

6

La réforme McKinsey :
une mutation profonde ?

La réforme proposée en 1967 par le cabinet McKinsey⁶⁵

Ce projet de réorganisation s'appuie sur deux principes majeurs :

- la centralisation de la planification et le contrôle interne,
- la décentralisation des activités opérationnelles.

CENTRALISATION DE LA PLANIFICATION ET CONTRÔLE INTERNE

Ces fonctions sont confiées à trois directions : Etudes générales et plan (DP), Finances et Administration (DF), Personnel (DH).

La première de ces unités, la Direction du Plan, dont Jacques BLOCK sera nommé directeur, est à la fois "maître d'ouvrage" et "maître d'œuvre" de cette approche nouvelle avec pour objectifs, en se basant sur l'analyse prévisionnelle du trafic (passagers, mouvements d'avions, fret) :

- d'ébaucher puis d'actualiser en continu un échéancier ou calendrier de développement des ouvrages (aéroports principalement et leurs annexes).
- d'établir des comptes prévisionnels d'exploitation pour estimer la rentabilité globale du système aéroportuaire et en tirer une évaluation des besoins de financement.

En ce qui concerne la Direction Financière et Administrative, sa mission consiste à rassembler les moyens de financement nécessaires à l'Etablissement, développer les recettes et contrôler l'application des procédures budgétaires, réaliser les opérations immobilières et domaniales et instruire les questions juridiques et contentieuses. Reprenant pour partie les attributions du Secrétariat Général, elle est placée sous l'autorité de Jean BARILLOT.

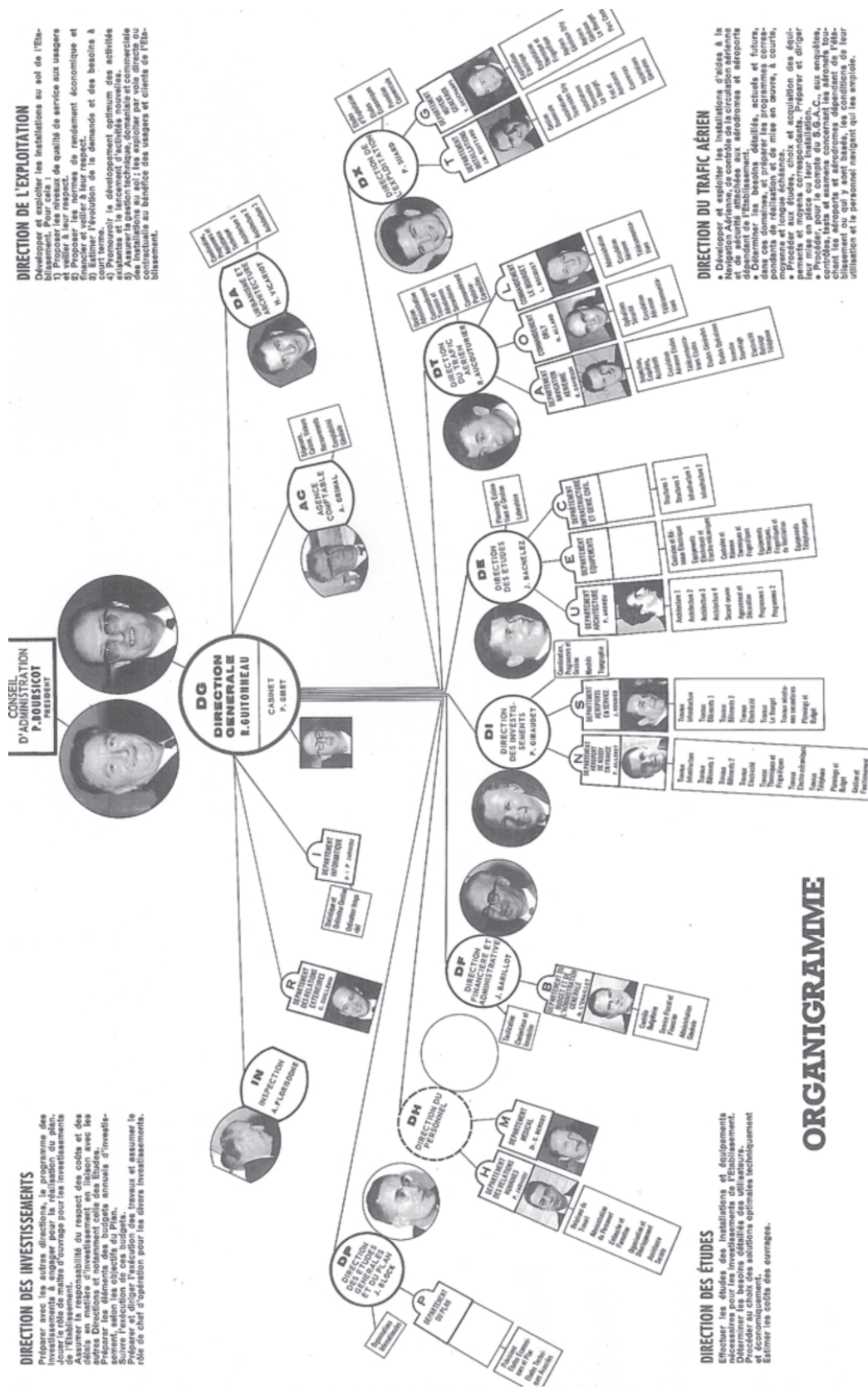
Quant à la Direction du Personnel, qui ne verra effectivement le jour en tant que telle que quelques années plus tard (1971), elle devra définir les besoins en compétences et effectifs, ainsi que les politiques de recrutement, de formation et de mobilité et, enfin, proposer et appliquer la politique sociale d'Aéroport de Paris.

