



**HAL**  
open science

# Les pratiques de GRH dans les grands services publics français : des spécificités héritées du contexte économique, politique et social de l'après-guerre

Estelle Mercier

## ► To cite this version:

Estelle Mercier. Les pratiques de GRH dans les grands services publics français : des spécificités héritées du contexte économique, politique et social de l'après-guerre. X<sup>e</sup> congrès de l'Association francophone de gestion des Ressources Humaines, Oct 2000, Versailles St Quentin en Yvelines, France. hal-02089497

**HAL Id: hal-02089497**

**<https://hal.science/hal-02089497>**

Submitted on 3 Apr 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**LES PRATIQUES DE GRH DANS LES  
GRANDS SERVICES PUBLICS FRANÇAIS :  
DES SPECIFICITES HERITEES DU  
CONTEXTE ECONOMIQUE, POLITIQUE ET  
SOCIAL DE L'APRES-GUERRE.**

*Estelle MERCIER*

**GREFIGE – Université Nancy 2**

Cahier de recherche n° 2000-07

GREFIGE– Université Nancy 2  
13 rue Michel Ney  
54 000 Nancy  
France  
Téléphone : 03 83 39 63 91  
Fax : 03 83 39 63 90 [Grefige@univ-nancy2.fr](mailto:Grefige@univ-nancy2.fr)  
[www.univ-nancy2.fr/GREFIGE](http://www.univ-nancy2.fr/GREFIGE)

**Les pratiques de GRH dans les grands services  
publics français : des spécificités héritées du contexte  
économique, politique et social de l'après-guerre**

**Estelle MERCIER, Docteur en sciences de gestion  
Chercheur au GREFIGE - Université Nancy 2**

---

**GREFIGE - Université Nancy 2.**

Pôle Lorrain de Gestion  
13, rue Michel Ney  
54037 Nancy Cedex.

---

**Adresse personnelle :**

26 rue du Chanoine Laurent  
54 270 Essey-les-Nancy  
Tel : 03.83.20.50.56

e-mail : [emercier@plg.univ-nancy2.fr](mailto:emercier@plg.univ-nancy2.fr)

# **Les pratiques de GRH dans les grands services publics français : des spécificités héritées du contexte économique, politique et social de l'après-guerre**

## **RESUME**

Les pratiques de GRH développées dans le secteur public français puisent leur origine dans le contexte économique, politique et social de l'après-guerre. Les relations du travail se sont construites essentiellement autour des principes du statut des personnels et de la mission de service public. Or, depuis le début des années 80, le secteur public est confronté à une crise de légitimité : l'ouverture des marchés dans le cadre de l'Union Européenne, la montée des idéologies libérales, l'augmentation des exigences et des besoins des usagers-clients ont largement contribué à remettre en question le rôle de l'Etat français. Face à ces tendances dont la dimension est internationale, les services publics « à la française » tentent de tirer leur épingle du jeu en modernisant leurs principes de gestion. La gestion des ressources humaines est particulièrement concernée puisque les statuts apparaissent dans cet contexte comme une « contrainte ». La tendance est alors de s'inspirer des pratiques du secteur public des autres pays de l'Union Européenne et du secteur privé en général, pour contourner ce qui est considéré comme un obstacle à la flexibilité. L'objectif de cette communication est d'analyser l'évolution des pratiques de gestion des ressources humaines dans un tel contexte, à travers notamment l'exemple de deux entreprises publiques assurant une mission de service public : la RATP et EDF, et de voir en quoi celles-ci demeurent spécifiques au contexte économique, politique et social de la France.

*Mots-clés : politiques et pratiques de GRH, grands services publics, secteur public français, modernisation, statut, EDF, RATP.*

## **ABSTRACT**

Human resource practices developed in the French public sector draw their origin in the economic, political and social context of the post-war period. The industrial relations were built primarily around the principles of public utility. Now, since the beginning of the Eighties, the public sector is confronted with a crisis of legitimacy : the opening of the markets within the European Union, the rise of the liberal ideologies and the increase in the requirements of the user-customers questioned the role of the French State in the economic sector.

In such evolution, whose dimension is international, the public utility " à la française" intend to react by modernizing their principles of management. The Human resource management is particularly concerned since the personnel's specific statute, what is regarded as an obstacle with the flexibility.

The purpose of this communication is to explain, through the example of two public national companies: the RATP and EDF, (1) the evolution of the human resource management in French public sector within the modernization process, and (2) what those remain specific to the French economic, political and social context.

*Key-words : human resource policies and practices, national company, public utility, french public sector, modernization, EDF, RATP.*

Le secteur public français puise ses spécificités dans le modèle économique, politique et social de l'après-guerre. La gestion des agents de service public élaborée à partir des statuts n'a d'ailleurs que peu évolué depuis. Dans le contexte actuel de dérégulation des marchés et de convergence des politiques économiques européennes, le secteur public français peut-il conserver ses spécificités en matière de gestion du personnel ? de quelle manière les politiques mises en oeuvre dans le cadre de la modernisation du service public (en France et en Europe) convergent-elles vers un modèle standard de gestion des ressources humaines ? Que nous apprennent les pratiques de GRH observées dans le secteur public sur cette convergence ? Le contexte économique, politique et social français est-il pertinent pour expliquer la diversité des pratiques de GRH dans le secteur public ?

L'exemple des grandes entreprises publiques françaises assurant une mission de service public est significatif à cet égard des transformations majeures de l'environnement économique et politique européen: après avoir bénéficié d'une situation de monopole, ces entreprises sont aujourd'hui confrontées à la concurrence de grandes entreprises privées ou publiques européennes dont les modalités de gestion du personnel diffèrent. Quelles sont alors les évolutions que connaissent les entreprises publiques françaises face à cette nouvelle concurrence ? Quelles sont les nouvelles politiques de gestion des ressources humaines mises en oeuvre ? le cadre national est-il encore pertinent pour comprendre les pratiques qui existent dans ces entreprises en pleine modernisation ?

## **1. Une gestion du personnel qui puise ses origines dans le contexte économique et politique français de l'après-guerre.**

Les grands services publics français sont nés après la seconde guerre mondiale dans un contexte économique et politique très particulier : la reconstruction s'annonçait difficile face à une défaillance de l'initiative privée, et le gouvernement était composé pour la première fois (mais pour une courte durée) de ministres communistes.

