

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

<http://www.ecole.org>

**Séminaire
Crises et Mutations**

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

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

(liste au 1^{er} mai 2001)

**LA DÉLOCALISATION DU CEREQ
Les dessous d'une réussite singulière**

par

Philippe BEZES

Centre de Sociologie des Organisations
Auteur de "*L'action publique volontariste*", 1994, L'Harmattan

et

Yves LICHTENBERGER

Directeur du CEREQ
Professeur-associé à l'Université du Val-de-Marne

Séance du 28 octobre 1994

Compte rendu rédigé par Pascal Lefebvre

Bref aperçu de la réunion

La sentence est tombée : le CEREQ (Centre d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications) part à Marseille. Ni les chercheurs, ni le directeur ne peuvent s'opposer à la logique politique des délocalisations. Désigné par ses tutelles, vidé de sa substance par le départ de ses collaborateurs, le CEREQ risque de mourir. Pourtant de ce choc va naître un centre rénové. Il fallait pour cela une équipe soudée, un projet mûri de longue main et, un directeur assez déterminé pour forcer l'État à respecter ses engagements. La décision de délocalisation, mûrie au sein de l'État pour des raisons extérieures à l'organisme, ne prendra finalement sens et effet que parce qu'elle sera redécidée au sein de l'organisme, comme une contrainte et une chance de survie et de renouvellement.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restent 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>

PRESENTATION DU CEREQ

Yves LICHTENBERGER : Le CEREQ est un établissement public délocalisé depuis deux ans à Marseille. Il réunit cent vingt-cinq chercheurs, statisticiens, économistes, sociologues, psychologues ou historiens, chargés d'éclairer les relations entre formation et emplois. Il s'adresse aux administrations, principalement aux ministères de l'Éducation nationale et du Travail mais également à l'Industrie et au Plan, qui sont représentés à son conseil d'administration. Il travaille en outre de plus en plus pour les branches professionnelles (contrats d'études prospectives) et pour les régions (analyses des politiques publiques, construction de politiques de formations professionnelles).

En 1984, le Premier ministre a décidé la délocalisation d'un certain nombre d'organismes, pour créer un "pôle travail", à Marne-la-Vallée, regroupant l'ANPE, le Centre de l'étude de l'emploi (qui viendra en catastrophe en 1989), et dans lequel on devait trouver le CEREQ qui n'y arrivera jamais.

En 1988, le CEREQ, qui ne possède pas ses locaux, doit renouveler son bail. Cela nécessite une autorisation du comité de décentralisation, dit Comité Voisard, qui permet ou non aux organismes dont la délocalisation a été décidée de rester sur place. Le CEREQ obtiendra un an de sursis mais, avec l'appui de l'ensemble de ses tutelles et en s'appuyant sur le propriétaire qui refuse de signer un bail d'un an, il parviendra à repousser l'échéance jusqu'en 1991.

En 1991, nous préparons le déménagement à Marne-la-Vallée prévu pour le courant 1992. Je vois Voisard dans le courant de l'été 1991, et lui dis que cette fois-ci nous ne contournerons plus la décision. Il me dit alors : *"Je suis prêt à vous laisser un an pour aller à Marne-la-Vallée, mais vous devriez quand même réfléchir à des projets provinciaux"*. Ce que nous faisons à deux conditions : qu'on en ait le temps et que cela reste une décision du conseil d'administration. Notre comité de tutelle, (Travail et Éducation nationale) nous indique alors clairement qu'il n'est pas question que le CEREQ quitte la région parisienne, on a trop besoin de lui auprès des administrations parisiennes. Marne-la-Vallée, passe encore, mais pas question que nous allions plus loin. Mais le 7 novembre 1991, le directeur de cabinet m'appelle et me dit : *"Je sors du CIAT (Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire), nous tenons une conférence de presse et nous distribuons à la presse un dossier dans lequel est indiqué que le CEREQ part à Marseille..."* Je rentre et je trouve les gens en effervescence autour de la standardiste qui a eu, à peu près en même temps que moi, un coup de fil d'un journaliste disant : *"On vient d'apprendre que vous partez à Marseille, quel effet ça vous fait-il ?"*

La direction, après s'y être opposée fermement, se rend compte en décembre 1991 que la décision est incontournable. Il me faut soit abandonner, première tentative, soit conduire la délocalisation du CEREQ pour assurer sa survie. En septembre 1992, le CEREQ s'installe donc à Marseille. Six mois plus tard les locaux parisiens sont fermés et nous ne gardons qu'un petit bureau avec deux documentalistes qui vendent les publications du CEREQ et permettent l'accès aux bases de données du centre de documentation. On s'y réunit aussi lorsque les uns ou les autres sont à Paris.

En septembre 1993, au moment du bilan annuel, on peut dire que la délocalisation est achevée. Nous avons récupéré la totalité de nos effectifs, un rythme de croisière normal et si la délocalisation reste bien évidemment un événement majeur de la vie du centre, c'est désormais une cicatrice refermée et qui n'a pas laissé trop de traces.

INTERVENTION de Philippe BEZES

Dans le cadre d'un mémoire de DEA sur la politique de délocalisation, j'ai choisi d'étudier la mise sur agenda et le système de décision en prenant comme cheval de Troie l'exemple du CEREQ. L'originalité du CEREQ est loin d'être l'un des seuls organismes à avoir effectivement réalisé sa délocalisation très vite, ce qui n'est pas le cas de la plupart des autres délocalisés.

Rappelons que le fameux Comité Interministériel à l'Aménagement du Territoire du 7 novembre 1991, présidé par Édith Cresson en présence de tous les ministres et de la plupart des directeurs de cabinet, annonce un total de dix-neuf décisions de délocalisation, parmi lesquelles on trouve également l'ENA, l'ONF, la SEITA, la Manufacture des Gobelins, les Voies navigables de France, la DATAR, l'INPI et la Française des Jeux. Un deuxième CIAT, en janvier 1992, annoncera la délocalisation de 70 organismes, soit, cette fois 7 000 emplois alors que la première vague ne concernait que 4 000 emplois.

