

# RÉFORME DE LA SPHÈRE PUBLIQUE

ÉCHEC OU CHANGEMENT CONCERTÉ ?

POUR UNE STRATÉGIE D'ACCOMPAGNEMENT DU CHANGEMENT



# SOMMAIRE

INTRODUCTION : UNE AUTRE MANIÈRE DE METTRE EN ŒUVRE LES RÉFORMES PUBLIQUES .....	4
1 DONNER DU SENS À LA PERFORMANCE PUBLIQUE .....	6
2 INSTALLER LES MANAGERS DE PROXIMITÉ COMME ANIMATEURS DU CHANGEMENT .....	8
3 DONNER DES MARGES DE MANŒUVRE AUX AGENTS .....	11
4 RENDRE LES PARTENAIRES SOCIAUX ACTEURS DE LA RÉFORME .....	14
5 INTÉGRER LES USAGERS DANS LE PROCESSUS DE CHANGEMENT .....	17
CONCLUSION : LE CHANGEMENT CONCERTÉ, CLÉ DE LA RÉUSSITE .....	20

# « UNE AUTRE MANIÈRE DE METTRE EN ŒUVRE LES RÉFORMES PUBLIQUES »

**a** L'exemple suivant illustre de manière criante le risque d'écart considérable entre annonces politiques et mise en œuvre effective du changement. « *Nous sortons tout juste d'un audit de modernisation, mené par deux inspecteurs généraux et par un contrôleur financier du ministère* », expliquait récemment l'un des responsables d'un établissement public administratif sous tutelle d'un « grand » ministère. « *Les conclusions de leur rapport préconisaient soit la fermeture de l'établissement (près de 300 agents), soit le recentrage des missions de l'établissement sur certaines priorités, conduisant à renvoyer 200 cadres dans leur administration d'origine.* » Ce responsable ajoute : « *Nous avons convaincu notre tutelle que les conclusions de l'audit n'étaient pas pertinentes. En effet, la méthodologie employée n'était pas fiable. Nous avons retravaillé en interne sur nos missions, et sommes arrivés à la conclusion que pour les mener à bien, nous avons besoins de l'ensemble de nos effectifs. Donc personne ne part... en accord avec notre tutelle.* » ... Cet audit se traduit donc par un résultat concret quasi-inexistant, et notamment par une absence totale de réduction de la dépense publique.

## Une volonté politique au plus haut niveau de l'Etat

Le Président de la République, dans son discours fondateur prononcé à l'IRA de Nantes le 19 novembre 2007, engageait un ambitieux mouvement de réforme du service public, dénommé « Pacte Service Public 2012 ». Le Président rappelait notamment que « *faute d'un plan d'ensemble, d'une stratégie globale du changement, faute d'avoir forgé une vision claire des finalités de l'action publique, tout s'est fait dans le désordre, les contradictions se sont accumulées, exacerbées par le rationnement budgétaire qui était le substitut au manque de courage pour réformer. [...] La modernisation a été vécue comme une menace, la réforme comme un sacrifice, comme l'expiation de fautes qu'aucun [fonctionnaire] n'avait pourtant le sentiment d'avoir commises.* »

Un mois plus tard, 96 premières mesures de modernisation étaient présentées dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques. Parmi elles, la forte diminution du nombre de directions centrales ; mais aussi l'affirmation de l'autorité hiérarchique du Préfet de Région sur les Préfets de Département, laissant prévoir l'accélération de la réorganisation territoriale de l'Etat... Et dès les premiers jours de 2008 était annoncée l'évaluation prochaine de la performance des ministres ! En somme, un ensemble de bouleversements non seulement techniques et organisationnels, mais également culturels est engagé dans la sphère publique, à commencer par le sommet de l'Etat.

## Un risque fort de reproduire des méthodes insuffisantes pour réussir le changement

Que pouvons-nous attendre de ces initiatives du Gouvernement, que viendra alimenter, d'ici le printemps 2008, un Livre blanc destiné à éclairer la décision publique ?

Rappelons que de multiples démarches ont été engagées par les précédentes équipes, de droite comme de gauche : Stratégies Ministérielles de Réformes (SMR) et audits de modernisation de l'Etat (dits « audits Copé ») au cours des années récentes, mais également dans un passé plus lointain, la « Rationalisation des choix Budgétaires » (RCB) dans les années 60, puis la réforme « Renouveau du Service Public » engagée par Michel Rocard en 1989, etc.

**a**

Au cours de ces dernières années, l'accent a été mis essentiellement sur une démarche d'audits. Or, le rejet des audits menés jusqu'à présent semble constituer plus la règle que l'exception, et la conséquence de ces rejets est catastrophique : décredibilisation de l'action publique vis-à-vis des citoyens, démotivation des fonctionnaires, dépenses inutiles ou presque, retards dans la mise en œuvre...

## Définir et mettre en œuvre une stratégie d'accompagnement du changement

Pour prévenir ces risques dans l'avenir, l'APRAT, forte de l'expérience de ses 2500 consultants et des 22 cabinets de conseil qui la composent, a souhaité formuler, à l'attention des responsables politiques, des hauts fonctionnaires et de leurs équipes, un certain nombre de recommandations sur les méthodes ainsi que sur les processus de pilotage et d'accompagnement du changement, permettant de favoriser le succès de la réforme.

Dans les chapitres qui suivent, nous mettons en lumière quatre catégories d'acteurs dont l'implication nous semble essentielle tout au long du processus de changement :

- Les managers de proximité qui, s'ils sont « réellement » soutenus en ce sens par leurs administrations centrales, pourront alors jouer un rôle d'animateur et de porteur du changement.
- Les agents eux-mêmes qui, d'une manière ou d'une autre, devront trouver leur intérêt – collectif, mais aussi individuel – dans le changement.
- Les partenaires sociaux, dont le rôle ne se limite pas à celui dans lequel on a encore trop souvent tendance à les cantonner – la contestation et l'opposition.
- Les usagers, dont la prise en compte peut débiter bien plus en amont des processus de changement que ce que l'on a l'habitude d'observer.

Nous souhaitons, à travers ce livre vert, livrer les convictions tirées de notre expérience. Nous ne recherchons pas l'exhaustivité : ainsi nous n'abordons pas de front certains enjeux et sources de difficultés majeurs, comme peuvent l'être les relations entre échelons politique et administratif. Pas plus que nous ne décrivons le travail qui mérite d'être réalisé au sein des comités de direction pour porter, sur le terrain, le changement. Notre volonté est ici de contribuer à la réussite de la modernisation durable des services publics, en faisant partager la philosophie des consultants membres de l'APRAT : « *Réussir la modernisation du service public en s'appuyant sur les valeurs, les cultures et les personnes* ».

# 1

## DONNER DU SENS À LA PERFORMANCE PUBLIQUE

Dès le plus haut niveau – échelon politique, administrations centrales –, le point de départ vise à s'assurer que la réforme engagée « fasse sens » pour ceux qui ont pour mission d'accompagner sa mise en œuvre, à commencer par la hiérarchie. Ainsi, lorsque l'enjeu consiste à induire une amélioration de la « performance publique », le sens donné à un tel changement par nombre de fonctionnaires, doit-il se réduire à l'idée de diminuer le nombre de fonctionnaires ? Evidemment non ! Comme le Président de la République l'a d'ailleurs lui-même rappelé : « *la réduction des emplois publics est une conséquence et un moyen de la réforme, non une fin en soi.* »

### 1.1 Une action chargée de sens, des agents guidés par des repères

Réinstaller du sens dans la compréhension du politique paraît aisé dans une petite collectivité locale ou un hôpital, mais s'avère beaucoup plus aléatoire au niveau de l'Etat central, marqué par l'emprise de procédures lourdes et hiérarchisées.

