

Transformations Publiques : les ingrédients du succès, *pour un nouvel élan*

Avant-Propos

Au moment où le pays surmonte progressivement la crise sanitaire mais où se développe une crise économique et sociale d'une gravité exceptionnelle, la plupart des Français aspirent à ce que l'Etat s'engage dans un élan nouveau de transformation et d'adaptation à la réalité de leurs attentes.

Lorsqu'a débuté la crise, beaucoup d'administrations étaient engagées dans des processus de réformes ou de restructurations. Le déconfinement va sans doute inciter nombre d'entre elles à en reprendre le fil mais la question se pose et doit être posée de savoir si ces réformes traitaient les sujets qui apparaissent aujourd'hui centraux. Les priorités, les grilles d'analyse, les points nodaux, les méthodes doivent-ils demeurer les mêmes aujourd'hui ? Faut-il reprendre telles quelles les réformes engagées ? La crise va-t-elle les accélérer ou les freiner ? Faudrait-il en lancer de nouvelles ? Alors que l'on sait le contexte de fortes tensions sur les finances publiques, de critiques vis-à-vis de « l'Etat central », de remise en cause de certaines réformes antérieures dans le domaine de la santé publique, mais aussi de décisions qui ne peuvent être différées en matière d'écologie et de risques éventuels dans le système financier.

Le Cercle de la réforme de l'Etat a déjà publié ces dernières semaines deux documents sur des sujets dont la crise a confirmé l'importance, « Pour une stratégie numérique publique » (5 mars) et « Porter, accompagner, piloter autrement le secteur des EHPAD » (9 avril). Prochainement il publiera d'autres contributions sur les choix et orientations de certaines transformations de l'Etat qui lui paraissent essentielles ; publier dans les circonstances actuelles lui paraît un devoir citoyen.

Cependant, les modalités mêmes de choix, de préparation, de conception, de mise en œuvre des réformes, sont déterminantes pour leur adaptation aux besoins, ainsi que pour le bon déroulement des processus de transformation. C'est pourquoi le Cercle publie la note ci-jointe sur « Les ingrédients du succès » des réformes à mener dans l'Etat et plus largement dans la sphère publique. Etabli sur la base de l'expérience de ses membres, synthétisée au cours d'un séminaire, **ce document s'adresse aux responsables publics et plus largement à tous ceux qui s'intéressent à l'action publique.**

Son objectif est de donner un cadre d'analyse et, au besoin, de réexamen des réformes en cours dans les administrations : dans le choix de ces réformes, dans leur conception et dans le processus de mise en œuvre. Il propose de plus un cadre de méthode pour la réalisation de ces projets ou en lancer de nouveaux.

Dans cet esprit, la note :

- présente d'abord (1ère partie p.2 à 4) des éléments-clés pour la conception des transformations publiques, l'identification et la compréhension du contexte des projets, la construction du projet, les écueils à éviter, les attitudes adaptées pour la réussite de cette première phase.
- liste ensuite (2ème partie p. 5 à 7) les éléments de cet art de l'exécution qu'est la réalisation du changement : la construction de la confiance, la prise en compte réaliste du facteur temps, la nécessité de donner à tout instant du sens, enfin le caractère central des systèmes d'information.

Elle souligne également (pages 7-8) deux points essentiels : les limites d'un excès de centralisation ; l'animation interministérielle d'une vraie GRH.

Certes, trois piliers du fonctionnement traditionnel de l'Etat ne facilitent pas la conduite du changement : le primat du hiérarchique, le contrôle *a priori* et la centralisation. Tous trois freinent la capacité de construire et de mettre en œuvre un projet. Le Cercle a cependant la conviction que tout responsable public peut, dans son périmètre de responsabilité, être un conducteur ou un acteur efficace du changement, sur la base du fil conducteur synthétisé dans la note ci-jointe.

