

## Les restructurations des services à la clientèle dans le secteur public

Quand on parlait naguère de modernisation du service public, il s'agissait d'informatisation, de simplification des procédures, de rénovation institutionnelle. Aujourd'hui, après la tempête de déréglementation et de libéralisation qui a sévi depuis une décennie, le service public a changé, bon gré mal gré. Les restructurations ont pris plusieurs formes: externalisation, partenariat public/privé, privatisation graduelle, filialisation, recomposition de la chaîne de valeur. Internet est omniprésent. De nouvelles méthodes de management se sont imposées. L'utilisateur/client est devenu le pivot de la réorganisation du travail.

Ce numéro thématique ne traite pas des aspects institutionnels des restructurations des services publics en Belgique. Il adopte plutôt une perspective européenne, en s'appuyant sur des travaux qui développent une approche comparative transnationale.

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.

### 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 peu-

vent 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 analyses 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 générale-

### Numéro spécial Les restructurations du service public

Les restructurations des services à la clientèle dans le secteur public	1
Le service au public, un métier nouveau du service public ?	4
La modernisation vue d'en bas: un constat nuancé	7

ment 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

Les formes de restructuration observées dans douze cas étudiés en Europe comprennent: l'externalisation globale du service à la clientèle, les partenariats public privé, la création de filiales de services liées aux "maisons mères", la restructuration interne et la (dé)centralisation.

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.

### Les figures des restructurations

La restructuration des services à la clientèle est enchâssée dans le contexte de réorganisation des services publics: la privatisation des an-

ciennes 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 partenai-



res 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.

### 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

Une des conséquences les plus évidentes des restructurations est un degré élevé de fragmentation de l'emploi.

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 person-

nel (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 réglementations 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,

De nombreuses formes de restructuration ont été observées. Toutefois, certains éléments sont spécifiques à la relation clientèle et au secteur public.

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.

### 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.

# Le service au public, un métier nouveau du service public ?

Les restructurations des administrations et des entreprises publiques se sont accompagnées d'une transformation des relations avec les usagers, qui sont de plus en plus considérés comme des clients à satisfaire. C'est à la fois une conséquence de l'extension de la logique marchande à la sphère publique – au nom de l'efficacité – et de l'exigence démocratique d'une meilleure qualité de la relation entre citoyens et services publics – au nom de la légitimité.

## L'employé de première ligne, au premier plan des restructurations

Cette transformation a forcément un impact sur la nature du travail des salariés du secteur public (administrations ou entreprises publiques) qui sont en relation directe avec l'utilisateur/client. Au lieu d'être uniquement des "agents de l'État", ces employés de première ligne deviennent davantage des interfaces avec les citoyens. La relation de service prend une importance croissante dans le contenu des métiers.

Le projet européen WORKS a réalisé une série d'études de cas sur le groupe professionnel des employés de première ligne dans les services publics. Ces études de cas concernent une large diversité de situations de travail: les services commerciaux de la poste suédoise et des chemins de fer allemands, les points de contacts locaux de l'administration wallonne, les bureaux locaux de l'administration hongroise du chômage, les services aux citoyens de deux grandes villes britanniques, le centre de services et le centre d'appel de l'administration du logement social de la capitale autrichienne, les centres d'appel de deux administrations publiques italiennes. L'objectif des études de cas était de

comprendre l'impact des restructurations du secteur public sur les métiers de service aux usagers, sur les compé-



tences des salariés, leurs trajectoires professionnelles et leur qualité de vie au travail.