Cependant, début 1967, des mutations importantes vont intervenir à la tête de l'Etablissement :

Pierre-Donation COT nommé Directeur Général d'Air France le 21 février 1967, est remplacé par Raymond GUITONNEAU tandis que Jacques VASSEUR quitte à son tour ADP pour être remplacé par Jacques BACHELEZ à la Direction des Etudes.

65. Source : rapport du Directeur Général, M. Raymond GUITONNEAU successeur de Pierre Donatien COT, au conseil d'Administration de septembre 1967.

C'est donc un nouvel organigramme qui en résulte :



DÉCENTRALISATION DES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES :

Ces activités sont partagées entre quatre directions : Investissements (DI), Etudes (DE), Exploitation (DX) et Trafic aérien (DT).

Hormis cette dernière fonction, ce sont, en fait, les activités réparties précédemment dans les six départements de la Direction de l'Équipement et des Installations :

- la mission de la **Direction des Investissements** consiste à réaliser les opérations de construction dans les délais fixés, à coût et qualité définis, celle de "Chef d'opération" étant créée dans ce cadre, pour identifier les besoins des utilisateurs, et préparer les plannings financiers. Elle est confiée à Pierre GIRAUDET.
- la **Direction des Etudes**, sous les ordres de Jacques BACHELEZ, regroupe les services d'architecture, d'ingénierie, d'infrastructure et de génie civil, son rôle étant d'utiliser les ressources en personnel technique pour établir les projets des ouvrages et équipements.
- la **Direction de l'exploitation** assure les fonctions de développement et de gestion des installations, les relations avec les usagers, définit les niveaux de service et met en œuvre les moyens correspondants ; elle est responsable de la rentabilité des installations. Pierre SUARD en sera le premier directeur.

- la **Direction du Trafic aérien** garde, quant à elle, ses attributions qui sont d'assurer le contrôle de la circulation des aéronefs dans la zone terminale de la région parisienne pour en garantir la sécurité et la fluidité ; elle est placée sous les ordres de René AUCOUTURIER.

A cette organisation s'ajoutent encore trois unités rattachées à la Direction Générale :

- l'Agence Comptable (AC) sous l'autorité d'Alfred GRIMAL,

et, assistant le nouveau Directeur général, Raymond GUITONNEAU⁶⁶,

- une fonction "Inspection" dont Alexandre FLORISOONE aura la charge,
- une autre de "Conseil en Architecture et Urbanisme", confiée à Henri VICARIOT.

Cette proposition examinée lors du Conseil d'Administration du 28 septembre 1967 devait reconfigurer le fonctionnement de l'Etablissement et les responsabilités des divers acteurs.

A tout le moins, elle supposait une mutation profonde des méthodes de prise de décision et de fonctionnement de l'établissement, les différents niveaux du corps social devant en ressentir les effets de façon inégale.

Perceptions contrastées

Pour comprendre les postures des différents groupes d'acteurs, notamment les chefs de service, il faut resituer le contexte du moment.

