qu'au 1^{er} janvier 1996, lorsqu'il a fallu mettre la convention en application, une grande partie du personnel était “pour” et familiarisée avec l'idée que dorénavant, lorsqu'une machine tomberait en panne, le jeu ne serait plus de reporter le travail au lendemain, mais de trouver une autre machine pour le finir dans le délai. C'était là un complet changement d'état d'esprit par rapport à la tradition d'une administration sans objectifs de résultats, notamment en matière de délai.

La convention

La convention s'inscrivait dans la loi de 1992, aucune dérogation n'avait été nécessaire. Ce document fixait des objectifs de procédure, de qualité, de délai, de coûts, et même quelques objectifs plutôt politiques, comme la "mise en valeur des actions du conseil général", qui trouvaient un droit de cité légitime dans la convention.

Le dépeuplement du monde rural

J'ai accepté une clause selon laquelle nous ne diminuerions pas le personnel dans le monde rural plus rapidement que dans le monde urbain. D'ailleurs, un tel engagement extérieur pouvait être réescompté à l'intérieur dans les négociations avec les syndicats.

Les procédures

La convention était assez lourdement chargée en procédures ; la manière d'attester l'atteinte des objectifs avait été longuement discutée dans un climat de défiance mutuelle. Ainsi il avait fallu mettre en place un système de constats contradictoires. Par exemple pour vérifier si l'herbe était convenable après chaque campagne de fauchage, il fallait contrôler vingt points géographiques. Pas question, pour l'une ou l'autre des parties, d'en accepter une liste préétablie : celle-ci devait être tirée au sort juste avant le contrôle !

Le respect du projet

Le conducteur de chantier prenait parfois dans le passé une certaine liberté par rapport au projet : si le maire lui demandait deux places de stationnement supplémentaires dans l'aménagement de la traverse d'un village, et si cela lui semblait possible, il le faisait ; or le conseil général voulait rompre avec ces pratiques, d'où la définition de clauses techniques de conformité, sujet d'ailleurs délicat parce que les gens de terrain les percevaient comme une restriction à leur marge d'initiative. Mais la demande de respect du projet était tout de même légitime !

Le respect des délais

Toutes les actions avaient été encadrées dans des délais et des façons de faire ; par exemple la campagne de fauchage devait être terminée dans les vingt jours pour ne pas s'exposer aux réclamations impatientes des dernières communes.

Le respect des coûts

Le respect des coûts avait fait l'objet d'engagements draconiens, et la discussion avait aussi porté sur la limite des responsabilités de chacun dans ce domaine : il n'était pas question de nous engager à respecter les coûts sur un dossier que nous n'aurions pas étudié nous-mêmes. Il en est résulté un progrès considérable : les dépassements n'atteignaient pas 3 % du coût des travaux.

Une démarche qualité généralisée

L'étude approfondie et systématique de tous nos processus présentait l'avantage de nous faire prendre conscience des problèmes posés par certains d'entre eux. On adoptait collectivement, sans la nommer, une véritable démarche qualité.

Les objectifs

Sur quoi portaient les objectifs ?

L'entretien

Les objectifs concernaient l'entretien des routes en général, et en particulier leur déneigement. Cependant, sur ce dernier point, les engagements étaient limités, parce que s'il neige vraiment beaucoup, on peut être débordé : il s'agissait plutôt d'engagements sur les moyens susceptibles d'être mis en œuvre, et sur les priorités respectives des routes nationales et départementales, pour ne pas favoriser les premières par rapport aux secondes.

La sécurité

La sécurité préoccupait beaucoup les élus locaux ; le président demandait qu'on fasse le maximum pour lui éviter d'être mis en examen, d'où le renfort des surveillances et des contrôles sur les travaux entrepris sur les routes ou aux abords, contrôles qui relèvent de la police du domaine public ; on a même fait venir un magistrat pour une juste mesure du risque pénal : nous en avons conclu que le fait d'établir des protocoles d'actions pouvait rassurer un juge pénal, mais n'était pas une garantie d'immunité : le juge fait, de toute façon, ce qu'il croit bon de faire.