Le paradoxe de cette décision de novembre est qu'elle apparaît extérieurement comme très brutale, mais volontairement brutale. La question se posait donc de comprendre pourquoi on avait eu recours à une telle méthode sur l'objet "délocalisation", dans le cadre plus général d'une politique d'aménagement du territoire.

Le blocage initial

La question des délocalisations, dès avant l'arrivée d'Édith Cresson, et déjà sous Michel Rocard, constituait un "modèle de non-coopération" entre tous les organismes qui en avaient la charge. Principalement, le comité de décentralisation, rattaché à la DATAR était chargé d'inciter les administrations à délocaliser leurs services et le faisait avec deux outils :

- d'une part, les agréments, c'est-à-dire les autorisations données aux ministères qui souhaitaient soit s'implanter, soit augmenter leur surface en Ile-de-France ou dans Paris ; en général, ces autorisations étaient données par le comité en échange de concessions de la part des ministères qui s'engageaient à moyen terme, voire à court terme, à proposer la délocalisation d'autres services ; il y avait ainsi une sorte de "donnant-donnant" entre ce comité, les ministères et les administrations ;
- d'autre part, les plans de délocalisation : régulièrement, le comité demandait aux ministères de produire des programmes indiquant les services dont ils avaient la charge et qui pouvaient éventuellement être envoyés hors Ile-de-France.

A ce jeu-là le CEREQ avait souvent et diversement été menacé, soit lors du renouvellement de son bail, comme M. Lichtenberger l'a rappelé, soit lorsque ses ministères de tutelle avaient des agréments à obtenir du comité. La pression était mise sur le CEREQ qui servait de monnaie d'échange.

Ce système était un modèle de non coopération en ce sens que la pression du comité n'était pas suffisante pour obtenir des délocalisations réelles et tangibles. De multiples résistances émanaient des administrations et des organismes, qui faisaient valoir toutes sortes d'argumentations : le coût financier de l'opération, sa complexité et même son impossibilité, certains organismes étant jugés absolument indispensables à Paris pour le bon fonctionnement du ministère. A la fin du mandat de Michel Rocard, Édith Cresson trouve donc une situation bloquée et un comité de décentralisation qui ne parvient pas à avoir une politique incitatrice efficace sur le plan des résultats.

Une politique volontairement brutale

Comment le niveau politique s'est-il approprié cette question des délocalisations ?

Tout d'abord, et progressivement, l'Ile-de-France s'est constituée en problème visible par les

élus et les ministères. Un bilan, quelque peu négatif, des politiques d'aménagement du territoire, émergeait en effet du recensement de 1990 qui montrait que la croissance de l'Ile-de-France avait repris alors qu'on pensait, sur la base des chiffres de 1982, qu'elle s'était stabilisée. A partir de Juillet 1990, officieusement, puis, plus officiellement à mesure que l'INSEE publie les résultats, les chiffres invalident les actions menées par le comité en charge des délocalisations, désormais considéré comme responsable, par le niveau politique, de l'inefficacité apparente des actions menées.

Michel Rocard crée alors un cadre d'action, qu'Édith Cresson reprendra ensuite pour mener sa propre politique. Lors d'un premier CIAT, en novembre 1990, il demande aux ministères de fournir avant le 31 Juillet 1991 des plans de localisation et impose des chiffres et des quotas : les ministères devront désormais programmer sur trois ans la délocalisation de 5 % de leurs effectifs budgétaires situés en Ile-de-France.

Le constat de l'équipe d'Édith Cresson, en juin 1991, et celui de Jacques Chérèque, ministre de l'Aménagement du territoire de M. Rocard est identique : l'incapacité à évoluer des acteurs traditionnellement engagés dans cette politique. Le comité de décentralisation et, plus largement, la DATAR sont jugés responsables des échecs. Implicitement se dessine déjà une forme d'action qui ne s'appuiera plus sur ces organismes.

A partir de mai 1991, dans le contexte particulier de l'arrivée à Matignon d'Édith Cresson, Michel Delebarre, titulaire du portefeuille de l'aménagement du territoire, cherche une politique. L'Elysée attend d'Édith Cresson, réputée pour sa pugnacité, sinon un électrochoc, du moins une méthode plus volontariste que celle de Michel Rocard. L'intervention du Premier ministre sur tous les dossiers, et en particulier ceux sur l'aménagement du territoire, relève donc d'une logique de rupture par rapport à la concertation, et de reconquête de l'action. Les délocalisations, pourtant planifiées par Michel Rocard, s'imposent alors.

Le dossier est alors traité par un groupe restreint comprenant E. Cresson, M. Delebarre, les directeurs de cabinets, quelques conseillers et un chargé de mission de la DATAR qui a suivi depuis longtemps, avec le comité, les délocalisations. Son rôle d'expert et sa connaissance des dossiers sont essentiels au sein du groupe. La DATAR comme institution n'est cependant pas associée à l'entreprise.

Juillet 1991 est la date butoir fixée par M. Rocard aux ministères pour remettre leurs plans de localisation. Or ceux-ci ne rendent à cette date aucun plan ou remettent des plans fantaisistes. Du point de vue du groupe de décideurs les délocalisations d'emplois publics apparaissent donc comme un objet d'intervention légitime, caractéristique de l'inertie des administrations, sur lequel peut s'exercer une volonté politique en mal d'expression. Elles deviennent pour le groupe un enjeu représentatif de sa politique d'aménagement du territoire. Il exclut alors du système tous les acteurs traditionnels. Le groupe décidera sans la DATAR, sans le comité de décentralisation, sans les administrations et les ministères, dans le secret. Dans la première phase (août-septembre 91), personne n'est prévenu : le groupe élabore en secret, pour chaque ministère, une liste d'organismes pouvant être délocalisés dans le cadre du quota de 5 % des effectifs. Le rôle du chargé de mission de la DATAR est crucial : aux idées et projets des acteurs politiques il ajoute sa mémoire d'expert qui connaît les organismes souvent menacés, qui peuvent être mis sur la liste.