Cette configuration originale a vu l'édification des grands services publics en réseaux tels que nous les connaissons encore à l'heure actuelle : des entreprises intégrées, présentes sur l'ensemble du territoire, assurant une mission de service public et bénéficiant dans ce cadre d'une situation de monopole total ou partiel sur le marché. Le compromis social qui s'est élaboré autour de ces grandes entreprises, symboles du développement économique et social des trente glorieuses s'est avéré pérenne jusqu'au début des années 80.

Sur le plan social, les grands services publics ont longtemps été considérés comme de véritables « vitrines sociales », du fait notamment des statuts garantissant à leurs agents des droits dérogatoires au droit commun.

C'est sur ce point qu'il est intéressant de revenir pour situer précisément les fondements historiques, économiques et politiques des pratiques de gestion du personnel dans ces entreprises et en comprendre les évolutions actuelles.

### **1.1 Les statuts-contreparties**

Adoptés à La Libération comme la contrepartie normale des contraintes de service public, les statuts ont très fortement marqué les relations de travail dans les entreprises

publiques. L'idée d'un statut général du personnel des entreprises chargées d'un service public est avant tout une initiative de l'Etat. Il visait essentiellement à homogénéiser les « quasi-statuts » déjà en place dans les entreprises concessionnaires, et promulgués par l'Etat pour palier aux dysfonctionnements importants révélant une gestion du personnel inadaptée.

Au début du siècle, les pouvoirs publics estimaient que les agents des services publics devaient être protégés contre l'arbitraire de l'exécutif mais qu'ils devaient également assurer la continuité du service public, en l'occurrence en interdisant le droit de grève. Les salariés quant à eux cherchaient plutôt à conserver les droits qu'ils avaient hérités à la fois du droit commun (droit syndical et droit de grève) et des règlements publics qui y dérogeaient (limitation journée, repos hebdomadaire, conditions de travail etc.). L'idée était très largement partagée à ce moment là, aussi bien chez les fonctionnaires que chez les personnels des entreprises concessionnaires, que le droit commun leur serait plus favorable qu'un statut qui faisait d'eux « la chose de l'Etat » ou des « citoyens diminués » (Maggi-Germain 1996, p.39). Ces statuts apparaissaient alors comme un acte d'autorité de l'Etat-puissance publique les enfermant dans un ghetto à l'intérieur duquel les conditions de travail étaient moins favorables qu'ailleurs. Ils étaient perçus comme une régression sociale.

Il a fallu attendre La libération pour que la tendance à l'uniformisation des situations du personnel se concrétise à travers la réunification des réseaux et la nationalisation des entreprises concessionnaires.

Les nationalisations pour les syndicalistes étaient surtout destinées à obtenir un véritable statut du personnel dans les conditions qu'ils avaient revendiquées avant-guerre. Ainsi, les ministres communistes du CNR mirent rapidement ces projets en oeuvre : Marcel Paul à la production industrielle, Maurice Thorez à la fonction publique, Charles Tillion à l'armement et Auguste Lecoœur aux Charbonnages.

Les statuts élaborés alors partent du principe de l'existence du service public et de ses contraintes pour justifier des règles de gestion du personnel dérogatoires au droit commun: adaptation du temps de travail, règles d'embauche et de mobilité particulières, congés etc. En échange, et c'est ce qui est nouveau à La Libération, les salariés bénéficient de dispositions plus favorables telles que :

- la stabilité d'emploi, acquise de fait dans certaines compagnies avant-guerre.
- la reconnaissance du droit syndical : octroi de congés avec solde pour fonction syndicale, droit de percevoir des cotisations, information syndicale...
- le développement des oeuvres sociales dotées des moyens financiers et matériels importants, un régime de retraite et de sécurité social particulier.
- la représentation du personnel dans les organes de décision : constitution de conseils d'administration sous forme tripartite (Etat, représentants des salariés et usagers) évoluant par la suite en forme quadripartite par adjonction de personnalités compétentes. Sont créées également des commissions paritaires devant être consultées par la direction sur tous les problèmes relatifs à la gestion du personnel.

Ainsi, les statuts reconnaissent la présence d'intérêts très différents au sein de l'entreprise et tentent de les concilier, imprégnant de fait les relations professionnelles de l'idée d'un « *statut-contreparties* » (Maggi-Germain 1996).

## 1.2 Des règles fondées sur les valeurs du service public français

Les principes qui ont présidé à l'élaboration du statut des entreprises de service public font référence aux fondements mêmes du service public « à la française », à savoir aux grands principes d'égalité, de continuité et de mutabilité.

- **Le principe de mutabilité**, signifiant que le service doit pouvoir s'adapter aux transformations exigées par l'intérêt général, suppose en premier lieu une mobilité professionnelle et géographique des agents dans l'intérêt du service (mutations par exemple). Ainsi, la distinction fondamentale entre le grade et l'emploi conçue en premier lieu pour garantir l'agent de l'arbitraire hiérarchique, est également un outil d'adaptation majeur du service public puisqu'il permet la suppression ou le déplacement d'emplois d'un endroit à un autre sans modification de la position des agents dans leur corps d'origine. Le système de mutations en est la conséquence directe.

- **L'impératif de continuité du service public** qui fut au coeur des débats sur les statuts avant la guerre, est toujours d'actualité aujourd'hui. Il suppose dans un premier temps que l'agent accepte d'exercer un métier spécifique impliquant un engagement continu, en contrepartie duquel il obtient une garantie d'emploi, ou bien « *par la stabilité de l'emploi on attend du fonctionnaire un service loyal* » (Couronne 1989, p.46). On concevait mal à l'époque que des missions d'intérêt général soient remplies par des agents en perpétuel mouvement. Il fallait alors organiser les possibilités d'évolution de ce personnel engagé pour toute leur carrière au service de la même cause (avancement, notation, retraite...).

