

La fonction publique face à l'enjeu de la transformation managériale

Pour moderniser le service public, les administrations changent leur organisation du travail

Plutôt qu'être rivé sur les performances, j'ai simplement voulu libérer les énergies des agents.»

En 2011, éreinté par les procédures, Patrick Négaret, ex-directeur général de la Caisse primaire d'assurance-maladie (CPAM) des Yvelines, a souhaité « transformer le service public » avec ses 1600 agents. Les fonctionnaires se sont répartis en unités de travail de dix à quinze personnes, et un système d'innovation participative a vu le jour : « N'importe qui dans la caisse pouvait faire sortir une idée, et on voyait pour la mise en œuvre. Puis l'on a défini ensemble un management bienveillant et exigeant. J'ai commencé avec du lean [une méthode de gestion née au Japon], même si c'est un gros mot dans le public! »

Lean management, travail hybride, « flex office »... Face au besoin de se moderniser et pour gagner en efficacité, les administrations doivent opérer des transformations managériales. Elles sont souvent pointées pour leur rigidité et la faible marge de manœuvre de leurs agents, qui

traversent une crise de sens : 80 % des 4500 agents interrogés en septembre 2021 par le collectif Nos services publics se déclarent « confrontés à un sentiment d'absurdité dans l'exercice de leur travail ».

Les administrations en quête d'innovation s'inspirent en premier lieu des entreprises. Patrick Négaret a, par exemple, organisé des visites d'« entreprises libérées » pour familiariser ses agents au travail en autonomie. Placée sous l'autorité de la ministre de la transformation et de la fonction publiques, la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) a publié en 2019 un rapport sur ce que « peuvent apprendre les entreprises libérées aux administrations et organismes publics ». La région Ile-de-France, qui a rassemblé en 2018 ses 1800 agents dans un nouveau siège à Saint-Ouen, a organisé des visites dans les locaux d'Axa ou de Danone, mais s'est surtout inspirée d'une autre administration publique, la Sécurité sociale belge.

Les expérimentations locales

En effet, comme les méthodes du privé ne sont pas toujours facilement adaptables au public, les innovations viennent surtout des collectivités.

Ainsi, dans son projet d'administration 2021-2026, la ville de Caluire-et-Cuire (Rhône) a instauré la subsidiarité comme base d'organisation pour ses 600 agents : « Cela veut dire qu'il faut faire confiance. Il faut que ce soit l'agent qui dispose de la bonne information et du contact avec les usagers qui puisse prendre des décisions du quotidien, explique Bernard Agarini, directeur général des services. Avant, il y avait une organisation en silos étanches, et des services qui communiquaient assez peu entre eux. Il a fallu un long parcours pour faire comprendre qu'on était plus riches à réfléchir à plusieurs. »

L'échange entre les services passe d'abord, pour nombre de collectivités, par une redéfinition des espaces de travail. Ce fut le cas au nouveau siège de la région Ile-de-France, qui a fait le

Les changements sont construits avec les fonctionnaires de terrain et les usagers qui en bénéficieront

choix de l'open space et du flex office, tout en généralisant petit à petit le télétravail. « On a conçu l'espace pour que les gens bougent, se rencontrent... il y a beaucoup d'espaces d'échange », décrit Guillaume Aubin, directeur de la transformation.

La DITP se donne pour mission de repérer les expérimentations locales qui fonctionnent, pour essayer de généraliser certaines pratiques, comme le mode projet ou l'organisation de travail hybride. Cette direction propose aux administrations, notamment dans la fonction publique d'Etat, un accompagnement personnalisé avec près de 80 consultants. « Le sujet de la confiance est au cœur de nos réflexions, explique Hélène Boissin-Jonville, responsable du pôle innovation managériale de la DITP. On est persuadé que c'est un des deux enjeux-clés si on veut conduire la transformation managériale, l'autre sujet étant le collectif. Il faut trouver les leviers de cette confiance : comment le manager reconnaît le travail rendu, comment il développe des feedbacks à ses agents, comment tisser des liens sociaux au sein d'une équipe... »

Action et innovation

Les changements sont souvent coconstruits avec les fonctionnaires de terrain et les usagers qui en bénéficieront. « La transformation managériale est un fort levier de transformation publique : en améliorant le bien-être des équipes et l'efficacité, on travaille à un service public de meilleure qualité », note Hélène Boissin-Jonville. Madina Rival, professeure de management public au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), prend à ce propos l'exemple du

design de services, méthode qui consiste à se mettre à la place des clients : « C'est très vertueux d'aller à l'écoute des besoins des citoyens, et du fonctionnaire directement en contact avec les usagers. »

A Marseille, la municipalité implique ses agents dans la construction de son nouveau projet d'administration. « On a besoin de transformer des sujets en transversalité pour que chacun se sente légitime à proposer des choses », juge l'adjointe au maire Olivia Fortin, insistant sur l'idée que rendre aux 13 000 agents leur capacité d'agir et d'innover leur permettra d'être plus efficaces, mais aussi plus fiers. « Les agents de la CPAM ont décidé de fixer eux-mêmes leurs horaires et plannings, et on a divisé le turnover par deux et diminué l'absentéisme de 30 %, illustre Patrick Négaret. Si les agents sont bien, le client sera bien. »

L'autre objectif est bien sûr de gagner en efficacité, dans un contexte de réduction de la dépense. Madina Rival distingue à ce propos le « new public management », qui consiste à rationaliser les services publics comme des entreprises, de l'innovation publique, qui consiste à « délivrer le meilleur service possible, pas à moindres frais ».

Pour le politiste Luc Rouban, toutes ces initiatives sont louables mais marginales, étant donné les rigidités structurelles du travail des fonctionnaires. « On retrouve toujours les mêmes idées, quand on parle de fonctionnement interne renouvelé, de responsabilisation des agents... Ça marche bien quand c'est à l'échelle d'une équipe bien identifiée, dès que le service est simple. »

« L'enjeu de fond est de rester suffisamment attractif pour que les jeunes diplômés aillent dans le secteur public », ajoute-t-il, soulignant par exemple la faible mobilité professionnelle dans les administrations. Madina Rival abonde en ce sens, et plaide en faveur de revalorisations salariales et d'une accentuation de la formation continue, pour donner envie aux jeunes de se projeter dans la fonction publique. ■

JULES THOMAS

LES CHIFFRES

5,7

C'est, en millions, le nombre total d'agents travaillant dans la fonction publique d'Etat, territoriale et hospitalière fin 2020, selon la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

300 000

C'est le nombre d'heures de réunion économisées par la région Ile-de-France en 2018, soit 20 % du total (estimé à 1,5 million).

6,2

C'est le nombre de candidats aux concours externes de la fonction publique d'Etat pour un admis, en 2019, contre 11,1 en 2012.