Sous l'impulsion du directeur-adjoint du cabinet du Premier ministre se met alors en place un véritable dispositif de contraintes : la liste secrète est communiquée aux seuls directeurs de cabinet des ministères au CIAT d'octobre 91. Ils disposent d'un court délai pour examiner les choix de délocalisations et, éventuellement, faire une contre-proposition. La charge de la preuve est retournée aux ministères : pour refuser l'inscription d'un organisme sur la liste, ils doivent justifier son utilité et son maintien à Paris et doivent obligatoirement lui substituer un autre organisme. Cela place les directeurs de cabinet en situation de dilemme et de double contrainte. Le choix d'élargir le système de décision aux directeurs de cabinet n'est pas innocent : il s'agit d'un groupe proche du pouvoir, dont on peut penser qu'il ne diffusera pas

les informations et comprendra la logique à l'œuvre.

Logiques en conflit

Dans ce cadre très limité, l'exemple du CEREQ est tout à fait intéressant, parce qu'il met en lumière les logiques des ministères du Travail et de l'Éducation nationale. Dans un tel cadre, où prédominent les logiques sectorielles des cabinets, il s'agit in fine pour eux d'arbitrer entre des services d'importance différente, de choisir qui défend contre la délocalisation.

Pour le ministère du Travail, la présence dans la liste du SES, son service de statistiques et d'aide à la décision, est jugée plus dommageable que celle du CEREQ, beaucoup plus indépendant vis-à-vis de ses deux tutelles et que l'on pense pouvoir être délocalisé plus facilement. Le CEREQ tombe donc dans l'escarcelle. De plus, le ministère du Travail a très peu d'organismes publics sous sa dépendance. Il est par ailleurs en cours de négociation pour obtenir une autorisation pour une augmentation d'implantation dans le 15^e. Il lui est donc nécessaire de montrer qu'il respecte et s'inscrit dans la politique.

Pour l'Éducation nationale, la situation est différente. Tous ses organismes publics sont dans la liste présentée : il n'y a donc pas de troc possible. De plus elle s'est depuis longtemps accoutumée à l'idée de délocaliser le CEREQ et ne s'y oppose pas. Pour les directeurs de cabinet des ministères, le coût de la protestation est en effet élevé : s'opposer à une décision revient à demander l'arbitrage du Premier ministre, c'est-à-dire obtenir l'aval de son propre ministre. Cela revient à entrer en conflit avec le Premier ministre sur une question jugée mineure. Beaucoup préfèrent garder leur capacité de négociation pour d'autres dossiers jugés plus essentiels.

La phase terminale de cette politique, qui s'est construite dans le temps où cette liste était diffusée, a été l'association du CEREQ à la ville de Marseille. Pour essayer de comprendre les raisons d'une telle association, on peut imaginer deux ensembles : celui des organismes qui sont sur la liste, et celui des villes qu'on cherche à pourvoir. Beaucoup de justifications rationnelles du choix sont données a posteriori : les villes moyennes, les pôles de développement, les zones en crise, l'équilibre national, etc. On obtient alors toutes les légitimations possibles d'une politique d'aménagement du territoire, mais non ce qui est spécifique à une politique donnée.

En fait, les choix reposent ici sur des modèles de décision connus : il y a des rationalités techniques (la capacité d'un organisme à être dans telle ou telle ville), il y a évidemment des rationalités politiques partisans (donner tel ou tel organisme à telle ville d'élus proches), mais il y a aussi une irrationalité des choix assez fréquente. Dans la logique des travaux du CEREQ, on pouvait penser que le choix de Lyon ou Lille aurait été plus cohérent. Mais dans la logique politique d'Édith Cresson, Lyon était une ville qui ne nécessitait pas d'efforts particuliers en termes d'aménagement du territoire. En définitive, l'arbitrage est revenu au tandem Cresson-Delebarre pour qui Marseille devait être servie puisque c'était une ville en crise, et qui, de plus, avait fait acte de candidature pour obtenir des organismes.

Finalement, ceux des ministres qui essaieront de défendre leurs organismes pendant le CIAT, apparaîtront un peu comme les héros de cette journée, mais tout est déjà joué lors des arbitrages de tutelles. Le Premier ministre a donc privilégié une logique d'action, qui l'a emporté sur une logique de décision : un bon choix aurait supposé une activité de jugement, le recours à l'expertise, la coordination des acteurs, chaque cas étant extrêmement complexe. Ici, c'est le "mal décidé" qui a été privilégié, parce qu'il fallait une décision à effet symbolique plutôt qu'une décision rationnelle.

Mise en oeuvre et bilan

Quels effets peut-on accorder à cette méthode volontariste ?

D'emblée, on peut dire qu'ils sont limités parce que, une fois l'annonce faite symboliquement, le Premier ministre reste dépendant de ceux qui vont exécuter la décision : on peut décider à la place de quelqu'un, on ne peut en revanche pas agir à sa place. Pour que les délocalisations, qui sont des opérations complexes puissent être menées à bien, la dynamique ainsi créée par le haut doit être nécessairement relayée dans le cadre de la mise en oeuvre et encadrée par des conditions financières et administratives particulières.

Il est difficile de faire le bilan de la politique d'Édith Cresson, puisqu'elle a finalement quitté le gouvernement très vite, en mars 1992. Il est donc difficile de savoir ce qu'aurait donné la permanence de ce cadre de contraintes sur une durée plus longue. Si l'on considère les délocalisations effectivement réalisées, beaucoup se sont enlisées, comme la Française des Jeux, envoyée à Vitrolles, ou la DATAR ; d'autres ont été abandonnées comme la Manufacture des Gobelins. Enfin certaines décisions du CIAT ont été considérées comme nulles par le Conseil d'État.