Le délai d'intervention d'urgence

Nous ne savions pas combien de temps il nous fallait pour intervenir sur un accident. Prudemment - nous ne sommes pas la gendarmerie - j'avais annoncé un délai de trois heures pour mettre en place, par exemple, une déviation. Le préfet a évidemment réagi, et je l'ai divisé par deux ; mais je n'étais pas sûr de savoir garantir, jour et nuit, un maximum d'une heure et demie pour réagir. Mes collègues se sont mis à calculer tout ce qu'il fallait comme astreinte, comme engins disponibles etc., et les millions commençaient à s'accumuler. Finalement, le délégué du personnel est venu me voir et m'a dit : "*Si vous êtes d'accord, on ne change pas notre organisation et on essaye de le faire*". Nous avons effectivement gardé notre système habituel, c'est-à-dire une veille téléphonique centrale et une arborescence de numéros de téléphone pour joindre les gens, et sur les trente interventions recensées pendant les six premiers mois, le délai d'une heure et demie n'a été dépassé qu'une fois. Ainsi une construction très intellectuelle conduit facilement à des solutions impossibles, alors que la conscience d'une nécessité partagée par un groupe donne des résultats étonnants.

Une première année expérimentale

Il était convenu que la première année serait expérimentale et que nous recevions, quels que soient nos résultats, cinq cent mille francs de bonus. Si dans un premier temps cette clause me convenait bien parce que nous n'étions pas très sûrs de nos performances, les choses avaient tourné de telle façon qu'il me semblait finalement possible de jouer "en réel" dès le début, ce qui m'aurait vivement intéressé en termes de mobilisation du personnel. Mais le préfet, souhaitant en finir avec cette fatigante négociation, a préféré en rester là.

L'usage du bonus

Le principe du bonus étant acquis, encore fallait-il décider de son emploi.

Les négociations avec le personnel

Pour de nombreuses raisons, le personnel était dès le début très hostile à la partition. J'avais en face de moi des délégués du personnel majoritairement CGT dans ce secteur d'activité ; ils étaient particulièrement astucieux, et même si de temps en temps nous avions des bras de fer, je négociais très bien avec eux. Dans une telle aventure je n'avais aucune chance d'obtenir des résultats en jouant contre le personnel ; mais, avant de m'engager à fond dans le processus, j'avais acquis la conviction que le personnel était prêt à des efforts importants et des remises en cause des habitudes pour éviter la partition.

Après de nombreux conflits, dont peut-être certains auraient pu être évités, nous avons finalement échappé à la partition et lorsque nous avons parlé de cette convention avec garantie de résultats, non seulement le personnel l'acceptait - or c'était quand même une convention exigeante en termes de productivité - mais encore lors de la réunion du CTPS¹, il a voté "pour" à l'unanimité, considérant que c'était vraiment une conquête collective d'arriver à ce résultat-là.

Une solution désintéressée

Considérant que l'argent du bonus était l'argent de tout le monde (on pouvait en faire ce que l'on voulait), j'ai posé la question de son usage aux délégués du personnel. À la séance suivante, ils ont répondu que si on gagnait de l'argent, il fallait embaucher, ce qui correspondait aux revendications des syndicats. J'ai trouvé cette proposition plutôt sympathique - ils auraient très bien pu demander de distribuer cet argent au personnel -, mais je n'avais évidemment pas le pouvoir d'embaucher des fonctionnaires. Cela dit, sachant qu'une partie de l'argent devait de toute manière être mise de côté pour les frais de fonctionnement occasionnés par la convention, on pouvait envisager, avec la partie restante, de favoriser l'insertion de jeunes ou la réinsertion de chômeurs de longue durée en leur proposant des emplois temporaires, notamment dans les endroits où il fallait un appoint de personnel pour faire face. C'est finalement ce qui a été décidé.

L'application de la convention

La première année, nous aurions touché sept cent vingt mille francs de bonus si nous n'avions pas négocié un forfait de cinq cent mille francs seulement. C'est au cours de cette année-là, au bout de cinq ans, que j'ai quitté mon poste : la négociation avec les partenaires du conseil général et les rapports avec les élus locaux avaient été si mouvementés qu'ils laissaient inévitablement des séquelles dans les relations interpersonnelles, et il était temps qu'un autre prenne le relais. En 1997, c'est-à-dire à la fin de la deuxième année, le bonus va dépasser le résultat de 1996, sachant qu'entre-temps le suivi des opérations a pu être simplifié : il n'y a plus que cinq mille chiffres à fournir au lieu des douze mille huit cents du début.

Pourquoi maintenir ce service public ?

On peut se demander pourquoi n'avoir pas simplement rejoint le droit commun en facturant nos prestations. C'était exclu, essentiellement du fait du statut du personnel : dans cette hypothèse, si le département cessait de recourir à nos services, on ne saurait plus quoi faire de nous en tant que fonctionnaires.

