

Étude ARO 2019 (par Anne-Sophie Dubey et Dimitri Pleplé) : Le Service Public Fédéral (SPF) Mobilité et Transports



Résumé

En 2013, Laurent Ledoux est nommé président du Service Public Fédéral (SPF) Mobilité et Transports, le ministère belge des transports basé à Bruxelles et composé de 1 300 collaborateurs. Nourri par ses frustrations, issu du secteur privé et inspiré par ses rencontres avec Frédéric Laloux et Isaac Getz, Laurent Ledoux déclenche une transformation managériale du ministère dès sa prise de fonction. Il sait exploiter le réaménagement des espaces de travail en *flex desk*, prévu avant son arrivée, pour valoriser son projet de libération. Son ambition se concentre sur trois chantiers : la redéfinition collective de la vision du ministère, la généralisation du télétravail et la suppression de l'obligation de pointer. Cette première vague de changements, diffusée à l'ensemble des services, s'accompagne néanmoins d'une certaine radicalité. D'après nos témoignages, Laurent Ledoux entretient notamment une image négative de la figure du chef, et contribue ainsi au court-circuitage implicite du middle management.

En 2016, Laurent Ledoux quitte le ministère, suite à des désaccords avec sa ministre. Aujourd'hui, la transformation se poursuit avec plus de souplesse, grâce au service « Personnel & Organisation » (P&O), géré par Quentin Druart. Cette deuxième transformation insiste sur l'assimilation des outils technologiques comme vecteur d'autonomisation et sur le coaching individuel et collectif pour répondre aux inquiétudes des réfractaires et mieux accompagner les cadres intermédiaires. Diverses expérimentations sont également en cours pour favoriser l'intelligence collective lors des réunions d'équipe.

Limites actuelles de notre enquête

Pour rédiger cette étude de cas, 8 entretiens ont été menés en binôme (4 sur site, par Dimitri Pleplé et Thierry Weil, 4 à distance, par Dimitri Pleplé et Anne-Sophie Dubey). Les réserves suivantes méritent d'être soulevées à ce stade :

- Notre échantillon manque de diversité. Nous avons interviewé plusieurs collaborateurs du service P&O et de l'une des quatre directions générales. En revanche, nous n'avons pas donné la parole au personnel issu des trois autres directions générales ou des services d'encadrement. Par ailleurs, nous sommes restés très proches du sommet de la hiérarchie. Nous n'avons malheureusement pas eu l'occasion d'interviewer d'exécutants.

- Notre connaissance des modes de fonctionnement des équipes, très variables selon Quentin Druart, est par conséquent limitée.
- Quentin Druart ne nous a pas encore communiqué les chiffres en lien avec l'évolution du turnover, la moyenne d'ancienneté et la participation aux diverses formations offertes sur la base du volontariat.
- Les personnes interrogées n'avaient pas connaissance d'indicateurs de satisfaction client. Nous ignorons donc quel impact la transformation a pu avoir sur les usagers.

1 Nature de l'activité

1.1 Secteur

Le SPF Mobilité et Transports est le Service Public Fédéral (ministère) belge responsable de la mobilité. Sa mission principale est de « mettre en œuvre la politique de mobilité du Gouvernement qui reprend les aspects sûreté, sécurité, santé, les enjeux sociaux et environnementaux ainsi que l'intégration des modes de transport » (SPF Mobilité et Transports, 2016).

1.2 Taille, organisation

Aujourd'hui, le SPF Mobilité et Transports compte 1 300 collaborateurs. Ce chiffre est à peu près stable depuis quelques années. Il aurait même tendance à diminuer pour des raisons budgétaires. D'après Quentin Druart, la politique d'économies budgétaires actuelle autorise le remplacement de 25% des départs au maximum. Depuis l'avènement du flex desk, le nombre de collaborateurs présent dans les bureaux peut s'élever jusqu'à 85% de l'effectif total.

Le ministère belge des transports est composé de **quatre départements** (transport routier, transport ferroviaire, transport maritime et transport aérien) et de **trois services d'encadrement** (Personnel et Organisation, Budget, Contrôle de gestion et Logistique et Technologies de l'information et de la communication).¹

Dans chacun des quatre domaines d'activité du ministère, les agents sur le terrain réalisent des missions d'audit, d'inspection, de contrôle juridique et de vérification technique.

Au vu du caractère public de l'organisation, nous pouvons noter d'emblée certaines contraintes budgétaires et légales sur le recrutement (voir §5.3), les procédures d'évaluation (voir §5.4), la rémunération (voir §5.5) et le financement (par exemple, le principe d'annualité budgétaire prévaut).

1.3 Contrôle de l'organisation (actionnariat, tutelle...)

Il s'agit d'un ministère fédéral, c'est-à-dire d'une administration publique gérée par l'Etat belge.

1.4 Caractéristiques des employés

Le ministère emploie une majorité de statutaires ou fonctionnaires (90% du personnel). Les 10% restants sont embauchés sur une base contractuelle.

¹ L'organisation comprend également un département transversal, les **Services d'appui** (aussi connus sous le nom de Services du Président ou Services Stratégie et Support), qui remplit un rôle de stratégie et support pour les quatre directions générales ainsi que pour les trois services d'encadrement. Y sont regroupés, entre autres, le service juridique, la cellule de crise, la communication et les porte-paroles, le service de traduction et le personnel chargé du contrôle interne.

La répartition des métiers varie très fortement d'un service à l'autre. Par exemple, le service routier compte une majorité de collaborateurs issus de la catégorie B ou C, c'est-à-dire de non universitaires, alors que les collaborateurs de la mobilité durable s'insèrent principalement dans la catégorie A des universitaires. Cette divergence s'explique par la division du travail : la première équipe accomplit des tâches plus routinières et opérationnelles, telles que la délivrance d'autorisations, tandis que la deuxième est amenée à prendre des décisions juridiques parfois délicates.

Les témoignages récoltés mettent en avant l'ancienneté moyenne plutôt élevée du SPF Mobilité et Transports, à l'instar des autres administrations publiques. Le maintien du middle management s'expliquerait partiellement par ce phénomène, d'après un responsable interviewé : « La fonction de cadre intermédiaire semble moins nécessaire dans une organisation plus libérée, remarque l'interlocuteur. Notre ministère a néanmoins choisi de conserver cette fonction afin d'entretenir l'ambition des collaborateurs. De fait, la rémunération dépend très clairement des niveaux hiérarchiques dans l'administration publique. La conservation du middle management garantit ainsi la possibilité d'une promotion réaliste. »

Enfin, la modernité revendiquée par le SPF Mobilité et Transports, qui se lit notamment dans ses nouvelles infrastructures, attirerait de plus en plus de jeunes, d'après ce même interlocuteur. Quentin Druart ajoute que « la génération Y s'approche du ministère pour satisfaire une quête de sens, plutôt que pour assurer une bonne retraite ». Le service P&O reçoit en effet plus d'une demande de stage par jour, dont la majorité fait référence à la nouvelle culture de travail.

1.5 Culture d'entreprise

La culture d'entreprise du SPF Mobilité et Transports a été grandement chamboulée durant les cinq dernières années. Inspiré par les idées de Frédéric Laloux et Isaac Getz, Laurent Ledoux avait à cœur de libérer le ministère belge des transports à son arrivée en 2013. Toutefois, d'après plusieurs de nos interlocuteurs, l'ancien président n'aurait pas toujours fait preuve de souplesse dans la réalisation de son projet de transformation. Il aurait notamment encouragé une vision dépréciative de la figure du chef, ayant probablement contribué au court-circuitage implicite des cadres intermédiaires. Aujourd'hui, les efforts de transformation perdurent grâce au service P&O, qui cherche à revenir vers un mode de gestion moins radical, en prônant une culture de l'équilibre entre la confiance et l'autorité.

1.6 Position dans la filière éventuelle

Le SPF Mobilité et Transports joue le rôle d'intégrateur entre les différences compétences régionales en matière de politique des transports.

1.7 Localisation

Le siège du SPF Mobilité et Transports se trouve à Bruxelles et est très facilement accessible, puisqu'il se trouve à proximité immédiate de la gare de Bruxelles-Nord. Certains agents sont répartis sur l'ensemble du territoire national. Le télétravail, aujourd'hui adopté par 70 à 80% du personnel selon un responsable interrogé, répond donc à une véritable demande de la part des collaborateurs domiciliés en dehors de Bruxelles.