D'autres enfin ont eu un début de réalisation sous Édith Cresson et ont été confirmées par les gouvernements suivants : c'est le cas du CNED, envoyé à Poitiers, ou des Voies Navigables et de l'ENA, à Strasbourg. Pour chacun de ces cas, il faudrait faire une évaluation spécifique, car on n'est plus là dans le cadre d'une logique politique globale mais d'une logique singulière propre à chaque organisme : l'ENA est-elle par exemple délocalisée à Strasbourg ou répartie sur deux pôles ?

Dans le cas du CEREQ, qui est une des premières délocalisations à être réalisée, il semble que le cadre de contraintes ait eu un sens. Si d'un côté, il a entraîné la création de groupes de résistance (les personnels dans leur majorité), il a également pu devenir un cadre incitatif : il y avait des ressources disponibles et sa direction avait des motifs de justifier une délocalisation. Au départ la décision avait été considérée, à la fois par la direction et par les personnels, comme parfaitement inacceptable et autoritaire. Le directeur avait même pensé démissionner. Du point de vue des tutelles, la position était un peu différente, plus attentiste et dubitative sur la longévité du Premier ministre. La question était de savoir si l'on devait faire des concessions, sachant qu'un autre CIAT allait suivre en décembre 91 et que toutes les tutelles et tous les directeurs de cabinet étaient toujours en négociation avec le Premier ministre et son petit groupe.

On a alors observé, dans le cas du CEREQ, un retournement progressif et la constitution d'une coalition prête à appliquer cette décision, pour des raisons diverses : les tutelles, pour protéger leurs négociations sur d'autres organismes ; la direction du CEREQ, avec l'idée que l'organisme pourra se reconstituer une autre identité à Marseille et que cette démarche est le seul moyen de ne pas subir la décision mais de la reprendre à son compte. On passe ainsi d'un mode de gouvernement par la Loi (contraindre) à un mode de gouvernement par les ressources (inciter). L'organisme qui subit la décision première doit décider à son tour de mettre en oeuvre la délocalisation, constituer sa propre dynamique et s'efforcer de capter les ressources financières et symboliques qu'offre le Premier ministre. Ici, la force de la coalition direction-tutelles a été de savoir se doter de règles propres pour réaliser sa délocalisation, c'est-à-dire pour recruter, reclasser, élaborer un projet pour l'organisme, s'installer à Marseille, toutes opérations éminemment délicates.

La capacité de ce groupe aura été de maîtriser les délais, voire de les accélérer, pour faire passer très rapidement cette décision, tirant même profit de la désorganisation lors du départ de l'équipe Cresson. Le CEREQ, qui a servi de test, a donc profité du flou qui régnait dans les règles de mise en oeuvre des délocalisations. Mais le paradoxe, et la difficulté, de cette délocalisation, est qu'elle s'est faite sur l'exclusion du personnel. Un grand nombre de salariés n'ont pas suivi à Marseille (99 sur 120), ce qui pose à la fois la question des difficultés de reclassement et celle de la reconstruction d'un organisme délocalisé.

INTERVENTION d'Yves LICHTENBERGER

Transgressions

Ce dernier propos montre bien qu'il ne s'est pas agi simplement d'une délocalisation mais bien d'une reconstruction du CEREQ à Marseille. Cette opération est considérée assez unanimement comme une réussite et, en tous cas, est constamment citée comme exemple. Le CEREQ a aujourd'hui un budget, un volume de travail et un volume de conventions avec l'extérieur accrus, il a retrouvé la totalité de ses effectifs et, indicateur non moins important, les cent personnes qui n'ont pas suivi à Marseille ont toutes été reclassées avec leur accord.

Lors du lancement de l'opération avait été proposé un processus où les gens seraient amenés à faire leur choix entre septembre 92 et septembre 93. Les contestations avaient porté sur cette date butoir de septembre 93, jugée irréaliste : il fallait que les gens aient plus de temps pour se décider et se préparer. J'avais accepté que l'on fasse un point avec les syndicats en Juin 93 pour voir si cette date de septembre était réaliste ou non.

Nous avons accepté de reprendre à zéro le dossier de toute personne qui ne serait pas contente du point de chute qu'elle avait choisi et de réengager une procédure de mobilité ; une seule l'a fait. Deux ont choisi de quitter la fonction publique. Tous étaient soit fonctionnaires de l'Education nationale soit contractuels à durée indéterminée du ministère du Travail (AFPA).

En fait, il n'y a eu qu'un seul jour de grève (quoi qu'en aient pu dire certains journalistes) et la totalité des reclassements était à peu près décidée en septembre 92 et effective en décembre. Il a fallu ensuite ranger les locaux et on a fermé deux mois plus tard.

Mais curieusement, cette réussite n'intéresse que fort peu... Il me semble qu'on a transgressé tellement de tabous que les acteurs ont du mal à se réapproprier cette histoire. Est-ce qu'on pouvait être autrement que brutal et est-ce qu'on a eu raison d'aller vite ? On a réussi alors que la brutalité du changement prédisait l'échec. On a réussi dans les règles de la fonction publique alors qu'il est bien connu que tant qu'on ne fera pas sauter le statut de la fonction publique on ne pourrait rien changer. La Cour des Comptes a regardé de près la totalité de l'opération sans y trouver matière à sanction et a finalement plus insisté sur les paris que la direction a dû faire, qui ont heureusement été couronnés de succès (mais rien ne le garantissait au départ), et sur ce qu'il fallait changer dans les pratiques d'utilisation du statut de la fonction publique plus que dans les règles pour permettre ce type d'opération. C'est donc une réflexion positive et non le catalogue de sanctions attendu par certains.