¹ Comité Technique Paritaire Spécial, instance représentant pour moitié les syndicats, et pour moitié l'Administration, et devant laquelle toutes les décisions importantes de la DDE doivent être présentées avant que l'Administration n'exerce son pouvoir de décision.

Cela dit, il y a au sein de la DDE un secteur industriel, le “parc à matériel”, une petite unité de quatre-vingts personnes qui fonctionne avec compte d’exploitation et bilan, exactement comme une entreprise : on a donc l’expérience de ce type de gestion. Il n’y a aucun doute que si j’avais dû viser uniquement le rendement, j’aurais regroupé les trente-sept centres d’exploitation de la Côte-d’Or pour n’en conserver que quatre ou cinq ; mais de ce fait j’aurais cessé d’assumer un rôle de présence sur une partie du territoire, un rôle social de service public. Le pouvoir politique est souvent amené à fixer des objectifs non marchands ; un tel service, particulièrement intégré au milieu local, fonctionne à mon avis bien mieux avec une convention de résultats - dont on peut d’ailleurs inventer d’autres variantes - qu’avec une gestion de type commercial.

DÉBAT

La négociation

Un intervenant : *Étiez-vous le seul dans la DDE à négocier avec le conseil général ?*

Jean-René Brunetière : Pendant très longtemps j’ai partagé mes incertitudes avec l’ensemble du personnel et, pour que tout soit clair, je m’efforçais de rester fidèle aux principes suivants :

- le chef dit ce qu’il sait ;
- quand le chef ne peut pas dire ce qu’il sait, il en informe ses interlocuteurs ;
- quand le chef ne sait pas, il doit le dire : rien n’est pire que de faire croire qu’il sait.

Nous avons passé de nombreuses heures à discuter en staff ; j’avais lancé un “projet d’administration” qui brassait des groupes de travail et produisait de la pensée commune sur nos problèmes. Même si le chef a toujours l’impression qu’il ferait mieux que les autres - je n’échappais pas à la règle - il était beaucoup plus avantageux d’avoir trente personnes à qui nous pouvions faire confiance pour représenter la maison. En face, pour ce que j’en percevais, la structure était pyramidale, seul le chef prenait les décisions, ses collaborateurs l’embouteillaient complètement.

De notre côté, parmi les trente, celui qui connaissait le mieux la question était délégué pour aller négocier et, dans les séances plénières, prenait la parole à la table de négociation ; bien sûr, on avait au préalable bien discuté des objectifs. En face, seulement deux personnes comptaient, le président et le directeur des services techniques ; ce dernier parlait au nom de tous ses subordonnés, de sorte qu’il avait une grande masse de décisions à prendre et pas toujours les arguments appropriés pour les défendre ; c’est pourquoi nous avons pu obtenir beaucoup de choses, en particulier des bonus, qui ont rendu la convention vivable. Le président, qui n’était pas prêt à lâcher sur le principe de la convention avec garantie de résultats, tirait un bénéfice politique d’une telle négociation.

Int. : *Avez-vous eu des grèves ?*

J.-R. B. : Il n’y a jamais eu de grève contre la direction, mais j’ai été parfois accusé hors de la DDE de faire le jeu de la CGT. J’étais obligé d’être très à l’écoute du personnel dans toute la négociation pour qu’il s’engage dans cette convention exigeante. Je ne me suis pas toujours montré d’une solidarité jugée suffisante avec mes partenaires institutionnels dans les épisodes de conflit avec le personnel ; j’avais aussi des raisons de penser que le personnel n’avait pas toujours tort.

Int. : *Il arrive qu'en se rendant à une station de sports d'hiver, il y ait une grosse chute de neige, et que l'on apprenne que la route est indisponible par suite d'une grève des services de l'Équipement. Y a-t-il ainsi des moments privilégiés pour déclencher la négociation ?*

J.-R. B. : Dans les Pyrénées orientales, où on observe parfois huit mètres de neige, le déneigement était un vrai sujet. Quand j'ai pris mes fonctions d'adjoint au directeur, la tradition était que, dès les premières chutes de neige et de préférence à Noël, le personnel se mette en grève et toujours sur le thème du pouvoir d'achat. Je me suis rendu compte que la grève était en réalité fondée sur un manque de considération du personnel. Les années suivantes, j'ai fait de la prévention ; dès qu'on connaissait les budgets alloués pour passer l'hiver, il suffisait d'en discuter la gestion en vue d'un consensus local. La grève n'est quand même pas un phénomène météorologique totalement imprévisible.