1.8 Différenciation

Le SPF Mobilité et Transports n'a pas de concurrents. Le ministère travaille en complémentarité avec les compétences régionales pour régir l'ensemble des transports en commun (terrestre, routier, maritime et aérien) sur le territoire belge.

1.9 Contraintes de conformité et de sécurité

Les administrations publiques sont soumises à des règles et des procédures très rigoureuses tant pour respecter l'égalité de traitement du citoyen que pour prouver la conformité des actions menées.

2 La dynamique de transformation

2.1 Contexte et motivations de la transformation

La transformation du SPF Mobilité et Transports a démarré en 2013, sous l'impulsion de Laurent Ledoux, rapidement épaulé par Quentin Druart, responsable des ressources humaines depuis décembre 2013. L'implication de l'ancien président dans ce projet s'explique par deux raisons. D'une part, Laurent Ledoux raconte avoir vécu un certain nombre de frustrations à l'égard du management conventionnel, lors de ses premières expériences professionnelles dans le secteur privé. D'autre part, il semble avoir été profondément marqué par la rencontre de Frédéric Laloux et d'Isaac Getz, l'ayant conduit à adhérer au paradigme de l'entreprise libérée.

Depuis son départ en 2016, les efforts de transformation se poursuivent principalement grâce au service P&O, géré par Quentin Druart. Les collaborateurs constatent un retour vers un mode de gestion plus souple – la culture d'entreprise revendiquée par l'ancien président ayant affiché une certaine radicalité, d'après plusieurs interlocuteurs. Cette seconde transformation, plus modérée, insiste notamment sur l'assimilation des outils technologiques comme vecteur d'autonomisation et sur l'expérimentation avec des pratiques favorisant l'intelligence collective (voir §4.4).

2.2 Comment et par qui le processus a-t-il été initié ?

La libération a démarré officiellement en 2013, avec l'arrivée de Laurent Ledoux au poste de président du comité de direction. Ayant senti une réticence importante de la part des anciens membres de la direction, Laurent Ledoux a remplacé six de ses adjoints (sur sept) en un an. Celui-ci estime avoir eu les mains relativement libres, malgré les lourdeurs bureaucratiques propres à la fonction publique.

La transformation a commencé avec le réaménagement des espaces de travail en open space et flex desk.² Plusieurs interlocuteurs précisent toutefois que ce changement était déjà prévu par la Régie des Bâtiments³ avant la prise de fonction de Laurent Ledoux, dans le cadre d'un projet intitulé « Optimisation du patrimoine immobilier ». L'intention première de cette transformation physique répondait donc clairement à une logique financière : d'une part, l'Etat accorde souvent des subsides pour de tels projets, et, d'autre part, la réduction des espaces de travail permet de diminuer les charges.

Laurent Ledoux a ensuite profité de cette réorganisation des bureaux pour promouvoir son projet de libération. La généralisation du télétravail et la suppression de l'obligation de pointer ont rapidement suivi. Plusieurs interlocuteurs mettent également en avant la pratique fréquente de court-circuitage du middle management, détaillée en §3.2.

² Quentin Druart préfère parler de « dynamic office », puisque, en plus de la suppression des postes nominatifs (le *flex desk*) et des murs entre ceux-ci (l'*open space*), des espaces de travail différenciés ont été aménagés (avec notamment, des bureaux à partager, des bulles pour téléphoner, des salles de réunion, des zones de discussion informelle, etc.).

³ Branche de l'administration fédérale qui gère l'ensemble des bâtiments de la fonction publique en Belgique.
Étude ARO : SPF Mobilité et Transports – Chaire FIT², Mines Paris – PSL, Anne-Sophie Dubey et Dimitri Pleplé, 2019 (*copyleft*)

Zoom sur le parcours de Laurent Ledoux

En début de vie professionnelle, Laurent Ledoux passe plusieurs années dans un cabinet de conseil, où il se retrouve régulièrement confronté à des « absurdités » et souffre de la posture des managers. Il dirige ensuite une entité commerciale de BNP Paribas avec succès pendant six ans. Durant cette activité, il est introduit à « l'entreprise libérée » lors d'une discussion avec Frédéric Laloux, alors en train de rédiger son livre *Reinventing Organizations*. L'ancien président du SPF Mobilité et Transports sera également marqué par la rencontre d'Isaac Getz en 2012, dans le cadre d'un événement organisé par l'association Philosophie et Management qu'il gère depuis 2009. Arrivé au ministère des transports en 2013, l'ancien président s'inspire du ministère de la sécurité sociale, en transformation depuis 2009, pour transformer le SPF Mobilité et Transports. En 2016, Laurent Ledoux quitte ses fonctions suite à d'importants conflits avec l'ancienne ministre. Après avoir été le CEO d'EurActiv, plateforme d'information sur l'actualité européenne, pendant environ un an, il vient de créer Phusif, entreprise spécialisée dans le conseil en stratégie.

2.3 Quelles valeurs revendiquées ? Quelles sources d'inspiration ?

La sécurité sociale comme modèle

Laurent Ledoux s'est fortement inspiré du SPF Sécurité sociale pour libérer le SPF Mobilité et Transports. En 2009 déjà, le SPF Sécurité sociale avait généralisé le télétravail, le *flex desk* et la suppression de l'obligation de pointer à l'ensemble de ses services. Trois initiatives reprises par le SPF Mobilité et Transports à partir de 2013. D'après un responsable interrogé, « Laurent Ledoux n'a donc rien inventé : il a repris les concepts appliqués ailleurs mais a contribué à les faire connaître dans son réseau, notamment par le biais des cours qu'il donnait à l'université ».

Trois valeurs phares

D'après Quentin Druart, la nouvelle organisation s'appuie sur trois valeurs phares, qui ont été définies collectivement à la fin de l'année 2017 : la confiance, la responsabilité et l'orientation client. Cette discussion a eu lieu sur la base du volontariat. Une révision est envisageable tous les trois ans environ, selon le DRH.

Quentin Druart affirme être de moins en moins convaincu par l'utilité de la définition de valeurs communes comme condition *sinequanone* pour faire évoluer la gouvernance. Il aurait plutôt tendance à privilégier l'élaboration de notions (comme la co-crédation ou la collaboration), qu'il juge plus simples à faire comprendre aux employés. Selon lui, les valeurs prennent des significations très variées d'un service à l'autre, en fonction de la nature des activités et des personnalités. En revanche, les notions renvoient à un dénominateur commun plus petit : « L'équipe maritime qui doit gérer une tempête en mer et le service courrier n'interpréteront pas de la même manière le terme responsabilité. Des notions plus générales comme la co-crédation me semblent être de meilleures bases de gouvernance, car elles touchent moins à l'identité de l'individu ».

La présence de l'équipe sur l'individu

Par ailleurs, depuis le départ de Laurent Ledoux, le service P&O travaille sur un nouveau chantier qui, à l'instar du SPF Sécurité sociale, cherche à affirmer la présence de l'équipe sur

l'individu. De fait, diverses expérimentations sont en cours pour favoriser l'intelligence collective (voir partie §4.4).

Témoignage du SPF Sécurité sociale

« Dans notre ministère, l'organisation n'est plus focalisée sur la hiérarchie ou l'individu, souligne Laurence Vanhée, ancienne membre des ressources humaines du SPF Sécurité sociale. C'est l'équipe qui, en tant qu'entité, régit la vie de l'organisation. Faire en sorte que son équipe soit sur la route du succès, voilà le rôle principal du manager à la sécurité sociale. Le manager devient le chef d'orchestre de son activité : sans les musiciens, il n'y aurait pas de musique, mais sans le chef d'orchestre, la musique se transformerait en cacophonie » (L'Organisation libérée, 2014).

2.4 Pilotage du processus de transformation

Le pilotage du processus de transformation du SPF Mobilité et Transports a changé de main depuis son lancement en 2013 :

- Le comité de direction a d'abord pris des décisions majeures concernant l'organisation du travail (par exemple, la suppression de l'obligation de pointer). Entre 2013 et 2016, les changements décidés ont été mis en œuvre sous l'impulsion de Laurent Ledoux et Quentin Druart.
- Depuis le départ de Laurent Ledoux en 2016, le service P&O, dirigé par Quentin Druart, a pour mission de diffuser les nouveaux modes de gestion définis par la direction dans l'ensemble du ministère, par le biais, entre autres, de formations et de mesures d'accompagnement.