D'autre part, l'impératif de continuité est étroitement lié à l'encadrement du droit de grève dans les entreprises de service public : la continuité du service a longtemps été assimilée à la continuité de l'Etat et de ce fait, des auteurs comme L.Duguit considéraient le droit de grève comme un crime ou une trahison. Avec l'élaboration des statuts à La Libération cette conception s'estompe mais le droit de grève reconnu licite donne lieu à certaines restrictions. La loi du 31 Juillet 1963 « *relative à certaines modalités de grève dans les services publics* » prohibe deux formes de grève que sont (i) la grève surprise, désormais un préavis de 5 jours doit être déposé auprès de la direction, et (ii) la grève tournante par roulement ou par échelonnements successifs. Par ailleurs, le ministère de tutelle peut interdire une grève s'il juge qu'elle engendre des troubles portant atteinte à l'intérêt général<sup>1</sup> et la justice sanctionner a posteriori l'utilisation abusive du droit de grève<sup>2</sup>.

Enfin, les directions des entreprises publiques ont également le pouvoir d'organiser un service minimum<sup>3</sup> et le gouvernement de réquisitionner du personnel<sup>4</sup> s'il considère que l'atteinte portée à la continuité du service et aux besoins de la population est grave.

- **Le principe d'égalité** se décline dans les statuts à travers l'égalité d'accès à la fonction d'agent public. Son origine est ancienne et remonte à la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 selon laquelle « *tous les citoyens sont également*

---

<sup>1</sup> Comme ce fut le cas par exemple pour les gardes-barrières des passages à niveaux de la SNCF en 1964.

<sup>2</sup> Exemple des cheminots pour la grève du 1<sup>o</sup> et 2 Août 1987, le juge de la Cour d'Appel a considéré que la gêne occasionnée à des milliers de voyageurs partant ou revenant de vacances était constitutif d'un abus de droit de grève (Paris, 27 Janvier 1988).

<sup>3</sup> Conseil d'Etat du 20 Avril 1977, Syndicat des cadres et agents de maîtrise de l'ADP.

<sup>4</sup> Loi du 11 Juillet 1938 maintenue par la loi du 28 Février 1950 et l'ordonnance du 7 Janvier 1959.

*admissibles à toutes dignités, places et emplois publics selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* » (Le Pors 1989, p.32). De ce principe a été tirée la règle générale du recrutement sur concours pour accéder aux fonctions publiques (concours dits externes), et comme moyen privilégié (mais pas unique) de progresser dans le corps d'origine ou changer de grade (concours internes). Elle donne une place importante aux mérites individuels puisque les agents peuvent entrer et progresser grâce à la validation de leur formation initiale et à l'aide de préparation aux concours délivrée par la formation continue.

Le principe d'égalité d'accès et de promotion a donné lieu à une véritable culture de « l'égalitarisme » au sein du service public, portée par un syndicalisme fort. La gestion du personnel s'est trouvée peu à peu « rigidifiée » par un ensemble de procédures visant à garantir l'égalité absolue entre tous les agents : égalité face à l'avancement par l'intermédiaire du critère de l'ancienneté, égalité de l'évaluation de la performance face à une procédure de notation qui n'a plus aucune signification (se concentre entre 18,5 et 20), égalité de rémunération avec l'institution de primes quasi-systématiques considérées comme des droits acquis et qui ont tôt ou tard vocation à être intégrées dans le salaire etc. Ce système a abouti selon E. Pisier à une véritable logique de dépersonnalisation : « *En ce domaine, le procès du syndicalisme est devenu banal : au nom de l'égalité, il s'agit d'éviter toute mesure tendant à « différencier le fonctionnaire* » » (Pisier 1989, p.36). La notion de mérite n'avait plus de sens car elle supposait un individualisme contraire à cette logique de dépersonnalisation.

Les pratiques de gestion des ressources humaines sont fortement imprégnées de cette culture égalitaire, autrefois gage de protection et d'efficacité. Le statut du personnel a permis au fil des années d'organiser les relations de travail autour des valeurs essentielles du service public. La particularité de la mission et les contraintes qu'elle implique ont été peu à peu intériorisées par les salariés qui en ont fait leur propre système de valeurs et de justification.

Une autre particularité des relations de travail jusqu'en 1983<sup>5</sup> vient du fait qu'elles se sont construites sur un modèle « hiérarchique » issu de la prépondérance de l'Etat et articulé autour des principes d'autorité et d'unilatéralité des décisions.

### **1.3 La prédominance du modèle « hiérarchique » dans les relations de travail**

Bien que le personnel des entreprises publiques bénéficie d'un statut juridique spécifique, il n'en demeure pas moins soumis au régime juridique de droit privé. Pourtant, les relations de travail qui se sont construites après-guerre se sont essentiellement articulées autour du statut comme source autonome de réglementation professionnelle, laissant peu de place au régime juridique de droit privé.

La prédominance de l'Etat dans l'organisation de l'entreprise chargée d'une mission de service public a influencé les relations de travail. Elles se seraient construites d'après N. Maggi-Germain (1996) selon **un modèle « hiérarchique » appuyé par un ordre juridique fondé sur les principes d'unilatéralité et de hiérarchisation** :

---

<sup>5</sup> Loi de démocratisation du secteur public

« *L'activité normative de ces entreprises publiques s'est construite à partir d'un modèle juridique : l'acte unilatéral. Celui-ci procède d'un ordre juridique d'essence particulière, diamétralement opposé à l'ordre juridique construit sur le Droit conventionnel : l'un est hiérarchisé, l'autre articulé (il fonctionne sur le mode de la complémentarité). Dans l'ordre juridique administratif, le consentement n'existe pas ; il s'agit plutôt d'une adhésion, une espèce de souscription à des règles préétablies et susceptibles d'être modifiées unilatéralement, dans l'intérêt de l'institution* » (p.83). Ce modèle génère un véritable « culte de la norme », la règle est présente à tous les niveaux et s'inscrit dans une organisation hiérarchisée de type bureaucratique.

Ainsi, les relations de travail dans les entreprises de service public ont longtemps été dominées par l'Etat, instituant un modèle de type hiérarchique et autoritaire par la profusion de règlements, décrets ou circulaires relatifs à la gestion du personnel. Il a favorisé le culte de la norme et de la réglementation plutôt que la contractualisation. Il a hiérarchisé les intérêts en présence autour des valeurs fondamentales du service public, supposant l'adhésion des salariés à des principes préétablis, sans consentement ni négociation. A commencer par le statut, acte réglementaire, qui s'impose à tous de manière générale et impersonnelle et qui règle tous les aspects de la vie du salarié dans l'entreprise, du recrutement à la retraite.