Festinate lente

La vitesse a été une condition sine qua non de la réussite. Un rapport du CNRS sur le bilan des délocalisations de 1970, a montré qu'on avait entre 2 et 5 % de délocalisés pour un coût de mécontentement et de dysfonctionnement de l'organisme absolument colossal, et un coût humain considérable. De l'autre côté, on a la réussite du CEREQ, qui a fait le pari inverse et où on n'entend plus ni mécontentements, ni insatisfaction, y compris de la part des usagers. Pourtant, il y a un an, M. Ramoff, président du comité chargé d'accompagner ces opérations, interrogé sur ce qu'il faudrait changer à cette politique pour la réussir et l'amplifier, déclarait comme une évidence que s'il y avait une chose à changer, ce serait d'aller moins vite et de prendre plus de temps.

On a pourtant réussi sans conflit collectif, alors que chacun sait que la puissance syndicale dans la fonction publique interdit de changer quoi que soit sans accord négocié préalable. Voilà encore un tabou qui interroge et qui fait que, finalement, aucun acteur n'a intérêt de regarder de plus près, ni même à revendiquer ce qu'a été cette réussite. Les syndicats y sont restés extérieurs et ont fait l'expérience d'être complètement tétanisés dans ce mouvement où

chacun, presse et directeur compris, était partagé entre le "pour" et le "contre".

Il fallait faire un choix entre ce "pour" et ce "contre" : individuellement, c'était obligé, mais collectivement c'était indicible. Cela a provoqué des éclatements entre les organisations syndicales, à l'intérieur des organisations syndicales et, finalement, à l'intérieur de chacun des membres du CEREQ. Personne ne revendique cette brutalité, y compris la direction qui s'est toujours refusée à dire "*Vous voyez bien, la brutalité a payé*", et a toujours mis l'accent sur les conditions auxquelles ça a réussi et sur le fait que ça a réussi malgré la brutalité.

La tutelle ne revendique pas non plus ce succès, parce que l'histoire révèle trop son double jeu dans cette opération et le mépris initial de l'organisme. Philippe Bezes l'a dit : on a été une monnaie d'échange pour éviter la décentralisation d'autres établissements de l'Éducation nationale : il n'était pas question de déplacer l'administration centrale. Parmi les autres organismes dont la délocalisation était beaucoup plus évidente, il y en avait bien un autre, mais composé d'une bonne partie d'ouvriers du livre, mais il n'était pas question non plus de s'affronter au syndicat du livre. Le CEREQ était une proie moins conflictuelle de ce point de vue.

Entre immobilisme statutaire et la brutalité volontariste

Il est donc difficile de tirer des leçons plus générales de cet exemple mais je vais essayer de le faire quand même en étant conscient des particularités du CEREQ. Le personnel était très attaché à son travail, il avait des compétences clairement identifiées, un marché du travail interne à la fonction publique très limité mais très reconnu. L'équipe de direction était très soudée par un projet commun d'évolution du CEREQ, bien avant la délocalisation. Et il y avait peut-être aussi cette particularité d'un directeur non fonctionnaire : je ne pense pas que j'aurais pu mener à bien cette opération dans de telles conditions si j'avais été fonctionnaire.

Et puis le CEREQ a une particularité qui restera unique. La première condition pour réussir une délocalisation est d'être le premier ! Personne d'autre n'aura désormais cette opportunité, mais on a pu en jouer à fond parce qu'on était sous les projecteurs de la presse et que personne ne pouvait prendre la responsabilité d'entraver notre élan.

Un intervenant : *Entre l'immobilisme statutaire d'un côté et la brutalité volontariste de l'autre, y a-t-il place pour une troisième voie dans la transformation de la fonction publique ? A quoi ressemblerait une politique qui serait à la fois volontaire et contractuelle ?*

Yves Lichtenberger : Il est tout à fait clair que ce qui a amené la direction à mener cette opération c'est une conscience aiguë qu'il y allait de la survie de l'organisme et qu'on n'avait pas le choix. Le CEREQ est le seul service d'études et de statistiques qui ait la responsabilité d'études officielles sans être une administration et qui, au moins en théorie, associe des partenaires extérieurs. C'est également le seul qui ait ce caractère pluri-ministériel et il est bien évident que beaucoup pensaient que si le CEREQ entrait en déshérence et arrêta de fonctionner normalement, ça serait triste mais pas sans solutions beaucoup plus logiques dans l'esprit de l'administration : il suffisait de rattacher la partie "*entrées dans la vie active*" à l'Éducation nationale, et la partie "*analyse du travail*" au Ministère du Travail en établissant d'éventuelles coopérations. De plus, j'ai été rapidement convaincu que quel que soit le gouvernement, la politique de délocalisation serait poursuivie, ce qui s'est avéré exact. Ma décision définitive a été prise dès lors que j'ai compris qu'au niveau gouvernemental le risque était assumé de voir disparaître l'organisme lui-même. Si le CEREQ ne trouvait pas en lui-même sa volonté de survie, il n'avait plus aucune chance. Philippe Bezes montre dans son rapport que les syndicats ont fait le même constat mais ont mis six mois pour cela, faute d'avoir un accès rapide aux interlocuteurs.

Le jour de la démission d'Édith Cresson, tout s'est arrêté : les tutelles ont tout gelé, les achats des locaux ont été arrêtés, tous les engagements pris ont été suspendus et il a fallu attendre mi-avril pour que la décision soit reconfirmée dans son principe, puis le mois de mai pour qu'on soit assurés d'en avoir à nouveau les moyens. Tout retard risquait alors, en nous faisant rater la rentrée scolaire, seul moment où les gens acceptent de changer leurs enfants

d'école, de tout retarder d'un an. Là, il est vrai qu'on a pris des risques.

Donc ce n'est pas la brutalité qui a payé, contrairement à ce qui est souvent présenté, mais la volonté de la direction et de l'ensemble des personnels d'assurer la survie du CEREQ, y compris ceux qui n'ont pas suivi, ceux qui étaient contre la décision ou ceux pour qui il était impossible d'aller à Marseille. Tous ont manifesté, ont participé aux manifestations contre la délocalisation, etc., mais aucun n'a mis l'organisme en péril, aucun n'a saboté le travail, alors qu'on était d'une fragilité extrême. Personne n'a joué la politique du pire et ce fut quelque chose de très important.