Quentin Druart tient à préciser que le départ de Laurent Ledoux n'a pas eu d'incidence sur le projet de transformation en tant que tel. Il n'y a donc pas eu de « coupure » dans le processus selon lui. Pour cette raison, l'actuel DRH refuse de parler d'un « avant/après Ledoux ». Il admet néanmoins que la transformation relève aujourd'hui d'une autre approche, qu'il qualifie de « promotion moins à tombeau ouvert ». Plusieurs collaborateurs interrogés confirment cette transition récente vers un pilotage de la transformation plus souple (voir §2.7).

Une réforme construite collectivement ...

Dans une interview à France Info, en novembre 2017, Laurent Ledoux précise que la nouvelle vision du SPF Mobilité et Transport s'est construite collectivement, et non pas selon une approche purement descendante (ou « top-down »). Certes, selon Fanny Fox et François Pichault (2017), la transformation a d'abord été pensée par huit responsables du ministère. Mais le reste du personnel a rapidement été impliqué : d'abord, par le biais de trois workshops, ayant rassemblé une centaine de salariés en tout et par le biais de six groupes de travail ensuite, ayant retenu chacun dix collaborateurs parmi deux cents volontaires. Des thématiques très variées ont été abordées dans le cadre de ces tables rondes, comme les espaces de travail, les technologies de la communication et de l'information, la culture

d'entreprise et la gestion du changement, les processus de travail, la gestion des documents et des archives ou encore la communication sur le projet de libération.

... du moins initialement

Laurent Ledoux ajoute que tous les collaborateurs du SPF Mobilité et Transports peuvent participer au comité de direction et qu'ils ont tous accès aux informations discutées en son sein. Toutefois, au-delà de cette révision initiale, revendiquée comme collective par Laurent Ledoux, une redéfinition ultérieure ou remise en cause continue de la vision du ministère belge des transports n'est pas prévue pour l'instant.

2.5 Quel périmètre ?

Une diffusion déjà bien entamée au sein de l'organisation

Le service P&O est le département responsable de la diffusion de la transformation au sein du ministère lui-même. Les trois mesures phares de la libération (le télétravail, le *flex desk* et la suppression de l'obligation de pointer) ont été mises en pratique dans tous les services. En revanche, le nouveau mode de gestion n'a pas été adopté de façon homogène. D'après Quentin Druart, la transformation serait assurée à 60% sur l'ensemble du SPF Mobilité et Transports, 70% au service ferroviaire, 60% au service maritime, 50% au service routier et de 0% à 100% dans les différentes branches du service aérien.⁴ D'après un collaborateur interrogé, des lacunes de dialogue au sein du comité de direction expliqueraient partiellement cette diffusion interne incomplète. Plus précisément, certains directeurs généraux seraient plutôt frileux au changement et ne promeuvent donc pas activement la nouvelle vision managériale au sein de leur service.

Faible impact sur les autres ministères

A l'échelle des autres SPF, Quentin Druart et Laurent Ledoux s'accordent à dire qu'il existe un manque de diffusion. Ce qui peut sembler quelque peu paradoxal, au vu du nombre de mutations et vers le ministère des transports : « Dans l'administration publique belge, il est possible pour un fonctionnaire d'être muté vers un autre SPF pour une durée de un à trois ans, explique Quentin Druart. En 2018, cinq personnes nous ont rejoints par cette voie-là. Nous recevons très peu de demandes de la part de nos collaborateurs ». Pour le DRH, cette attractivité nouvelle du SPF Mobilité et Transports se lit aussi dans le succès du « talent exchange » – un programme permettant à un fonctionnaire de mettre ses talents au service d'un autre SPF pendant un an. Chaque année, le ministère des transports accueille en effet entre dix et quinze talents venus d'autres SPF.

Une communication externe forte

Le SPF Mobilité et Transports soigne sa communication avec l'extérieur. La transformation entreprise en son sein est mise en avant dans le célèbre documentaire « Le bonheur au

⁴ Ces estimations se basent uniquement sur l'appréciation de Quentin Druart. Elles ne sont pas issues de quelconques indicateurs.

travail », ayant généré un record d'audience sur Arte en 2015. D'après Quentin Druart, le ministère fait également l'objet d'un nombre croissant d'enquêtes menées par des universités ou hautes écoles. Enfin, l'actuel DRH organise régulièrement des visites du SPF (par exemple, avec des administrations municipales) et donne en moyenne deux conférences par mois pour partager son expérience sur la libération des énergies.⁵

2.6 Difficultés rencontrées

Contrairement à d'autres organisations que nous avons étudiées, la transformation du SPF Mobilité et Transports ne semble pas avoir généré un nombre significatif de départs volontaires⁶, d'après les entretiens de suivi facultatifs.⁷

Nous avons tout de même pu observer une série de difficultés d'ordre très différent :

Un équilibre délicat entre contrôle et confiance

Tout d'abord, un responsable met en avant l'équilibre délicat à trouver entre contrôle et confiance : « Une partie de mes subordonnés, généralement des universitaires, a tendance à n'en faire qu'à sa tête, en prenant régulièrement des décisions qui vont à l'encontre de ce qui a été décidé par le niveau politique. Il me faut presque redevenir un tyran avec eux, afin de faire respecter la ligne décidée par le gouvernement. Dans une autre branche de mon service, j'ai affaire à une structure un peu militaire, caractérisée par une hiérarchie très forte. Le problème inverse s'y pose. La majorité des collaborateurs ne réfléchit pas assez et applique tout au pied de la lettre. »

Un besoin de réassurance marqué

Plusieurs craintes de la part du personnel ont été soulevées lors de nos interviews :

Concernant la suppression de l'obligation de pointer, un collaborateur RH raconte que les opposants avaient « peur d'être pressés comme des citrons dans un contexte où les horaires de travail ne sont plus fixes ».

Un délégué syndical parle du flex desk comme une « fausse liberté ». « Les nouveaux bureaux ont été présentés comme une liberté de choisir sa place de travail, alors qu'en réalité, les collaborateurs sont libres de travailler là où il reste de la place », affirme-t-il. Nous avons cependant constaté un faible taux d'occupation des bureaux lors de notre visite, un mardi.

⁵ En France, il est notamment intervenu auprès de Pôle Emploi et de l'Ecole nationale supérieure de Sécurité sociale).

⁶ Pour rappel, la majorité des membres du comité de direction a été remerciée à l'arrivée de Laurent Ledoux (voir §2.2).

⁷ Les collaborateurs qui démissionnent sont invités à participer à un entretien de suivi. Si Quentin Druart n'a pas accès au contenu détaillé de ces entretiens, il est cependant informé des tendances générales qui en ressortent. Selon lui, très peu de collaborateurs mentionnent le changement de culture comme la raison principale de leur départ.

Étude ARO : SPF Mobilité et Transports – Chaire FIT², Mines Paris – PSL, Anne-Sophie Dubey et Dimitri Pleplé, 2019 (*copyleft*)

Un troisième membre du personnel interrogé affirme que « le télétravail a initialement effrayé une part de réfractaires minoritaire mais pas négligeable pour autant (environ 20 à 30% des salariés). Certains collaborateurs ne souhaitent pas forcément donner plus de renseignements sur l'organisation de leur travail en contrepartie ».

Enfin, les cadres intermédiaires se montreraient parfois frileux face à l'accroissement de l'autonomie. Toujours selon cette source, « les e-mails de chefs d'équipe déclinant toute responsabilité en cas de problème et affirmant n'être là que pour superviser sont fréquents. » Le directeur général en question veille à donner un feedback régulier à ses collaborateurs, pour que les mentalités de cette tranche réfractaire changent. Mais son ambition est freinée par la réalité de l'administration publique, où, selon lui, peu de marge de manœuvre est laissée aux managers pour récompenser et punir.