Transformations Publiques : les ingrédients du succès

Lorsqu'a débuté la crise actuelle, nombre d'administrations et d'opérateurs étaient engagés dans des processus de transformations ou de restructurations. Ceux-ci se sont trouvés de fait interrompus pour la plupart. A un moment où le pays revient progressivement à une situation sanitaire plus normale, le Cercle de la Réforme de l'État souhaite contribuer à un nouvel élan de transformations publiques, pour répondre aux attentes des citoyens et de la société dans son ensemble.

Le Cercle prévoit de publier prochainement divers documents sur les choix et orientations de certaines transformations qui lui paraissent essentielles. Cependant, les modalités mêmes de choix, de préparation, de conception comme de mise en œuvre des réformes, sont déterminantes pour leur adéquation aux besoins ainsi que pour le bon déroulement des processus de transformation. Le Cercle souhaite donc mettre dès à présent à disposition des acteurs engagés dans ces transformations, les conclusions tirées d'un séminaire d'échange d'expériences qu'il a organisé dès le 28 février, dont l'encadré ci-dessous résume la méthode.

Le 28 février, un séminaire d'échange d'expériences entre membres du Cercle

Vingt-quatre membres du Cercle étaient présents à ce séminaire interne qui visait à analyser huit cas choisis pour illustrer des transformations en cours dans le secteur public, afin d'en comprendre les caractéristiques communes, les points critiques, et pour dégager autant que possible les « ingrédients du succès ». Ce type de sujet a fait l'objet de nombreux travaux théoriques, notamment dans des ouvrages sur le management. L'objectif du Cercle n'était pas d'en repartir mais simplement de tirer des enseignements opérationnels de situations concrètes actuelles.

Ces huit cas ont été présentés par des membres du Cercle ayant en charge des réformes, qui ont échangé entre eux ainsi qu'avec d'autres membres ayant eu dans leur parcours professionnel l'occasion de piloter des réorganisations ou des transformations, ou bien menant des réflexions sur ces questions. Le nombre de cas avait été choisi de manière à être suffisamment restreint pour permettre des échanges, mais assez large pour constituer un échantillon diversifié de types de services et de points de vue :

- Ces cas concernent des administrations centrales de ministères et des services déconcentrés ; des organismes publics de natures différentes ; des fonctions régaliennes ou de gestion. Les réformes menées sont elles-mêmes diverses dans leurs objectifs (restructurations ou transformations en profondeur) comme par les effectifs concernés.

- Les réformes étudiées sont de périmètres plus ou moins larges : la stratégie d'ensemble de deux organismes publics (UGAP et Fonds de Garantie des Victimes : le FGV) ; l'organisation centrale d'un ministère (ministère des Armées-MINARM) ainsi que l'action d'une structure de ce ministère chargée de l'accompagnement (délégation à l'accompagnement régional) ; la refonte de la présence territoriale d'une grande direction à réseau (DGFIP) ; la restructuration de services déconcentrés interministériels (création auprès des préfets de secrétariats généraux communs aux DDI ; transfert des agents jeunesse et sports des DDCSPP vers l'Education nationale ; intégration des UD-DIRECCTE¹ dans les nouvelles DDICSTE-PP² ; accompagnement de ces restructurations par les Plates-Formes RH) ; et aussi la transformation/création d'un service public social (Start-up d'Etat pour les maraudes).

Cette variété a permis de réunir une diversité de responsables de projets, agissant à différents niveaux, disposant de moyens et de latitudes de décision variés, avec une grande diversité des problématiques en jeu. L'examen s'est appuyé pour chaque cas sur une fiche normée, établie à l'avance et soulignant d'emblée les points saillants.

Est présentée ci-après une première tentative d'organisation des thématiques apparues, dégageant des clés du succès des transformations et réformes, ainsi que des points critiques. Dans le contexte actuel, ces enseignements ont paru au Cercle mériter d'être portés dès ce stade à la connaissance des responsables et agents publics. L'objectif est aussi qu'ils puissent ensuite être enrichis, grâce aux retours que voudront bien faire les lecteurs de cette note.