Les moments où le changement s'engage soulignent particulièrement le besoin de (re-)mettre en valeur le sens et l'enjeu de la dynamique recherchée. L'essentiel, c'est d'offrir à chaque équipe et à chaque agent la capacité de trouver des repères créateurs de sens, ou, mieux encore, que ce sens soit en permanence repérable.

Pour cela, il est important que le sens de la politique se couple avec une lecture plus stratégique, et donc plus opérationnelle du changement. De sorte que les directions traduisent le sens dans le mode de conduite de l'action et dans la répartition des ressources. Structurant le débat autour de questions telles que : « comment allons-nous piloter le programme ? », « quelles priorités allons-nous choisir ? », « comment organiser les (re)déploiements d'activité ? », et donc, finalement : que peut-on changer dans le travail public ?

Investir sur la création d'une intelligence « stratégique », collective et individuelle, voilà ce à quoi appelle la performance de la structure publique. Du diagnostic partagé à un travail collectif d'organisation, cet investissement donne la cohérence et le tempo de l'action. Il s'agit à notre avis d'une question d'efficacité autant que de réalisme tactique pour accélérer le mouvement.

## 1.2 La performance de l'organisation publique, un moteur ?

La « performance publique », affichée aujourd'hui avec force reste encore un concept flou. La LOLF en retient la satisfaction concomitante du citoyen, de l'usager et du contribuable, rejoignant en cela les démarches dites « de qualité totale ». Mais la recherche du meilleur compromis entre ces différentes dimensions crée un bouleversement dans le sens et les habitudes qui va bien au-delà d'une simple démarche qualité.

Dans cette optique, la réforme devrait s'affranchir d'une pratique bureaucratique pour donner du jeu dans les objectifs et dans les processus de travail des équipes. Cette nouvelle pratique ouvre, à l'engagement des agents, et favorise un changement projeté en commun.

## 1.3 Performance, synonyme d'accomplissement

De la mission de service public à l'optimisation de l'action publique, il existe un vaste fossé culturel et méthodologique à combler, la difficulté étant souvent de créer les bonnes conditions de coopération, en interne (dirigeants, managers, agents) et avec les parties prenantes (usagers, organisations syndicales, collectivités,...).

Mais à tronçonner les réformes, à se concentrer sur des prestations et des actes isolés, les logiques tayloriennes, incompatibles avec la complexité des situations rencontrées, ont souvent été privilégiées : en effet, accomplir le service public relève de la capacité à favoriser une transversalité des compétences. Là où les décideurs publics se sont souvent acharnés à découper par technique, par territoire, ou par public.

Accomplir ces changements passe par un type d'accompagnement permettant à la vision d'ensemble de rester présente dans chaque phase de l'avancement, où la réorganisation des articulations entre équipes dépend des finalités et non des logiques de structures, où, enfin, le processus de changement permet aux agents d'être partiellement les « auteurs » d'une évolution qui déterminera la réalisation du travail public de demain.

# 2

## INSTALLER LES MANAGERS DE PROXIMITÉ COMME ANIMATEURS DU CHANGEMENT

*a* Une administration déconcentrée est soumise à l'obligation de participer à la commission d'examen du droit d'asile. L'avis du service est sollicité – mais sur la base d'un dossier déjà instruit par la préfecture : sa participation revêt un caractère surtout formel. En réaction, le service envoie une secrétaire à ces réunions. Pas tellement pour marquer son désaccord, mais simplement pour ne pas se dégarner dans l'exécution de missions plus complexes, au moment où le service doit simultanément assumer une baisse de ses effectifs, et une hausse continue des missions à couvrir. A l'arrivée, une commission vidée de sens, et une partie des agents affectée à des tâches sans valeur ajoutée.

### 2.1 Le manager de proximité, une fonction à renforcer en phase de réforme

Donner du sens à l'action, organiser, contrôler, animer...et servir de courroie de transmission ascendante et descendante : autant de fonctions que remplit sur le papier un manager de terrain dans le pilotage d'une équipe. Pièce majeure du changement, il rapproche la stratégie de réforme conçue dans une direction centrale, et les agents, dont les conditions de travail se trouveront affectées. Cette place de vecteur du changement complexifie une fonction encore souvent mal définie dans un système d'essence bureaucratique.

Mais en réalité, l'orchestration du changement lui échappe assez souvent : des directives encore floues, des injonctions paradoxales, une inconnue sur les moyens mobilisables... les demandes qui lui sont faites ne sont pas toujours suivies d'effet. Non parce qu'il s'opposerait sur le fond au changement proposé, mais parce que sa hiérarchie ne prend pas le temps de requalifier les besoins spécifiques d'un métier en pleine redéfinition.

#### UN MANAGER DE TERRAIN, PAS UN SIMPLE EXECUTANT

- Les managers de proximité ne sauraient se satisfaire de prescriptions venues « d'en haut » : insuffisamment associés à la conception des réformes qu'ils sont supposés mettre en œuvre, ils ne peuvent, trop souvent, en comprendre ni l'esprit, ni la forme. Maintenu, de fait, dans une position de simple exécutant, le manager de terrain n'investira pas son rôle de facilitateur du changement.

*a* \*

#### UN RISQUE D'IMMOBILISME EN PHASE DE RÉFORME

- Le manager de terrain occupe une position particulièrement difficile : sa fonction le porte à simultanément répondre à une logique collective, globale (prendre en compte... et assumer les arbitrages et décisions budgétaires venus de sa hiérarchie), et se montrer sensible aux conséquences individuelles de ces décisions. Accoutumé au traitement des questions techniques et aux pratiques gestionnaires de son administration (logique collective), il se trouve, en revanche, désarmé dans le rapport individuel aux agents. Répondre aux questions des agents ressort pourtant de sa responsabilité: « que va-t-il se passer concrètement avec cette réforme ? », « En quoi mon travail va-t-il changer ? »...
- Mis devant le fait accompli, confronté à une réforme conçue parfois loin du terrain, le manager de proximité risque de se retrouver en porte-à-faux. Pris entre les réalités humaines de ses agents, les injonctions venues de sa hiérarchie, et parfois l'inconnue sur son propre avenir, il n'entrevoit qu'un échappatoire : l'immobilisme. Cet immobilisme reflète l'un des plus dangereux aspects des périodes de changement : l'écart croissant entre le travail réel, et le travail prescrit sur papier.

Plus largement, à tous les échelons de l'administration, les acteurs supposés de la réforme risquent d'entrer dans une logique d'évitement délétère. Les échelons centraux conçoivent leur stratégie comme si elle allait s'appliquer d'évidence sur le terrain, et évitent ainsi de se confronter aux informations que pourrait faire remonter l'encadrement intermédiaire. Tandis que les managers de terrain préfèrent ne pas se confronter aux agents, au moment de mettre en place une réforme, de peur d'être l'otage d'une relation individuelle mal maîtrisée. Chaque groupe travaille avec la meilleure volonté du monde, mais en vase clos.