## Des restructurations multiformes, mais convergentes

Plusieurs formes de restructuration ont été rencontrées dans les études de cas. Dans la poste suédoise et les chemins de fer allemands, il s'agit d'un processus de privatisation graduelle, qui a conduit à la création de filiales

spécialisées dans le service à la clientèle. Les salariés de l'ancien monopole public ont été transférés à ces filiales, au terme d'une procédure négociée. Dans les deux administrations municipales britanniques, le service aux citoyens a été transféré à un prestataire externe, dans le cadre d'un partenariat public/privé, avec un nouveau statut pour les employés. Dans l'administration wallonne et l'agence hongroise du chômage, il s'agit du développement de points de contact décentralisés, articulés avec des services par téléphone et sur internet; le travail des fonctionnaires a changé, mais pas leur statut. Les cas autrichiens et italiens illustrent un processus de dualisation entre les employés "maison", à l'intérieur de l'administration, et les employés des centres d'appel auxquels la fonction de relation clientèle a été sous-traitée.

Dans tous les cas, la relation de service est au centre des changements dans les métiers. Le travail de première ligne est caractérisé par un mélange de compétences techniques ou administratives, qui sont liées au contenu de la relation de service, et



## Work Organisation and Restructuring in the Knowledge Society

Le projet européen WORKS s'est terminé fin août 2009, après quatre années de recherche. Les résultats finaux sont présentés dans douze rapports thématiques, publiés en anglais sous la forme d'une collection de livres:

- Value chain restructuring (VCR) in Europe in a global economy
- VCR and company strategies to reach flexibility
- VCR and industrial relations: the role of workplace representation in changing conditions of employment and work
- Global VCR and the use of knowledge and skills
- Changing careers and trajectories: how individuals cope with organisational change and VCR
- Working time, gender and work-life balance
- Changing patterns of segregation and power relationships in the workplace
- Change process and methodologies of future perspectives of work
- Changes in work in transforming economies: the case of New Member States
- The role of technology in VCR
- Impact of VCR on health and safety and quality of work life: psychological risks
- Challenges for Europe under VCR: contributions to policy debates

Tous les détails concernant ces publications se trouvent sur [www.worksproject.be](http://www.worksproject.be). Les livres peuvent être commandés en ligne sur [www.unibook.com](http://www.unibook.com).

de compétences en communication, qui sont liées à la forme de la relation de service.

Cette articulation entre compétences techniques ou administratives et compétences en communication est en transformation continue sous le double effet de l'évolution technologique et des changements organisationnels. Les TIC favorisent la codification des connaissances techniques et administratives. Les règles à suivre sont aujourd'hui incorporées dans des bases de données, des intranets, des scripts affichés sur écran. Les formulaires deviennent électroniques, voire "intelligents", c'est-à-dire assortis de commentaires en ligne sur la façon de

Avec les restructurations, l'employé de première ligne se trouve pris entre la contrainte productive et la contrainte réflexive

les remplir. La médiation de la technologie s'impose dans la relation de service: ordinateur de guichet, centre d'appels, e-gouvernement, vente en ligne de titres de transport ou de produits postaux. Internet permet aussi aux clients de s'informer eux-mêmes avant de se rendre dans un service en face-à-face ou par téléphone. Quant aux changements organisationnels axés sur l'orientation vers le client, ils mettent l'accent sur la qualité de la communication et sur la qualité du service rendu.

Par ailleurs, le travail de première ligne fait l'objet d'une tension entre deux tendances contradictoires. D'une part, la relation de service devient plus abstraite, elle se structure selon une chaîne de raisonnement "identification du problème – diagnostic – solution". D'autre part, la pression pour un service immédiat, rapide et efficace s'accroît. L'employé

se trouve pris entre la contrainte productive et la contrainte réflexive. Cependant, ces tendances ne sont pas propres au travail de première ligne dans le secteur public, elles caractérisent aujourd'hui la plupart des services marchands ou non marchands.

### Une transformation de l'identité professionnelle

Chez les employés de première ligne du service public, l'identité professionnelle n'est pas déterminée par un parcours de formation particulier, ni par l'appartenance à une profession. Les employés plus anciens s'identifient à une organisation: la poste, le chemin de fer, telle ou telle administration. Les nouveaux entrants ont un attachement plus faible à l'organisation, d'autant plus que les restructurations, et particulièrement la séparation des activités productives et commerciales, ont entraîné une féminisation du personnel, qui ne se reconnaît plus dans la figure masculine du cheminot ou du postier, par exemple.