Le temps qui attend et le temps qui espère

Deuxième élément déterminant : la rapidité de notre action. Brel dit qu'il y a le temps qui attend et le temps qui espère. Le temps peut-être temps du deuil ou temps de maturation, s'il n'est que temps d'incertitude, il est alors destructeur des individus. Au CEREQ, la brutalité du choc initial a profondément perturbé nombre d'agents : certains se réfugiaient complètement dans le travail et ne voulaient pas entendre parler de Marseille ; d'autres se demandaient toute la journée ce qu'ils allaient devenir et ne pouvaient plus se concentrer sur leur travail. Le fait d'accélérer le temps a été une opportunité pour eux ; quand la direction l'a décidé, chacun a pu sortir au plus vite de l'incertitude et prendre une part active à son reclassement.

Le temps a été également un élément décisif de pression sur le Budget. On sait bien que les problèmes se règlent quand l'administration ne sait plus comment faire autrement et que lui est transférée la responsabilité de l'échec ou de la réussite. Tout le jeu consiste donc à lui transférer cette responsabilité. Les souplesses existent, elles sont prévues dans le règlement, mais elles ne sont utilisées que de façon dérogatoire. L'essentiel du pouvoir réside très souvent dans le pouvoir de blocage. Les choses ne bougent que si la logique du "faire" prédomine sur la logique d'empêchement, que si la logique administrative se retrouve mise à sa juste place d'accompagnement et non de contrôle a priori. Alors que le CIAT en novembre 1991 avait indiqué que les mesures d'accompagnement seraient décidées en décembre, elles ne l'ont été qu'en juin 1992. Toutes les décisions qu'ont eu à prendre les personnels du CEREQ l'ont donc été en méconnaissance de ce que seraient le type d'indemnité, le type d'aides réelles qu'ils auraient, etc.

Troisième point : la mobilité. Nous avons beaucoup appris à cette occasion et notamment à utiliser de façon souple le statut de la fonction publique pour en faire une opportunité. Dès le mois de janvier 92 nous avons invité l'ensemble des directions, ministère du Travail, ministère de l'Éducation nationale mais aussi Industrie, INSEE, etc., avec lesquels nous avons l'habitude de travailler, pour leur expliquer notre projet. Nous leur avons dit que nous avons besoin de reconstituer notre personnel à Marseille, que nous avons besoin de gens qui connaissent les règles et partageaient notre culture, bref que nous aimerions pouvoir prendre chez eux les gens avec lesquels nous avons l'habitude de travailler, en échange des gens du CEREQ qui ne partaient pas à Marseille. On a donc construit un espace de mobilité avec ces administrations, bâti sur nos spécificités professionnelles, pour arriver à gérer cette déconstruction/reconstruction de l'organisme. Cela a remarquablement bien fonctionné et a fourni des opportunités nouvelles au personnel. En même temps cela nous a permis de créer une solidarité avec ces directions qui nous ont aidés à gérer le processus et à régler de concert toutes les difficultés statutaires avec l'Administration.

Gestion de la mobilité

Il n'y a pas eu de cas où je n'aie eu à intervenir personnellement sur le dossier pour régler telle ou telle chose, parce qu'on est dans un dispositif totalement rouillé, où toutes les mobilités sont complètement tombées en désuétude. L'administration centrale vérifie d'abord auprès de sa direction des moyens qu'on ne profite pas de la vacance d'un poste pour reconfigurer les choses. Donc, à chaque fois, on a un nombre élevé d'interlocuteurs. Par contre l'INSEE a un mode de gestion de la mobilité impressionnant : il publie deux fois par an une liste des postes vacants où sont également inscrits les postes vacants sous condition. Il en est à un niveau de

culture où le fait d'annoncer son départ ne fragilise pas l'individu dans son administration, ce qui est impensable ailleurs : en général, on annonce son départ le lendemain du jour où on est ailleurs ! De même à l'INSEE, lorsque l'on prend un poste, c'est pour une durée précise ; on sait d'entrée que si on dépasse cet horizon, il faudra s'interroger sur son avenir et son évolution.

Aujourd'hui ces méthodes administratives n'appartiennent plus à notre culture. L'intérêt de voir venir des gens de tous les coins de France, de toutes les administrations, des universités, qui ont eu une expérience plus opérationnelle dans des directions régionales du travail ou dans des rectorats est une richesse réelle. La moitié de nos recrutements environ se fait par détachement de fonctionnaires, le reste se fait par les concours nationaux et Marseille est une ville qui attire. On a eu un niveau de recrutement extrêmement élevé et le CEREQ a désormais des spécialistes de haut niveau en économie, statistique, sociologie, etc. On leur a dit : *"Au CEREQ vous ferez du travail intéressant mais vous y serez plutôt mal payé. Il faut donc que vous preniez votre passage au CEREQ comme un temps de valorisation et de développement personnel . Il ne faut pas que vous y entriez pour 20 ou 30 ans, mais pour 5 ou 6 ans et ensuite, il vous faudra viser le CNRS, l'université ou les administrations ou éventuellement viser des changements à l'intérieur du CEREQ"*. On a donc réussi à constituer cette culture de la mobilité et cet apprentissage d'un statut souple de la fonction publique.

La versatilité du politique

Dernière leçon à tirer. Il y a une réflexion à mener autour de la défaillance du politique, cette absence de continuité, cette absence de crédibilité des décisions de l'administration. Tout fonctionnaire le sait : on fait des effets d'annonce, puis tout s'enlise et à l'occasion d'un changement de gouvernement on met tout au tiroir et on n'en parle plus. D'une certaine façon il y a alors trahison quand la direction suit les consignes qui lui sont données et cette trahison est d'autant plus manifeste que lorsque les syndicats interrogent la tutelle, celle-ci leur tient un discours lénifiant et attentiste. Dans notre cas on leur a dit : *"Votre direction est un peu imprudente de se lancer ainsi sans avoir toutes les garanties !"* Il a fallu que je leur rappelle que c'était moi qui représentait le ministre auprès du personnel et que si cela se reproduisait, ils auraient à gérer en direct l'organisme. Mais il a fallu cela pour que les décisions de l'organisme soient crédibles. L'absence de gens qui assument la décision constitue le mythe du poids des syndicats dans la fonction publique. Mais ce mythe n'est qu'un cache misère.