Propagande versus réalité

Deux collaborateurs nous ont fait part de leur impression de décalage entre les discours et la pratique. Le premier parle carrément d'une « tension entre la propagande et la réalité ». Tandis que le second, de manière plus modérée, déplore la quantité d'« injonctions paradoxales » sous la présidence de Laurent Ledoux : « Les collaborateurs avaient du mal à savoir ce qui était attendu d'eux, raconte le directeur général. Laurent Ledoux était pour la libération, mais seulement si nous allions dans son sens. Il a coupé la tête de nombreux chefs, sans forcément reconstruire de nouvelles bases managériales pérennes ensuite. »

Quentin Druart ne partage pas cet avis. Celui-ci juge que la situation s'est améliorée depuis le départ de Laurent Ledoux, le comité de direction étant presque au complet aujourd'hui et les managers pouvant désormais suivre une formation pour se familiariser avec les principes de la nouvelle gouvernance (voir §5.6).

Le *flex desk* et le télétravail comme source de stress, contrôle social et tensions relationnelles

Nous ne faisons que citer l'impact négatif de la transformation sur l'épanouissement personnel ici, car nous présentons ce phénomène en détail en §4.7 qui y est dédiée.

Délaissement initial des cadres intermédiaires

Comme nous le développerons en §5.6, les mesures d'accompagnement du middle management ont été mises en place tardivement, d'après plusieurs de nos interlocuteurs. De fait, au début de la transformation, les cadres intermédiaires ont dû puiser dans leurs ressources personnelles ou suivre des formations externes de leur plein gré pour se familiariser avec les idées du management humain. En particulier, nous avons remarqué d'importantes frustrations chez les middle managers suite à l'absence d'accompagnement pour répondre aux inquiétudes de leurs subordonnés.

2.7 Poursuite du processus au-delà de la phase initiale

Deux interlocuteurs décrivent la présidence de Laurent Ledoux comme une « ère de terreur ». Un responsable remarque que « Laurent Ledoux a coupé la tête de nombreux chefs, sans forcément reconstruire de nouvelles bases managériales pérennes ensuite. » « La règle, c'est qu'il n'y a pas de règle » aurait été la phrase de prédilection de l'ancien président, d'après un autre témoignage.

Depuis le départ de Laurent Ledoux en 2016, les efforts de transformation se perpétuent surtout grâce au service P&O et à Quentin Druart : d'importants changements ont été opérés au sein du service P&O, dont l'organigramme s'est défait de toute hiérarchie verticale, et un nouveau mode de travail, plus collaboratif, est encouragé au ministère.

L'heure serait à la contre-réforme

D'après plusieurs collaborateurs interrogés, le service P&O chercherait à poursuivre la transformation dans un état d'esprit moins radical que sous la présidence de Laurent Ledoux.⁸

Un responsable insiste sur la tournure technique des mesures entreprises récemment : « Nous pouvions déjà utiliser Skype au travail il y a quelques années, commente-t-il. Aujourd'hui, la maîtrise de cet outil est devenue indispensable car les téléphones fixes devraient bientôt disparaître dans notre ministère. Le système de gestion de documents SharePoint s'emploie, lui aussi, de plus en plus. De nombreuses formations sont dispensées pour rendre la technologie plus accessible à tous et assurer le bon déroulement du télétravail. »

Par ailleurs, un autre responsable qualifie la seconde vague de transformation comme « une période de contre-réforme, caractérisée par un mode de gestion plus souple que sous Laurent Ledoux. » La personne interviewée constate un accroissement de la confrontation de la part de ses subordonnés, qu'elle attribue conjointement à l'*open space* (ayant, à nouveau, facilité les interactions entre dirigeants et collaborateurs) et à « la culture d'entreprise devenue plus modérée depuis le départ de Laurent Ledoux ».

2.8 Bilan macro et impact de la transformation

Nous avons surtout observé des effets sur l'organisation du travail. D'après les témoignages récoltés, 78% des salariés du SPF Mobilité et Transports ne pointent plus aujourd'hui, 70 à 80% recourent au télétravail et les nouveaux espaces de travail sont prévus pour accueillir 85% de l'ensemble des collaborateurs au maximum.

L'effet de la transformation sur cette variable est sans doute mitigé par la politique actuelle qui autorise le remplacement de 25% des départs au maximum.

⁸ Un seul témoignage propose une lecture différente, celui d'un membre du syndicat qui affirme que « le chaos semé par Laurent Ledoux perdure malgré son départ ». Le syndicaliste déplore en particulier le processus d'embauche du service TIC, qui recrute un nombre important de contractuels sur le marché public de consultants informatiques.

Quentin Druart est convaincu que la transformation a eu un effet sur l'attractivité du ministère, au vu du nombre croissant de candidatures lorsqu'un poste est mis au concours. Pour le métier de juriste, ce chiffre a augmenté d'un facteur dix depuis le début du processus (de quinze/vingt postulations par an à deux cents, selon le DRH).

Nous ignorons quel impact la transformation a bien pu avoir sur la clientèle, les collaborateurs interrogés ne nous ayant pas parlé d'indicateurs de satisfaction client.

3 Cadre et limites de la subsidiarité : qu'est-ce qui n'est pas délégué à la base ?

3.1 Le cadre

Nous avons séparé en quatre niveaux les cadres qui s'appliquent à l'activité du SPF Mobilité et Transports :

Le premier niveau est celui de la réglementation, en lien avec le caractère public du ministère. Le SPF Mobilité et Transports est notamment soumis à des procédures strictes en matière de recrutement, comme nous le soulignons en §5.3.

Le deuxième niveau correspond à la réforme collective de la vision du SPF Mobilité et Transports entreprise au début de la présidence de Laurent Ledoux, en 2013. D'après Quentin Druart, une redéfinition périodique ou continue n'est pas prévue.

Enfin, il ressort de nos témoignages que les exécutants sont encouragés à faire preuve d'autonomie dans la réalisation de leurs tâches, mais seulement dans une certaine mesure. Les collaborateurs sont tout de même tenus de respecter les troisième et quatrième cadres en vigueur, à savoir, celui défini par le politique, d'une part, et celui dicté par la direction d'autre part.

3.2 Quelle forme de hiérarchie ou de distinction ?

La structure de la nouvelle organisation n'est pas différente de l'ancienne, notamment à cause des nombreuses règles qui régissent le fonctionnement du ministère. En effet, le nombre de strates hiérarchiques n'a officiellement pas été modifié au SPF Mobilité et Transports, exception faite du service P&O. Quentin Druart explique que son service fonctionne aujourd'hui comme une « communauté de talents », rassemblant trois groupes interdépendants de collaborateurs (les pôles « bénéfiques », « carrière » et « talents »). Encadrés par un « facilitateur » (Quentin Druart lui-même), ces trois groupes travaillent avec des consultants et sont gérés par des « coordinateurs » qui remplissent souvent le rôle de chefs de projet par ailleurs.

Les autres départements du SPF Mobilité et Transports présentent, en revanche, toujours la même structure que par le passé. A savoir, ils arborent une forme pyramidale classique, composée de trois couches hiérarchiques : un(e) directeur(ice) général(e), des chefs d'équipe et des exécutants. Autrement dit, il n'existe qu'un seul niveau de management intermédiaire au sein des directions générales, la plus grande (le service routier) rassemblant pourtant près de 250 collaborateurs.

Aplatissement implicite de la hiérarchie

Dans la pratique, un aplatissement implicite de la hiérarchie a toutefois eu lieu, d'après plusieurs interlocuteurs. Les lignes managériales se sont raccourcies, suite au court-circuitage du middle management. Depuis la consécration de l'*open space*, les directeurs généraux se

retrouvent sur le même plateau que leurs subordonnés et sont dès lors devenus plus accessibles. En cas de problème, les exécutants ont ainsi tendance à s'adresser à la direction générale directement, plutôt que de se référer à leur chef d'équipe. D'après un responsable interrogé, ce phénomène de court-circuitage serait « renforcé par la vision née avec Laurent Ledoux, qui dépeint les chefs comme des personnes à éliminer. En bref, les cadres intermédiaires ne serviraient plus à rien dans un contexte d'autonomie accrue et entraveraient même le potentiel de libération des employés. »

Cependant, Quentin Druart explique que la pratique de court-circuitage soulignée dans la présente étude n'est en aucun cas encouragée par le service P&O, comme en témoignent les campagnes de promotion que le département organise pour remplacer les départs en retraite ou la nouvelle formation en leadership humain adressée aux chefs d'équipe (voir §5.6). D'après le DRH, le service P&O chercherait, au contraire, à reconstruire la légitimité du middle management depuis la démission de Laurent Ledoux en avril 2016.