¹ Unités départementales des DIRECCTE, ces héritières des anciennes Directions Départementales du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, elles exercent notamment les missions d'inspection du travail.

² Directions Départementales Interministérielles de la Cohésion Sociale, du Travail et de l'Emploi et de la Protection des Populations.

1- La conception des transformations publiques : analyse du contexte, diagnostic, écueils, attitudes adaptées

a) *Cinq paramètres cruciaux pour bien identifier le contexte du projet, donnée essentielle pour la réussite*

- La nature de l'évolution recherchée : ainsi à l'UGAP le changement stratégique à construire était lié à la croissance importante et rapide de l'activité, alors qu'au FGV, il venait en résultante du changement de nature de l'organisme concerné, imposant une autre culture professionnelle à la suite du passage d'une logique de juriste à celle de qualité de service.
- Le contexte budgétaire : la contrainte budgétaire peut être un puissant stimulant du changement ; en outre elle peut inciter dans la durée une organisation à acquérir une culture du changement, mais celle-ci ne s'acquiert pas dans n'importe quelles conditions. Preuve en est le cas des administrations déconcentrées, rendues interministérielles depuis 2010 et placées sous l'autorité des préfets. Elles ont fait l'objet de restructurations successives, avec de fortes réductions d'emplois année après année, mais aussi un accompagnement insuffisant. En outre les à-coups permanents et parfois contradictoires, ainsi que l'hétérogénéité des missions regroupées, ont sévèrement compliqué la construction du changement jusqu'à mettre en péril son acceptation et celle des nouvelles évolutions envisagées.
- La transformation numérique et la place centrale des SI : elles ont constitué dans tous les cas étudiés une opportunité, mais également une contrainte forte, avec des rigidités qui auraient dû être mieux prises en compte dès le départ.
- Le degré de culture du changement dans l'entité concernée : certaines organisations ont manifestement une culture du changement plus ancrée que d'autres : c'est par exemple le cas du ministère des Armées, qui procède à des restructurations depuis de nombreuses années, dispose pour ce faire d'une organisation charpentée et a en conséquence développé de puissants outils de pilotage. C'est aussi le cas de la DGFIP qui, depuis une dizaine d'années, a dû procéder à des baisses d'effectifs et a mené avec succès de grandes restructurations. La situation est différente dans d'autres administrations.
- Les valeurs des services concernés : au-delà des cultures qui leur sont propres, leurs valeurs sont des éléments majeurs de contexte, à discerner à temps, pour les prendre en compte de façon adaptée, voire les faire évoluer dans le cadre d'un véritable projet de service.

b) *Cinq points essentiels dans la construction des réformes*

- L'importance d'un diagnostic largement partagé : il peut et même doit prendre des formes diversifiées : réflexion stratégique, recueil des « irritants », consultation des usagers (enquête externe auprès des bénéficiaires et en interne auprès de l'ensemble des collaborateurs du Fonds de Garantie des Victimes/FGV), évaluation *a priori* de l'impact, clignotants d'alerte etc. Lorsqu'il s'agit de fonctions de gestion, une comparaison avec certaines organisations privées est utile (UGAP).
- Une démarche collective de construction des cibles de la transformation, avec la recherche d'une adhésion des équipes.
- Dans le cas d'une fusion, la prise en compte dès le stade de la conception que « l'alignement » des conditions de travail et de rémunération ne pourra se faire que par le haut, ou bien avec des plans d'accompagnements conséquents.
- La détermination du déroulement temporel : elle doit être considérée comme une composante importante de la phase de conception et ne pas être laissée de côté ou renvoyée à la phase de mise en œuvre.
- La prise d'initiatives, sans trop attendre de l'Etat-tuteur, souvent trop « court-termiste » : particulièrement dans le cas des établissements qui doivent exercer la plénitude de leurs attributions ; les tutelles expriment évidemment des objectifs mais qui sont d'autant plus multiples qu'elles le sont elles-mêmes et qui peuvent même s'avérer contradictoires.