Dans nos rapports sociaux, la grève de fin 1995 a été un épisode difficile. Elle a été cogérée par la direction et les délégués syndicaux ; il y a eu quelques bavures qui ont donné lieu plus tard à des sanctions à l'encontre de personnes qui avaient vraiment dépassé les limites, et le personnel ne s'est pas remis en grève pour autant. Il y avait un consensus local sur ce qui était tolérable et sur ce qui ne l'était pas.

Int. : *On peut analyser une négociation en trois éléments - les acteurs, le différend, la recherche d'arrangement - plus un quatrième : le non négociable, que je distingue du hors champ de la négociation. Que considérez-vous non négociable ?*

J.-R. B. : Je ne crois pas avoir imposé dans la négociation beaucoup de non négociable. J'étais dans une situation où, du fait des conflits, chacun jouait vraiment son rôle et se défendait avec ardeur : les rapports de force s'exprimaient. J'ai toujours eu le sentiment que nous étions en train de définir la juste ligne d'équilibre de l'ensemble. Pour moi le non négociable était qu'on devait arriver à un système vrai et rigoureux, mais tous les éléments du système étaient négociables.

Int. : *Existe-t-il des textes publiés sur votre expérience ?*

J.-R. B. : Il n'y a pas eu de publication sur le sujet. Le président du conseil général est, je crois, satisfait - l'opération a reçu le prix "territoria" de l'innovation des collectivités locales, un prix hélas un peu confidentiel donné par le ministre de la Fonction publique - et donc, au plan politique, tout le monde est content. Ce n'est pas le cas pour les services techniques du département où il peut y avoir une rancœur persistante : ils ont eu l'impression d'avoir été les perdants dans cet accord, d'avoir été déjugés dans leur doctrine, et c'est pourquoi il était difficile de publier un texte.

À défaut de mémoire écrite, mon successeur, qui était mon adjoint avant mon départ, a assuré une très bonne continuité dans le même état d'esprit, et avec d'autant moins de rupture qu'il s'agissait d'une action très collective, ce qui n'a pas pour autant figé la situation : il a repris le flambeau en restructurant les choses.

La convention

Int. : *Est-ce vraiment un progrès que d'empêcher le chef de travaux de négocier ses parkings ? Ne perd-on pas ce que peut apporter l'autonomie ?*

J.-R. B. : Pour moi, la conception d'un chantier couvre toute les phases, de l'étude préalable à l'inauguration, et comme dans tout projet en cours de développement, il y a toujours matière à créativité, mais la création exige une cohérence. Nos procédures empêchaient en pratique cet idéal. Les projets émanaient de bureaux d'études et nous étions seulement chargés de leur exécution. Il y avait donc une division du travail. Celui qui exécute a toujours la possibilité de proposer une modification, mais elle est désormais

soumise à l'acceptation du maître d'ouvrage, sage précaution pour éviter de perturber d'autres aspects du raisonnement du concepteur.

Int. : *Que se passerait-il si une année était sans bonus ?*

J.-R. B. : Le jour où le bonus diminue, on embauche moins de vacataires. À ressources précaires, utilisations précaires.

Int. : *Quelles seraient les conséquences à terme de gains de productivité récurrents ?*

J.-R. B. : Ma philosophie sur les gains de productivité est assez sommaire. On peut faire 3 % de productivité par an. L'État en prend 1,5 % sous la forme de réduction d'effectifs. Il reste donc 1,5 % à se partager avec le client qui est en droit d'exiger un peu plus chaque année.

Int. : *Comment cela se passe-t-il dans d'autres départements qui ont voté la partition ?*

J.-R. B. : On me dit que ça se passe bien, mais à mon avis, c'est parce qu'il n'y a pas d'instruments de mesure. J'aimerais y mettre les mêmes qu'en Côte-d'Or. Tant que le contribuable paye, tout va bien.

La qualité

Int. : *Comment avez-vous réalisé l'arbitrage entre les différents critères de productivité, de qualité, de coûts et de délais ?*

J.-R. B. : Dans ce domaine d'activité, les gens productifs sont bien organisés et respectent à la fois la qualité, les coûts et les délais. La courbe de l'occurrence des accidents du travail est le meilleur indicateur de cet ensemble-là, bien qu'on n'ait pas d'explication très rationnelle de ce phénomène. Les accidents ont beaucoup diminué après la convention.