\* les lettres en minuscule dans le texte renvoient aux illustrations en marge

**b** *Un conseil général décide de réorganiser l'action de ses travailleurs sociaux. Le service se voit réparti par zones géographiques, au lieu de se structurer autour d'une direction centrale. Mais cette organisation n'est pas comprise : pour les agents concernés, organiser l'action en 13 territoires revient à « diviser par 13 » la force et la compétence du service. Un consultant externe vient aider à la mise en œuvre de cette réforme. Dans son intervention, il cherche d'abord, tant avec la direction, qu'avec les agents de terrain à comprendre la finalité de la nouvelle organisation. Il ne s'agit plus seulement d'offrir un service expert et cohérent (comme le permet une organisation centralisée) mais surtout de se rapprocher géographiquement des usagers. Un changement de priorité qui déstabilise les agents : ils ont le sentiment, avec cette territorialisation, de perdre une part de leur compétence, et donc de leur légitimité. Ce constat établi, les chefs d'équipes peuvent – avec le soutien du consultant externe – animer des réunions-débats rassemblant les différents agents concernés. Sans peur d'aborder les questions difficiles : « Pourquoi cette nouvelle organisation ? » « N'allons-nous pas perdre notre compétence ? »...*

## 2.2 Une « société », ça s'écoute, ça se regarde

L'intégration du « réel » dans la réforme permet aux managers de proximité de s'impliquer dans le processus de façon constructive. Un conseil, simple en apparence, mais difficile à suivre. A cela une excellente raison : les décideurs (administratifs ou responsables politiques) s'attaquent à des problèmes de grande ampleur, d'ordre politique, économique ou social, dont le traitement paraît plus gratifiant que l'atteinte d'objectifs opérationnels (réduction de coûts, simplification des procédures administratives, réduction des délais...). Les réformes sont donc envisagées sous un angle synthétique, volontiers incantatoire, avec des solutions perçues comme simplistes du point de vue du terrain.

### ECOUTER LE RÉEL, TOUT LE RÉEL

A cette vision « haute » de la réforme, s'ajoute une croyance bien installée, bien au-delà de la sphère publique : « un bon manager délègue, et ne s'occupe pas des modalités pratiques des mouvements qu'il impulse. »

Pourtant, quels que soient les enjeux d'une réforme, son objectif final reste d'apporter un changement sur le terrain, dans les modes d'organisation des agents, dans leur implication dans le travail, et finalement dans la qualité du service rendu au public. Ce n'est qu'en adaptant la réforme au réel et en partageant la responsabilité du processus que les décideurs impulseront avec succès le changement.

Mais des qualités d'ouverture d'esprit ne suffisent pas à prendre le pouls du terrain. Se mettre en position d'écouter la réalité des agents demande une attitude volontariste :

- S'intéresser aux aspects les plus concrets du travail des agents : pratiques professionnelles, conditions de travail, ergonomie, situations difficiles...combien de fois avons-nous avec profit accompagné les décideurs sur le terrain dans l'observation de la réalité de la question du changement ?
- Interroger plusieurs types d'interlocuteur : la prise en compte du réel suppose d'examiner toutes les facettes de l'impact des changements sur le travail de l'agent, et sur son environnement complet (colègues, hiérarchie, usagers...).
- Associer les agents à la réforme, à leur niveau de responsabilité, à travers la conception et la mise en place d'expériences pilotes, ou de nouvelles procédures de travail.

### DES OUTILS D'ÉCOUTE MULTIPLES

Ces conseils resteront un catalogue de bonnes intentions s'ils ne sont pas mis en œuvre à travers une série de techniques et d'outils précis.

- Le consultant externe travaille à l'identification et la synchronisation des canaux par lesquels se perçoivent les réalités du terrain : canal hiérarchique (l'encadrement des agents), représentatif (la vision des partenaires sociaux sur le travail), participatif (la parole des agents lors de groupes de travail), formatif (les échanges entre formateurs et agents lors d'une action de formation) et médiatique (la parole des agents dans les journaux internes, l'intranet du service...). Le consultant dégagera de ces différents points de vue leurs paradoxes et contradictions. Son objectif n'étant pas de dresser un constat tiède et consensuel.

**b**



**c** *Un établissement public spécialisé dans la gestion des ressources naturelles connaît une organisation déséquilibrée : à sa tête, une direction resserrée. A sa base, un grand nombre de techniciens très spécialisés sans réel encadrement intermédiaire. La direction souhaite territorialiser son action : un objectif en apparence simple, qui va demander une profonde restructuration, et l'installation d'un vrai management de proximité.*

*Dans un premier temps, le rôle du consultant consiste à analyser les grandes missions : 6 processus majeurs sont décortiqués de façon contradictoire par des groupes d'agents opérationnels et fonctionnels et soumis à l'avis des managers, en cherchant à chaque fois à comprendre si les tâches examinées relèvent plus du sommet ou du terrain. L'analyse s'appuie sur les agents, largement associés au travail, notamment à travers une série de débats. Cette phase initiale conduit à dessiner un nouvel organigramme : désormais, l'organisation compte 7 « entités » (qu'elles soient techniques ou territoriales) et 47 « unités », petites équipes très opérationnelles de 5 à 10 personnes, au sein desquelles la fonction de manager de terrain trouve toute sa justification.*

**d** *Ce type de mécanisme est à l'œuvre dans des chantiers-pilotes, lancés dans un ministère touché par l'évolution de ses métiers et par le besoin de se repositionner dans la nouvelle architecture institutionnelle et administrative. En l'absence de fonctionnaire de grade supérieur, les décideurs estiment qu'aucune expérimentation ne peut être menée. L'intervention d'un consultant débouche sur de nouvelles organisations du travail fécondant de nouvelles compétences collectives. En les appuyant sur des pratiques d'observation des meilleures pratiques d'autrui (« benchmarks »), ces expériences conduites sous forme de projets, se révèlent des lieux de développement et d'apprentissage organisationnel qui en font des « organisations qualifiantes ».*

- L'organisation de travaux collectifs en grand groupe permet de partager une même lecture des enjeux et de la faisabilité du changement, comme par exemple dans le cadre de travaux en « ruches » au cours desquels, sur un temps court (une journée), et sur des questions bien délimitées, les acteurs concernés débattent, et font rapidement émerger leurs propositions. Ils récapitulent ensuite devant les personnes concernées (représentants du personnel, responsables hiérarchiques...) les problèmes clé posés par la mise en œuvre de la réforme.
- Différentes formes de recherche de contributions ou de mise en débat peuvent être mobilisées (groupes de travail, « groupes de résonance » permettant de tester l'acceptabilité d'une réforme), dans un service amené à modifier ses procédures de travail ou au sein de nouvelles équipes à structurer.

## 2.3 Installer les managers de proximité dans leur rôle de porteur de la réforme

Il ne suffit pas simplement de donner à un agent un titre de « chef d'équipe » ou de « responsable de projet », pour qu'il serve de relais aux projets de réformes élaborés en direction centrale. Trois puissants leviers permettent de réellement l'installer dans ce rôle :

- La mise en place de démarches qualité (par exemple, en cherchant à élaborer une offre de service précise, mesurable à travers des engagements de service, par exemple pour une structure d'accueil du public) place le manager au cœur de la réorganisation du travail : pour améliorer le service rendu au public, il devra s'appuyer sur les capacités d'initiative de son équipe. En prise directe avec le terrain, et avec les objectifs d'amélioration de la qualité.
- Les managers de proximité servent de relais entre le sommet et la base... lorsque ces managers existent. Certains services réunissent des « super stratèges » d'un côté, et des agents de terrain très spécialisés, de l'autre. Sans manager entre ces deux niveaux d'organisation. La mise en œuvre d'une réforme présente l'occasion de revoir de fond en comble l'organigramme d'un service : organiser le travail en unités opérationnelles, avec un chef d'équipe proche de ses hommes, à la fonction intimement liée à la réforme du service.