Modèle « hiérarchique » ne signifie pas pour autant que les décisions étaient prises de manière unilatérale dans l'entreprise puisqu'il ne faut pas oublier que les organisations syndicales avaient obtenu, dans les statuts, des conditions d'exercice du droit syndical privilégiées. Après avoir abandonné les principes cogestionnaires dès les premières années de nationalisation, des compromis se sont établis entre direction et syndicats en particulier pour ce qui avait trait à la gestion du personnel. Ainsi, pendant de nombreuses années, le consensus a régné sur le fait que la direction gérait l'entreprise comme elle l'entendait, mais que toutes les questions relatives au personnel (en dehors des salaires) relevaient de l'autorité des commissions paritaires, c'est-à-dire des syndicats. C'est ainsi que l'on a abouti dans la plupart des entreprises à statuts à une co-administration de la main d'oeuvre. L. Duclos (1989) résume ainsi le compromis qui s'est instauré à EDF-GDF « *A la direction l'organisation de la production, à la CGT, via les commissions du personnel, le contrôle de la main d'oeuvre* » (p.108).

Mais ce compromis était fragile selon P.E Tixier (*in* Meynaud 1996) dans la mesure où l'accord entre les deux parties n'était pas explicite : la direction donne les décisions et les syndicats donnent leur avis, mais aucun engagement conjoint n'est formalisé ni nécessaire. C'est de cette manière que s'est construit le syndicalisme des entreprises publiques de service public, à partir « *d'une forme de compromis implicite autour de valeurs partagées, en mettant en scène une conception déclarative, sinon parlementaire, de l'action syndicale permettant au citoyen producteur de s'exprimer par le biais des organisations représentatives qui se voient accorder sièges et mandats en fonction de leur représentativité* » (p.171). Les syndicats conservaient en outre la possibilité de s'opposer aux décisions de la direction par le biais des actions collectives.

Certaines modifications ont néanmoins été apportées aux textes initiaux afin de les adapter aux évolutions du droit du travail mais sans que les principes fondateurs ne soient remis en cause.

## **2. La modernisation des grands services publics en France et en Europe : la recherche de flexibilité**

Après une longue période de compromis sur l'existence et le fonctionnement des services publics européens, les années 80 sont le témoin d'une remise en cause plus radicale du modèle hérité de l'après-guerre. Les premières expériences de libéralisation des réseaux venues des Etats-Unis à la fin des années 70<sup>6</sup> ouvrent une nouvelle réflexion sur l'organisation des services publics mondiaux.

L'Union Economique Européenne s'inscrit alors dans cette tendance libérale en faisant progresser le droit de la concurrence. L'égalité entre entreprises publiques et privées est décrétée depuis 1957. L'Acte Unique de 1986 puis le Traité de Maastricht en 1992 posent les conditions d'une union économique et monétaire et réaffirment le principe de concurrence. La libéralisation consécutive des marchés remet alors fondamentalement en cause l'organisation et la gestion des services publics européens : les expériences de déréglementation des services publics se multiplient et l'ouverture des marchés accélère le processus de privatisation des réseaux (partielle ou totale).

Cette tendance s'accompagne naturellement d'une remise en question profonde des modalités de gestion du personnel.

Y. Moreau (1996), faisant la synthèse des réformes dans les entreprises de service public en Europe, constate de larges convergences dans les stratégies de modernisation mises en oeuvre :

1° - Il constate un  **rapprochement de la situation juridique des personnels des entreprises de service public et de celle des salariés de droit commun**  soit par suppression simple du statut, soit par arrêt progressif des embauches sous statut. Le recrutement de personnel sous statut devient alors l'exception. Le nombre de personnel dans une situation de droit purement privé augmente.

2° - Un autre élément commun est  **la recherche d'économies de masse salariale** . Elles revêtent plusieurs formes selon les pays et les secteurs : gel ou baisse des salaires pour certaines catégories, remplacement des salariés anciens sont des mesures d'ajustement très fréquentes dans le secteur aérien. Dans les autres secteurs (gaz, électricité, chemin de fer, postes et télécommunications) les économies proviennent surtout de la diminution substantielle du nombre d'emplois grâce à des mesures spécifiques de départs en pré-retraite, de fortes indemnités de départ volontaire (Angleterre), des programmes d'outplacement ou de mobilité vers les filiales (Espagne et Suède), au développement du temps partagé, à des opérations de franchising (Italie) ou, en dernier lieu, aux licenciements.

3° - L'étude comparative des entreprises européennes assurant une mission de service public montre également une forte  **convergence des réformes managériales adoptées** , vers une décentralisation des structures, une responsabilisation accrue des entités locales et une  **transformation importante des modalités de gestion des ressources humaines** . Celles-ci passeraient d'une logique d'administration, de gestion uniforme faisant une large place à l'ancienneté à une logique de gestion des ressources humaines laissant plus de place à l'individualisation, à la fixation d'objectifs, au développement des compétences etc.

---

<sup>6</sup> Loi PURPA de 1978 encouragea la production indépendante d'électricité en obligeant les compagnies d'électricité concessionnaires ( les *Investissors Owned Utilities* ) à racheter à un prix équitable leurs productions, en particulier celles provenant de sources nouvelles ou renouvelables d'énergie.

En France, **la modernisation des services publics n'a que peu utilisé le levier de la modification juridique de l'entreprise ou du statut**<sup>7</sup>. Elle a surtout misé sur une modernisation « managériale » de ces grands services publics et converge donc avec les autres pays européens sur les principes mis en oeuvre pour rompre avec l'organisation bureaucratique traditionnelle : décentralisation des structures, responsabilisation des unités opérationnelles, introduction d'une nouvelle logique managériale etc. Les politiques de gestion des ressources humaines qui accompagne ce mouvement tentent elles aussi d'impulser une nouvelle dynamique et une plus grande souplesse sans remise en cause fondamentale des statuts du personnel.