Certains ne se sont pas sentis directement concernés par les propositions de McKinsey :

- soit parce qu'ADP, à ce moment-là, recrutait assez massivement des ingénieurs de haut niveau, appelés à prendre en charge les départements porteurs du projet de l'aéroport Paris-Nord ou des fonctions dans les nouvelles directions créées.

Entrant au moment de la mise en place des nouvelles structures et sans référence à l'organisation antérieure, ils trouvaient naturellement que les repères étaient clairs et permettaient un fonctionnement efficace,

- soit parce que, parmi les cadres (chefs de service ou de section) intégrés depuis plusieurs années aux projets de conception ou à la réalisation de grands ouvrages, dans des structures ou des équipes relativement autonomes, beaucoup estimaient ne pas être confrontés directement aux effets d'un processus de centralisation des pouvoirs.

66. Si peu de témoins nous ont parlé de Raymond GUITONNEAU, voici le portrait qu'en fait Pierre BOUBET, Chef de Service mais aussi syndicaliste : "il était très rigoureux mais autant pour lui-même que pour les autres se refusant à reporter une réunion à laquelle il avait convoqué les OS alors que son épouse était décédée dans la nuit."

En revanche, d'autres⁶⁷ se sont montrés perplexes, craignant que la logique de l'organisation nouvelle ne détruise un système de relations de proximité efficace et apprécié.

Ces liens, maintenus malgré les réorganisations successives des années cinquante jusqu'en 1967, avaient fini par être intériorisés au point de gommer le formalisme des rapports hiérarchiques, or beaucoup de chefs de service pensaient que la logique de l'organisation proposée par le cabinet McKinsey allait remettre en cause ce mode de fonctionnement.

“LA VOIX DES CHEFS DE SERVICE”

C'est par l'intermédiaire d'une "Note sur le rapport McKinsey" datée du mois d'août 1967, que leur voix s'est exprimée.

Ce qui aurait été probablement abordé par des discussions informelles dans les usages antérieurs, fait recours, dans les circonstances du moment, au formalisme d'une note écrite.

Ce procédé inusité jusqu'alors, marque probablement la volonté des rédacteurs de se faire reconnaître comme partie prenante dans la mise en œuvre de la réforme. Ils en critiquent ce qui leur semble être l'insuffisante définition des missions et responsabilités des services dits "d'état-major" et des moyens octroyés aux nouvelles directions opérationnelles.

Par ailleurs et pour l'essentiel, la réforme, pensaient-ils, conduirait à une "distanciation" entre les différents niveaux du "corps des fondateurs", liée au foisonnement des niveaux hiérarchiques dans l'organisation projetée, et surtout au poids des processus de centralisation et de contrôle interne.

Cet argument veut tenir compte de la double nécessité de donner à la structure projetée la flexibilité nécessaire à l'inévitable augmentation des activités, et de se préserver des perspectives de promotion jugées légitimes.

Le sentiment d'un nombre important de cadres, à ce moment-là, est donc qu'un rapport nouveau se fonde entre, d'une part les dirigeants et la technocratie des services d'état-major et, d'autre part, une partie des cadres responsables des unités opérationnelles.

MAIS UNE RELATIVE NEUTRALITÉ DES AUTRES ACTEURS

Sans doute, les personnels exerçant des métiers techniques se sont-ils sentis moins directement concernés par les enjeux de la réforme.

A contrario, le changement de structure est plus nettement perçu dans les secteurs de l'exploitation où ses effets ont été immédiats, du fait de leur rattachement à une direction nouvellement créée et d'une évolution sensible de l'organisation du travail, perçue comme plus complexe que l'organisation initiale. Dans ces secteurs, les personnels ont l'impression que leurs chefs de service perdent "le contact" avec les centres de décision et donc, leur pouvoir de médiation entre direction et organisations syndicales.

De leur côté ces dernières n'ont pas, semble-t-il, été au-delà d'une analyse plutôt factuelle du projet de réforme. Peu de tracts ont été diffusés en 1967 à ce propos, les questions prioritaires restant l'évolution des qualifications, les rémunérations et les conditions de travail.

Mai 1968

Les événements qui allaient suivre, difficiles à anticiper, ont-ils balayé les priorités du moment ?

Ce n'est pas le propos des rédacteurs de cet essai que de refaire une énième chronologie des événements de mai-juin 1968 et encore moins d'analyser ce qui a été rapporté, au travers d'une abondante littérature.