Disparition des marqueurs hiérarchiques

Cet aplatissement implicite de la hiérarchie va de pair avec la disparition des marqueurs hiérarchiques, visible sur deux niveaux. Premièrement, les cloisons des bureaux privatifs ont été démolies. Les directeurs généraux occupent à présent un poste de travail dans le *flex desk*, aux côtés de leurs subordonnés. Deuxièmement, d'après Quentin Druart, les plaques « Comité de direction », bien que toujours présentes sur le parking suite à un défaut d'entretien, seraient un héritage. N'importe qui peut les utiliser aujourd'hui. Les membres du comité de direction n'ont d'ailleurs plus un droit automatique à une voiture de fonction et/ou à un chauffeur.

3.3 Les compétences centralisées ou mutualisées

Les Services d'appui, aussi connus sous le nom de Services du Président ou Services Stratégie et Support, jouent un rôle clef de support pour l'ensemble du SPF Mobilité et Transports (voir note 1). Leur offre de services a été largement consolidée depuis le début de la transformation. Le département juridique, celui des relations internationales et la cellule de crise ont notamment été agrandis.

Le ministère a également investi dans le coaching individualisé ou en équipe, comme nous le développons en §5.5. Mais d'après les témoignages récoltés, les formations dispensées n'attirent qu'une minorité de collaborateurs et proposent un contenu peu diversifié.

3.4 Qu'est-ce qui est si différent des concurrents ?

Cette question n'est pas pertinente pour le SPF Mobilité et Transports, puisqu'il s'agit d'une administration publique qui ne doit faire face à aucune concurrence. Certaines missions sont assumées en pleine autonomie par les compétences régionales, mais toujours dans une logique de complémentarité.

4 Nature de l'autonomie

4.1 Qui est autonome ?

Le salarié est le principal concerné par la transformation du SPF Mobilité et Transports. Son autonomie a surtout augmenté en matière d'aménagement de son travail, grâce à trois mesures (la généralisation du télétravail, l'avènement du *flex desk* et la suppression de l'obligation de pointer, voir §4.2). Nous avons également constaté un accroissement des responsabilités dans la réalisation des tâches (le *comment*, voir §4.2). Par exemple, la validation par un supérieur n'est plus systématique, pour autant que le double cadre défini par le politique et la direction soit respecté.

Il semble que les directeurs généraux jouissent d'une autonomie importante depuis le départ de Laurent Ledoux, bien qu'ils doivent tenir compte des grandes orientations définies par le ministre. Un responsable interviewé n'exclut pas que cette liberté soit de nature contingente toutefois : « Le Président actuel exerce cette fonction par intérim et occupe deux autres fonctions, comme directeur général de la navigation et directeur général par intérim du transport aérien, précise l'interlocuteur. Il n'a donc pas beaucoup de temps pour vraiment se pencher sur ce que je fais ».

Le processus de recrutement des fonctionnaires est encadré par une entité externe *ad hoc*, le Selor ou Bureau de sélection de l'administration fédérale (voir annexe 1). Les RH du ministère des transports conservent néanmoins une influence considérable sur le processus de recrutement, aussi bien en amont (elles sont responsables de la description des postes à pourvoir) qu'en aval (elles choisissent le candidat retenu parmi les lauréats du concours organisé par le Selor (voir §5.3)). Le comité de direction dispose, quant à lui, d'une parfaite autonomie en matière de promotions (voir §5.5).

Enfin, certaines sous-équipes (d'environ une dizaine de personnes) au sein des directions générales encouragent de plus en plus la concertation dans la définition de leurs objectifs (voir §4.4).

4.2 Autonomie dans la manière de faire son travail

Flex desk, télétravail et liberté de pointage : les objets centraux de l'autonomie

Au SPF Mobilité et Transports, le champ de l'autonomie porte avant tout sur l'organisation personnelle du travail, grâce aux trois mesures suivantes : la transformation des bureaux en *flex desk*, la généralisation du télétravail et la suppression de l'obligation de pointer.

La transformation des espaces a été imposée à tous. Directeurs généraux comme opérateurs se retrouvent désormais sur le même plateau, alors qu'auparavant, « il fallait passer trois portes avant d'arriver à la direction générale », d'après un responsable interrogé. En plus d'avoir retiré toutes les cloisons, le SPF Mobilité et Transports a mis en place un système de *flex desk* : plus personne n'a de bureau nominatif. Chaque collaborateur a la liberté de choisir son poste de travail quotidiennement.

Le nombre de bureaux disponibles s'élève toutefois à 85% de l'effectif total. La pratique conjointe du télétravail permet ainsi d'éviter un taux de présence supérieur au nombre de places proposées. Le travail à distance est autorisé à hauteur de trois jours par semaine et concernait 70% des collaborateurs en 2016, contre seulement 3% en 2013. Enfin, de moins en moins d'employés pointent depuis que cet usage est devenu facultatif. En août 2018, seuls 22% des collaborateurs enregistraient encore leurs heures d'arrivée et de départ.

Une certaine marge de manœuvre sur la réalisation des tâches (le *comment*)

La transformation pourrait également avoir accru l'autonomie des employés dans l'accomplissement de leurs tâches (le *comment*). Toujours selon l'étude citée plus haut, 89,12% des sondés aimaient prendre des initiatives en 2016. En outre, un responsable affirme concéder *de facto* davantage d'autonomie à ses subordonnés, en n'exigeant plus la validation par ses soins de chacune de leurs décisions.

Nous ne savons pas dans quelle mesure cette amélioration se fait sentir depuis la présidence de Laurent Ledoux ou depuis son départ. Car, d'un côté, Laurent Ledoux affirme que, durant ses trois années d'activité au ministère, les contraintes bureaucratiques pouvaient, en pratique, être facilement contournées pour encourager la subsidiarité. L'ancien président cite l'exemple de la signature des notes. En théorie, seul le chef est autorisé à apposer sa signature sur un document officiel. Or, dans les faits, l'exécutant signe très souvent le document qu'il a rédigé. Laurent Ledoux mentionne également la prise de parole fréquente du subordonné devant le ministre, pour autant que le responsable concerné soit présent. La présentation des travaux devant les personnalités officielles incombant en principe au chef. D'un autre côté, plusieurs collaborateurs interrogés ont suggéré que, sous la présidence de Laurent Ledoux, entre 2013 et 2016, seuls les avis qui allaient dans son sens étaient pris en compte.

4.3 Organisation de l'entreprise

Nous n'avons pas pu mettre en évidence une consultation ou un impact de l'ensemble des collaborateurs sur l'organisation de l'entreprise. La restructuration récente du service P&O a été initiée sous l'impulsion de Quentin Druart.

4.4 Raison d'être, valeurs, mission, gouvernance

Une raison d'être définie en commun

D'après Laurent Ledoux, les collaborateurs ont été invités à participer à la redéfinition collective de la vision du ministère, par le biais de groupes de travail organisés sur une base volontaire (voir §2.4). Cependant, aucune remise en cause périodique ou continue n'est prévue pour l'instant.

Implication du salarié dans la définition des objectifs individuels

Les objectifs individuels sont définis par le chef d'équipe et le collaborateur, dans le cadre de cercles de développement. Un cercle de développement comprend quatre entretiens, Étude ARO : SPF Mobilité et Transports – Chaire FIT², Mines Paris – PSL, Anne-Sophie Dubey et Dimitri Pleplé, 2019 (*copyleft*)

espacés sur douze mois : l'entretien de fonction (définition du rôle), l'entretien de planification (définition des objectifs), l'entretien de fonctionnement (bilan intermédiaire et éventuelle révision des objectifs) et l'entretien d'évaluation (bilan final et définition de nouveaux objectifs pour l'année à venir). Quentin Druart insiste sur la prise en compte de l'avis des opérateurs lors de ces échanges. A noter que cette pratique a été mise en place au début des années 2000, c'est-à-dire bien avant le début de la transformation.

Autonomie variable des équipes quant à la définition des objectifs collectifs

Les différents services sont organisés en sous-équipes d'une dizaine de personnes, en fonction des affinités, des projets en cours et des priorités du directeur général concerné. Selon Quentin Druart, l'autonomie des équipes en termes de définition des objectifs n'est pas encore généralisée.