Après avoir considéré le statut et la culture du service public comme les principaux facteurs de résistance au changement, les « spécialistes »<sup>8</sup> se sont plutôt orientés vers l'idée que ce n'était pas tant les statuts qui étaient rigides que les comportements et les attitudes des agents qui empêchaient toute évolution. Il ne s'agissait plus dès lors de remettre en cause le statut mais plutôt la gestion du personnel qui y était associée : « *La réforme de la gestion des hommes ne passe pas nécessairement par la construction de nouvelles cathédrales juridiques ou, ce qui procède de la même démarche, par la destruction préalable de celles qu'avaient édifiées nos aînés. On s'y épuiserait inutilement et n'en obtiendrait que l'illusion du changement* » (Le Vert 1989, p.23). En fait, le statut n'est plus considéré comme un carcan mais au contraire il ouvre de multiples possibilités d'évolution de la gestion du personnel. La distinction entre grade et fonction par exemple n'est-elle pas un facteur de flexibilité ? (Couronne 1989, p.49). Si dans la plupart des cas un emploi correspond à un grade, rien dans les statuts ne le présente de cette façon là : au contraire, il était prévu au départ que l'Etat puisse affecter des moyens en fonction de ses besoins en garantissant la même situation financière à l'agent (déterminée par son grade). Celui-ci n'a en principe aucun droit sur son emploi qui peut être modifié à tout moment dans le cadre du principe de mutabilité du service public.

**L'enjeu n'est plus de modifier les statuts mais d'inventer de nouvelles méthodes de gestion du personnel** « *Tout est possible, dans le cadre du statut, et à condition de ne pas y voir un obstacle mais un atout. Tout est possible si l'on sait inventer, imaginer une nouvelle gestion du service public* » (Brunhes 1989, p.15). Le statut est devenu un véritable atout sur lequel toute gestion « moderne » doit pouvoir s'appuyer. C'est dans cet esprit qu'a été élaborée la politique de renouveau du service public de M. Rocard fondée sur la responsabilisation et l'implication des agents dans un projet collectif, le développement des nouvelles technologies et la formation des cadres à la gestion des ressources humaines<sup>9</sup>. L'accent est mis sur la nécessaire *valorisation* du potentiel humain (Barreau et Ménard 1993, p.160).

### **3. Les politiques de GRH déployées dans le cadre de la modernisation des services publics français : vers un modèle « standard » de gestion des ressources humaines**

<sup>7</sup> excepté pour les Postes et Télécommunications transformées en entreprises publiques en 1990.

<sup>8</sup> Comme on peut le supposer du cabinet Bernard Brunhes Consultants par exemple (Brunhes, 1989).

<sup>9</sup> Circulaire du 23 février 1989.

Les stratégies de modernisation managériales déployées dans l'ensemble des pays européens convergent toutes vers les mêmes principes de décentralisation, de flexibilité, d'adaptation etc. Les politiques de gestion des hommes ne sont pas épargnées par cette volonté de rompre avec les principes traditionnels dits « bureaucratiques » et fortement critiqués depuis le début des années 80. Elles tendent vers un modèle un peu « standard » d'une GRH qui s'adapte à l'environnement turbulent de l'entreprise c'est-à-dire privilégiant l'autonomie, la responsabilisation à tous les niveaux, le mérite individuel, les rémunérations variables, la logique de compétences, la culture de résultats, la mobilité etc. Certains pays européens en privatisant les statuts du personnel sont allés assez loin dans cette nouvelle logique de flexibilité.

Les politiques sociales de modernisation des grands services publics français s'inscrivent dans cette tendance. Les principes communs suivants émergent de l'analyse comparative des politiques de GRH mises en oeuvre au début des années 90 dans les grandes entreprises nationales (EDF-GDF, la RATP, La poste et France Telecom surtout), à savoir :

**1) L'individualisation** croissante des règles de gestion des ressources humaines. L'individu-acteur sort de la masse des agents « dépersonnalisés » du service public. L'autonomie et l'initiative sont recherchées, les qualités personnelles sont valorisées à condition que l'agent contribue à et s'implique dans la mission qui lui est confiée. L'introduction **du modèle de la « compétence »** se révèle à travers les nouvelles classifications et les nouvelles procédures d'évaluation dans lesquelles les critères relatifs à la personnalité de l'agent, à ses capacités « professionnelles » prennent une place croissante et déterminent de plus en plus son avancement, son déroulement de carrière et sa rémunération. Il ne s'agit plus de se conformer aux règles pour être efficace, il faut maintenant être « performant » et obtenir des résultats. Les nouvelles règles de GRH introduisent alors de la flexibilité dans les procédures d'avancement et de rémunération. Une plus large autonomie (et donc un certain pouvoir) est laissée en la matière aux échelons hiérarchiques intermédiaires.

**2) L'importance donnée à la fonction.** L'objectif est bien entendu de permettre la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois, de rendre plus claire et compréhensible l'organisation de l'entreprise et les activités qu'elle exerce, et de définir des itinéraires professionnels possibles.

Cela suppose que les individus soient classés (ou rangés) par rapport à leur contribution à la vie de l'entreprise, par rapport à **l'utilité de leur activité**. La fonction introduit des éléments plus subjectifs dans l'avancement ou la rémunération : d'une part autour de l'évaluation qui est faite des « compétences nécessaires » à la tenue du poste (qui dépasse le critère d'ancienneté et de diplôme) mais également parce que toutes les activités (et fonctions) ne sont pas « valorisées » de la même manière par l'entreprise. Ainsi par exemple, à l'époque des programmes nucléaires d'EDF, gérer un centre de distribution de gaz et d'électricité n'était pas une fonction « noble » de l'entreprise.

**3) La contractualisation des relations** à plusieurs niveaux : (i) entre les différentes strates de management pour éviter dans un processus de décentralisation le risque de balkanisation de l'entreprise (différenciation / intégration).

(ii) avec les salariés afin de les responsabiliser par rapport à des objectifs précis et de les évaluer en fonction des résultats obtenus<sup>10</sup>, (iii) avec les organisations syndicales puisqu'elles sont promues au rang de partenaires sociaux lors de la mise en conformité avec le code du travail et engagent leur responsabilité lors de la signature d'accords avec la direction. Les tentatives de négociation de la « paix sociale » sont assez fréquentes, notamment dans les services publics de transport (RATP, SNCF).

Par ailleurs, en décentralisant le dialogue social, les directions accentuent ce mouvement. L'objectif affiché est de faire entrer les partenaires sociaux dans une **stratégie d'implication** à tous les niveaux de l'entreprise : aussi bien pour ce qui a trait à la négociation d'orientations générales qu'à la mise en oeuvre concrète sur le terrain. Ainsi, la reconnaissance de la négociation collective à tous les niveaux de l'entreprise les implique dans un processus de « co-responsabilisation » avec la direction (Maggi-Germain 1996, p.196).