Ces événements traversent toutes les couches d'une société mise en mouvement sous les coups de boutoir d'une jeunesse étudiante mobilisée et active : jeunesse en mal de "respiration" et de projets, dans une société "dite bloquée", jeunesse opportuniste devant un pouvoir désemparé, mais portée par des courants et des idéologies qui cependant n'ont su

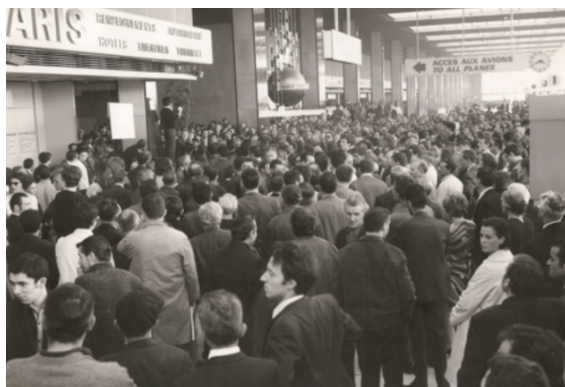
67. Notamment les cadres les plus anciens.

ni convaincre, ni emporter le ralliement du mouvement ouvrier et de ses représentants.

Le chaos des événements universitaires et des violences entre étudiants et forces de l'ordre contraste avec l'organisation du mouvement ouvrier : on occupe les usines dans le cadre d'un mouvement de grève général et coordonné, dont le but est de faire pression pour ouvrir et conclure des négociations globales avec gouvernement, patronat et syndicats, pour que soient prises en compte l'ensemble des revendications, tout en préservant l'intégrité des moyens de production.

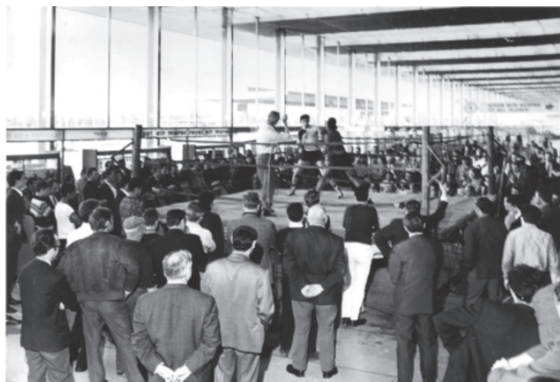
Le témoignage de Jacques REMPLON, secrétaire de la CGT en 1968, illustre cette affirmation :

“Que dire de cette importante et originale expérience humaine où, pendant 16 jours et 16 nuits, des centaines de salariés d'ADP - militants ou non - avaient donné le meilleur d'eux-mêmes par leur participation aux réunions de travail, de négociations, pour l'organisation de la sécurité des bâtiments et des installations techniques (et leur maintien en état de fonctionnement)... pour l'organisation des loisirs et activités de détente sur les lieux d'occupation ainsi que pour la diffusion de tracts et autres tâches (distribution contrôlée de l'essence et des repas)...”



Affluence aux assemblées générales dans le hall de l'aérogare.

Cet engagement de veiller à l'outil de travail a été tenu, les organisations syndicales maintenant la mobilisation des personnels non seulement au travers de réunions quotidiennes d'information, mais aussi par la présence de leurs représentants qui exerceront une surveillance et éviteront les possibles tensions qui auraient pu naître de l'inaction, en mettant sur pied, là un match de boxe dans une aérogare, là un match de foot sur les aires...



Mai 1968. - Quand l'aérogare Sud n'attirait pas que des passagers !

Comme beaucoup de grandes entreprises privées ou du secteur public, les plus touchées par ces grèves, ADP va interrompre ses activités, mais le comportement responsable des organisations syndicales permettra une reprise rapide du travail au terme de grèves qui paralysent le pays pendant toute la seconde quinzaine du mois de mai, jusqu'aux accords de Grenelle (26 et 27 mai).



Et les aires, autre chose que des avions !

Pour les personnels d'ADP, ce vaste mouvement se concrétisera, outre les mesures générales (augmentation de salaires prévues dans ces accords, par la mise en place, en 1969, d'un Comité d'Entreprise - instance de contrôle économique et du fonctionnement de l'Etablissement public - qui se substituera à l'ex-Comité Consultatif et à l'ADOSAP mis en place en 1955. Doté de moyens techniques et financiers, il est un opérateur autonome dans les domaines de la culture, du sport et des œuvres sociales.

