

■ 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 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 MOBILITÉ

par

Frédérique PALLEZ
Professeur à l'École des mines de Paris
Animatrice du séminaire Fonctionnaires

Christian de LAVERNÉE
Directeur général de l'administration
du ministère de l'Agriculture
et de la Pêche

Gilbert SANTEL
Directeur général de l'Administration
et de la Fonction Publique

Dominique LACAMBRE
Sous-directeur de la sous-direction
de la Gestion des Ressources humaines
à la DGAFP

Débat animé par
Michel BERRY
École de Paris du management

Séance du 8 avril 1999
Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat

En bref

Le forum organisé par l'École de Paris avec le soutien de la DGAFP sur le thème de la mobilité dans la fonction publique inaugure une série de débats qui porteront sur divers aspects de la gestion des ressources humaines, afin de permettre l'élaboration progressive d'un corps de doctrine commun à partir des expériences des différents ministères. Frédérique Pallez analyse la façon dont certains gestionnaires atypiques ont su contourner des obstacles à la mobilité, qui s'avèrent être beaucoup plus organisationnels et culturels que statutaires. D'autres intervenants soulignent les enjeux variés et parfois contradictoires de la mobilité; mais une telle variété permet-elle et justifie-t-elle réellement une approche globale ?

*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>

PRÉSENTATION par Gilbert SANTEL

Depuis plusieurs années déjà, notre administration s'est engagée dans un processus de modernisation, qui concerne tout particulièrement la gestion des ressources humaines, et qui est commun à de nombreux pays ; mais à la différence de pays tels que la Suisse, l'Allemagne, ou encore la Chine, qui envisagent de modifier les statuts de leur fonction publique, nous croyons possible de mener les évolutions nécessaires à l'intérieur des statuts généraux et particuliers actuels.

J'ai participé dernièrement à une réunion avec des représentants du CNPF qui opposaient la gestion privée à la gestion publique, et j'ai pu leur faire la démonstration que sur des points comme la rémunération au mérite, la capacité pour les chefs de service de choisir leurs collaborateurs ou le choix de l'encadrement, le statut actuel n'était nullement un obstacle à une gestion efficace et moderne ; le vrai problème est le décalage entre l'esprit des textes et la réalité des pratiques professionnelles.

Pour faire évoluer ces pratiques, deux éléments me paraissent essentiels. Premièrement, construire un langage commun, un corps de doctrine qui soit partagé par tous les gestionnaires de l'Administration, que ce soit au niveau ministériel ou local, mais aussi par nos interlocuteurs syndicaux, sur des questions telles que le recrutement, la mobilité, les conditions de la rémunération, la déontologie, la gestion des effectifs, la gestion prévisionnelle. Le rapport de Serge Vallemont parlait à cet égard d'une "charte de la gestion de la fonction publique", formule qui me paraît pouvoir être retenue.

Deuxièmement, il est important de disposer d'outils communs, par exemple en matière d'évaluation des agents ou de gestion prévisionnelle. Le forum que nous inaugurons ce soir s'inscrit dans cette perspective : il doit constituer un lieu d'échange d'expériences, mais aussi de production : à partir des exposés, des débats, des comptes rendus qui seront diffusés aux participants, je souhaite que nous puissions formuler des leçons pratiques et les mettre en œuvre le plus rapidement possible.

Le premier sujet choisi porte sur la mobilité des fonctionnaires, tout d'abord parce que nous avons déjà organisé, depuis un an, grâce à Frédérique Pallez, un séminaire sur cette question, mais aussi parce que ce thème me paraît très représentatif de la nécessité d'avoir un langage commun : venant d'un ministère où la culture de gestion est très largement basée sur la mobilité, j'avais la naïveté de croire que cela faisait partie des valeurs partagées par tous, mais je me suis rendu compte que beaucoup de fonctionnaires estiment par exemple que le fait de mener toute sa carrière dans le même service est un gage de compétence. La mobilité des fonctionnaires apparaît aussi comme un domaine dans lequel il est souhaitable de définir des outils communs, que ce soit en matière réglementaire, avec par exemple le problème délicat des détachements qui pénalisent les promotions internes et par conséquent freinent les mobilités interministérielles, ou à travers des dispositifs très simples comme les bourses d'emploi.

Je vais donner la parole à Frédérique Pallez, puis à Christian de Lavernée, et je laisserai à Dominique Lacambre, sous-directeur de la nouvelle sous-direction de la Gestion des Ressources humaines à la DGAFP, le soin de conclure la soirée.

EXPOSÉ de Frédérique PALLEZ

Ce titre un peu énigmatique, *Les souplesses cachées du mammoth*, était destiné à attirer l'attention sur les travaux que le séminaire "Fonctionnaires", organisé par l'École de Paris avec le soutien de la DGAFP et rassemblant praticiens de la gestion du personnel et chercheurs, a menés depuis janvier 1998, sur le thème de la mobilité dans les trois fonctions publiques.