**4 ) La déconcentration de la gestion des ressources humaines.** Le passage d'une négociation centralisée à des négociations locales, qui a amené les syndicats à revoir entièrement leur organisation et leur mode de fonctionnement interne (également hiérarchisé et centralisé), est assez représentatif de la volonté de gérer « au plus près » du terrain. Selon les entreprises, le processus est plus ou moins important et a concerné en premier lieu la gestion administrative du personnel (paye, congés, absences etc.), puis la gestion des carrières (avancement, évaluation) et de plus en plus le recrutement (en interne et externe), les mobilités et les rémunérations. Ce processus, tout comme celui de la décentralisation, est assez difficile à gérer puisque le risque d'instaurer des pratiques locales est très fort et aboutit à une inégalité croissante entre les agents. Le paradoxe de la modernisation réside sans aucun doute dans cet équilibre fragile entre décentralisation et cohérence : la plupart des réformes sociales mises en oeuvre ont cherché à rendre plus transparentes les procédures, à décloisonner l'entreprise, clarifier les itinéraires professionnels, abolir des situations aberrantes et paralysantes, agir contre les luttes catégorielles<sup>11</sup>, mais en déconcentrant la gestion au plus près du terrain et en donnant aux établissements une taille humaine, elle s'expose de nouveau à l'émergence de pratiques locales, à l'opacité des règles et à l'arbitraire du pouvoir en place.

#### **4. Une diversité des pratiques de GRH : l'exemple de la RATP et d'EDF**

Une enquête approfondie des pratiques de GRH dans deux entreprises publiques : la RATP et EDF en Lorraine<sup>12</sup> nous permet de confronter ces principes à la réalité des pratiques. Sous l'apparente convergence des politiques mises en oeuvre vers un modèle « standard » de GRH, les résultats de l'enquête nous révèlent la diversité des pratiques et leurs spécificités.

##### **4.1. Egalité versus individualisation**

---

<sup>10</sup> et non plus sur l'optimisation des moyens

<sup>11</sup> Même si ces procédures sont orientées vers l'utilité de l'entreprise...

<sup>12</sup> Basée sur l'analyse de 45 entretiens semi-directifs effectués à la RATP et 15 entretiens au sein d'EDF en Lorraine, selon un échantillon de salariés d'âge, d'ancienneté, de catégorie (cadre, agent de maîtrise, employé), de fonction et d'activité différentes (cf. Mercier 2000).

Les pratiques observées dans les deux entreprises RATP et EDF montrent que **le principe d'égalité reste prépondérant** dans le système d'avancement et de rémunérations.

La mise en place à la RATP du Progrès Partagé, qui définit de nouveaux déroulements de carrière pour chaque catégorie d'agents, n'a pas remis en question le principe de l'ancienneté. En effet, celui-ci reste le critère principal d'avancement, le « garde-fou » indispensable pour la plupart des salariés interrogés. Par contre, une place plus importante est laissée à l'appréciation du supérieur hiérarchique par l'intermédiaire des fourchettes d'ancienneté. Mais là encore, selon les cadres interrogés, lorsque d'importantes populations sont gérées, on aboutit à un « avancement moyen » et seules les personnes faisant exception (dans un sens ou dans l'autre) dérogent à cette règle. Les pratiques sont assez variables selon le contexte de l'unité et les personnes interrogées mais malgré tout, une grosse partie des témoignages mettent en avant la plus grande responsabilisation de l'encadrement intermédiaire en matière d'avancement.

Les nouveaux déroulements de carrière ont permis également de proposer des itinéraires aux agents qui prend en compte les responsabilités exercées dans leur fonction. Ainsi, il n'est plus possible comme c'était le cas auparavant d'avancer uniquement par ancienneté en restant toujours sur le même poste. Le passage sur des postes à responsabilités supérieures est la condition sine qua non pour évoluer, en particulier si l'agent a le désir de changer de catégorie (agent de maîtrise ou cadre). L'évolution d'une catégorie à l'autre est donc plus fortement liée au travail des agents et à l'appréciation qu'en fait son supérieur hiérarchique. Le passage par l'intermédiaire des concours existe toujours mais sa proportion diminue progressivement d'année en année. On en arrive donc à une individualisation plus importante des relations entre niveaux hiérarchiques qui rompt avec la tendance à la dépersonnalisation dénoncée dans les années 80. Néanmoins, l'ancienneté reste la pierre angulaire du système d'avancement, pondérée par la reconnaissance plus forte du travail individuel. Nous sommes encore loin toutefois du « modèle de la compétence ».

De même le système de rémunération reste essentiellement lié à la position dans la grille de classification. La mise en place de primes de résultats pour les cadres et la maîtrise n'induisent en aucun cas une individualisation de la rémunération pour deux raisons essentielles (1) le montant des primes est dérisoire par rapport au salaire et (2) la distribution respecte le critère de l'égalité puisque dans de nombreux cas, l'enveloppe est simplement partagée entre les différentes personnes indépendamment des résultats obtenus.

D'ailleurs, la majorité des personnes interrogées ne souhaitent pas voir la prime de résultat (ou une part individuelle quelconque) prendre de l'ampleur par rapport à un salaire fixe. La préoccupation des agents est plutôt de revendiquer l'intégration des primes diverses (quasi-systématiques) dont ils bénéficient dans le salaire pour ne pas être pénalisés lors du départ en retraite. Le principe d'égalité reste la règle dans le système de rémunérations (y compris pour les primes dites « de résultats »).

Les pratiques observées au sein de deux unités d'EDF sur la région Lorraine corroborent l'idée d'une prépondérance manifeste du critère de l'ancienneté dans l'avancement. La mise en place programmée en 1999 de la nouvelle classification M3E (Méthode d'Evaluation des Emplois de l'Entreprise), basée sur l'évaluation multi-critères des compétences, a pris du retard et ne semble pas encore avoir détrôné le traditionnel modèle de la qualification. La technicité couplée à l'ancienneté restent les principaux critères d'évolution dans la grille de rémunération. L'encadrement

intermédiaire est encore peu investi dans le management des équipes, son rôle est essentiellement un rôle d'expertise et de contrôle<sup>13</sup>. Les compétences managériales ne sont donc pas encore valorisées ni reconnues par les autres membres de l'équipe. L'individualisation des relations entre niveaux hiérarchiques n'est pas d'actualité dans le centre de distribution enquêté alors que les agents semblent revendiquer une meilleure reconnaissance du travail et de leur investissement personnel. Dans l'unité de production par contre, les valeurs d'égalité et de solidarité sont très présentes et portées par l'organisation syndicale majoritaire, la C.G.T.