Les instances représentatives du personnel gagneront elles-aussi une légitimité accrue et se verront ouvrir un espace de concertation plus large avec la création de sections syndicales d'entreprise qui auront vocation à négocier et qui seront dotées de moyens spécifiques prévus par la loi.

D'un point de vue général, c'est surtout dans le champ des relations professionnelles que des changements interviendront, mettant à l'épreuve, en cela, les modes de commandement traditionnels.

Le bilan économique et financier de ces événements sera lourd pour ADP, le compte d'exploitation de l'établissement enregistrant sur l'ensemble de l'année une perte de l'ordre de 37 millions de francs⁶⁸ et diminuant d'autant l'autofinancement.

McKinsey, UNE RÉFORME ESCAMOTÉE ?

La réforme de l'organisation proposée par le cabinet Mc Kinsey ne se serait-elle traduite, en 1968, que par la seule mise en place discrète d'un nouvel organigramme ? Il est pratiquement impossible de répondre à cette question. Les témoins de tous niveaux hiérarchiques, interrogés pour avoir vécu cette période au sein de l'Aéroport de Paris, disent ne pas être en mesure de faire la part des choses et à vrai dire n'ont pas cherché à le faire.

Au milieu de toutes ces turbulences, dans les priorités du moment, la réforme des structures de l'Etablissement public proposée par le cabinet McKinsey et dont les conséquences semblaient encore peu lisibles, n'était pas prioritaire pour tous.

Pourtant, au-delà de l'organigramme, ce sont les modes de fonctionnement qui vont soulever le plus de problèmes, les solutions ne pouvant provenir que de la clarification des missions respectives des directions, de leurs unités et surtout de leurs interfaces.

Il fallait aussi lancer un programme d'investissement d'une ampleur jamais constatée jusque-là et recruter simultanément des effectifs nombreux en vue des grands travaux et des fonctions de planification et de gestion.

La mise en œuvre de la nouvelle organisation va se poursuivre, avec la collaboration du cabinet Mc Kinsey, amplifiant les efforts de productivité et de réduction des coûts sans pour autant clarifier les responsabilités des niveaux hiérarchiques concernés. Ce sera source d'un malaise diffus qui sera analysé plus loin.

Le débat "mission de service public – mission d'entreprise"

La dimension commerciale et la réalité du marché n'ayant été abordées que de façon allusive, auraient-elles été, pour autant, absentes de la préoccupation professionnelle des responsables et des collaborateurs de l'Etablissement ?

Pour répondre à cette question, la direction va souhaiter clarifier la vocation d'ADP⁶⁹, clarification nécessaire à la maîtrise des enjeux de l'avenir.

DANS QUEL CONTEXTE CETTE RÉFLEXION STRATÉGIQUE VA-T-ELLE ÊTRE MENÉE ?

Au début de la décennie qui s'ouvre, les grands projets sont quasi réalisés pour ce qui concerne Orly, et en très grande partie conçus et réalisés pour ce qui est de la première tranche de l'aéroport de Paris-Nord à Roissy-en-France.

La croissance soutenue du trafic aérien met raisonnablement en perspective l'avenir du développement aéroportuaire, tout en posant la question des nuisances sonores pour l'environnement et celle des accès aux plates-formes.

Les moyens financiers à mobiliser pour les investissements nécessaires à ce développement sont considérables : la modernisation des équipements s'impose du fait de l'évolution remarquable de la capacité des flottes, celles-ci comportant de plus en plus de gros porteurs : Boeing 747, Airbus A300, Douglas DC10, Lockheed TriStar, etc.

Comme le montant de ces investissements dépasse en 1970 le chiffre d'affaires de l'Etablissement, la nécessité s'impose de diversifier le champ des activités d'Aéroport de Paris pour augmenter les produits d'exploitation (notamment, les recettes dites extra

68. Chiffre cumulé des effets de l'interruption du trafic, de l'augmentation des frais de personnels et, par ailleurs des conséquences de la mauvaise situation économique mondiale [Source : Rapport du Conseil d'Administration d'ADP pour l'exercice 1968]

69. La qualification juridique d'ADP suscitait des débats qui ne seront tranchés que plus tard.

aéronautiques) et améliorer ainsi la capacité d'auto-financement.