Ce projet de séminaire s'est fondé sur trois constats : la plupart des analyses s'attachent à décrire les obstacles à la mobilité, en concluant généralement par l'idée que ces obstacles sont moins statutaires qu'organisationnels ou culturels ; très peu d'études ont été consacrées aux pratiques organisationnelles qui permettent de contourner ces obstacles ; peu de réflexions approfondies ont été menées sur le bien-fondé de la mobilité.

Un slogan mobilisateur ou une vertu cardinale du fonctionnaire ?

Je commencerai par cette question lancinante du bien-fondé de la mobilité des fonctionnaires. Le point de vue qu'a donné Gilbert Santel est en fait très largement partagé : la mobilité permet la diversification des compétences et des expériences, l'adaptation des effectifs et des organisations aux nouvelles missions de l'État, la lutte contre les connivences locales. Mais dans certains cas, il semble qu'on puisse plaider avec autant de sérieux et de bonne foi en faveur d'une "immobilité" des fonctionnaires, ou en tout cas d'une certaine permanence : beaucoup jugent excessif le *turn-over* élevé des hauts fonctionnaires ; la mobilité paraît un obstacle à l'approfondissement des compétences et des spécialités ; elle peut aussi empêcher les agents de construire des réseaux professionnels locaux qui leur seraient pourtant précieux, dans certains cas, pour mener à bien leur mission.

Comment trancher ? On peut remarquer tout d'abord que la politique de la mobilité n'est qu'un maillon de l'ensemble de la gestion des ressources humaines ; il est nécessaire de "tenir" tous ces maillons, du recrutement jusqu'à la fin de la carrière du fonctionnaire, pour pouvoir parler véritablement d'un pilotage des carrières. Au ministère de l'Équipement, par exemple, une politique de mobilité spécifique, différente de celle qui concernait les managers, a été mise en place pour les carrières d'experts ; mais elle s'accompagnait d'une politique de primes et de procédures particulières d'évaluation, tenant à la nature même du métier. De même, dans la fonction territoriale, la gestion des emplois d'assistante maternelle doit tenir compte du fait qu'au-delà d'un certain âge, pour des raisons simplement physiques, les assistantes maternelles sont obligées de changer d'emploi et qu'il faut donc les orienter vers des carrières administratives. On voit bien que la mobilité intervient dans ces deux cas de façon très différente, et qu'elle est nécessairement incluse dans un ensemble de dispositifs qui permettent de gérer la totalité de la carrière du fonctionnaire. L'archétype du fonctionnaire généraliste apte à tout faire, qui sous-tend généralement l'encouragement indifférencié à la mobilité, ne correspond en réalité qu'à une partie des fonctionnaires, et ne peut pas être généralisé.

D'autre part, la GRH elle-même ne doit être qu'un des moyens d'une politique plus générale, par exemple la réforme globale d'une administration. Ainsi, lors de la restructuration de La Poste, par exemple, un certain nombre de centres de production et de centres de tri avaient dû être fermés ; de nouveaux centres de production, dont le lieu d'implantation était relativement libre, ont été situés sur la façade Atlantique, région qui correspondait aux vœux de mobilité émis par un grand nombre d'agents : on a en quelque sorte échangé de la mobilité fonctionnelle contre de la mobilité géographique.

Il n'y a donc, à mon avis, que des réponses contingentes à la question du bien-fondé de la mobilité : elles dépendent à la fois de la politique de gestion des ressources humaines correspondant au métier concerné et de la politique plus générale de l'administration dont il s'agit.

Comment mobiliser les souplesses du mammouth ?

Je vais maintenant évoquer quelques-unes des expériences présentées lors du séminaire qui montrent qu'il est possible, dans certains cas, de contourner les obstacles à la mobilité. Quatre ingrédients me paraissent devoir être réunis pour y parvenir.

Les effets bénéfiques des séismes

Un professeur de cette École dit souvent qu'on ne réfléchit que sous la menace : une contrainte forte est un puissant aiguillon du changement, d'autant plus puissant qu'il n'existe pas de moyen de la contourner, et qu'elle crée une situation de rupture ; c'est en ce sens que j'utilise ce terme de "séisme".

La réforme de l'armée de Terre a constitué un séisme de ce type, de même que la décentralisation de 1982 pour le ministère de l'Équipement, ou encore la transformation des statuts de La Poste et de France Télécom. Peut-on prévoir d'autres séismes ? L'un des participants a évoqué la judiciarisation de la société, qui touche également l'Administration, et le poids croissant de l'Europe. Peut-être pourrait-on aussi parler de "séismes démographiques" : le prédécesseur de Gilbert Santel, Marcel Pochard, avait émis l'idée, lors de la séance introductive du séminaire, que la réduction des effectifs de l'Administration constituait probablement un contexte plus favorable au changement que la "glaciation" résultant du maintien des effectifs.

Le corollaire de cette notion de séisme favorable au changement est évidemment qu'une fois la "crise" passée, les effets bénéfiques risquent également de s'amortir au fil du temps ; par ailleurs, peut-on envisager de "provoquer" un séisme, ou doit-il s'agir nécessairement d'un événement qui s'impose à tous ?