Il y a défaillance aussi sur la cohérence des politiques. Cette délocalisation a été décidée sans qu'aucun moyen d'accompagnement ne soit alloué, sans qu'aucune procédure n'existe pour régler les difficultés. Certains ont alors pu dire : *"C'est caractéristique d'un abus de droit du directeur qui a contraint la Fonction Publique à faire quelque chose qu'elle ne voulait pas faire et cela est passible de Cour budgétaire"*. On m'en a donné tous les éléments et les attendus mais, jusqu'à présent et à ma connaissance, la Cour des comptes n'a pas conclu dans ce sens. Dans cette absence de cohérence, le politique et les cabinets s'épuisent à régler des conflits qu'ils attisent entre les administrations. C'est le troisième niveau de défaillance, celui de la continuité, de la cohérence, de la clarté des modes de décision et de partage de responsabilités.

Les conditions de la réussite

Quelles leçons tirer de cette opération ? En premier lieu, que la première condition de la réussite, c'est d'avoir un projet. La deuxième, c'est de gérer avec autant d'attention la déconstruction de l'organisme que sa construction, afin que chacun puisse s'inscrire positivement dans le projet de reconstruction et qu'on puisse dépasser toute la culpabilité régnant dans les rapports entre personnes dans les administrations, tous les sentiments de trahison qui peuvent exister. La troisième condition, c'est d'avoir une équipe porteuse, et la dernière c'est d'avoir les moyens. Sur ce point, on a été gâtés : on a à peu près doublé notre superficie et nos locaux sont absolument superbes : ce sont les anciens docks de la Joliette, un bâtiment du siècle dernier fait avec une sagesse d'ingénieur remarquable qui a une âme

architecturale, et dans lequel on sent l'existence du projet. Cette alliance du poids de la tradition et de modernité est tout à fait à notre image.

DÉBAT

Le bilan mitigé des délocalisations

Un intervenant : *Pour ce qui est du volontarisme, le cas de l'ENA illustre à merveille ce que Monsieur Bezes a dit. J'ai assisté à Strasbourg à la première confrontation entre Jean-Pierre Soisson et la première promotion de l'ENA. Face à des élèves qui avaient bien étudié le dossier, il n'a pu donner le moindre argument solide fondé sur l'évolution de la scolarité. La seule chose qu'il ait dite est qu'on avait voulu avec l'ENA faire un exemple pour que les autres ne contestent pas. Alors, autant les élèves étaient forts sur le terrain de la rationalité administrative ou pédagogique, autant sur le terrain du volontarisme gouvernemental ils n'avaient qu'à s'incliner !*

Quels enseignements peut-on tirer du cas du CEREQ, et plus généralement des délocalisations en matière de conduite de changement dans les administrations publiques ? J'approuve tout à fait tout ce que vous avez dit sur les conditions de la réussite. Pour le CEREQ, les deux points importants qui, à mon sens, expliquent le succès de sa délocalisation sont effectivement l'effet de priorité, qui est évidemment fondamental, mais aussi la composition du personnel, à 10 % titulaire ou contractuel, ce qui a évité d'emblée les problèmes majeurs liés aux licenciements auxquels on est confronté lors de certaines opérations comme celle du CNASEA

Un troisième point me semble fondamental, qui a été mentionné par Philippe Bezes, c'est le renversement de la charge de la preuve. C'est d'ailleurs comme cela que Mme Thatcher a pratiqué pour mettre en place les agences exécutives en Grande-Bretagne, et qu'elle s'est heurtée à une résistance évidemment acharnée des organisations syndicales et des vieux fonctionnaires. Elle n'y serait jamais arrivée si d'une part, elle n'avait pas renversé la charge de la preuve et s'il n'y avait pas eu son implication personnelle. Il est évident que l'implication personnelle du Premier ministre et de ses proches collaborateurs est fondamentale pour vaincre les résistances de ce type.

Mais ce qui peut fonctionner dans des cas assez limités, disons de transferts, ne peut à mon avis absolument pas marcher dès lors que l'on se situe dans un autre contexte avec des organismes beaucoup plus grands. Les forces de résistances sont beaucoup plus importantes et, à cet égard, je dirais que la manière dont a été conduite la réforme de la Poste et des Télécom, est l'antithèse de la méthode Cresson.

Le bilan global des délocalisations est, à mon avis, pour le moins mitigé, en termes d'aménagement du territoire et en termes de coût. Pour l'ENA, il est désormais clair qu'on a une direction bipolaire et ambulante pour un coût de 50 % supérieur, ce qui limite assez fortement les effets du volontarisme en matière de conduite du changement. Le problème, et vous l'avez dit, c'est qu'il faut combiner des phases de volontarisme et d'affirmation de la volonté politique avec des phases de négociation et de concertation, ce qui est très difficile dans la pratique dès lors qu'on a affaire à de grandes organisations.

Aller vite sans être brutal

Int. : *Comment fait-on pour aller vite sans être brutal ?*

Y. L. : Il faut dissocier trois temps dans la décision : celui de son élaboration, de son expression et de sa mise en oeuvre. Dans ces trois phases, les temps ne doivent pas être les mêmes. Le temps d'élaboration doit être long : si on n'avait pas eu une phase de construction du projet bien avant la décision de Matignon, on n'aurait eu ni la force de conviction ni la capacité de reconstruction. Ensuite, la décision doit être claire et ferme, sinon on rêvera toujours que le prochain gouvernement la remettra en cause. Enfin, il y a le temps de la mise en oeuvre dont les rythmes ne doivent pas être freinés par l'impréparation.