Int. : *La relation de prestataire vis-à-vis des communes a-t-elle été modifiée ?*

J.-R. B. : Nos méthodes envers les communes étaient très perfectibles, notamment en termes de respect des délais, et c'était le cas dans la France entière. Ce que nous faisons était bien fait, mais pour un maire de campagne, il était absolument impossible de savoir quand l'Équipement viendrait rendre le service. Une réforme, soutenue par une démarche qualité, a été engagée par mon successeur pour l'amélioration des conditions de ces interventions.

Questions d'argent

Int. : *Des comptes clairs, des contrats pluriannuels, est-ce possible dans l'Administration ?*

J.-R. B. : L'Administration consacre une grande énergie à contrôler la régularité des comptes ; mais la présentation des comptes permet-elle de voir si on a atteint les objectifs ? Ce n'est pas une question traditionnelle des comptes publics. L'opération "CLAIRE" avait consisté à demander aux présidents de conseils généraux ce qu'ils attendaient de la DDE et ce qu'ils voulaient trouver dans les comptes, puis à construire une comptabilité en fonction de leur demande. On a tous les éléments pour avoir des comptes clairs. Si ce n'est pas le cas, c'est que les questions ne sont pas posées avec suffisamment de rigueur.

Le ministère de l'Équipement avait signé avec le ministère du Budget un contrat de trois ans sur la diminution des effectifs et des crédits de fonctionnement. Cela permet d'assurer le coup, à l'abri de surprises de toutes sortes. Les contrats de ce type ont toujours été

respectés. Il y a cependant un risque : s'il y a une embellie de conjoncture, on a signé en baisse et on sera tenu par sa signature.

François Weill : *La sous-directrice du Budget a annoncé, au colloque de l'ENA sur la réforme de l'État, que dorénavant la direction du Budget n'avait plus d'embaras doctrinaire sur la pluriannualité budgétaire, et que ce n'était plus qu'une question de temps et d'arrangements pour régler le problème.*

Questions d'avenir

Int. : *Vous avez dit que l'avenir de la DDE dépend de la satisfaction de ses clients. L'humeur du client a-t-elle beaucoup d'influence sur le destin des gens au sein de la DDE ?*

J.-R. B. : Les jugements sur l'Administration se produisent à tous les étages, et la manière dont on les entend est très variée. L'agent au contact du public n'a aucun plaisir à faire du mauvais travail parce qu'il est le premier à se faire prendre à parti quand ça va mal. Ce jugement à la base est en général totalement ignoré des couches supérieures de la hiérarchie. À l'autre extrémité de l'échelle, quand le Crédit Lyonnais ou le Gan font des milliards de pertes, on dit que de hauts fonctionnaires ont failli à leur devoir, et l'opinion juge sévèrement son Administration. Il en va de même pour tous les échelons intermédiaires. La négociation de nos crédits avec nos partenaires va évidemment dépendre de leur opinion sur nos performances, et celle des revalorisations catégorielles sera fonction de l'appréciation du ministère des Finances, mais le système ne secrète pas par lui-même une évaluation comme dans une entreprise où si tout va bien, on fait du bénéfice, dans le cas contraire on fait des pertes. Il est plus diffus et plus redoutable parce qu'il y a un jugement partout. Je sais que notre avenir collectif dépend de cet ensemble de jugements, mais je ne sais pas exactement comment. C'est un sentiment sur lequel on a pu faire le consensus au sein de la DDE : on a consacré beaucoup de temps à travailler sur des questionnaires d'évaluation destinés à nos usagers ; ils nous ont renvoyé une vue d'ensemble de leur perception à notre égard et de ce qu'ils attendaient de nous, vision qui rejoignait l'expérience des agents en première ligne. Nous avons ainsi appris à être à l'écoute de ceux pour qui nous travaillions.

Ce sont là des pratiques qui se répandent dans toutes les DDE. Mais elles ne comportent aucun stimulus particulier de rémunération ou d'avancement. Les gens recherchent essentiellement un minimum de considération.

Int. : *N'avez-vous pas donné envie à vos successeurs de faire une convention avec le Ministère à l'image de ce que vous avez fait au niveau du département ?*

J.-R. B. : Je pense que l'une des conditions pour y parvenir serait que le ministère s'identifie comme partenaire client, qu'un établissement public "Routes de France" soit créé, mais il n'y a pas aujourd'hui au niveau de l'État l'équivalent pour jouer le rôle du "client", d'un président du conseil général. La direction des Routes tente cependant de formaliser des négociations dans ce sens.

Diffusion mars 1998