Des acteurs atypiques

Le deuxième ingrédient est l'existence d'acteurs qui savent se saisir des opportunités créées par le séisme. Ces acteurs sont souvent "atypiques" : beaucoup d'entre eux ne sont pas issus de la "nomenclature administrative", même si ce n'est pas une condition sine qua non ; ils jouissent en tout cas d'une grande légitimité vis-à-vis des agents qu'ils ont à gérer et vis-à-vis des organisations syndicales, souvent parce qu'ils ont eux-mêmes parcouru tous les échelons, ou parce qu'ils ont occupé des postes variés mais toujours à un niveau opérationnel, ce qui leur donne une bonne connaissance du terrain.

Mais comment repérer ce type d'acteurs ? Comment les valoriser ? Sans doute faudrait-il pour cela, en amont, valoriser également la fonction de gestionnaire des ressources humaines, qui, dans les ministères notamment, est trop souvent considérée comme moins noble que des fonctions plus opérationnelles.

La considération et la confiance

Parmi les traits caractéristiques des méthodes qui sont appliquées par ces acteurs atypiques, j'ai retenu l'importance accordée à la "palabre", au sens africain du terme, que ce soit lors de reconversions qui par définition ne sont pas permanentes, ou d'une gestion plus routinière des personnels : il apparaît essentiel, même si le cadre de l'action est déjà établi dans l'esprit des

gestionnaires, de témoigner de la considération aux agents, de prendre réellement en compte leurs contraintes personnelles et de mettre en place des dispositifs d'accompagnement adaptés.

Ceci se traduit par une personnalisation de la gestion, qui peut aller à l'encontre de l'égalitarisme un peu mécanique qui résulte de l'application des règles administratives du statut, à la fois pour permettre d'adapter le plus finement possible les profils et les postes, mais aussi pour tenir compte des difficultés personnelles ou familiales qu'une mobilité risque d'entraîner. Ce type d'obstacle n'est pas insurmontable, à condition qu'il soit réellement pris en compte dans la négociation.

Une telle personnalisation est-elle cependant compatible avec une gestion de masse ? À propos du mouvement de l'Éducation nationale, quelqu'un est allé jusqu'à parler de "tri de cheptel" : sans doute la solution doit-elle être cherchée, comme cela a été le cas dans ce ministère, du côté de la déconcentration, mais aussi de la mise en place, localement, de dispositifs comme les "cellules de mobilité" qui mènent des opérations de reconversion à La Poste et dans certains hôpitaux.

La considération accordée aux personnes passe souvent aussi par des dispositifs de contractualisation : à partir du moment où l'on établit une certaine transparence avec les agents, où l'on rend visibles des itinéraires, où l'on signe des engagements avec les agents mais aussi avec leurs responsables hiérarchiques, beaucoup d'obstacles tombent. Cette contractualisation peut prendre la forme de chartes, comme à l'Éducation nationale, à l'Équipement, dans les préfectures, mais aussi de lettres de mission, de plus en plus répandues dans les DDE, les TPG ou au ministère des Finances, ou encore, à France Télécom, de contrats de mise à disposition avec clause de retour pour les agents qui acceptent d'aller temporairement dans une région déficitaire.

Ces dispositifs contractuels ont de nombreuses vertus : ils rétablissent la confiance ; ils permettent de donner du "grain à moudre" aux syndicats, puisqu'ils font l'objet de négociations ; ils rétablissent la légitimité du gestionnaire de personnel, qui est désormais porteur d'un projet ; enfin, ils permettent de mobiliser davantage les responsables opérationnels, à qui l'on garantit par exemple, à La Poste, le nombre maximal d'agents "difficiles" qui leur sera attribué.

L'établissement de règles du jeu claires pour tous les acteurs ne signifie pas manque d'imagination ou de capacité stratégique chez ces acteurs "atypiques". Dans bien des cas, les règles en question ont été inventées ou adaptées, parfois de façon très innovante : à l'Équipement, certaines CAP se sont faites par téléphone, pour raccourcir les délais ; à La Poste, des cessations progressives d'activité, souvent incompatibles avec les fonctions de cadre, ont été négociées sous une forme particulière : pendant deux ans et demi, l'agent travaille à temps plein en percevant 80 % du salaire, puis s'arrête totalement de travailler tout en continuant à percevoir le même salaire jusqu'au terme des cinq ans ; à l'Éducation nationale, des personnels de l'administration centrale ont été mis à disposition dans les universités, alors qu'en principe cette formule juridique ne s'applique qu'entre ministères différents.

Des alliances inhabituelles

Le dernier ingrédient du changement est l'existence d'alliances fortes, non seulement avec l'équipe qui entoure immédiatement l'acteur principal, mais avec des partenaires moins habituels, souvent réputés indifférents ou hostiles : le ministre, dont l'intérêt pour la réforme apparaît souvent crucial, et les organisations syndicales ; sous réserve de savoir mobiliser ces dernières, ce qui suppose le travail d'explicitation et l'effort de transparence dont j'ai parlé, elles peuvent devenir des alliés extrêmement précieux dans une réforme de gestion des ressources humaines.