c) Six écueils à éviter

- Partir trop exclusivement d'une logique de « rationalisation » : cette dernière n'est pas une fin en soi et ne suffit pas. Le processus de conception doit s'attacher à dégager les objectifs et le sens de la réforme, ce qui est notamment la condition de l'adhésion des personnels. La poursuite d'une seule logique de rationalisation (relevant en fait souvent soit d'une logique budgétaire, soit d'enjeux de pouvoir ou d'un simple affichage, et se traduisant en général par des mutualisations, par la simple refonte d'organigrammes ou par le déplacement de frontières administratives) est souvent antagoniste avec la recherche du sens³. *A fortiori*, la rationalisation est rarement en soi vecteur de sens.
- Les préoccupations budgétaires trop immédiates : elles ne sauront jamais remplacer un véritable projet de transformation et peuvent au contraire faire obstacle à l'adhésion pourtant nécessaire des agents, qui ne peut reposer que sur une vision claire des finalités poursuivies.
- Se limiter à une réorganisation ou restructuration : la tentation est forte car c'est la forme la plus simple de la réforme, mais elle consomme de l'énergie, au détriment de l'action et de la recherche de transformations plus profondes au bénéfice des citoyens. Il faut que, dès la conception, il s'agisse de véritables transformations structurantes car porteuses de sens, tant en interne que vis-à-vis des citoyens qui doivent en être les principaux bénéficiaires.
- La contradiction avec les logiques de métiers et de missions, ainsi qu'avec les cultures professionnelles (cf. la réforme des DDICSTE, qui intègre dans un même périmètre des métiers de contrôle – inspection du travail-, aux logiques différentes des métiers d'insertion et d'accompagnement social ; ou, antérieurement, la création des ARS intégrant sept métiers différents). La rationalisation peut être contradictoire également avec la recherche d'une agilité qui pourrait conduire à préférer le maintien ou la création de petites structures (cf. la délégation à l'accompagnement régional au MINARM ou certains services déconcentrés de l'Etat de faibles effectifs mais de forte technicité) ; contradiction potentielle aussi avec l'évolution des formes de travail à distance, permises ou nécessitées par le développement du numérique. Une logique de rationalisation ne suffit pas : il est fondamental de donner du sens et le sens ne peut pas faire abstraction des métiers et missions.
- La séparation entre conception et mise en œuvre : elle a des effets néfastes notamment quand le lieu et le temps de la conception sont trop éloignés de ceux de la mise en œuvre. Ne pas associer à la conception de la stratégie ceux qui auront à mettre en œuvre conduit à des instructions difficiles à comprendre par ceux-ci (cf. dans les PFRH⁴), à ce que le sens leur échappe, à une mauvaise préparation des décisions, y compris pour les éléments concrets de la vie des agents (ex. absence d'harmonisation des règles d'admission aux cantines et des tarifs, écarts non résolus dans les régimes indemnitaires et les conditions d'emploi) (cf. encore aujourd'hui à l'intérieur des actuelles DDCSPP). Ne pas penser à la mise en œuvre dès la phase de conception conduit aussi trop souvent à négliger les SI : essentiels dans le fonctionnement mais aussi dans l'activité des services, l'absence de leur prise en compte dès le départ peut être un facteur important de perturbations en raison même de leurs rigidités et des délais et coûts nécessaires à leur adaptation. Souvent ils deviennent une cause d'échec et doivent donc être considérés comme un point majeur à examiner en amont des réformes. Travailler en séquentiel -conception puis mise en œuvre- sans allers-retours ni anticipation de la mise en œuvre, mène à coup sûr à des écueils.
- La centralisation trop forte des décisions : ce tropisme, assorti du « culte de la RIM » (réunion interministérielle) est justifié par le souci d'aller vite mais ralentit en fait les processus, tend à effacer l'intérêt de l'usager derrière les enjeux de pouvoir, retarde les décisions (d'autant que les « bleus » de Matignon tardent parfois à être diffusés), privilégie souvent les sujets de répartition des compétences et de « mécano », par rapport à la prise en compte de la mise en œuvre dès le stade de la conception (particulièrement observé pour les réformes concernant les