**c**

## PRENDRE LE RISQUE DE L'EXPÉRIMENTATION

- Par son expertise du terrain le manager intermédiaire pourrait jouer un rôle central dans les phases d'expérimentation. Mais il se voit généralement freiné. La difficulté à laquelle se heurtent les innovateurs tient dans la perception, souvent vérifiée, que ni la prise de risque, ni l'autonomie, ni les enseignements tirés d'une expérimentation, ne sont valorisés, bien au contraire. Pourquoi les échelons supérieurs font-ils montre d'une telle frilosité ? En réalité, dans les systèmes publics, le souci de régularité l'emporte souvent sur la capacité d'adaptation des organisations. Au point que le possible reste perçu comme un interdit, tant qu'une prescription officielle ne l'a pas validé.

**d**

# 3 DONNER DES MARGES DE MANŒUVRE AUX AGENTS

*a Les Caisses d'Allocations Familiales (CAF) ont mis en place avec succès depuis de nombreuses années des organisations apprenantes où des équipes semi - autonomes pilotent leur charge de travail en direct, améliorent leurs processus de travail, développent la polyvalence, etc. Aujourd'hui, les CAF sont jugées exemplaires dans la mise en œuvre de la réforme de la Sécurité Sociale.*

## 3.1 Vision « haute » de la réforme et écoute du « terrain » vont de pair

Lorsque les responsables politiques impulsent une réforme, de grands enjeux de société orientent leur réflexion : l'accès aux services publics en zone rurale, l'amélioration des soins rendus, l'équilibre des finances publiques... Un niveau de réflexion très élevé, mais qui oublie parfois l'impact du changement sur le terrain, sur les agents. Or l'appropriation de la réforme par les agents constitue un facteur déterminant de son succès global.

### UN RISQUE DE RÉFORME TECHNOCRATIQUE

Cette vision stratégique de la réforme, concentrée sur des objectifs d'ensemble, est à l'œuvre dans l'idée de ne pas remplacer un départ à la retraite sur deux. Ce précepte, simple à appliquer en apparence, permet, dans l'esprit de ses concepteurs, de mieux maîtriser la dépense publique. Mais aucune réflexion n'est avancée sur la façon dont cette décision modifiera le quotidien du travail des agents. Comme si, par simple pression démographique, le secteur public pouvait de lui-même « maigrir » et se réorganiser naturellement. Mais il n'y a pas de réorganisation « naturelle » qui tienne.

En réalité, deux questions se posent clairement :

- Comment feront les agents dont les collègues, partis à la retraite, ne seront pas remplacés, si leur organisation n'a pas évolué ? Vont-ils travailler plus ? Vont-ils recevoir des « renforts » ?
- Comment seront redéployés les agents entre les activités optimisées et les autres ?

Ces questions mettent en lumière certains risques sociaux latents : la pression de ceux qui seront moins nombreux face aux usagers, le refus des mobilités professionnelles imposées... Face à une pression sociale mal gérée, l'imposition conduit au conflit, et la tempérance au recul : un échec dans les deux cas.

### MOBILISER L'INTELLIGENCE COLLECTIVE

Un décret d'application, même très précis, ne suffit pas à définir les modalités concrètes d'une réforme dans un service. La mise en œuvre effective sur le terrain nécessite l'implication des agents et la connaissance concrète de leur environnement de travail. Eux seuls peuvent transformer une approche passive, voire angoissante du changement (appliquer un décret venu « d'en haut ») en engagement actif et intellectuellement stimulant.

Certaines formes d'organisation, plus responsabilisantes et moins tayloriennes, permettent de faire appel aux capacités d'initiatives des agents, et de valoriser « l'intelligence collective ». Même s'il n'existe pas de modèle unique en la matière, ces organisations répondent toutes à certaines caractéristiques communes :

- Des organisations responsabilisantes : chaque équipe de terrain est mobilisée sur des objectifs clairs, négocie les moyens de les atteindre, et rend des comptes régulièrement.
- Des organisations apprenantes : les agents ne sont plus de simples exécutants focalisés sur leur tâche, mais une communauté de professionnels échangeant leurs pratiques et enrichissant mutuellement leurs compétences.

*a*

**b** Dès 2004, l'expérimentation de la LOLF dans la direction régionale d'un « grand » ministère, a permis d'initier des échanges de pratiques entre départements. En comparant leurs performances coût/délais/qualité du traitement d'un dossier d'un usager, les 6 départements de la région ont constatés de tels écarts qu'il a paru naturel de généraliser les pratiques des équipes les plus performantes aux autres départements, de façon à assurer une plus grande homogénéité pour les usagers ... mais aussi pour les contribuables.

**c** En s'engageant dans une territorialisation de l'action de ses services, un établissement public est conduit à transformer les structures d'emploi de plus de la moitié de ses agents. Le projet rencontre d'abord l'hostilité des représentants des personnels, craignant que les métiers et les emplois ne soient remis en cause dans le cadre d'une polyvalence de terrain...

Pour accompagner les mobilités professionnelles et parfois géographiques requises, et après avoir défini les activités portées par chaque entité, s'est engagée une campagne de réaffectation des agents, à l'issue d'un travail associant la nouvelle ligne hiérarchique intermédiaire. Un travail de consultation des agents s'est ouvert : après publication des postes disponibles, les agents ont pu se positionner dans le cadre d'une véritable bourse de mobilité.

Cette mobilisation collective a permis un réglage optimal du transfert dans la nouvelle organisation.

- Des organisations vivantes : la vie des équipes est intense, animée très régulièrement, dans une recherche de progrès continu.

C'est dans cette évolution des modes de travail que réside, pour nous, le véritable enjeu de la réforme de l'Etat, au moins autant que dans les grandes réformes décidées en haut lieu, et « déclinées » sur le terrain.

## DÉVELOPPER LE VOLET MANAGÉRIAL DE LA LOLF

Les premières années de la mise en oeuvre de la LOLF ont beaucoup porté sur les enjeux de gestion. C'était là une étape indispensable, semblable aux progrès réalisés par les entreprises dans les années 60. Une nouvelle phase commence à présent, s'articulant autour de l'amélioration continue de la performance des processus par les agents eux-mêmes, qui est le « secret » de la performance opérationnelle.

Dans tous les secteurs de l'économie, les organisations les plus efficaces reposent sur une responsabilisation accrue des personnels sur leur organisation du travail. Les méthodes existent (Lean Management, Autonomie des équipes, Management visuel, démarches compétences, ...), les exemples abondent.

Pourquoi l'Etat resterait-il à l'écart ?