Des transpositions du privé au public ?

Beaucoup d'outils et de méthodes du privé sont d'ores et déjà appliqués à la gestion de la mobilité dans la fonction publique : entretiens individuels, contrats d'objectif, lettres de mission, incitations financières, etc. L'important est d'avoir conscience que ces techniques ne servent à rien si elles ne sont pas mises au service d'un projet général et si elles ne respectent pas une série de règles telles que celles que j'ai décrites, l'ensemble seul donnant un sens à l'action.

Il importe également de souligner une différence majeure entre le privé et le public à l'égard de la mobilité : l'existence des corps. Selon Jean Saglio, sociologue des relations socioprofessionnelles, l'employeur est souvent difficile à identifier dans la fonction publique, car les corps exercent certaines prérogatives qui lui sont habituellement dévolues : choix des critères de sélection et des caractéristiques de la formation ; sélection, à la place de l'employeur, des agents qui occuperont tel ou tel poste ; gestion de la mobilité horizontale et même parfois, pour les corps qui ont accès à des emplois de niveaux hiérarchiques différents, de la mobilité verticale, etc. Dans ces conditions, il faut prendre acte de l'importance des corps dans la construction d'une doctrine de la mobilité, et se demander comment dépasser les éventuelles contradictions entre gestion des corps et gestion des compétences.

Une autre conséquence de l'existence des corps est le statut symbolique qu'en tirent leurs membres, la notion de "rang" au sens où on l'entendait sous l'ancien régime ; au-delà des effets souvent dénoncés du corporatisme, il s'agit d'une identité collective forte sur laquelle les gestionnaires les plus astucieux peuvent s'appuyer pour mener leur politique de changement. Dans le même ordre d'idée, il existe également des identités liées non au corps mais au ministère dont relèvent les agents : selon le directeur des Affaires maritimes, par exemple, on ne gère pas de la même manière les personnes qui s'occupent de l'eau et celles qui s'occupent du béton. Parmi les fonctionnaires du ministère de la Défense ou des Affaires étrangères, beaucoup ont fait ce choix pour les opportunités de mobilité qu'il offrait ; à l'inverse, d'autres ministères ont une image de plus grande sédentarité. Même s'il est sans doute possible de définir une doctrine commune en matière de mobilité, ces différences d'identité selon les secteurs sont fondamentales et interdisent toute méthode de "prêt-à-porter" en matière de GRH.

Micro-gestion et grandes réformes

Si le changement est donc possible et observable, des interrogations plus générales ont été formulées au fil des séances sur les moteurs et les modalités de ce changement. Certains estiment par exemple que la micro-gestion, si fine et habile qu'elle soit, ne peut pallier les grands défauts du fonctionnement de l'État ; de plus, les gestionnaires qui s'acharnent jour après jour à contourner les obstacles et les rigidités du système finissent par se lasser. D'autres répondent qu'il y a une autre forme de renonciation à tout attendre des grandes réformes et à croire qu'elles suffisent à enclencher une dynamique de changement ; une lassitude encore plus grande ne s'empare-t-elle pas de ceux qui attendent indéfiniment le grand soir ? Lassitude pour lassitude, peut-être vaut-il mieux se saisir des opportunités de changement, même limitées, qu'offre la micro-gestion. Je voudrais à ce propos vous citer une formule d'Alain, qui me paraît très éclairante à cet égard : « *Pour le sage la doctrine de l'action se résume en deux mots : premièrement, continuer ; deuxièmement, commencer* », et c'est évidemment l'ordre des deux étapes qui importe.

Ceci ne signifie pas qu'il faut renoncer à s'attaquer parallèlement aux rigidités du système. Gilbert Santel a évoqué quelques-unes des réformes envisageables, concernant par exemple le problème des détachements ; il est question également de créer des "réserves interministérielles" qui permettraient de faciliter localement le travail interministériel, et de lutter contre la multiplication des corps, ou même de tenter de réduire leur nombre.

Transparence et opacité

Un autre thème général s'est dégagé, celui de l'opposition entre transparence et opacité, lié d'ailleurs au thème précédent : les tenants de la transparence sont souvent aussi ceux de la réforme globale, tandis que les tenants de l'opacité sont souvent partisans des arrangements locaux, des contournements, des "bidouillages". Sans doute ne faut-il pas en rester à cette opposition terme à terme, qui est évidemment caricaturale : la souplesse ne doit pas être confondue avec l'obscurité, ni l'imagination avec la combine ; la rigidité vient parfois de la dissimulation d'un certain nombre d'arrangements, en matière de primes, par exemple. Inversement, on sait qu'il est utopique de penser que de bonnes règles produisent mécaniquement de bons comportements. Peut-être faudrait-il construire une théorie du clair-obscur, qui guiderait la réforme de l'État...