## 4.2 Modèle hiérarchique versus modèle contractuel

Si la pyramide est encore loin d'être inversée à la RATP, la restructuration de l'entreprise en unités opérationnelles « à taille humaine » et l'allègement de la ligne hiérarchique ont favorisé le développement d'un management de proximité qui s'appuie très largement sur l'encadrement intermédiaire. Cette évolution est outillée par la contractualisation des relations jusqu'à la maîtrise et par la mise en place d'entretiens annuels d'appréciation et de progrès.

Les contrats d'objectifs, s'ils ne sont pas tous formellement discutés, négociés ou même suivis sont néanmoins largement répandus et contribuent à la responsabilisation progressive des strates hiérarchiques intermédiaires. Le développement des entretiens d'appréciation et de progrès participent également à la reconnaissance du travail individuel et à la personnalisation des relations telles qu'elles ont été décrites ci-dessus. Selon les unités enquêtées, les pratiques en la matière sont plutôt diversifiées, mais il n'en demeure pas moins que ces outils concourent à la réalisation de trois objectifs essentiels : (1) favoriser le dialogue et la communication entre niveaux hiérarchiques (2) formaliser des critères d'évaluation du travail (3) personnaliser une relation autrefois plus autoritaire.

Par contre, le système d'objectifs déclinés d'un niveau hiérarchique à un autre aboutit parfois à la recherche de résultats court-termistes, ne prenant plus en compte les impératifs de service public sur le moyen ou long terme (investissement sur les lignes, prévention dans la maintenance du matériel etc.).

La déconcentration de la gestion des ressources humaines est de plus en plus effective dans les départements qui gèrent les négociations sur les effectifs, les rémunérations, les recrutements etc... mais l'essentiel de la politique et du cadre dans lequel s'effectue ces négociations s'élabore à la direction générale et dans le département des ressources humaines. Celui-ci joue en principe un rôle de conseil et d'aide à la déconcentration mais il reste encore très largement prescripteur des politiques déployées. Cette ambiguïté des rôles génère des tensions entre les « fonctionnels » (département des RH) et les « opérationnels » des ressources humaines (autres départements : exploitation, maintenance, tertiaire...). Dans les unités opérationnelles par contre, le mouvement de déconcentration concerne essentiellement la gestion administrative du personnel.

Les relations sociales au sein de l'entreprise sont significatives du modèle hiérarchique hérité de l'après-guerre : la culture de la concertation et de la négociation avec les

---

<sup>13</sup> Ce constat est toutefois à nuancer dans les équipes de production d'EDF où les chefs d'équipe des conducteurs de quart ont toujours assuré d'importantes responsabilités d'un point de vue technique et sécuritaire. De fait, ils bénéficient d'une marge de manoeuvre dans la gestion de leurs équipes (animation, évaluation...).

organisations syndicales est embryonnaire malgré la multiplication depuis 1990 des accords. Les relations avec les partenaires sociaux sont qualifiées « d'archaïques » par la plupart des personnes interrogées. La difficulté est notamment liée à la multiplication des organisations syndicales et la défense d'intérêts catégoriels. La division des syndicats nuit considérablement à leur crédibilité auprès des agents qui trouvent dans la relation hiérarchique individuelle plus de réponses à leurs revendications qu'à travers les instances représentatives du personnel.

Le débat sur la continuité du service public entre la direction qui souhaiterait imposer un service minimum en cas de conflit et les organisations syndicales qui revendiquent le droit de grève, est très significatif de la manière dont les statuts ont imprégné les relations de travail (ceux-ci n'ont pas été créés pour faire des fonctionnaires « la chose de l'Etat » comme cela était la conception avant guerre, mais bien pour leur octroyer des avantages supplémentaires en compensation des contraintes de service public).

La mise en place d'un service minimum ne vient pas seulement contrarier le droit de grève mais aussi les principes du statut, ce qui explique qu'une partie des agents de la RATP soit contre cette perspective qui aboutirait inéluctablement à une remise en question plus radicale des avantages acquis depuis 50 ans.

Il est clair que la RATP a du mal à trouver ses repères pour une véritable implication en amont des organisations syndicales. Les luttes catégorielles de certains syndicats, l'état d'esprit d'une partie de l'encadrement freinent considérablement la mise d'une véritable logique de contractualisation et d'implication des partenaires sociaux. Cette logique contractuelle trouve plus de réalité au niveau individuel, entre niveaux hiérarchiques à travers les contrats d'objectifs et les entretiens d'appréciation.

La décentralisation au sein d'EDF a surtout concerné la distribution dont le mode de fonctionnement bureaucratique et centralisé n'était plus en adéquation avec les besoins des usagers-clients dans la gestion des lignes, des factures, de la maintenance etc. A la production, les réformes structurelles ont surtout pour objectif de recentrer les pratiques locales très diversifiées des sites de production dans une politique commune. Le mouvement est quelque peu inversé : alors qu'à la distribution des projets de réorganisation mettent l'accent sur l'autonomie et la responsabilisation de l'encadrement dans la gestion du personnel, les responsables ressources humaines à la production définissent des règles et un contrôle plus strict des unités dans la gestion des rémunérations, des heures supplémentaires, des congés... La difficulté au sein d'EDF est l'équilibre difficile à obtenir entre décentralisation et intégration des unités opérationnelles.

La contractualisation des relations est un moyen d'y arriver mais elle concerne essentiellement les responsables d'unités, voire dans certains cas, les cadres, mais très peu les agents de maîtrise et encore moins les ouvriers, techniciens ou employés. Les entretiens hiérarchiques sont surtout considérés, dans les unités enquêtées, comme des formalités. Ils ne participent pas à une responsabilisation des niveaux hiérarchiques intermédiaires, ni à l'individualisation des relations comme c'est le cas dans de nombreuses unités de la RATP.

