



LA MODERNISATION DES SERVICES PUBLICS VUE D'EN BAS : UN CONSTAT NUANCÉ

Les changements organisationnels vécus par le personnel

Le secteur public a entrepris, en Belgique, en Europe et dans les pays occidentaux, de profondes réformes qui en redéfinissent totalement les contours, les méthodes mais également les finalités. Si certains salariés manifestent une réelle satisfaction à l'égard des changements, certaines expériences invitent à adopter un regard nuancé. Si les erreurs d'appréciation nuisent à la performance mais elles sont aussi source d'interrogations sur le rôle à jouer par chacun et plus fondamentalement sur le sens des réformes.

A

DES EXPÉRIENCES NUANCÉES DES RÉFORMES

Le secteur public a entrepris, en Belgique, en Europe et dans les pays occidentaux, de profondes réformes qui en redéfinissent totalement les contours, les méthodes mais également les finalités. Le plan Copernic en Belgique, la réforme de l'administration italienne, la loi organique relative aux lois de finances en France ou encore les évolutions de la gouvernance publique au Canada se justifient par leur souci de rendre les structures et services publics plus performants et davantage orientés vers l'utilisateur/client. Tous incorporent pour ce faire de nouvelles logiques organisationnelles et des pratiques managériales largement inspirées du secteur privé et du new public management mis en place dans les pays anglo-saxons.

Les changements entrepris à l'échelle du secteur public transforment les trajectoires de carrière et les structures hiérarchiques, et imposent de nouvelles manières de faire, de travailler et de se former. Ils ont, dès lors, un impact sur le ressenti et les perceptions de ceux qui vivent ces réformes de l'intérieur.

En mai 2009, l'ULB a organisé un colloque international consacré aux "réformes de l'administration vues d'en bas". Chercheurs et acteurs de terrain se sont penchés sur la situation de ceux et celles qui vivent le changement au quotidien.

Il ressort de ces échanges que si certains manifestent une réelle satisfaction à l'égard des changements et y trouvent de nouvelles ressources d'implication dans le projet de service (au) public, certaines expériences invitent à adopter un regard plus nuancé.

Dans un certain nombre de situations, les principes généraux au cœur de ces changements (autonomie, responsabilisation,

performance, qualité...) et la mise en œuvre volontariste de nouvelles méthodes managériales peinent à produire leurs effets sur le terrain, en particulier lorsque les initiateurs de la modernisation ont mal évalué la capacité des individus à se les approprier et à les adapter aux réalités de terrain. En plaquant parfois le "nouveau" sur "l'ancien", les repères les plus éprouvés se brouillent avec pour conséquences des manifestations de désarroi et de mal-être, des contournements et des arrangements locaux contreproductifs, voire des résistances actives. Ces situations, si elles ne sont pas la norme, ne constituent néanmoins pas une exception. Les mêmes observations ont été menées dans différents pays et dans différents types d'organisations (administrations, entreprises publiques). Elles ne se cantonnent pas non plus aux exécutants ou aux peu qualifiés.

En France, les hauts fonctionnaires ont également souffert de la mise en question de leur légitimité mais ils ont su se servir du récit de leur déclin et de leur désenchantement pour revendiquer une place dans les réformes en cours. Au Québec, un constat similaire se pose à propos du cas des agents des musées et centres culturels scientifiques, dont les repères identitaires collectifs ont été éprouvés par les changements et en particulier, par le passage de la logique d'exécution mécanique des consignes (logique bureaucratique) à une logique de résolution de problèmes (la logique du contrat) ou encore par l'irruption de la figure du client.

B

DES PRESCRIPTIONS CONTRADICTOIRES

De manière récurrente, les analyses mettent également en évidence la nature parfois contradictoire des prescriptions: à la fois satisfaire l'utilisateur/client mais aussi assurer la rentabilité du service. C'est le cas, par exemple, des conseillers à l'emploi de l'ANPE

en France ou des travailleurs statutaires peu qualifiés de la poste ou de Belgacom en Belgique.

Dans leur activité quotidienne, les agents – et en particulier les agents de première ligne – font face à de nombreuses questions qui rendent compte d'une forte ambivalence entre l'éthos de service public et le souci de performance économique: comment optimiser la qualité de la relation de service en restant à l'écoute des besoins de l'utilisateur ? Comment individualiser le traitement de chaque cas lorsque les normes, les procédures et les prescriptions demeurent générales ? Comment servir au mieux de ses intérêts un citoyen à qui on doit aussi essayer de vendre un bien ou un service supplémentaire ? Comment diversifier les tâches et être polyvalent avec moins de moyens ?