Ce séminaire nous a montré en tout cas que mettre en lumière les pratiques des uns et des autres pouvait être bénéfique, et que la capitalisation de ces expériences pourrait contribuer à l'élaboration de cette doctrine commune que Gilbert Santel appelle de ses vœux. Selon Jean Choussat, inspecteur des Finances qui avait été chargé de la modernisation au ministère des Finances, et que j'avais interviewé il y a quelques années avec le sociologue Francis Pavé sur la méthode qu'il employait, « *L'administration est ankylosée ; il faut lui faire faire de la gymnastique, et plutôt que de construire un beau plan, il faut dérouiller ses articulations* ». Je crois qu'il avait raison, et j'espère que les expériences qui ont été analysées au cours de ce séminaire, même limitées, inachevées, perfectibles, auront constitué des exercices de gymnastique salutaires pour l'Administration.

COMMENTAIRES de Christian de LAVERNÉE

J'ai de l'Administration une image sans doute plus positive que Frédérique Pallez, qui estime que le changement naît forcément du croisement un peu improbable entre un séisme et un homme providentiel ; je crois au contraire que le changement est assez probable, car les pressions auxquelles nous sommes soumis sont suffisamment contraignantes pour que des changements s'opèrent même en l'absence de séisme.

Au ministère de l'Agriculture, par exemple, nous avons dû faire face cette année à une série de contraintes qui nous ont obligés à opérer des changements : la réduction des effectifs et des moyens, qui nous conduit à éliminer les redondances, à simplifier les niveaux hiérarchiques ; la pression des Anglo-Saxons, qui nous oblige à transformer les modes de contrôle de la gestion des aides communautaires ; l'affaire des végétaux transgéniques, qui nous a conduits à prendre très rapidement des dispositions, alors même que les scientifiques ne sont pas d'accord entre eux sur ces questions. Plus que de séismes, je crois qu'il faudrait parler de tectonique permanente des plaques...

Gaulois et Romains

Pour ce qui est du rôle des acteurs particuliers face au système, je crois que deux conceptions s'opposent. Selon Gaston Bonheur, dans son ouvrage *Notre patrie gauloise*, notre culture résulte du croisement entre un héritage romain, qui s'exprime dans le droit, la ville, les cathédrales, les ponts et chaussées, et un héritage gaulois, caractérisé plutôt par les druides, le gui, la métaphysique, le goût du débat, et les eaux et forêts : d'un côté les sciences physiques, de l'autre les sciences du vivant. Une cellule ne fonctionne pas comme un système solaire ; on ne peut attendre d'une structure organisée de façon pyramidale, ordonnée, hiérarchisée, que des choses beaucoup plus simples que celles que permet un système organique. Les entreprises se sont résolument tournées vers le modèle organique, avec le travail en réseau, l'organigramme plat, l'organisation polycentrique ; l'Administration commence à y venir aussi, avec les services déconcentrés ou encore le

développement de l'organisation par projet et des organisations matricielles de préférence aux organisations verticales de métier. Plutôt que d'opposer l'acteur et le système, nous devons avoir le souci de favoriser des organisations propices au changement, souples, évolutives, qui permettent aux acteurs de libérer leurs énergies et de les faire converger, au lieu de les laisser se disperser.

La mobilité au ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Au ministère de l'Agriculture et de la Pêche, la mobilité opérationnelle (incluant la mobilité géographique) affecte chaque année 5 % de la catégorie C, 7 % de la catégorie B et 12 % de la catégorie A ; elle est plus forte pour les A+, chez qui elle oscille entre 17 % et 22 % selon les différents corps.

Cette mobilité nous a permis tout d'abord de mieux satisfaire les besoins en administration territoriale : depuis 1992, nous avons mis en place une gestion planifiée qui comporte l'analyse des besoins département par département et région par région, afin de déterminer le nombre de postes à ouvrir. En 1992, cinquante directions départementales présentaient un écart supérieur à cinq agents par rapport à leur effectif-cible ; l'année dernière, il n'y en avait plus que douze ; pour les directions régionales, on est passé de sept à deux.

D'autre part, cette mobilité a permis le remodelage interne des services : chaque chef de service se voit garantir une certaine dotation globale d'effectif, tout en ayant le choix de la spécialité technique ou de la catégorie dans lesquelles il pourra éventuellement ouvrir des postes si cet effectif n'est pas atteint. Il lui est ainsi possible de mettre l'accent sur des missions nouvelles, ou au contraire de resserrer des structures qui lui paraissent moins stratégiques ; l'organisation bénéficie ainsi d'une certaine plasticité.

Établir et respecter des règles

Comme Frédérique Pallez, je crois qu'une bonne gestion du personnel doit correspondre à un équilibre entre l'application de règles collectives et un suivi personnalisé. La mobilité doit rester une affaire de volontariat ; mais rien n'empêche d'appliquer l'article 58 du statut général, selon lequel tout fonctionnaire bénéficiant d'un avancement de grade est tenu d'accepter l'emploi qui lui est assigné. Nous faisons respecter très strictement cette règle, notamment pour les agents qui accèdent à la catégorie A et aux grades les plus élevés. En revanche, la mobilité est aussi un droit, en tout cas après un certain nombre d'années passées à un même poste. Là encore, les règles sont appliquées strictement, surtout pour les postes de direction.