Ce sera le thème du séminaire de 1970 dont les participants vont préciser les principes de compatibilité et de complémentarité entre mission de service public⁷⁰ et mission d'entreprise.

De cette réflexion découlent les objectifs qui, peu ou prou, structureront les grandes étapes de l'évolution future :

- accueillir le trafic et en assurer l'écoulement régulier en toute sécurité jusqu'aux limites de la capacité disponible des installations aéroportuaires,
- assurer la rentabilité globale pour optimiser la capacité d'autofinancement et limiter ainsi le recours à l'emprunt et le poids de la dette,
- pour ce faire, développer la compétitivité non seulement face à la concurrence des autres aéroports européens, mais aussi celle de plus en plus vigoureuse des transports terrestres,

- rechercher et maintenir un climat social favorable, condition du succès de toute entreprise,

- conduire une politique de la qualité compatible avec les objectifs de rentabilité et de compétitivité,

- continuer à faire de l'ADP un acteur innovant dans le domaine aéroportuaire,

- assurer l'insertion dans un environnement de plus en plus sensible.

Mais, alors que l'originalité de cette démarche est de proposer des orientations globales pour penser l'avenir, et de les décliner en objectifs explicites, les conclusions de ce séminaire vont apparaître comme insuffisamment concertées en interne.

Les interrogations et les inquiétudes des cadres et de la maîtrise, sur les conséquences de la réforme McKinsey n'ayant pas trouvé de réponse à cette occasion, le malaise subsistera ultérieurement, montrant que c'est la façon dont les faits sont vécus qui nécessite d'être mieux prise en compte.

Le malaise des cadres

Le comprendre, c'est ce à quoi va s'attacher Gilbert DREYFUS, le nouveau directeur général d'Aéroport de Paris à son arrivée en 1971.

Homme de dialogue, n'écartant jamais a priori les hypothèses d'explication d'un problème, il cherche à les vérifier, qu'elles soient d'ordre objectif ou subjectif. Constatant que la difficulté la plus repérable réside dans la résistance instinctive des cadres les plus anciens et soupçonnant que les chefs de service ne sont pas les seuls concernés, il confiera, en 1972, au département Hommes et structures de la CEGOS, la mission d'identifier les facteurs qui expliquent les blocages et freinent la mise en œuvre de la réforme.

Cette investigation menée selon une méthode quantitative n'ayant pas débouché sur des conclusions opératoires, tant les facteurs analysés sont apparus

comme interdépendants, le Directeur Général demandera en 1976 à la COFREMCA de reconsidérer le problème, mais en privilégiant, cette fois, une approche qualitative tournée plus particulièrement vers les cadres A.

LES CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE DE LA COFREMCA REMISES EN 1977

Avertissement : à ce stade du travail de mémoire, et en faisant référence à cette étude, nous sommes dans l'obligation de prendre de l'avance sur la chronologie des faits, entorse momentanée mais, qui nous amène également à nous retourner pour porter un regard en rétro-vision sur la période 1972-1977.

70. ADP n'a pas pour seule mission de service public d'accueillir le trafic. Il doit aussi assurer la promotion de Paris en tant que première porte d'entrée continentale européenne, pour y développer le transport aérien.

Des “invariants” comme repères collectifs

Bien que réalisée après qu'aient été enregistrées les turbulences d'une période marquée par la crise pétrolière de 1973 et par la montée progressive de l'activisme terroriste, cette étude n'évoque pas ces événements comme facteurs déstabilisant l'environnement du transport aérien.

Dans un registre de préoccupations beaucoup plus locales, l'étude de la COFREMCA met en évidence que le poids de la compagnie nationale Air France et son influence auprès des pouvoirs publics sont perçus par les cadres comme facteurs perturbateurs et préjudiciables aux intérêts d'Aéroport de Paris.

Mais, paradoxalement, le fait qu'Air France soit le premier opérateur du transport aérien à Paris est ressenti comme un atout essentiel pour la stabilité de l'environnement de l'Etablissement ! Son quasi-monopole en tant que compagnie nationale, déterminerait finalement un équilibre propice à la réduction des incertitudes face au monopole exclusif d'Aéroport de Paris.