**b**

### 3.2 Une organisation dans laquelle chacun trouve sa place

## TENIR COMPTE DES MOBILITÉS PROFESSIONNELLES

A ne pas s'intéresser d'assez près aux effets sur les personnes, les concepteurs de la réforme s'exposent à une double difficulté :

- L'adhésion des agents constitue une bonne garantie de réussite pour qu'un projet de réforme soit effectivement mis en œuvre. Ne pas rechercher cette adhésion – en maintenant uniquement une vision « haute » du changement – amenuise les chances de succès.
- L'assouplissement des conditions de mobilité professionnelle demeure la condition d'une optimisation des ressources publiques. Si cet assouplissement n'est pas conduit de pair avec le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, les services connaîtront ponctuellement des situations de sous-effectifs, qu'ils ne pourront résoudre qu'en recrutant des contractuels externes. Rapidement ces nouveaux recrutements pourraient rogner les économies initialement espérées en termes de masse salariale.

La vision d'ensemble du changement, indispensable à expliquer le « pourquoi » de la réforme, est indissociable de son application sur le terrain. Cette double dimension inspire les actions à mener dans les services : les animations collectives (travail de groupe, démarches de « teambuilding »), ou les expérimentations d'ensemble, vont de pair avec l'accompagnement individuel des agents (délibération directe, entretiens individuels...).

**c**

### 3.3 Accompagner individuellement

Chaque individu, en plus d'être « réceptacle » d'une réforme, mène son propre parcours personnel et professionnel : les agents, en tant que personnes, suivent leur propre stratégie, agissent selon leurs motivations (morales, matérielles, familiales...), indépendamment de la vision d'ensemble proposée lors d'une réforme.

#### INTÉGRER LES STRATÉGIES INDIVIDUELLES DES AGENTS

La prise en compte effective de ces motivations individuelles permettra de susciter l'adhésion au changement.

- Des points de convergence entre le mouvement collectif de la réforme et les intérêts bien compris de chaque individu sont toujours décelables. Aider chaque agent à y voir clair dans la meilleure stratégie à adopter, permet dans les faits, de fluidifier la mise en œuvre du changement.
- A contrario, une réforme qui n'apporterait aucun gain stratégique aux agents ne prendra pas racine sur le terrain. Sans emporter l'adhésion des agents, elle sera, dans le meilleur des cas, appliquée de façon superficielle.

#### FAIRE CONVERGER RÉFORME ET PROJET INDIVIDUEL

L'écoute, d'abord, le dialogue ensuite, permettent de comprendre les motivations individuelles des agents. Formellement, cette phase nécessite :

- Des entretiens individuels entre l'agent et un consultant externe. Sous la condition du secret professionnel le plus complet, le consultant interroge l'agent sur ses motivations, ses engagements, ses contraintes... Ceux-ci permettent de repérer les éventuels points de motivation compatibles avec la nouvelle réforme.
- Cela permet d'engager une phase de discussion entre l'encadrement et l'agent, pour développer les points de convergence et déboucher sur son inscription dans les nouvelles organisations.

# 4

## RENDRE LES PARTENAIRES SOCIAUX ACTEURS DE LA RÉFORME

*a* En effet, dans certains cas, quoique pas toujours pour les mêmes raisons, les organisations syndicales et les dirigeants d'un service ou d'une direction s'opposent à une réforme les concernant. A l'image de ce ministère où le pouvoir politique avait cherché à fusionner ses deux plus grandes directions. Dans chacune d'entre elles, les deux syndicats majoritaires font fortement entendre leur opposition : ces deux secteurs constituant une sorte de « place forte ». Une opposition objectivement - mais discrètement - partagée par une partie des responsables des deux directions, qui eux non plus ne voient pas d'un bon œil ce rapprochement. Et qui aboutit, en fin de compte, à l'enterrement provisoire du projet.

### 4.1 Partenaires sociaux et changement : des idées reçues qui ont la vie dure

Impossible de faire aboutir une réforme sans impliquer les partenaires sociaux. La volonté de dialogue, sa maîtrise, son efficacité, revêtent donc une importance stratégique dans le succès du changement.

Pourtant, les clichés surgissent rapidement lorsque est évoquée la qualité du dialogue social dans la sphère publique : les organisations syndicales opposeraient aux réformes une hostilité de principe, le dialogue social serait marqué par une culture de conflit, tandis que la paix sociale ne pourrait être obtenue qu'au prix de coûteuses concessions.

#### UNE CONTRE - VÉRITÉ QUI ARRANGE

Cette vision très partielle de la réalité ressort d'une sorte de mythologie peu à peu formée autour du secteur public. Ce mythe s'ancre d'autant plus dans les esprits qu'une partie des responsables de la fonction publique ont intégré, voire parfois semble trouver leur compte dans ce qui serait une incapacité des partenaires sociaux à négocier ou à évoluer. Ce présupposé justifie et entretient une forme d'immobilisme de fait. Comme si, au fond, s'installait une forme de « complicité conflictuelle » entre certains des acteurs.

*a*

A plus d'un titre, l'idée que les partenaires sociaux ne seraient pas ouverts à un dialogue constructif travestit pourtant la réalité.

- Les fonctions publiques territoriale et hospitalière connaissent un dialogue social généralement plus développé que dans la fonction publique d'Etat. Dans un cas comme dans l'autre, les agents ont à remplir une mission de proximité et de service ayant un effet direct sur l'utilisateur (accueil des enfants dans une école, qualité des soins à l'hôpital...). Cette proximité permet à l'ensemble des acteurs de s'approprier davantage leur mission, et d'en partager davantage le sens. Le dialogue social en devient plus pragmatique, moins construit sur des postures, et finalement orienté vers des problèmes concrets à résoudre.
- Le secteur public connaît un taux de syndicalisation deux fois plus élevé que le secteur privé. Il n'est toutefois que de l'ordre de 15%, un chiffre faible dans l'absolu. Dans ce contexte, reprocher aux syndicats leur « toute puissance » paraît d'autant plus paradoxal que les partenaires sociaux sont parfois jugés trop faibles pour pouvoir négocier. Et il ne fait guère de doute au contraire qu'un taux de syndicalisation significativement plus élevé renforcerait la capacité de dialogue des organisations syndicales plutôt que leur pouvoir de blocage.

#### UN CADRE JURIDIQUE MAL ADAPTÉ

Au-delà de ces idées reçues, les difficultés existent bel et bien dans le secteur public : un cadre juridique inadapté entrave l'établissement d'un vrai dialogue social (la loi du 13 juillet 1983 prévoit bien, par exemple, des négociations salariales, or celles-ci n'ont pas de valeur juridique, mais uniquement morale et politique).

En dépit de ces obstacles techniques, les directions, et le pouvoir politique, auraient pourtant tout intérêt à travailler sur le fond avec les partenaires sociaux pour réussir les importantes transformations en cours dans la sphère publique.

**b** Une intervention menée par un cabinet de conseil, chargé d'accompagner la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences (GPEC) à l'échelle d'un ministère, permet de comprendre le dysfonctionnement des CTP. Pris séparément, chacun des acteurs identifie les enjeux techniques de cette GPEC : avec des missions en pleine évolution, et moins d'effectifs pour les accomplir, cette administration requiert une mobilité accrue des agents, et une vision à long terme de l'évolution des compétences. Les interventions en CTP sont d'une tonalité nettement différentes. Les représentants du personnel mettent en particulier en avant le statut qui crée en France une fonction publique de « carrière » avec une garantie de progression (les compétences au sens GPEC étant dans ce contexte réputées acquises... une bonne fois pour toutes).