Certains services semblent très en avance : par exemple, le service IT, composé de 95 personnes se réunit tous les lundis matins pour discuter de leurs projets en respectant la méthodologie Scrum ; et au sein du service P&O, les *direct reports* du DRH définissent les objectifs du département en commun.

Toutefois, Quentin Druart n'a pas pu nous garantir que ce mode de fonctionnement soit le plus fréquent, puisqu'aucun sondage n'a été organisé sur ces questions jusqu'à présent. Malheureusement, nous n'avons pas pu tirer de conclusions nous-mêmes, notre échantillon se limitant à une seule direction générale (voir la partie introductive intitulée « Limites actuelles de notre étude »).

Une chose est sûre pour le DRH, il serait contradictoire à la démarche de libération de vouloir imposer un quelconque cadre dans tous les cas : « L'enjeu de la transformation se joue clairement à ce niveau, remarque Quentin Druart. Encourager l'autonomie ne revient pas à contraindre les équipes à devenir autonomes du jour au lendemain ».

Ainsi, le service P&O préfère encourager une progression graduelle vers l'autonomie, en organisant des sessions de sensibilisation et de coaching individuel ouvertes à tous sur une base volontaire (voir §5.6) ainsi que diverses expérimentations en lien avec la prise de décision concertée. A l'heure actuelle, le service P&O et une dizaine d'autres équipes tentent d'appliquer les règles de la facilitation durant leurs réunions internes, à l'aide de la vingtaine de facilitateurs et d'animateurs d'intelligence collective déjà formés. Le but étant, sur le long terme, que toutes les réunions se déroulent sur un mode concertatif, selon le DRH. Dans un premier temps, Quentin Druart espère que l'intelligence collective ne se limitera pas à l'échelon de l'équipe individuelle et que chaque direction générale parviendra à définir ses objectifs en commun d'ici à la fin de l'année.

Désignation des directeurs ambigüe

Plusieurs témoignages confirment que le recrutement de fonctionnaires est régulé de près par le Selor (voir §5.3). Néanmoins, ces procédures réglementaires n'empêcheraient pas de tenir compte de certaines demandes de la direction en amont. Par exemple, un collaborateur

RH affirme que, lors de la réélection du comité de direction en 2013 (voir §2.2), Laurent Ledoux a briefé le jury de sélection sur le profil de Quentin Druart.

4.5 Confiance et contrôle

La confiance réside au cœur du management promu par le SPF Mobilité et Transports, notamment depuis la suppression de l'obligation de pointer et la généralisation du télétravail. Toutefois, le contrôle n'a pas complètement disparu. Ce constat se justifie avant tout par deux éléments, d'après les personnes interrogées.

D'une part, Quentin Druart insiste sur le besoin de limiter le risque d'abus. Il cite l'exemple d'agents sur le terrain, responsables de leur planning et qui avaient tendance à travailler majoritairement le week-end (le samedi étant payé à 150% et le dimanche à 300%). Quentin Druart évoque, en outre, un cas de fraude, où un collaborateur déclarait avoir roulé quarante heures de plus que la réalité.

D'autre part, deux managers ont fait part de leur frustration quant aux libertés prises par certains employés : « Dans mon service, composé principalement d'universitaires, nous menons un travail réflexif important et traitons des dossiers complexes, souligne l'un d'entre eux. Nous prenons régulièrement position pour la Belgique. Il m'est déjà arrivé de devoir recadrer une personne qui avait défendu sa propre opinion, et non celle de notre politique départementale. Voilà un exemple très concret des effets pervers d'un encadrement réduit par les middle managers. Tout le monde n'est pas fait pour assumer des responsabilités. »

Un contrôle social plus fort ...

D'après trois managers, la transformation aurait généré une troisième source de contrôle, moins volontaire et potentiellement plus nuisible que les deux premières. Alors qu'ils œuvrent auprès d'équipes différentes, tous observent un contrôle social plus fort depuis le lancement de la libération. Ce phénomène peut être une conséquence du réaménagement des bureaux en *open space* : « En se retrouvant sur le même plateau que les opérateurs, le middle management est [, comme tous,] d'autant plus exposé au regard des [autres], explique un responsable interrogé. Ses heures d'arrivée et de départ sont notamment connues de tous ».

... mais auto-imposé ?

Quentin Druart regrette de constater que « les salariés retiennent avant tout les éventuels aspects négatifs de la transformation plutôt que le positif, qui, lui, a tendance à être pris pour acquis. Au vu des infrastructures mises en place pour améliorer le cadre de travail des salariés,⁹ il est évident que le contrôle social dont parlent les collaborateurs interrogés n'est

⁹ Par exemple, une salle de sport est mise à la disposition de tous, l'organisation d'activités culturelles est encouragée, des séances de coaching ergonomique et de sensibilisation au yoga, au massage, à l'aïkido, ... sont régulièrement proposées et les bienfaits de mesures tournées vers le bien-être au travail (comme la micro-sieste) sont mis en avant.

pas cultivé par la hiérarchie. Je pense qu'il s'agit d'un poncif belge et qu'ils ont donc tendance à s'imposer ce sentiment eux-mêmes. On retient davantage ce qui ne nous convient pas personnellement que ce qui est à la disposition de tous ! ».

Le DRH défend sa position à l'aide de deux arguments. D'une part, Quentin Druart affirme n'avoir jamais reçu aucune plainte de responsables qui estimeraient que leurs subordonnés ne travaillent pas assez ; d'autre part, le sentiment dont font part les collaborateurs lui semble entrer en contradiction avec leur usage régulier de Netflix.¹⁰

4.6 Evolution personnelle, bilan micro à l'échelle de l'individu

Une étude interne menée en 2016 par un organe indépendant (le Service interne de prévention), auprès d'un échantillon couvrant les différents services du ministère, délivre trois résultats intéressants en matière d'évolution personnelle. Premièrement, 70,52% des collaborateurs interrogés en 2016 indiquaient être motivés par leur travail, un accroissement de 4% par rapport à 2012. Deuxièmement, 72,97% des sondés ont répondu positivement à la question : « Je dispose des informations nécessaires pour exécuter une tâche ou prendre une décision ». Une augmentation de 5% par rapport à 2012. Finalement, 72,75% disaient avoir accès à suffisamment de possibilités pour se former.

4.7 Epanouissement personnel

Un impact positif sur les relations entre chefs et subordonnés

La transformation aurait eu un impact positif sur les relations entre chefs et subordonnés. D'après l'étude citée plus haut, les collaborateurs se sentaient davantage écoutés par leur chef en 2016 qu'en 2012.¹¹ Les participants s'accordaient également pour dire que leur responsable les tient informés des objectifs du service (82,56% de réponses positives en 2016, une augmentation de 17,54% par rapport à 2012), les accompagne en cas de difficulté (80% de réponses positives en 2016, une augmentation de 7,82% par rapport à 2012) et se montre suffisamment disponible d'une manière générale (76,15% de réponses positives en 2016, une augmentation de 15,16% par rapport à 2012).

La transformation comme source de stress, contrôle social et tensions relationnelles

En revanche, le bien-être émanant des trois changements majeurs opérés au SPF Mobilité et Transports n'est pas reconnu unanimement. L'étude interne évoquée en §4.6 indiquerait qu'un tiers des collaborateurs se sentiraient souvent voire toujours stressés par leur activité.¹² Toujours selon cette étude, la transformation pourrait également avoir eu des effets négatifs sur la concentration et les relations entre collègues.¹³ Enfin, une part significative des

¹⁰ Le DRH ayant connaissance de la charge des bornes passantes du SPF.

¹¹ 82,34% des sondés ont répondu positivement à cette question, ce qui correspondrait à une augmentation de 7,83% en quatre ans.

¹² En outre, près d'un tiers des collaborateurs disaient ne pas disposer de suffisamment d'énergie au travail en 2016, une augmentation de 6,33% depuis 2012, et 39% affirmaient que leur occupation les épuisait.

¹³ D'une part, 36,61% des collaborateurs sondés indiquaient ne pas réussir à se concentrer au travail en 2016, un accroissement de 10,32% par rapport à 2012, et 49,51% se plaignaient de bruits incommodes, une Étude ARO : SPF Mobilité et Transports – Chaire FIT², Mines Paris – PSL, Anne-Sophie Dubey et Dimitri Pleplé, 2019 (copyleft)

participants (un tiers) ne considéraient pas que la possibilité de travailler chez soi améliore la qualité de leur travail.