C'est bien évidemment un travail d'équipe. Avec les syndicats, on a failli créer une cellule

"reconversion" pour gérer les mobilités en levant tous les soupçons. Cette proposition, revenue dans les syndicats, les a fait exploser. Ils ne pouvaient plus se retrouver face à la direction, parce qu'ils ne pouvaient plus avoir un discours unique. On est alors entré dans une phase de concertation complètement individualisée où il fallait traiter au cas par cas. Alors, on a mis en place un chef de projet qui a suivi tout ça, avec porte ouverte en permanence. La secrétaire générale et le bureau du personnel sont aussi entrés en discussion constante sur le statut des gens et les modes d'intervention. Et quand on veut agir au niveau d'un autre directeur, il faut que ce soit le directeur qui le fasse. Donc mon adjoint a tenu la boutique du point de vue des travaux et moi, je me suis consacré pendant deux ans à ces problèmes.

De la liberté d'esprit

Int. : *Vous avez dit que si vous aviez été fonctionnaire, vous n'auriez pas agi de même. Pourquoi ? Qu'est-ce qui fait qu'un contractuel au statut précaire prend plus fait et cause pour son organisme qu'un fonctionnaire ?*

Y. L. : C'est un peu par boutade que je le disais et c'est sûrement injuste pour beaucoup de fonctionnaires. Mais je constate que beaucoup de gens perdent leur qualification, soit parce qu'ils sont dans un placard, soit parce qu'ils sont marginalisés et ont un travail dans lequel ils n'apprennent plus rien. Ils n'arrivent pas à assumer des mobilités que les salariés du privé vivent douloureusement, certes, mais pour un temps avant de se redresser. La peur de quitter ce formidable abri qu'est la fonction publique, le choix de cette apparente sécurité, provoque une dégradation des personnes et fait parfois des aigris durables, des gens qui ne seront même plus capables de vivre une retraite heureuse. J'ai senti cela quand j'ai posé ma démission au moment de la décision. Quand j'ai dit : *"Je suis désolé, je ne suis pas venu au CEREQ pour gérer les changements de cette manière là"*, les ministres du Travail et de l'Éducation nationale en personne m'ont dit : *"Nous n'approuvons pas cette décision de délocalisation, mais nous n'avons pas les moyens de nous y opposer. C'est pour nous une catastrophe que le CEREQ disparaisse, mais nous n'avons pas les moyens d'assurer sa reconstruction si l'équipe de direction ne l'assume pas"*. Il y a donc eu là aussi un autre renversement de la charge de la preuve : *"Ou bien vous assumez cette reconstruction et nous vous garantissons que vous aurez tout notre appui et tous les moyens pour la réussir, ou bien vous ne l'assumez pas et adieu le CEREQ, on verra bien ce qui se produira"*.

Dans de tels moments, on est interpellé sur le fond. Avec tous ces échanges à négocier, tous ces gens au Budget qu'il a fallu brusquer, toutes ces vengeances mesquines qui auraient pu s'ensuivre, un fonctionnaire aurait pu être convaincu que le prix en était trop élevé et aurait demandé un changement de fonction.

Dans ma situation, le risque d'un échec m'aurait mis personnellement en difficulté sur le marché du travail et m'obligeait à réussir, parce que c'était la marque de ma qualification et de ma compétence. Le raisonnement est tout autre.

Que doit-on attendre du politique ?

Int. : *Je perçois tout au long de votre propos, une perplexité qui va jusqu'à l'indignation quant au politique ! On sent que vous rêvez d'un chef qui sache ce qu'il veut et qui ait de la suite dans les idées. Mais je pense qu'il n'en n'existe pas. La conduite des affaires, c'est la juxtaposition de logiques locales, contradictoires, antagonistes, toutes légitimes et variables, notamment en fonction du temps.*

Alors, comment êtes-vous arrivé là et qui donc a pu avoir l'idée de choisir quelqu'un de votre genre pour diriger un organisme de ce style ?

Y. L. : Cette question de l'ajustement de logiques contradictoires est effectivement au centre du politique. Mais cela implique des procédures qui associent les acteurs, une clarification de la décision et du partage des rôles. A certains moments, des responsables doivent assumer les décisions mais je ne pense pas que ce soit une logique de chef au sens charismatique du terme.

Quant à ma formation c'est pour l'essentiel une formation militante à la CFDT. J'ai pendant

longtemps été responsable syndical à la fédération des services qui recouvrait les bureaux d'études dans lesquels j'avais travaillé auparavant, les assurances, le commerce, le tourisme, etc. Ça a été un lieu d'observation passionnant des évolutions de l'ensemble du système industriel : on récupérait le nettoyage, le gardiennage, les bureaux d'études qui étaient détachés des grandes branches et, en même temps, ça m'a permis d'avoir une vision optimiste de la modernisation, à l'inverse de beaucoup de syndicalistes qui la vivait comme une dégradation, une fin de règne.

A la fin de mon mandat, venait d'être constitué un programme au ministère de la Recherche qui s'est d'abord appelé "Technologie-Emploi-Travail", puis "Homme-Travail-Société". Ils cherchaient quelqu'un qui ait à la fois une sensibilité à ces problèmes du travail, une capacité de discussion avec les employeurs et avec les syndicats et qui connaisse un peu le monde de la recherche.

Un ministre de la Recherche a un jour choisi de confier ce programme à quelqu'un d'atypique. Je me suis ensuite retrouvé au conseil scientifique du CEREQ, dont j'ai été président pendant cinq ans. Lorsqu'il s'est agi d'en finir avec les directeurs nommés au gré des fluctuations politiques, ma nomination est clairement apparue comme le retour à un professionnel attaché à l'organisme. Mais je n'étais alors pas sûr que cela durerait au-delà de quelques mois.