³ A rapprocher de l'émergence de la notion de « raison d'être », instituée par la loi PACTE

⁴ PFRH : Plates-Formes Ressources Humaines, placées auprès des préfets de Région.

DDI⁵). Cet appareil de décision fortement centralisé se concentre en outre largement sur ce qu'il est convenu d'appeler « l'administration territoriale de l'Etat », mais qui recouvre en fait les administrations relevant de l'autorité des préfets alors qu'elles ne représentent que 6 % des effectifs de l'Etat, et porte davantage sur des sujets de restructuration que de transformation.

d) Six repères pour caler l'attitude d'esprit : pragmatisme, inventivité, ouverture

- le pragmatisme, la flexibilité, l'agilité : il faut savoir renoncer à ses idées premières (UGAP) et à des principes généraux affichés au nom de la rationalisation (DAR⁶ du MINARM), s'adapter aux compétences existantes (UGAP), laisser des marges de manœuvre, adapter/enrichir le contenu d'une réforme en y introduisant de nouvelles idées⁷. En d'autres termes, c'est l'idée d'une séquentialité complète entre conception et mise en œuvre qu'il faut sans doute abandonner (cf. ci-dessus), pour laisser une place à des tests et autoriser des allers-retours entre ces deux phases, gages à la fois d'une conception plus réaliste et la mieux adaptée possible à la transformation, gages aussi d'une meilleure adhésion du terrain à cette transformation.
- L'inventivité dans le processus d'élaboration de la réforme : ainsi, pour concilier « plus de proximité » et « moins d'effectifs », réinventer les formes de présence territoriale, ce qui ne se traduit pas forcément par un immeuble dédié mais peut passer par d'autres solutions (locaux partagés, contacts en visio-conférence, conseiller spécialisé -à la DGFIP pour les EPCI⁸).
- Eviter « entre-soi » et « nombrilisme administratif » : dès la conception du projet et la définition de la nature des objectifs, il faut résolument partir de « l'utilité pour l'usager » (qu'il soit citoyen ou client), ce qui est aussi la condition pour que le projet trouve durablement un sens, en premier lieu pour les agents. Un projet doit prioritairement se soucier d'un « meilleur accès des citoyens à leurs droits » : c'est le véritable critère de pertinence d'une réforme. Il faut aussi savoir recourir aux pontages techniques utiles avec le privé (cybersécurité, gestion de la data, utilisation du numérique, ..). Quasiment des évidences mais loin d'être toujours observées.
- Concevoir le projet dans un cadre stratégique élargi sans hésiter à s'affranchir, dans la réflexion, des frontières administratives et temporelles habituelles.

A cet égard, la réorganisation territoriale actuelle, centrée sur les seuls services déconcentrés de l'Etat et qui n'a pas pris en compte les CAF, risque de casser les coopérations mises en place entre les anciennes DDI et les CAF (avec leurs partenaires institutionnels tels que les conseils départementaux) et donc de fonder la réforme sur une prise compte incomplète de la réalité administrative et sociale. Une transformation doit se concevoir comme *un élément d'un « écosystème ouvert »*. Et le cadre doit aussi être pluriannuel, établi de manière contractuelle, si l'on veut une vraie transformation porteuse de sens et d'avenir.

Est stratégique aussi que soit pris en compte *l'impératif de résilience de l'Etat*.

