



LES RESTRUCTURATIONS DES SERVICES À LA CLIENTÈLE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Une variété de formes de restructuration à travers l'Europe

La modernisation et les restructurations sont à l'agenda du secteur public depuis plus de vingt ans. Le service à la clientèle a été entièrement remodelé et s'est vu, ainsi que le personnel concerné, entraîné dans de nouvelles règles de fonctionnement et d'évaluation empruntées au secteur privé.

A

SERVICES PUBLICS À LA CLIENTÈLE ET CHAÎNE DE VALEUR

Le concept de chaîne de valeur a acquis de plus en plus d'audience depuis une quinzaine d'années avec l'expansion de la globalisation et le développement des technologies de l'information et la communication. La chaîne de valeur décrit une série d'activités que les entreprises et les travailleurs effectuent pour amener un produit de sa conception à son usage final. Cela comprend des activités comme le design, la production, le marketing, la distribution, le service au consommateur final. Les activités comprises dans une chaîne de valeur peuvent être intégrées dans une seule firme ou éclatées entre différentes firmes. Ces activités peuvent concerner des produits ou des services et elles peuvent être localisées dans un seul espace géographique ou distribuées sur plusieurs espaces géographiques. Les analystes des restructurations ont trouvé dans ce concept de chaîne de valeur un outil stimulant pour

comprendre les phénomènes de spécialisation, de délocalisation, d'externalisation. L'étude des modes de gouvernance de ces chaînes de valeur apporte également un éclairage sur les moteurs de ces dynamiques de restructuration.

Jusqu'ici, ce type d'approche a surtout été appliqué à la production de biens (même si ceux-ci incluent des services) et généralement au secteur privé, par exemple: l'industrie automobile, l'agro-alimentaire, l'informatique, le textile. Dans le cadre du projet européen WORKS (voir encadré page 4), l'évolution des différentes "business functions" identifiables à l'intérieur de ces chaînes de valeur a été analysée, à la fois pour comprendre les tendances lourdes en matière d'options organisationnelles mais aussi pour en apprécier les incidences sur l'emploi et les conditions de travail des individus. La réorganisation de la fonction de service à la clientèle dans le secteur public est un des domaines d'activité qui a été étudié dans cette recherche, à travers une approche comparative internationale.

Les cas repris dans cette analyse sont situés en Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Grèce, Hongrie, Italie, Pays-Bas,

Royaume-Uni et Suède. Cinq cas concernent des services d'intérêt général, comme la poste et les chemins de fer; sept autres cas sont des administrations publiques actives dans différents domaines comme, par exemple, le logement social, la gestion de l'emploi et du chômage, les services communaux ou régionaux.

B

LES FIGURES DES RESTRUCTURATIONS

La restructuration des services à la clientèle est enchâssée dans le contexte de réorganisation des services publics: la privatisation des anciennes entreprises publiques, la libéralisation des marchés, le renforcement de l'orientation clientèle et la recherche croissante d'efficacité. Les formes de restructuration des chaînes de valeur observées dans les douze cas étudiés sont diverses; elles comprennent: l'externalisation globale du service à la clientèle, les partenariats public privé, la création de filiales de services qui restent liées aux "maisons mères", la restructuration interne et la (dé)centralisation.

Plusieurs cas concernent l'externalisation de services téléphoniques vers des centres d'appels. Leur trait commun est qu'il ne s'agit pas de délocaliser des départements existants, mais bien d'externaliser l'activité vers des sociétés extérieures. Une autre manière de délocaliser une fonction – qui a notamment été constatée dans le cas des services postaux – consiste à externaliser un large éventail de services rendus à la clientèle en face-à-face. Si l'externalisation de services téléphoniques va de pair avec un processus de centralisation, l'externalisation de services à la clientèle en face-à-face conduit à la décentralisation vers de nombreux partenaires privés et dans différents lieux. Les deux stratégies sont associées à une infrastructure technique avancée, qui permet la surveillance des activités des partenaires privés. Une troisième

forme de relocalisation est l'externalisation vers le client. Cette place croissante du self-service peut être interprétée comme une intégration du client dans la chaîne de valeur. Le fait de considérer de plus en plus les citoyens comme des clients a fait de la qualité du service une valeur en soi, ce qui a conduit à une modification de la chaîne de valeur.

Ces trois formes de restructuration observées dans les services publics à la clientèle sont indissociables d'un recours massif aux dernières vagues de développement des technologies de l'information et de la communication.