Par contre, à l'inverse de la RATP, EDF a toujours su préserver un dialogue social avec ses partenaires, plus particulièrement avec la C.G.T jusque dans les années 80. La volonté de décentralisation et d'implication des organisations syndicales locales se dessine peu à peu sous la forme d'accords locaux distincts juridiquement des accords cadre. L'exemple récent de l'application des 35 heures (accord signé pour la première fois par la C.G.T) montre une volonté commune (direction et syndicats) d'établir un nouveau dialogue dans le cadre duquel les partenaires sociaux sont amenés à s'engager

et à s'impliquer plus formellement qu'auparavant. Mais ce dialogue n'est possible que parce qu'il a toujours existé des compromis informels mais solides entre la direction et l'organisation syndicale majoritaire.

### **Conclusion : Des spécificités liées au contexte économique, politique et social de la France**

La mise en parallèle des principes de gestion des ressources humaines et des pratiques observées dans deux entreprises nous montre que la forte convergence des politiques déployées ne présage en rien de la diversité des pratiques. Celles-ci demeurent en effet liées (1) au contexte de chaque entreprise (activité, organisation etc.) et (2) à leur histoire commune construite autour des principes du service public « à la française » et des statuts.

Les exemples de la RATP et d'EDF mettent en évidence que les modalités de gestion des ressources humaines, si elles évoluent progressivement, sont encore empreintes du modèle "hiérarchique" des relations du travail et des principes forts érigés par les statuts.

Ces valeurs ne sont pas seulement partagées par les agents du secteur public dans le seul intérêt de défendre leurs avantages acquis, mais par une partie des citoyens attachés au service public et à ce qu'il représente dans la société actuelle. Le mouvement de solidarité exprimé lors de la grande grève de décembre 1995 est significatif à cet égard (Touraine, 1996)

En dépit d'une forte pression de la Communauté européenne, la France est restée attachée au modèle social de l'après-guerre avec près d'un millier de statuts particuliers concernant plus de 5 millions de salariés (Rigaudiat, 1994) du secteur public. Dans le cadre de la modernisation, le rapprochement avec le droit privé s'est surtout limité aux entreprises publiques et n'a fait que renforcer la combinaison originale entre le droit privé et le droit statutaire.

Ce constat prouve qu'actuellement le cadre national reste pertinent pour comprendre les spécificités des pratiques de GRH dans les grands services publics : le processus de changement en cours dans ces entreprises ne fait pas table rase du passé et des valeurs fortes liées à l'histoire des services publics français.

Il n'est pas sûr, par contre, que ces spécificités demeurent sur le long terme. L'évolution actuelle n'est peut être qu'une étape transitoire pour les grands services publics français conduisant inéluctablement à leur privatisation ? L'issue du débat concernant la reconnaissance d'un service public européen influera inévitablement sur les choix d'organisation des services publics français...Pour l'heure, le service public « à la française » fait figure d'exception, mais pour combien de temps ?

## Références Bibliographiques

- BARREAU ET MENARD (1993), « Les grands prestataires de services publics français et la gestion de personnel sous statuts : convergences ou divergences ? », *Politiques et Management Public*, vol 11, n°3, septembre 1993, pp.149-161.
- BARREAU (1995), *La réforme des PTT*, Paris : La Découverte.
- BRUHNES (1989), « Du bon usage du statut des fonctionnaires pour une gestion moderne des services publics », *Revue Française d'Administration Publique*, Janv-mars 1989, pp 9-15.
- CHAUFFIER et TIXIER (1997), *Gestion du changement et syndicalisme à la RATP*, RATP, n°115.
- COURONNE (1989), « Logique statutaire, logique de fonctionnement », *Revue Française d'Administration Publique*, Janvier-mars 1989, pp.43-56.
- DAVID (1994), *RATP la métamorphose - Réalités et théorie du pilotage du changement*, Paris : InterEditions.
- DEFELIX (1997), « Entreprises de service public : Une seule gestion des ressources humaines ? », *Revue Française de Gestion*, Septembre-Octobre 1997, pp.130-140.
- DUCLOS (1994), « Le paritarisme versus négociation collective à l'EDF-GDF », *Travail*, n°32-33, pp.97-122.
- DUFAU (1991), *Les entreprises publiques*, Paris : Editions du Moniteur, 2° édition.
- LE PORS (1989), « Fonction Publique et Efficacité sociale », *Revue Française d'Administration Publique*, Janvier-Mars 1989, pp.25-34.
- LE VERT (1989), « Le statut des fonctionnaires et la modernisation de la fonction publique : vrais enjeux et faux débats », *Revue Française d'Administration Publique*, Janv-mars 1989, pp.17-23.
- MAGGI-GERMAIN (1996), *Négociation collective et transformations de l'entreprise publique à statut*, Paris : LGDJ.
- MERCIER (2000)., *Les effets de la modernisation sur les pratiques de GRH dans les entreprises publiques de service public - Une lecture conventionnaliste du processus d'évolution à la RATP et EDF-Lorraine* Thèse pour le doctorat nouveau régime ès Sciences de Gestion dirigée par G. SCHMIDT, Nancy, 562p.
- MEYNAUD (dir.) (1996), *Les sciences sociales et l'entreprise - 50 ans de recherche à EDF*, Paris : La Découverte.
- MOREAU (1996), *Entreprises de service public européennes et relations sociales*, Paris : Aspe Europe.
- PICARD, BELTRAN et BUNGENER (1985), *Histoires de l'EDF*, Paris : Dunod.
- PISIER (1989), « Fonctionnaires : des personnels dépersonnalisés », *Revue Française d'Administration Publique*, Janvier-mars 1989, pp 35-41.
- REYNAUD C (1992), *Le Mythe EDF*, Paris : L'Harmattan.
- RIGAUDIAT (présid.) (1994), *Gérer l'emploi public*, Commissariat général du Plan, Paris : La Documentation française.
- SIWEK-POUYDESSEAU J., *Les syndicats des grands services publics et l'Europe*, Paris : L'Harmattan, 1993.
- TOURAINÉ (1996), *Le grand refus - Réflexions sur la grève de décembre 1995*, Paris: Fayard.
- WIEWORKA et TRINH (1989), *Le modèle EDF*, Paris : La Découverte.