Cela dit, toutes ces règles font partie d'une négociation permanente : comment définit-on une mobilité, quels sont les délais pour l'effectuer, peut-on prendre en compte une mobilité effectuée juste avant l'avancement en grade, ou juste après, y a-t-il des cas de dérogation, par exemple les carrières d'experts, pour lesquelles certaines mobilités seraient désastreuses, etc. ?

Les représentants des différents corps d'ingénieurs des travaux se sont récemment constitués en intersyndicale pour émettre une série de contre-propositions qui remettent en cause le lien systématique entre avancement et mobilité : il s'agirait de distinguer trois types d'avancement, un avancement qui intervient en fin de carrière pour tous ceux qui n'ont pas connu une carrière très évolutive, une sorte de "bâton de maréchal", et qui ne serait pas soumis à la mobilité ; des avancements dont la contrepartie ne serait pas nécessairement une mobilité géographique, mais pourrait concerner l'investissement dans des responsabilités particulières, comme l'animation de réseaux interdépartementaux ; enfin, les avancements liés à une véritable mobilité géographique, pour les agents les plus brillants, les plus jeunes et les plus motivés, manifestement destinés à terme à occuper des emplois de direction.

En pareil cas, la première négociation consiste toujours à définir ce sur quoi portera la négociation ; nous avons accepté d'aborder ce thème du lien entre mobilité et avancement, mais en contrepartie nous avons obtenu d'ouvrir également un débat sur un dossier qui nous tient à cœur, la fusion des trois corps d'ingénieurs des travaux du ministère de l'Agriculture.

Le suivi personnalisé

Le ministère de l'Agriculture et de la Pêche a par ailleurs créé depuis plusieurs années un système de gestion personnalisée fondé sur un échelon interrégional d'inspection : les inspecteurs généraux consacrent une part non négligeable de leur temps à l'écoute attentive des demandes émanant de l'ensemble des agents, depuis le directeur départemental jusqu'au plus obscur adjoint administratif d'un service déconcentré ; ils jouent un rôle très important d'interface entre la gestion collective, celle des mutations et des avancements, et le traitement au cas par cas, que leur permettent d'assurer les rendez-vous qu'ils accordent dans les DDA. Ce dispositif, extrêmement utile, va prochainement s'adresser également aux deux mille agents de l'administration centrale. Il est complété par l'intervention des conseillers généraux chargés de chacun des corps (GREF, Ingénieurs Agronomes et Vétérinaires), qui permettent d'enrichir cette approche personnalisée des problèmes.

Éloge de la mobilité

En terminant, je voudrais apporter ma contribution à l'éloge de la mobilité, puisque les avis sont partagés sur cette question, en insistant sur le très grand respect qu'inspire la mobilité des fonctionnaires de l'État : celle-ci permet d'assurer sur tout le territoire l'homogénéité des services territoriaux, quelles que soient les particularités locales ; elle est également un facteur essentiel de maîtrise des métiers, de développement et d'enrichissement des compétences et des profils, qui nous est souvent envié par les collectivités territoriales et départementales.

Mais je reprendrais volontiers la typologie proposée par le professeur Claude Riveline, qui établit une distinction entre *nomades* et *errants* : selon lui, les nomades, qu'il s'agisse des marins phéniciens, des Vikings ou des Bédouins, "transportent" leur culture avec eux et savent conserver leur identité, alors que les errants ont perdu leurs repères et ne savent plus s'orienter. Lorsque nous demandons à nos agents d'être mobiles, nous devons veiller à ce qu'ils conservent l'identité de leur famille de métier mais aussi la "boussole" que constituent à la fois leur projet professionnel et la mission que leur confie l'État.

DÉBAT

Le rôle des usagers

Un intervenant : *Je suis directeur de l'administration générale au secrétariat d'état aux Anciens Combattants, qui s'apprête à réaliser une mobilité "totale" puisqu'elle doit être absorbée par le ministère de la Défense, et va connaître en même temps une réforme profonde de ses structures, pour mieux s'adapter à l'évolution de ses missions. Je partage vos analyses sur les ingrédients nécessaires à la réforme ; mais je m'étonne que vous n'accordiez pas davantage de place à un partenaire souvent important, l'utilisateur. Dans notre cas, les usagers, du fait de certaines raisons à la fois culturelles et démographiques, ne se caractérisaient pas par une ouverture importante au changement ; les agents avaient tendance à profiter de ce "conservatisme" pour s'opposer eux-mêmes à toute forme de changement. Mais il se trouve que le ministre a su convaincre les usagers que le changement était inéluctable ; les fonctionnaires n'ont plus été en mesure de s'abriter derrière eux et ont été amenés à accepter la réforme ; il s'agit donc également d'un cas de partenariat atypique.*

Frédérique Pallez : Je crois que la difficulté vient souvent de ce que l'utilisateur n'a pas de véritable porte-parole au sein des administrations, contrairement au ministre et aux organisations syndicales ; son point de vue est souvent utilisé par les uns et les autres, lorsque cela peut leur être utile, mais toujours d'une façon médiatisée.