La faible identification à un métier est notamment due au fait que les employés de première ligne ont des parcours de formation très hétérogènes et



souvent des diplômés qui ont peu de rapport avec leur métier actuel. Beaucoup d'entre eux ont choisi de postuler dans le secteur public après avoir occupé d'autres emplois, afin d'améliorer leur sécurité d'emploi. Ils ont été formés sur le tas à leur métier actuel ou ont suivi des cours internes, sans certification transférable, ce qui renforce leur attachement à une organisation plutôt qu'à un métier. Lesestruc-

turations jettent le trouble dans cet attachement symbolique à l'organisation, surtout lorsqu'il y a un changement de nom et d'image, filialisation, transfert de personnel.

Certains employés, souvent parmi les nouveaux entrants mais pas exclusivement, sont peu attachés à cette

Les travailleurs du secteur public se sont longtemps identifiés à une organisation plutôt qu'à une profession. Une nouvelle identité de métier émerge, centrée sur la relation de service.

identité organisationnelle et cherchent à se positionner en termes de qualité de service rendu et de satisfaction du client. Au lieu de se considérer en premier lieu comme un gardien du respect des règles, l'employé de première ligne incorpore alors de nouvelles valeurs, comme la qualité de la communication ou la qualité du service. L'identité au travail est vécue différemment selon la perception qu'a l'employé de l'utilité de son travail pour le client. Cette émergence d'une identification avec le service aux clients plutôt qu'avec une organisation est une tendance nouvelle, qui va dans la direction de la construction d'une identité de métier spécifique. Cette tendance est renforcée par de nouveaux instruments de management, qui tentent de mesurer la qualité du service rendu – une relative nouveauté dans le secteur public.

Pour les travailleurs dits "périphériques", notamment ceux des centres d'appel, il n'y a identification ni à un métier ni à une organisation. Ils ont souvent des contrats temporaires, plus ou moins précaires, et sont peu intégrés dans le processus de travail de l'organisation. Leurs possibilités de mobilité vers des emplois plus stables, au cœur des institutions pour lesquel-

les ils travaillent en sous-traitance, sont très limitées. Toutefois, ceux qui ont une certaine expérience du travail dans les centres d'appel développent eux aussi une identification avec la qualité du service: donner les bonnes informations, aiguiller vers les services compétents, avoir le sentiment d'avoir aidé les clients.

### Des carrières plus limitées

Les restructurations menacent les carrières organisationnelles classiques du secteur public, où l'on progresse quasi automatiquement avec l'ancienneté. L'éclatement des grandes institutions en services décentralisés ou en filiales séparées restreint les possibilités internes de carrière. La réforme du management du secteur public entraîne

Les restructurations menacent les carrières organisationnelles classiques du secteur public, mais certains nouveaux entrants y perçoivent des opportunités.

fréquemment l'arrivée de directeurs ou de cadres venus de l'extérieur, choisis en fonction de leur expérience dans le privé ou dans d'autres institutions. Ceci réduit également les possibilités de promotion interne. Même dans les cas où les employés ont négocié avec succès la continuité de leur statut, ils constatent une érosion progressive de leurs anciens avantages, souvent sans compensation. Quant aux nouveaux entrants, qui ne sont pas toujours des jeunes, ils sont souvent moins pessimistes que les anciens sur leurs possibilités de carrière, car ils ne perçoivent pas le phénomène d'érosion et ils ont une opinion plus critique sur le modèle de carrière bureaucratique. Ils pensent que les changements organisationnels ouvriront des perspectives à long terme.

Par ailleurs, l'orientation vers la clientèle entraîne le recrutement de per-

sonnel plus spécialisé dans le domaine de la communication, du marketing, de la gestion des systèmes d'information. On assiste ainsi à une professionnalisation de certaines fonc-



tions. La coexistence entre nouveaux professionnels et anciens fonctionnaires ne va pas de soi, surtout si le changement s'est fait sans préparation ni concertation.