Les témoignages récoltés dans le cadre de la présente étude confirment les conséquences en partie négatives de la transformation sur la qualité du travail. L'un des nos interlocuteurs estime que l'*open space* a généré un fort contrôle social parmi les opérateurs du service routier, puisque ces derniers passent beaucoup de temps au téléphone. La personne interviewée parle même de tensions accrues entre les exécutants, puisque Néerlandophones et Francophones se sont subitement retrouvés dans un même espace, alors que leurs modes de fonctionnement divergent fortement.¹⁴

Par ailleurs, un membre du syndicat perçoit le télétravail avant tout comme une source de pression supplémentaire pour trois raisons. Premièrement, « le travail aux pièces a remplacé le travail à l'heure », d'après lui. Autrement dit, les objectifs priment et le cadre réglementaire ne garantit donc plus le plafond des trente-huit heures par semaine défini auparavant. Deuxièmement, les collaborateurs en télétravail peuvent, en théorie, être contactés à tout moment et, d'après le syndicaliste interrogé, il serait difficile pour eux de ne pas se sentir obligés de répondre à chaque fois qu'ils reçoivent un appel.¹⁵ Finalement, la logique du télétravail aurait rendu l'organisation de réunions plus complexe¹⁶ et créé un climat de concurrence parmi les collaborateurs, puisque la présence d'un certain nombre d'employés est tout de même requise quotidiennement.

Enfin, nos interviews indiquent que l'accroissement des responsabilités ne serait pas vécu positivement par l'ensemble du personnel. Deux responsables soulignent qu'une part significative des collaborateurs, bien que minoritaire, expriment régulièrement des réticences à l'égard de cette nouvelle liberté. Cet avis est d'ailleurs partagé par un autre responsable.

augmentation de 4,15% depuis 2012 ; d'autre part, si 82,11% des sondés estimaient avoir de bonnes relations avec leurs collègues en 2016, ce chiffre aurait tout de même chuté de 9,51% par rapport à 2012.

¹⁴ Pour Quentin Druart, « ce témoignage prouve qu'il y a encore du travail à faire », puisque la réorganisation des espaces a justement pour objectif de décroïsonner les équipes et de favoriser la collaboration par-delà les divergences communautaires.

¹⁵ Toutefois, d'après Quentin Druart, aucun contrôle n'est effectué en pratique.

¹⁶ Quentin Druart s'appuie sur l'évolution de l'encadrement des grèves pour rejeter cette affirmation. Avant la transformation, les collaborateurs étaient obligés de justifier leur absence s'ils ne pouvaient pas se rendre à leur lieu de travail pour cause de grève, faute de quoi leur absence était automatiquement comptabilisée comme un congé payé. Aujourd'hui, aucune justification n'est demandée. Les collaborateurs peuvent très bien décider de télétravailler, d'utiliser l'un des bureaux satellites ou de poser un jour de congé. Le DRH ajoute que, durant la grève nationale du 13 février dernier, les réunions prévues ont pu être maintenues, grâce à Skype. Preuve, selon lui, que le télétravail ne rend pas l'organisation des réunions plus complexe.

Étude ARO : SPF Mobilité et Transports – Chaire FIT², Mines Paris – PSL, Anne-Sophie Dubey et Dimitri Pleplé, 2019 (*copyleft*)

5 Objets d'autonomie et processus d'exercice de celle-ci

5.1 Processus de production

Malheureusement, nous n'avons pas pu interviewer d'agents. Notre connaissance des processus de production est donc limitée.

D'après un responsable interrogé, la DG Transport routier et Sécurité routière est le seul service à imposer des contraintes d'horaire, du fait de son guichet ouvert au public. Les heures d'ouverture ont néanmoins été réduites, afin de généraliser le télétravail dans ce service aussi.

Un directeur général souligne qu'il encourage ses subordonnés à faire preuve d'autonomie dans la réalisation de leurs tâches, mais s'attend tout de même à ce qu'ils respectent le double cadre en vigueur, à savoir celui défini par le politique, d'une part, et celui dicté par la direction d'autre part.

Enfin, le SPF Mobilité et Transports, à l'instar des autres administrations publiques, est soumis à des procédures très rigoureuses en matière de conformité et sécurité.

5.2 Achats

A l'heure actuelle, nous ne disposons pas d'informations sur la procédure d'engagement de dépenses au SPF Mobilité et Transports.

5.3 Recrutement

Encadrement par le Selor pour les fonctionnaires

Un collaborateur RH décrit le processus de recrutement comme une succession de procédures très strictes mais qui, à ses yeux, présentent un avantage certain en matière d'équité : « N'importe qui peut participer tant qu'il a le diplôme et l'expérience requis. Il s'agit d'un vrai plus pour la diversité ». D'après cette même source, un membre du Selor est toujours présent lors des entretiens. Les éventuels examens à passer sont également organisés par cette instance externe. Le candidat retenu devra obligatoirement être lauréat du concours.

Malgré ces contraintes bureaucratiques importantes, Quentin Druart explique que le service P&O dispose d'une autonomie non négligeable en matière de recrutement des fonctionnaires : « Nous avons une influence en amont car nous rédigeons le descriptif du poste à pourvoir et en aval surtout, puisque nous avons le dernier mot quant au profil finalement retenu parmi la liste des lauréats du concours ».

Carte blanche par rapport aux contractuels

Toujours selon Quentin Druart, le SPF Mobilité et Transports emploie également une minorité de contractuels (environ 10%). Il estime que le service P&O dispose d'une « liberté totale »¹⁷ pour les embauches dans cette catégorie de salariés, le Selor n'intervenant pas du tout.

5.4 Evaluation

Le procédé officiel d'évaluation n'a pas été modifié lors de la transformation. Quentin Druart explique que les agents sont invités annuellement à s'auto-évaluer, puis à discuter de leur appréciation avec leur chef d'équipe. Les collaborateurs sont libres de signer ou non le compte-rendu final.

La fonction publique étant hautement réglementée, cette procédure ne peut pas être abolie. De nouvelles formules d'évaluation sont néanmoins en train d'émerger en parallèle, sur l'initiative du service P&O :

L'apparition de feedbacks personnalisés

Quentin Druart parle de « Feedback 360° », puisqu'il s'agit de récolter l'avis de plusieurs collaborateurs pour faire un tour d'horizon, à 360°. Le DRH encourage les expérimentations dans ce sens depuis 2017. Ainsi, sur une base volontaire, les collaborateurs peuvent proposer leur propre instrument d'auto-évaluation. Une collaboratrice RH évalue, par exemple, ses formations collectives à l'aide de deux retours : un retour en face-à-face avec chaque participant et un retour écrit (sous la forme d'un questionnaire rempli par les collaborateurs concernés).

5.5 Promotions, augmentations, salaires

Aucune marge de manœuvre sur la rémunération

Plusieurs interlocuteurs affirment que la rémunération dépend toujours très clairement des niveaux hiérarchiques présentés dans l'annexe 1, à l'instar des autres services publics fédéraux. Les employés n'ont donc pas leur mot à dire sur les salaires. La conservation du middle management dans les faits se justifierait en partie par cette réglementation, d'après l'un des responsables interviewés. Le maintien de cette fonction permettrait d'entretenir l'ambition des collaborateurs, en leur garantissant une possibilité de promotion réaliste.

Pouvoir discrétionnaire du comité de direction sur les promotions

Un collaborateur RH indique qu'il n'y a pas de barrières à l'entrée en matière de promotion. Autrement dit, n'importe qui peut se porter candidat. Si les procédures sont très normalisées en théorie, l'évaluation par la hiérarchie est un élément d'appréciation important, d'après lui : « Si vous n'êtes pas bien vu par le chef, vous n'aurez tout simplement pas la promotion ». Il est d'ailleurs très rare qu'un externe soit recruté pour cette fonction. Quentin Druart confirme que le comité de direction dispose d'une parfaite autonomie en matière de promotion au

¹⁷ Totale ou presque, la loi prévoyant tout de même que 3% des contractuels doivent être âgés de moins de 26 ans.

poste de chef d'équipe. « Les membres du comité de direction maîtrisent l'ensemble du processus de promotion, de la description du poste au choix final –avec, bien sûr, un apport d'information complémentaire par le directeur général concerné », partage le DRH.