**c** Une grande administration a ainsi fait appel à un intervenant externe, lors du lancement d'une cinquantaine d'expérimentations de mise en place des 35 heures (200 000 agents concernés). Nombreuses et diverses, les situations à prendre en compte imposent une réflexion sur la meilleure manière d'appliquer localement, service par service, la loi sur le temps de travail. Ce qui suppose un rôle accru pour la concertation et les CTP locaux. Pour le consultant externe, la première étape consiste à faire identifier par les agents et leur encadrement leurs conditions réelles de travail. Parallèlement, les partenaires sociaux sont formés au cadre juridique de la réforme. Ces deux entrées (le travail réel et le cadre juridique) et le bilan des solutions d'organisation expérimentées localement alimentent un débat approfondi et concret en CTP. La conclusion des débats en CTP permet d'adapter au mieux la réforme au contexte local.

## 4.2 Construire les transformations avec les Comités Techniques Paritaires (CTP)

Nombre d'instances de concertations permettent – en théorie – de rapprocher les points de vue et de faire surgir une « intelligence collective » dépassant les intérêts corporatistes.

### LE CTP FAVORISE LES JEUX DE ROLES

Le comité technique paritaire (CTP) devrait être ce lieu de dialogue. Pourtant cette instance fonctionne trop souvent comme un théâtre dans lequel chaque acteur tient son rôle et joue sa partition sans surprise. La notion de paritarisme, censée régir les relations entre membres du CTP, sous-entend que se nouerait un dialogue entre égaux : une sorte de fiction juridique intégrée par tous les interlocuteurs, qui rend l'exercice du CTP assez formel.

**b**

### RENFORCER LE RÔLE RÉEL DES CTP

Sans même modifier les textes régissant les CTP – uniquement en travaillant de façon pragmatique sur les usages – il est possible de donner du sens au CTP, et d'en faire un lieu d'échanges constructifs.

- En intégrant le CTP plus tôt dans le processus de décision : les partenaires sociaux sont souvent sollicités trop tard, lorsque les grandes orientations d'une réforme sont déjà prises. Notamment en insistant le plus possible sur le « pourquoi » de cette réforme, sur son sens. En intervenant en amont, il est encore possible d'infléchir et d'amender les projets proposés.
- En conservant des marges de manœuvre aux différents niveaux de discussion : il est vrai que de nombreuses négociations perdent de leur intérêt par l'absence, selon l'expression consacrée de « grain à moudre ». Par exemple, si dans le cadre de la LOLF, des marges sont dégagées dans les crédits, leur usage pourrait, au moins en partie, être ouvert à la négociation sociale.
- En accordant une place centrale aux expérimentations locales et en y associant le CTP : celles-ci représentent une excellente manière de prendre en compte les spécificités de chaque service et de favoriser l'appropriation du changement.

**c**

*d* Ce type de financement s'observe déjà dans le secteur public, mais de façon ponctuelle. A l'exemple de la direction de l'Assistance Publique - Hôpitaux de Paris (HP - HP) amenée à informer et consulter le Comité Technique Central d'Etablissement (CTE) de la mise en place de la tarification à l'activité. Devant un sujet aussi complexe techniquement, et concernant la totalité du personnel, la direction a pris l'initiative de financer une étude d'impact pour le compte des syndicats.

## 4.3 Des partenaires sociaux mieux informés et plus compétents

L'amélioration de la qualité du dialogue social ne passe pas seulement par une revitalisation des CTP. D'autres leviers, eux aussi assez simple à actionner, permettent, d'une part, d'offrir aux partenaires sociaux une meilleure expertise sur les dossiers discutés, d'autre part d'approfondir la qualité de la concertation. Deux volets indissociables pour développer un dialogue social qui enrichit les réformes dans leur contenu, et rend leur mise en œuvre plus efficace.

### UNE INFORMATION PLUS ÉQUILBRÉE

- Il pourrait être donné aux organisations syndicales les moyens financiers leur permettant de s'adosser, dans leurs analyses, à des cabinets d'expertise dans les domaines économiques, juridiques, RH, organisation, santé et conditions de travail.

*d*

- Dans une perspective d'évolution professionnelle, l'expertise des partenaires sociaux et leurs capacités professionnelles pourraient être reconnues par une prise en compte, dans un dispositif de type VAE, des compétences acquises par les représentants syndicaux dans l'exercice de leurs responsabilités.
- Pour les fonctionnaires en charge de l'encadrement d'une structure, des formations spécifiques au dialogue social pourraient être mises en place, et la qualité du dialogue social prise en compte dans leur évaluation individuelle.

### UN CADRE JURIDIQUE PLUS STIMULANT

Au-delà de ces aménagements de fonctionnement, le dialogue social pourrait bénéficier d'une évolution de son cadre juridique. Sans prétendre à l'exhaustivité, voici quelques pistes à explorer, pour infléchir le système de représentation, et aider au développement de la négociation.

- A l'instar de ce qui a été fait pour les CTE de la fonction publique hospitalière, il pourrait être envisagé de supprimer le paritarisme dans les CTP ou leur équivalent, et du même coup éviter la fiction d'une discussion « entre égaux », sortir d'un jeu de rôles souvent convenu, et – le paradoxe n'est qu'apparent – redonner de la vigueur au dialogue. On pourrait également généraliser l'élection directe des représentants du personnel au sein des CTP ou de leur équivalent.
- Autre piste : donner plus de place à la négociation. D'une part en instaurant des obligations de négocier (par exemple, à l'instar du secteur privé, une obligation annuelle de négocier sur les salaires, une obligation triennale de négocier un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences). D'autre part, en élargissant explicitement le champ de la négociation, tant au niveau national que local, à l'ensemble des rémunérations, à la durée et l'organisation du temps de travail, aux conditions de travail, à la formation professionnelle, à la gestion des carrières et des parcours professionnels, à l'égalité professionnelle, à la santé et la sécurité.

# 5

## INTÉGRER LES USAGERS DANS LE PROCESSUS DE CHANGEMENT

### 5.1 Reconnaître la légitimité des usagers

La place centrale qu'occupe l'utilisateur dans la réforme des services publics fait généralement consensus : l'amélioration du service rendu aux usagers signe, en bout de parcours, la pertinence et la réussite de la réforme. La notion d'utilisateur fédère l'encadrement, les agents, ou les élus.

#### FAUT – IL SE MÉFIER DES USAGERS ?

Pourtant ce consensus se fissure assez vite : si l'idée d'interroger les usagers dans l'amélioration de l'accueil du public ne fait pas débat, les faire participer plus en amont à la conception des réformes paraît moins évident. Pourquoi cette difficulté à reconnaître la légitimité des usagers dans la réforme ?

- Au sein de certains services existe l'idée que solliciter leur opinion risquerait de provoquer des attentes irréalistes et contradictoires. Une source de frustration pour les usagers, et de stress pour les agents.
- Pour certains représentants de l'Etat et des collectivités publiques, les usagers ne représentent rien d'autre que leur intérêt particulier ; le secteur public se situant, lui, au service de l'intérêt général. Ce type de perception fait songer aux craintes inspirées par la démocratie participative. Lors d'un débat organisé par l'Aprat sur ce sujet en octobre 2007, un maire a mis en parallèle la légitimité indiscutable que lui confère le vote le temps du mandat, et celle, plus incertaine des participants à la démocratie participative.