- Concevoir la réforme de manière à ce qu'elle favorise la remontée la plus instantanée possible des réalités de terrain (en particulier en mode « digital »), de manière à pallier l'insuffisance problématique des « capteurs » dont dispose l'Etat, dans des domaines nombreux et majeurs.
- Renforcer les fonctions métiers : cette préoccupation devrait aujourd'hui être considéré comme essentielle dans la conception des restructurations⁹ et transformations. Avec la période de fortes ruptures qui s'annonce, il deviendra encore plus déterminant de penser l'évolution et la mise en place des compétences métiers.

La mise en œuvre apparente d'une réforme, dont la présentation se limiterait à la seule production d'un nouvel organigramme, ne devra pas être considérée comme signifiant le succès de celle-ci (cf. les directions départementales interministérielles).

⁵ DDI : Directions Départementales Interministérielles.

⁶ DAR : Délégation à l'Accompagnement Régional

⁷ au MINARM, la responsable chargée de refondre l'organigramme a introduit de nouveaux objectifs : remettre du savoir-faire dans les directions, créer une délégation à la transformation et à la performance ministérielle

⁸ Etablissement public de coopération intercommunale

⁹ au MINARM, réintégration dans les directions métiers de fonctions dispersées dans des petites structures

2- La réalisation du changement : un art de l'exécution

Il n'y a certes pas de recette magique de la transformation d'une organisation. On retrouve cependant dans les huit expériences observées des points communs qui renvoient d'ailleurs à des constats largement établis par la recherche sur le pilotage du changement.

a) Construire la confiance, en interne comme en externe

Savoir s'appuyer sur les personnels et les usagers, formaliser des procédures de pilotage collectif, pouvoir s'adosser et sur le long terme au politique tout en veillant à ce que cet adossement ne conduise pas à dissuader les initiatives, sont des éléments essentiels pour construire dans la confiance. Et cette confiance sur la durée est nécessaire car la concrétisation d'une véritable transformation prend du temps.

- Co-construire le changement avec l'encadrement et les agents :

L'adhésion à tous niveaux est essentielle. Il faut organiser et sécuriser le dialogue avec les agents (UGAP) et questionner leur adhésion sous toutes les formes (enquêtes, tchat, baromètres). Mais aussi être à l'écoute de leurs idées, miser sur leur sens du service public et leur adhésion aux valeurs du service. Faute de quoi la méfiance et l'incompréhension vont se développer (PFRH). Les cadres, notamment les cadres intermédiaires, doivent être associés fortement en renforçant et valorisant leur rôle managérial, pour qu'ils deviennent porteurs de la réforme (DGFIP). De manière plus générale, la dimension RH est cruciale et plus encore sur le long-terme.

La concertation passe par l'organisation collective et la formalisation de multiples procédures de pilotage. Parallèlement, il faut éviter le dogmatisme (cf. supra), faire preuve de flexibilité et de sens de l'opportunité sur le contenu et les méthodes de la réforme (UGAP).

Si la concertation est bien installée, avec les organisations syndicales et dans l'ensemble de la structure concernée, la « magie du collectif » peut apparaître. C'est ainsi que la DGFIP, après avoir lancé un appel à projets auprès des élus pour sélectionner 400 sites, a organisé les comités de sélection avec les OS qui ont validé les méthodes de cotation.

Une *communication interne* fluide, constante et transparente dès ce stade est une condition de succès : l'impression de dissimulation peut décrédibiliser durablement le discours des responsables centraux (DDI).

- Dans le même esprit mais appliqué à l'externe, la compréhension fine des attentes des *usagers*, quels qu'ils soient (particuliers, entreprises ou associations), et leur implication dans le processus de transformation : elle permet de transformer les oppositions frontales en coopération, et sont gages de pertinence et de confiance.

Pour la transformation de son réseau, la DGFIP a mis en place une concertation avec tous les élus ; le FGV a rencontré des associations de victimes ; la DAR du MINARM a profité de son positionnement pour nouer des contacts sur les territoires avec une variété d'acteurs ; la doctrine des start-up d'Etat est de travailler à partir des usages...