Aujourd'hui, Robert ESPEYROU, Inspecteur général de la Direction générale de l'Aviation civile, et notamment en charge de l'affectation des compagnies aériennes sur les plateformes parisiennes témoigne, sous un autre angle, des difficultés que rencontraient les dirigeants de la DGAC à ce propos :

“Mon vécu de cette situation de mariage forcé [NDA : entre AF et ADP] se résume en deux approches. La première découle d'une réflexion que m'a faite un jour mon DG de l'époque : «lutter contre une techno-structure comme AF ou ADP n'est pas facile ; contre les deux à la fois, c'est impossible.»

La seconde est d'ordre psychologique. Chacune de ces deux entreprises rencontre des difficultés. La tentation est forte d'en accuser l'autre au lieu de les résoudre.”

D'autres facteurs du malaise des cadres

Sont aussi évoqués également dans cette enquête : le poids de la hiérarchie dans une organisation qualifiée de rigide et l'insuffisante définition des pouvoirs et responsabilités.

Toujours selon l'enquête, les rapports des cadres A avec les chefs de service semblent se résumer à une captation par ces derniers du système de décision pour tout ce qui concerne le fonctionnement opérationnel local.

Elle fait cependant apparaître une certaine ambiguïté : ces cadres critiquent ce qui est mentionné comme une rigueur plutôt excessive de leurs “patrons” quant à l'application des procédures de contrôle interne, mais reconnaissent que ces mêmes “patrons” sont le seul niveau accessible de la hiérarchie permettant de percevoir, a minima, les orientations prises par les dirigeants.

Ces derniers, directeurs et chefs de département, sont perçus par les cadres A comme peu concernés par les enjeux locaux, exerçant pouvoir et responsabilités dans une sphère où sont prises des décisions stratégiques qui résulteraient de processus mystérieux, ou du moins ressentis comme tels, et dans lesquels d'autres acteurs (tutelles, syndicats...) joueraient un rôle.

LES CADRES A EN RETRAIT

Cantonnés, selon eux, à celui d'exécutants, les cadres A vivraient cette situation comme délégitimant leur statut, particulièrement auprès de leurs “subordonnés”. Ils se sentent en charge du commandement, mais privés des moyens de l'exercer ce qui les confrontent à plusieurs difficultés :

- d'abord, la défiance des personnels, ces derniers ayant tendance, dans beaucoup de cas, à considérer qu'ils n'ont ni la compétence, ni la légitimité pour intervenir dans la sphère opérationnelle,
- ensuite, l'absence de moyens de sanctionner : positivement ou négativement, au plan strictement disciplinaire, même s'ils sont formellement investis du pouvoir de proposition, c'est au chef de service, voire à un niveau plus élevé de la hiérarchie, que revient la décision ; or, ils estiment que plus on monte dans la hiérarchie, plus les motifs de sanction s'érodent - parfois sous l'effet d'intervention des organisations syndicales - et ils font valoir au passage qu'ils se sentent peu soutenus par leurs supérieurs.

A ce stade, de l'analyse de la COFREMCA (et c'est un constat important), les cadres sont soumis à deux injonctions qui portent chacune leur contradiction :

- celle de garantir la stabilité des processus de production, ce terme étant pris au sens large, d'en faire progresser l'efficacité sans avoir la prérogative de décider de l'organisation du travail,

- celle de mobiliser les équipes et les personnes sans disposer des moyens de gestion des ressources humaines pour le faire.

Cette double contradiction contribuerait à affaiblir leur position dans une organisation qui ne les reconnaît, ni aux niveaux inférieurs, ni aux niveaux supérieurs.

Ceci ne constitue pas une originalité d'ADP : dans beaucoup d'organisations comparables en taille et en structure, y compris au sein d'entreprises privées, il est courant d'observer des situations similaires.

Sans généraliser la portée de ces observations, les analystes de la COFREMCA concluent leurs travaux en faisant valoir le malaise ressenti comme résultant d'une rupture avec l'ambiance, le climat de solidarité collective et surtout les relations de proximité des années précédentes.

Néanmoins, soulignent ces mêmes analystes, les plus réalistes des cadres A savent reconnaître que la croissance soutenue, et ce qu'elle apporte de positif, emporte néanmoins une évolution inéluctable de l'organisation et des conditions plus complexes de son fonctionnement. Ils le comprennent mais, pour certains, le subissent plus qu'ils ne l'accompagnent. Ils ont ainsi tendance à se mettre en retrait tout en reconnaissant la solidité de l'institution ADP.