Certains employés de première ligne considèrent que la réorganisation de leur travail a amélioré leur position dans l'organisation, en leur donnant un rôle plus visible et en procurant une meilleure reconnaissance de leur travail. D'autres ont pu profiter d'une mobilité géographique qui améliore leur qualité de vie, même si elle ne favorise pas leur carrière. Les employés de première ligne reconnaissent qu'ils ne sont pas les plus menacés par les restructurations du secteur public, ne serait-ce que parce qu'ils en assurent la visibilité. Les restructurations du back-office entraînent sou-

vent davantage de suppressions de postes de travail que celles du front-office. Plusieurs employés qui travaillent aujourd'hui en première ligne disent avoir quitté une fonction de back-office, même plus tranquille, pour anticiper ce risque.

En conclusion, les restructurations du secteur public ont réorganisé les emplois de première ligne selon une logique de service à la clientèle, qui peut entrer en tension avec des logiques bureaucratiques ou corporatistes plus anciennes. Cette réorganisation s'est toutefois faite dans un contexte de rationalisation des procédures, d'accroissement des contraintes de performance et de réduction des coûts, qui provoque des perturbations dans les métiers, les carrières et les identités au travail. Pour les travailleurs, il en résulte un bilan très contrasté, fait de satisfactions et de frustrations, d'opportunités et de risques, de valorisation mais d'inquiétude. Pour reprendre l'expression d'une personne interviewée, "ce n'est plus un job pour toute la vie".

- Muchnik M., Valenduc G., "Front-office employees in customer relationships in public services", in Valenduc G., Vendramin P., Krings B.J., Nierling L., *How restructuring is changing occupations*, Case study evidence from knowledge-intensive, manufacturing and service occupations, HIVA, Leuven, 2008, pp. 139-158.

## Publications de la FTU dans le cadre de WORKS



Les chercheurs de la FTU sont coauteurs de plusieurs publications du projet WORKS. La dernière en date concerne les changements dans les carrières et les trajectoires professionnelles: Valenduc G., Vendramin P., Pedaci M., Piersanti M.A., *Changing careers and trajectories: how individuals cope with organisational change and restructuring*, HIVA, Leuven, 2009. ([www.unibook.com/unibook/site/bookdetail/?bookid=6511](http://www.unibook.com/unibook/site/bookdetail/?bookid=6511)).

La FTU a également collaboré à la préparation d'un manuel de formation destiné à des représentants syndicaux: *Understanding a changing world of work - Resource pack for union training on value chain restructuring* (2009) ([www.worksproject.be](http://www.worksproject.be)).

Des articles relatifs au projet WORKS ont déjà été publiés dans la Lettre EMERIT: une présentation générale du projet (n° 47); un article sur les carrières nomades et la société de la connaissance (n° 46); un article sur la mondialisation des services informatiques (n° 51); un article sur les métiers intensifs en connaissances face à la mondialisation (n° 55). Ces articles peuvent être consultés sur [www.ftu-namur.org/emerit](http://www.ftu-namur.org/emerit).

# La modernisation vue d'en bas: un constat nuancé

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.

Si certains salariés manifestent une réelle satisfaction à l'égard des changements, certaines expériences invitent à adopter un regard nuancé.

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.

## Des expériences nuancées des réformes

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.

## 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 en-

tre 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.

### 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.

### 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 produc-

tivité, 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 sui-

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.

vre 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.

#### FTU

Centre de recherche Travail & Technologies  
ASBL Association pour une  
Fondation Travail-Université  
Rue de l'Arsenal 5, B-5000 Namur  
Tél. 081-725122 - fax : 081-725128  
E-mail: pvendramin@ftu-namur.org  
<http://www.ftu-namur.org>

Conception, rédaction et mise en pages:  
John Cultiaux, Gérard Valenduc,  
Patricia Vendramin

© FTU – Reproduction partielle autorisée  
moyennant citation de la source et des auteurs

Editeur responsable: G. Valenduc

Imprimé par Deneff SPRL, Louvain-la-Neuve