#### QUI SONT LES USAGERS REPRÉSENTATIFS ?

Ces doutes sont fondés. Si l'on décide effectivement de se mettre à l'écoute des usagers, d'où vient leur légitimité ? Qui est l'utilisateur type ? Comment aller à sa rencontre ? De toute évidence, il existe entre les usagers des divergences d'intérêts et de points de vue. Cette question n'appelle pas de réponse simple :

- Faire appel à des associations de consommateurs, faciles à localiser, bien que celles-ci représentent un biais du fait de leur posture militante.
- Exploiter des fichiers, EDF à titre d'exemple...en fonction de leur disponibilité, de la légalité de leur exploitation et de la capacité matérielle à joindre les interlocuteurs.
- Aller au contact des usagers sur les lieux d'accueil du public permet de s'adresser, par définition, à un usager. La difficulté résidant dans la faiblesse de l'échantillon.

Seul critère commun légitimant ces approches : les personnes interrogées utilisent effectivement les services publics. De ce fait indiscutable provient leur légitimité, quelles que soient, par ailleurs, les limites de l'exercice.



**a** Une direction centrale souhaite réorganiser ses services en milieu rural. Avec une exigence double : rendre le service à la fois plus efficace, et plus efficient. Les consultants diagnostiquent d'abord l'offre en services publics sur l'un de ces départements (depuis les services déconcentrés de l'État jusqu'aux transports publics ou la Poste...). Puis ils s'intéressent aux besoins des usagers. L'enquête a lieu dans une commune affaiblie par la disparition progressive des activités économiques, ainsi que dans une communauté de communes très rurales. Une étude quantitative interroge sur la manière dont l'utilisateur se sert du service : « combien de fois par an venez-vous dans ce bureau ? », « comment entrez-vous en contact avec ce service ? »... Les questionnaires sont envoyés à tous les électeurs des deux lieux précités. Le taux de retour important pour ce type d'enquête (autour de 10%) est un signe de l'intérêt du public pour les questions soulevées.

**b** Lors de la rénovation du centre historique d'une grande ville (plus de 100 000 habitants), la mairie a mis en place des « balades de rue » réunissant élus et techniciens, allant dialoguer avec les habitants rencontrés. Ils se servent alors d'un questionnaire bien précis. Des comptes rendus sont systématiquement organisés à la suite de ces rencontres et sont exploités pour adapter le projet d'aménagement de l'espace public (partage de la voirie, accès aux commerces et aux équipements publics, signalétique...).

## 5.2 Prendre en compte des usagers contradictoires dans leurs attentes

La prise en compte des usagers, dans toute la diversité de leurs attentes et de leurs expériences, s'appuie sur des outils et des techniques d'écoute qui permettent de faire remonter de façon structurée et exploitable les différents points de vue exprimés.

### PARTIR DU VÉCU DES USAGERS

- L'enquête de satisfaction ou de mesure est l'outil le plus connu. Elle peut être utilisée aussi bien pour sensibiliser les administrations à la manière dont leurs services sont perçus, qu'à évaluer la qualité du service rendu, sa progression ou sa dégradation, qu'à initier une démarche d'adaptation de l'offre de service aux attentes des publics.
- Moins connue, l'enquête d'usage consiste à interroger les usagers sur la façon dont ils utilisent les services publics. Ce type de question appelle des réponses qui serviront souvent de pistes pour reconcevoir le service. De la même façon, l'exploitation systématique des courriers de réclamation fournit des indices précieux, tant sur les difficultés rencontrées par les usagers, que sur leurs attentes concernant le service rendu.
- Dans le même esprit, les technologies de l'information de la génération Web 2.0 offrent de nouvelles opportunités d'interroger et de solliciter la contribution des usagers. Par exemple en ouvrant un blog destiné à recueillir le point de vue du public, non seulement sur son usage du service, mais sur sa vision à terme de l'évolution que pourrait connaître ce service.

**a**

### UNE ÉCOUTE COMPÉTENTE DU PUBLIC

- L'écoute des agents au contact direct du public reste l'une des meilleures façons de connaître la perception des usagers. Il s'agit soit d'agents habitués à recevoir le public, soit allant spécifiquement à sa rencontre, dans le cadre de « parcours usagers » par exemple ( voir l'exemple ci-contre ). Permettre aux agents de faire remonter des informations exploitables exige le développement d'une véritable compétence d'écoute. Idéalement, cette écoute ne se limitera pas à des moments ou des opérations de « relations publiques » mais s'exercera en continu. Ce type d'échanges directs prend toute son importance dans le cadre de services dégradés (par exemple, transports publics) : en plus de leur mission d'écoute, les agents auront alors à informer les usagers de façon active.

**b**

**c** Pour mettre en adéquation les services offerts et les attentes des populations, des entreprises et des collectivités, une grande entreprise publique a conduit une démarche dite de « prospective du présent » sur cinq départements représentatifs de la diversité du territoire national. Grâce aux dispositifs mis en place, les salariés de l'entreprise ont notamment réussi à mieux comprendre les territoires et les sociétés où ils interviennent, caractériser les pratiques et les actions qui donnent sens à l'entreprise, « co-construire » les orientations souhaitables pour l'entreprise (en conciliant sa mission de service public de proximité et son ambition de devenir une entreprise performante sur un marché s'ouvrant progressivement à la concurrence).

**d** Le Bureau des Temps (BDT) d'une grande ville organise dans cinq quartiers pilote des tables de concertation autour des services à l'enfance de 0 à 16 ans. Animées par des consultants externes, les tables réunissent de façon transversale des professionnels des services collectifs, des représentants de la sphère publique (ville, agents, CAF, Police...), et des associations de parents d'élèves. Trois éléments de diagnostics ressortent : la diversification des rythmes de travail des parents et des modes de vie familiaux, l'inadéquation de l'offre de service (notamment les heures d'ouverture), et un besoin accru des parents en matière de relations (soutien, conseil...). Diverses mesures sont proposées lors d'une deuxième table ronde, dont l'aménagement des horaires, la mise en avant de « berceaux partagés » (permettant à deux parents travaillant à temps partiel de « partager » une place de crèche), et un meilleur maillage géographique des services d'information aux parents.

## 5.3 Instauration des lieux de débat avec les publics

Une consultation épisodique permet d'associer le public à un événement exceptionnel (changements d'horaires, déménagement d'un service...). Mais elle ne suffit pas toujours à réellement intégrer le point de vue des usagers au fonctionnement de la sphère publique.

Certains dispositifs permettent une écoute pratiquement en continu du public. Le principe : instituer des lieux de débat, de concertation, de délibération entre les usagers, les professionnels et les élus des services aux publics. Point commun à ces méthodes : la recherche de points de vue pluriels, et l'animation par un tiers qui facilite la parole et la mise en forme des propositions.

### ADAPTER L'ENSEMBLE DES SERVICES À UN TERRITOIRE

Deux types de configurations sont envisageables :

- La première est à maille large. Elle peut porter sur la palette des services offerts à divers publics (populations, entreprises, collectivités...), dans une zone géographique large. L'écoute ou la prise de parole d'un panel (représentatif de la diversité des usagers) aide le management et les agents d'un service à co-construire une évolution commune orientée vers le service aux publics dans leur diversité sociale et géographique.

**c**

### S'ADAPTER AUX DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE SERVICES

- La seconde configuration est à maille plus restreinte. En se concentrant sur des points précis du service, destiné à un public spécifique (par exemple les services à l'enfance), dans une zone géographique donnée, il devient plus aisé de repérer une « sous population » restreinte, aux besoins convergents. La prise de parole, même d'un nombre d'usagers limité, trouve alors sa pleine légitimité. Tandis que le sens de la mission du service concerné se trouve clairement mis en valeur.