Int. : *Dans la fonction hospitalière en tout cas, les usagers sont de plus en plus présents, et notamment au sein des conseils d'administration, ou encore au sein de « commissions de conciliation » récemment créées. Fort heureusement, ils pèsent ainsi de plus en plus lourd dans les décisions qui sont prises.*

Faire durer les séismes

Int. : *Je ferai une autre remarque, concernant la durée du séisme nécessaire à une véritable réforme : si celui-ci ne se prolonge pas suffisamment, la tentation est très forte de s'arrêter dès qu'on a réalisé quelques changements. En ce qui concerne les Anciens Combattants, l'objectif essentiel était de profiter du séisme de l'absorption de cette administration par le ministère de la Défense pour adapter les effectifs à la charge de travail, qui a beaucoup diminué. J'aurais souhaité qu'on aille au-delà de la réduction indispensable, afin de pouvoir envisager de recruter des agents plus jeunes, ce qui n'a pas été fait depuis quinze ans et posera à terme des problèmes de vieillissement du personnel et de transmission des compétences ; mais je ne suis pas sûr que la réforme pourra aller jusque-là.*

Int. : *À l'Éducation nationale, un séisme important, et qui risque d'être durable, est le développement de la violence dans les établissements, qui a des conséquences non seulement sur les conditions d'exercice du métier, mais aussi sur le cœur du métier d'enseignant et sur les missions des chefs d'établissement.*

Int. : *Encore faudrait-il être sûr que les séismes ont toujours un effet positif. Je doute par exemple que le phénomène de "judiciarisation" de la société et de la fonction publique soit réellement un facteur de progrès : il provoque surtout des réactions de repli, d'"ouverture de parapluie" successives, chacun se protégeant derrière les textes réglementaires.*

L'avalanche des réformes

Int. : *Parmi les conditions de réussite d'une réforme, leur clarté et leur lisibilité me semblent essentielles ; mais aujourd'hui, dans le milieu hospitalier par exemple, les projets se multiplient tellement que le personnel finit par s'y perdre : projet médical, projet de service, projet social, projet d'établissement... Par ailleurs, on fait l'hypothèse qu'un changement est toujours nécessairement positif, et on cherche quels séismes pourront offrir l'occasion de lancer de nouvelles réformes. La recomposition de l'offre de soin, qui entraîne restructurations, fermetures de services et même d'établissements, ou encore la réduction du temps de travail, constituent des séismes parfaits à cet égard ; mais est-on certain qu'ils aboutiront à une véritable amélioration à la fois pour les personnels ou pour les usagers ? Peut-être faudrait-il songer à faire évaluer les réformes qui ont été conduites ces dernières années, au lieu de se contenter de déclarations incantatoires sur les vertus du changement.*

F. P. : Je partage votre opinion sur l'importance de la lisibilité d'une réforme. Par ailleurs, je ne voudrais pas laisser croire que dans mon esprit, tout changement est un progrès. Les expériences qui ont alimenté les travaux du séminaire ont été sélectionnées non pas sur leur caractère de rupture par rapport à une situation antérieure, mais plutôt sur la nature des effets, attendus ou réalisés, des démarches mises en œuvre.

Int. : *En ce qui concerne la mobilité, il est vrai qu'on ne gagne pas toujours au changement : les nouveaux venus sont souvent nettement moins performants que leurs prédécesseurs !*

Pour des innovations sous contrôle

Int. : *Vous avez évoqué de nombreuses innovations qui témoignent, de la part des gestionnaires de ressources humaines, d'une grande créativité ; mais certaines sont à la limite de la légalité. Un arrêt du Conseil d'État a ainsi précisé que les CAP qui se tenaient au téléphone étaient illégales. Par ailleurs, le rapport Roché a récemment montré que les multiples initiatives et "arrangements" locaux avaient créé des situations extrêmement disparates d'une administration à l'autre, d'où des tensions sociales, des risques de surenchère et probablement de graves difficultés le jour où l'on voudra mettre en œuvre une réforme globale.*

Mobilité et déontologie

Int. : *Parmi les arguments qui militent en faveur de la mobilité, on n'a pas assez insisté à mon avis sur le point de vue déontologique : dès lors qu'un agent de l'État instruit des dossiers qui débouchent sur une autorisation ou un refus d'autorisation, ou encore sur une décision de subvention, il faudrait lui imposer une mobilité périodique. Or vous avez dit, Christian de Lavernée, que la mobilité n'était jamais obligatoire ?*

Christian de Lavernée : Nous rencontrons en effet ce problème, notamment à propos des directeurs des services vétérinaires, qui souvent, pour des raisons de démographie du corps, ont été nommés très jeunes, et occupent parfois cette fonction pendant de nombreuses années. Les opérations de contrôle qu'ils effectuent ont parfois des enjeux économiques très importants, d'où un risque de dérapage. Cette situation doit prochainement recevoir une solution, qui se traduira en effet probablement par l'instauration d'une mobilité obligatoire. Pour d'autres fonctions, nous nous orientons vers une obligation de mobilité fonctionnelle seulement, et non géographique.