Dans certaines situations, l'agent public est pris dans la contradiction entre qualité et quantité, un dilemme qu'il est souvent contraint de gérer au cas par cas. Certains agents s'en accommodent et y trouvent une opportunité de développer leur créativité et donc de valoriser leur maîtrise du métier. D'autres agents butent sur le fait que le sens qu'il donne à leur travail n'emprunte pas nécessairement la direction prise par la modernisation. Le cumul des normes et des logiques d'action vient entraver le cours de l'activité et produit des effets pervers, notamment le renforcement d'une nouvelle logique bureaucratique caractérisée moins par son caractère normé que par l'usage des techniques émanant du secteur privé. Avec l'irruption de ces nouvelles contraintes, rien ne garantit que la créativité que doit développer le travailleur pour traverser ces contradictions soit effectivement récompensée: consacrer trop d'énergie à un client peu rentable, s'investir dans la réinsertion professionnelle d'un chômeur au profil délicat, prendre le temps d'orienter un citoyen dans des démarches administratives complexes alors que l'on doit assurer seul une permanence... sont autant de témoignages du souci de service au public que des motifs potentiels de réprimandes.

C

UN TRAVAIL PLUS SOLITAIRE ET PLUS PÉNIBLE

Si parfois les évidences acquises sur le travail se dérobent, les conditions dans lesquelles s'effectue ce travail se sont également transformées. En particulier, il y a lieu de s'étonner du fait que de nombreux responsables de la modernisation semblent avoir ignoré certains classiques de la théorie des organisations et en particulier les apprentissages de l'école dite des "relations humaines". Ces chercheurs, rassemblés autour d'Elton Mayo, avaient démontré, il y a septante ans déjà, combien la performance d'un individu et sa capacité à adopter une innovation tenait au collectif et à la reconnaissance qui lui était accordée par l'autorité. Or, la conduite de certaines innovations démontre bien que le souci des dirigeants est avant tout d'évaluer et de rendre plus performant l'individu au détriment du collectif de travail.

Pour ne prendre qu'un exemple, c'est bien la vitesse à laquelle le facteur accomplira le tri du courrier et sa tournée de distribution qu'un projet tel que Georoute cherche à optimiser... avec pour conséquences, des baisses sensibles de performance dans plusieurs bureaux de poste, un retard d'implémentation important et une insatisfaction patente des postiers comme des usagers. C'est que, en aménageant des espaces de tri individuels et en calculant les itinéraires idéaux à l'aide de simulations informatiques, les initiateurs de la modernisation ont oublié deux choses: d'une part, la solidarité permet souvent de combler les faiblesses du moins performant et d'aligner les performances moyennes vers le haut et,

d'autre part, un logiciel ne connaîtra jamais aussi bien le terrain qu'un facteur qui en aura foulé le sol depuis des années.

D

UNE INTERROGATION SUR LE SENS DES RÉFORMES

Ces erreurs d'appréciation nuisent à la performance mais elles sont aussi source d'interrogations sur le rôle à jouer par chacun et plus fondamentalement sur le sens des réformes. Déshumaniser la relation de service pour atteindre les objectifs de productivité, avoir le sentiment de vendre des choses inutiles, être contraint de sortir en tournée alors que d'autres peinent à trier leur courrier ou de suivre un itinéraire dont on sait qu'il est plus long et plus pénible... Toutes ces choses épuisent, non pas physiquement mais psychologiquement, parce que cela implique de "mal travailler" en toute conscience ou d'admettre son impuissance à agir selon ses valeurs. Il en résulte un questionnement à la fois moral et éthique: on est contraint de faire le mal (ou de ne pas faire le bien) contre sa volonté. Comment dépasser les contradictions posées par une administration publique en voie de modernisation ? Comment rendre les agents plus autonomes en leur imposant de nouvelles contraintes ? Finalement, comment concilier qualité du service et performance économique ?

■ Wilkin L., Bernard B. (eds), *Les réformes de l'administration vues d'en bas, Volume 1*, Pyramides 17, Cerap, ULB, 2009/1.

John Cultiaux

*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