**d**

# LE CHANGEMENT CONCERTÉ, CLÉ DE LA RÉUSSITE

## Une double fonction pour le dirigeant public : à la fois stratège et garant de la performance opérationnelle

Le décideur public est d'abord un stratège, il indique le but et la direction, il dessine les chemins pour y parvenir, en mobilisant les acteurs concernés et en organisant le processus le mieux à même d'assurer cette mobilisation vers le but à atteindre.

Garant de la performance opérationnelle des services publics fournis aux usagers, il est à la fois chargé d'améliorer leur qualité et leur productivité, en termes d'organisation comme de processus.

## Impliquer par la concertation

Notre expérience confirme qu'une réforme réussie s'appuie sur une compétence collective d'analyses et de visions partagées entre les acteurs. Elle nécessite donc la mobilisation et l'implication de toutes les parties concernées. Cette implication nécessite de la part des porteurs de la réforme de développer une démarche volontariste et continue de concertation, ceci à plusieurs niveaux :

- Les managers de terrain, impliqués en amont dans la conception de la réforme. Mobilisés autour du projet, ils jouent pleinement leur rôle d'intermédiaire avec les agents de terrain.
- Les agents, directement affectés par les réformes, dans leur travail et dans leur relation aux usagers. Chacun d'entre eux est animé d'une stratégie individuelle ou d'un projet professionnel. Ils s'approprient plus facilement le changement s'il est accompagné et qu'on leur trouve un rôle dans ce changement.
- Les partenaires sociaux, s'ils sont traités en contributeurs à part entière, s'impliqueront de manière constructive dans la conception et la mise en place d'une réforme.
- La prise en compte du point de vue des usagers (au travers d'enquêtes, ou de rencontres régulières autour de questions précises) permet de construire une vision partagée dans la réorganisation d'un service, voire d'impliquer davantage les agents en les aidant à développer une écoute professionnelle des usagers.

## Donner du sens au changement

Cette démarche de concertation ne produira tous ses fruits que sur la durée : l'enjeu du changement ne se limite pas à une réforme ponctuelle. Le projet de réforme, même irréprochable sur le plan technique, doit être porteur de sens. Autant que sur l'implication des acteurs, un changement réussi s'appuie sur une vision partagée, un objectif commun.

- Cette vision sera d'autant plus partagée qu'elle sera positive. L'enjeu pour les services public est moins de s'adapter à des contraintes extérieures (position subie, passive) que de progresser (position d'acteur, anticipatrice) tout en restant fidèle à ses missions et ses valeurs. Dans la sphère publique, l'amélioration de la qualité du service rendu au public constitue un dénominateur commun motivant.

- Un pilotage réussi de la réforme permet de remplir ce double objectif : d'une part, atteindre un sens partagé, d'autre part, faire exister la réforme sur le long terme comme démarche continue. Les comités de directions (quel que soit leur niveau territorial ou hiérarchique) constituent donc une des clés de la réforme. La cohésion des équipes de direction constitue une condition essentielle pour piloter un service, et plus encore pour porter un changement.

## Des intervenants externes pour apporter leur expérience et leur neutralité

Concertation des acteurs et pilotage de la réforme : deux points clé sur lesquels l'aide d'intervenants extérieurs peut s'avérer décisive. L'action du consultant se situe à un double niveau : collectif (la recherche de sens pour l'ensemble des acteurs, le pilotage de la réforme) et individuel (vécu et représentations des acteurs, recherche de compromis).

- Ni agent affecté par la réforme, ni élu politique, le consultant externe revendique sa neutralité dans les questions abordées : sans intérêt direct dans les services où il intervient, le tiers intervenant n'a pas non plus à porter l'historique – parfois lourd – d'un service, ou d'un ministère. Son succès repose sur la confiance que lui portent toutes les parties prenantes.
- Son objectif étant de contribuer à l'établissement d'un diagnostic partagé et de faciliter la mise en œuvre d'une réforme, il cherchera à susciter le débat, plutôt qu'à l'étouffer, montrer les vraies interrogations, plutôt que les ignorer. Il ne remplit pas un rôle de médiation ou d'animation : il est plutôt un facilitateur, un créateur, voire un catalyseur.
- Les agents travaillent souvent de façon cloisonnée, sans vision coordonnée de la chaîne de service dans laquelle ils s'inscrivent. Bénéficiant par nature d'une liberté dans l'organisation, l'intervenant externe apporte cette notion de transversalité, indispensable à une concertation réussie.

Les consultants membres de l'APRAT sont porteurs de pratiques et d'approches fondées sur la participation à de nombreux processus de changement réussis. Leur vision de la réforme et de son accompagnement s'appuie sur des valeurs communes :

- Le changement ne vaut que comme valeur durable. Durable parce que concerté, intégrant les « parties prenantes », s'appuyant sur les pratiques de terrain et géré dans un processus de projet.
- Les membres de l'APRAT ne croient pas aux solutions « clé en main » qu'il suffirait d'adapter mécaniquement à chaque projet. Ils cherchent à s'appuyer sur le travail réel des agents concernés par la réforme. Leurs missions sont vécues comme des moments d'écoute et de coopération. Ils se considèrent comme accompagnateurs, plus que comme prestataires.
- Le changement ne peut se conduire que dans la concertation. Les cabinets membres de l'APRAT portent donc une attention particulière aux démarches de participation et de négociation. Au cœur de leur démarche, l'implication des communautés professionnelles apparaît comme essentielle dans l'appropriation de la réforme.

Ce livre vert a été rédigé principalement par :

Michel Blondel (Algoe)

Xavier Guiglini (Groupe Alpha)

Luc Lemièrre (Groupe Alpha)

Marcel Lepetit et Emmanuelle Lévy (DS et O)

Dominique Reignier (BPI Bernard Brunhes Consultants)

Pierre Winicki (Mutandis Consultants)

Démarche coordonnée par Dominique Gaudron (Algoé)

Rewriting réalisé par Edouard Lederer (Journaliste)

Ont également contribué à ce Livre Vert :

Saïd Arezki (ANACT)

Daniel Bertrand (AlterOrga)

Alain Burger et David Faure (GPB Conseil)

Fabienne d'Illiers et Jean Simonet (BPI-BBC)

Cathy Dubois (R&D Consultants)



[www.aprat.com](http://www.aprat.com)

## L'APRAT regroupe 23 cabinets de conseil en management et 2 500 consultants :

BPI / Bernard Bruhnes Consultants	ALGOE
ALPHA Conseil	CM International
MUTANDIS CONSULTANTS	DS et O
ABEO	ADEO
AEGIST	ALTER ORGA
AL CONSULTING	CALLENTIS
CAMINANDO Consultants	Cabinet DELAUNAY
DM Conseils	DICTYS
EGC – Elie Gallon Consultants	ESSOR Consultants
GPB Conseil	OPUS 3
R&D Consultants	SICFOR
WG Conseil	



[www.aprat.com](http://www.aprat.com)

Association pour l'échange et l'Amélioration des PRATiques de conseil  
Tél/fax : 01 45 28 31 53 – Mèl : [aprat@aprat.com](mailto:aprat@aprat.com)  
siret : 38284262300029