Int. : *Le ministère de l'Éducation nationale vient, pour les mêmes raisons, d'introduire une règle de mobilité obligatoire tous les six ans pour les inspecteurs d'académie départementaux. Les chefs d'établissements devraient également faire l'objet d'une règle de ce type prochainement, mais pour d'autres raisons : ceux qui occupent le même poste pendant dix à quinze ans finissent souvent par bloquer toute évolution.*

Quand le secteur public fait l'admiration du privé

Michel Berry : La mobilité des cadres supérieurs de la fonction publique n'est sans doute pas celle qui pose le plus de problème : elle fait partie d'une culture assez largement partagée. C'est pourquoi, au cours du séminaire animé par Frédérique Pallez, il a surtout été question de la mobilité des agents des autres niveaux. Certains des comptes rendus de ces séances, publié dans le *Journal de l'École de Paris de management*, ont fait l'admiration de gestionnaires de ressources humaines travaillant dans le privé : dans les entreprises, pour convaincre une personne d'effectuer une mobilité, on se contente souvent de recourir au "coup de pied au derrière" et aux menaces. Mais dans les administrations, les gestionnaires sont obligés d'être très imaginatifs et de déployer une énergie extraordinaire pour convaincre les agents. Au total, on s'aperçoit que la productivité est bien meilleure lorsque la mobilité est véritablement acceptée, assumée, qu'elle fait l'objet d'une fierté collective, que lorsqu'elle est seulement consentie sous la menace. D'où il ressort que les entreprises gagneraient parfois à s'inspirer des méthodes de la fonction publique !

Conclusion de Dominique Lacambre

Il n'est évidemment pas question de conclure sur une question aussi vaste ; je ferai seulement quelques remarques. Il a été dit que la mobilité était l'une des vertus cardinales des fonctionnaires ; à ce compte, les fonctionnaires sont de plus en plus vertueux, car ils font preuve d'une mobilité toujours croissante. Comment la DGAFP peut-elle participer à cet élan de vertu ? Tout d'abord, en veillant aux conséquences, en termes de mobilité, des nouveaux textes promulgués. Nous continuons d'assumer le rôle qui consiste à corriger les éventuelles inexactitudes ou les défauts de rédaction des textes proposés par les différents ministères, mais, depuis une dizaine d'années, nous nous demandons également, à chaque fois, si les mesures proposées constitueront ou non un frein à la mobilité. Par exemple, il fut un temps où nous fixions à 10 % le nombre des postes ouverts au détachement ; aujourd'hui, nous n'indiquons plus de chiffre, et les postes sont systématiquement accessibles aux trois fonctions publiques ; cela ne se traduit pas forcément concrètement dans la réalité, mais c'est malgré tout une culture nouvelle qui est en train de se développer. Enfin, Gilbert Santel nous a demandé de résoudre certaines difficultés particulières, comme les effets négatifs du détachement sur les promotions internes.

Ce qui nous manque, c'est une connaissance précise des pratiques concrètes des différents ministères en matière de gestion des ressources humaines. Certaines nous sont connues, mais dans certains domaines, nous sommes très mal informés : les mutations se font-elles d'après un barème de points ? Introduit-on des considérations de profil dans les postes ? Les cadres et les chefs des services déconcentrés donnent-ils leur avis sur les candidatures ? Pour quels types de niveaux hiérarchiques ? Fait-on éventuellement jouer la concurrence entre les différents corps pour certains emplois ? Des séminaires comme celui qu'anime Frédérique Pallez ou le forum de ce soir, qui nous apportent ce type d'information, sont pour nous extrêmement précieux. Nous poursuivrons donc cette enquête à propos d'autres aspects de la gestion des ressources humaines, encore que je sois persuadé que, quel que soit le thème que nous aborderons, nous retrouverons vraisemblablement cette question de la mobilité, en raison de sa transversalité.

Présentation des orateurs :

Dominique Lacambre : Direction générale de l'Administration et de la Fonction Publique, sous-directeur de la Gestion des ressources humaines.

Christian de Lavernée : Préfet, directeur général de l'Administration au ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Ses derniers postes territoriaux l'ont conduit dans les Hauts-de-Seine et dans l'Ariège, après des mobilités dans le secteur financier notamment à la Cour des Comptes et au Groupement industriel des armements terrestres.

Frédérique Pallez : Professeur à l'École des mines de Paris, chercheuse au Centre de Gestion Scientifique de l'École des mines de Paris.

Gilbert Santel : Directeur général de l'Administration et de la Fonction Publique, délégué interministériel à la Réforme de l'État. A été directeur du personnel et des services au ministère de l'Équipement et directeur du cabinet de Michel Delebarre, ministre de la Fonction Publique.

Diffusion juillet 1999