5.6 Formation

Nous avons récolté des avis contrastés sur les structures d'accompagnement mises en place lors de la transformation. Laurent Ledoux et les personnes rencontrées au service P&O jugent les formations proposées au SPF Mobilité et Transports adaptées. L'ancien président estime que le succès de la transformation dépend avant tout de la prise de conscience du top management, tandis qu'un collaborateur RH insiste sur l'importance du coaching individuel ou en équipe pour « contenir les craintes des cadres intermédiaires et leur permettre d'acquérir un regard plus humain ».

Au contraire, la plupart des autres collaborateurs rencontrés jugent l'offre de formations inadéquate. Le problème n'est sans doute pas de nature quantitative, puisque, dans l'étude évoquée en §4.6, 72,75% des sondés disaient avoir accès à suffisamment de possibilités pour se former en 2016. En revanche, quatre problèmes de nature qualitative ont été évoqués : le timing inadapté, l'absence de motivation intrinsèque, la pauvreté du contenu et une participation limitée et concentrée sur quelques volontaires.

Accompagnement tardif du middle management

Un ancien cadre intermédiaire dit n'avoir pas du tout été accompagné au début de la transformation : « J'ai dû faire face à de nombreuses tensions au sein de mon équipe et me suis retrouvé complètement livré à moi-même pour les gérer. J'ai dû me former moi-même, en entreprenant des démarches personnelles. J'ai notamment lu plusieurs bouquins, demandé conseil à mon partenaire qui est manager et suivi une formation sur le leadership humain, connue sous le nom de Vitruvius, mais dans une structure externe au SPF Mobilité et Transports ».

« Be Leader »

Au début de la transformation, le module « Vitruvius » dont parle l'ancien middle manager était en effet toujours dispensé par le Centre de formation de l'administration belge. Aujourd'hui, il est également proposé en interne, sous le nom de « Be Leader » fin 2017. Quentin Druart explique que le contenu de cette formation se décide « à la carte ». Le facilitateur pourra définir un programme sur deux jours ou plusieurs mois, selon les envies des participants.

« Let's Talk »

D'après le DRH, le programme « Be Leader » permet également d'approfondir les discussions entamées lors des conférences « Let's Talk », un événement en deux parties, organisé tous les trois/quatre mois. Dans un premiers temps, un intervenant externe présente une thématique en lien avec le leadership (par exemple, l'intelligence artificielle dans l'administration

publique). La conférence débouche ensuite sur un workshop où les collaborateurs sont invités à discuter des manières de mettre en pratique le contenu présenté.

Motivation extrinsèque

Un responsable émet toutefois des réserves à l'égard du programme « Be Leader » : « Je suis relativement cynique par rapport à la formation sur le leadership humain car elle n'est généralement pas suivie pour les bonnes raisons. Beaucoup de collaborateurs s'inscrivent dans l'optique d'obtenir une promotion, c'est-à-dire uniquement pour ajouter une ligne à leur CV. Ils ont rarement à cœur de comprendre comment mieux responsabiliser leurs collègues ».

Le manager nuance ses propos en décrivant l'expérience d'un subordonné peu enthousiaste à l'origine, mais qui aurait finalement retiré un enseignement très positif de sa participation et aurait encouragé les collaborateurs qu'il souhaitait promouvoir à suivre la même formation. « Même si la majorité s'inscrit pour les mauvaises raisons, il n'est pas exclu qu'une partie ressorte convaincue par les méthodes exposées », conclut-il.

Contenu peu diversifié

Un responsable signale l'existence de workshops gratuits et facultatifs, destinés à familiariser le personnel avec les nouveaux outils mis en place au SPF Mobilité et Transports. Mais leur contenu s'avère peu diversifié, d'après le responsable interrogé. En effet, les workshops s'articulent autour de deux thématiques. Un premier volet se concentre sur des aspects purement opérationnels, tels que la gestion des documents à distance ou l'utilisation de Skype. Le second volet se focalise sur la définition de la vision, des missions et des valeurs (comme la confidentialité, la confiance et la flexibilité) du ministère.¹⁸

Participation trop homogène

Cette seconde catégorie d'ateliers, plus axée sur le fond, rassemble des membres de différents départements mais en petits groupes. Les participants intéressés sont souvent les mêmes et l'offre de formation ne touche donc qu'une proportion modeste des collaborateurs.

5.7 Prospection, vente, prise de contrat, suivi du client

Les personnes interrogées n'ont pas connaissance d'indicateurs sur la satisfaction des usagers. De toute manière, seul le service routier interagit directement avec les citoyens ordinaires, par le biais de son guichet. D'après un responsable interrogé, la généralisation du télétravail a notamment entraîné la réduction des heures d'ouverture. Mais les usagers se seraient tout à fait adaptés, toujours selon ce manager, qui n'a pas eu vent de réclamations à ce sujet.

¹⁸ Quentin Druart regrette de constater qu'une partie des collaborateurs ne tire pas profit des aménagements faits pour communiquer sur l'offre de formations (notamment, les formations disponibles sont toutes répertoriées sur un nouveau site Intranet, des e-mails sont fréquemment envoyés aux collaborateurs et des sessions d'information sont régulièrement organisées). Selon lui, l'offre proposée est bien plus variée que ce que le témoignage ci-contre laisse entendre.

5.8 Décision d'implantation de nouveaux sites et bureaux

Cette question n'a pas été abordée lors de nos entretiens. Le ministère vient de déménager dans de nouveaux locaux à Bruxelles. Il y a néanmoins des guichets et points de contact sur le territoire.

5.9 Reconfiguration du périmètre de l'entreprise

Cette question ne semble pas se poser dans le cas du SPF Mobilité et Transports.

5.10 Autres

Rien à signaler.

6 Annexes

Annexe 1 : Processus de recrutement du Selor

Les différents niveaux de la fonction publique en Belgique

Le système de recrutement des administrations publiques belges met très fortement l'accent sur le diplôme. Les postes se répartissent sur quatre niveaux (Selor, 2018b):

- niveau A : universitaire ou enseignement supérieur de type long (licence, master)
- niveau B : enseignement supérieur de type court (bachelier)
- niveau C : enseignement secondaire supérieur
- niveau D : enseignement secondaire inférieur ou absence de diplôme

Le niveau A est lui-même subdivisé en cinq classes et les niveaux B, C et D en grades. A chaque classe correspond un salaire bien défini.

L'épreuve de la « carte d'accès »

L'exigence des diplômes peut être contournée par le candidat ayant réussi « l'épreuve de la carte d'accès » (Selor, 2018a). Valable cinq ans, la carte d'accès permet de postuler pour une fonction précise à un certain niveau. Cette attestation est délivrée en cas de validation de deux tests informatisés. Le premier porte sur les capacités de raisonnement et le deuxième sur des compétences comportementales ou techniques, en lien avec la fonction mise au concours. Pour un emploi exigeant un diplôme spécifique, le candidat devra également justifier l'expérience utile demandée dans le domaine en question.

7 Sources

Carte d'accès. (2018a). *Selor, Bureau de sélection de l'administration fédérale*. Repéré à www.selor.be/fr/egalite-des-chances/carte-daccès/

Contrat d'administration 2016-2018. (2016). *SPF Mobilité et Transports*. Repéré à https://mobilit.belgium.be/sites/default/files/2016-05-27_spf-mobilite-et-transports_contrat_d_administration_signe_2016-2018_fr.pdf

Fox, F., & Pichault, F. (2017). Au-delà des success stories, quels processus de libération? Etude de cas au sein du secteur public belge. *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels*, vol. xxiii(56), 87-106.

Le ministère belge de la sécurité sociale se libère. (2014). *L'Organisation libérée*. Repéré à www.organisationliberee.fr/le-ministere-belge-de-la-securite-sociale-se-libere/

Leymarie, J. (2017). Laurent Ledoux : “Dans les entreprises libérées, chacun doit se sentir respecté”. *Franceinfo*. Repéré à www.francetvinfo.fr/replay-radio/l-interview-eco/laurent-ledoux-dans-les-entreprises-liberees-chacun-doit-se-sentir-respecte_2424283.html

Travailler dans l'administration fédérale. (2018b). *Selor, bureau de sélection de l'administration fédérale*. Repéré à www.selor.be/fr/travailler-dans-ladministration-fédérale/