C

RESTRUCTURATIONS ET CONDITIONS DE TRAVAIL

En ce qui concerne les conditions d'emploi, les restructurations observées ont été tantôt suivies par une croissance de l'emploi et tantôt par des réductions d'effectifs. Dans tous les pays concernés, les salariés occupés dans les services publics à la clientèle sont majoritairement des femmes. Une des conséquences les plus évidentes des restructurations est un degré élevé de fragmentation de l'emploi; celle-ci concerne le statut, les salaires, l'intensification du travail, la flexibilité horaire, la sécurité d'emploi. Les restructurations ne modifient pas seulement le volume de l'emploi mais aussi la nature des contrats et la manière de rechercher la flexibilité contractuelle. D'une manière générale, les contrats offrent moins de garanties et sont plus flexibles. Les employeurs cherchent à recruter un personnel flexible, qui peut s'adapter à des charges de travail irrégulières et des mobilités régionales. Différentes formes de transfert de personnel ont été identifiées: le transfert formel d'une entreprise/administration vers une autre, le détachement de personnel (maintien du lien contractuel avec l'entreprise X et travail effectif dans l'entreprise Y) et le transfert à l'intérieur

de l'entreprise ou de l'administration. D'une manière générale, il apparaît que l'insécurité des groupes de main-d'oeuvre périphériques gagne le noyau central du personnel, et que ce dernier se sent de plus en plus sous pression.

En ce qui concerne l'organisation du travail, les effets principaux des restructurations dans les services publics à la clientèle sont la standardisation et l'intensification des régimes de travail. Les services étudiés ont pour point commun leur caractère répétitif; le service consiste généralement à donner de l'information ou à résoudre un problème et bien souvent le client n'est pas connu personnellement. Il n'y a pas de "relation" mais seulement des "rencontres" entre les employés de front office et leurs clients. Dans la perspective d'un usage flexible de la main-d'oeuvre, les employés de front office sont supposés être interchangeables; tous les employés doivent pouvoir rendre le service de la même manière et être capables de remplir les tâches attendues.

En matière d'horaires de travail, il y a généralement peu de flexibilité. Dans les cas concernant des administrations publiques, les heures de travail sont restées stables après les restructurations. Les régulations de l'emploi dans le secteur public ont été assez fortes pour maintenir une approche traditionnelle du temps de travail. Les nouveaux emplois externalisés vers des opérateurs extérieurs (centres d'appels) sont soumis à la régulation du travail et aux conditions d'emploi en vigueur dans le secteur privé.

L'approche globale de l'évolution des profils de qualification suite aux restructurations montre que les compétences et qualifications formelles sont en moyenne peu élevées, par contre les compétences sociales paraissent beaucoup plus critiques, comme l'adaptabilité à différents types de contacts clientèle, les connaissances tacites, ainsi que les compétences générales dans l'usage des technologies de l'information et de la communication. L'habileté à gérer des situations de stress dans les relations de

service est une autre compétence importante attendue du personnel: par exemple, le stress généré par le comportement de clients hostiles voire agressifs. Dès lors, la formation dans les services à la clientèle est majoritairement ciblée sur les compétences sociales et les compétences techniques.

En général, un bon degré de représentation collective a été observé dans le secteur public, dans tous les pays. Dans la plupart des cas, les organisations syndicales ont été impliquées dans les processus de restructuration et ont pu défendre les intérêts du personnel. Les études de cas ont montré que l'externalisation de certains pans du service à la clientèle est souvent une manière de contourner les standards en matière de contrats d'emploi.

D

RESTRUCTURATIONS ET SPÉCIFICITÉS DU SERVICE PUBLIC À LA CLIENTÈLE

Comme pour d'autres "business functions" (le design, la production, la logistique, etc.), de nombreuses formes de restructuration ont été constatées dans cette recherche qui couvrait douze pays et autant d'études de cas. Toutefois, certains éléments sont spécifiques à la relation clientèle. Premièrement, les caractéristiques générales des services jouent un rôle important. Le client, parce qu'il est capable d'apporter une valeur ajoutée au service, peut être considéré comme un maillon de la chaîne de valeur. Les services se distinguent aussi des biens par leur nature intangible, leur caractère périssable (le service est temporaire, il ne peut être stocké) et la simultanéité de la production et de la consommation. Ces caractéristiques excluent certaines options en matière de restructuration, comme par exemple séparer le temps et l'espace de la production et la consommation, mais ouvrent aussi d'autres options, comme communiquer des services intangibles via internet. Deuxièmement, la différence tient

aussi à ce qu'une partie des services sont limités localement et personnellement: les contacts en face-à-face avec la clientèle sont ancrés localement et les services des administrations publiques sont, en partie, exclusivement réservés aux citoyens d'un État. Ces caractéristiques limitent les options en matière de globalisation. Enfin, l'appartenance au secteur public fait également la différence, non seulement parce que la régulation traditionnelle du travail y fonctionne toujours partiellement, mais aussi parce que la

restructuration peut devenir une affaire publique et a, dès lors, besoin de légitimité politique.

- Dunkel W., Schönauer A., "Reorganising the front line – Customer service in the public sector" in Flecker J. et al., *Restructuring across value chains and changes in work and employment*, Case study evidence from the clothing, food, IT and public sector, HIVA, Leuven, 2008, pp. 103-130.

Patricia Vendramin

*d'après un article paru dans
La Lettre EMERIT n° 59, octobre 2009*



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTÈRE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE,
SERVICE DE L'ÉDUCATION PERMANENTE