- Un adossement au politique, un arrimage au plus haut niveau (au MINARM la ministre préside elle-même un COMEX prenant les décisions de réformes) sont également précieux et ce d'autant plus qu'ils sont durables puisque le temps, on le rappellera plus loin, est nécessaire au plein aboutissement des réformes. Toutefois il ne faut pas que cela conduise à un pilotage national trop fermement centralisé, ne laissant pas suffisamment de marges de manœuvre au plan local. Il s'avèrerait dysfonctionnel, a fortiori lorsqu'il s'agit d'une transformation interministérielle (PFRH) trop complexe pour pouvoir être régie uniquement depuis le niveau central.

b) Bien composer avec la dimension temps, en s'appuyant sur une vision partagée

Composer avec la dimension temps est stratégique à tous les stades : dès la conception, puis dans la phase de lancement, enfin au cours de la mise en œuvre qui... « prend du temps ».

La gestion du temps est essentielle :

- l'urgence imposée peut jouer un rôle bénéfique en donnant un *tempo* utile pour sortir d'une situation d'incertitude et d'inquiétude des agents (MINARM) ; de même, certains arbitrages (noms des structures, nombre d'ETP¹⁰ concernés, nombre de directeurs, ...) doivent être rendus rapidement pour donner de la visibilité (a contrario de ce qui a été fait pour les DD interministérielles, alors que les missions et l'origine des personnels étaient hétérogènes).
- Cependant des aléas (grèves, gilets jaunes), des changements de contexte, viennent inévitablement bouleverser les plannings prévus. Ils peuvent compromettre déploiement et accompagnement des changements, si les calendriers ne sont pas modifiés en conséquence. Est essentielle la capacité à adapter les calendriers et également à les différencier localement en fonction des situations (DGFIP).
- Dans la réflexion sur le temps, il faut inclure celui de la concertation, formelle et informelle, avec ses rythmes spécifiques.

Pour établir la confiance des différentes parties prenantes (notamment les personnels, mais aussi les usagers), il est essentiel de construire stabilité et visibilité à moyen terme, via une approche pluriannuelle et des engagements formalisés. Le séminaire s'est notamment intéressé aux conventions signées par la DGFIP avec les élus, qui actent un engagement de stabilité du réseau à l'horizon 2026.

Crédibiliser la réforme passe aussi par des étapes permettant de concrétiser de premières réalisations (DGFIP).

Restructurer à nouveau, comme dans le cas des DDI nées de la REATE de 2010, alors que tous les problèmes (RH, SI, etc.) engendrés par leur création n'ont pas encore été réglés, rend encore plus centrale la question de la gestion du temps.

Dans le cas de réformes interministérielles, la survenance de décalages dans les décisions risque d'être plus fréquente ; des « timing non synchrones » peuvent apparaître, sources d'incohérence (ex. la mise en œuvre des SI et les déménagements des personnels non harmonisés pour les DD SITE-PP). L'information des agents est plus difficile, empêchant la visibilité requise, ce qui accroît les inquiétudes et les oppositions. La gestion du temps en est d'autant plus centrale.

c) Redonner périodiquement du sens pour accompagner les changements, via une communication et un soutien adaptés

Dans cette phase de réalisation aussi, *la communication* joue un rôle essentiel. L'incertitude et le sentiment d'incompréhension sont sources de défiance ; l'impression de dissimulation ou l'absence de réponse également.

Communiquer régulièrement et directement avec tous les agents concernés (DGFIP, MINARM, UGAP) a été essentiel pour donner du sens aux transformations (FGV).

Dans certains des cas présentés (DDICSTE), la communication a été négligée, l'incertitude a subsisté et des canaux d'information parallèles s'y sont substitués. En outre les cadres, notamment locaux, chargés de la mise en œuvre et de l'accompagnement, n'ont pas toujours pu trouver au plan national et/ou régional, un interlocuteur clair et qui ait été en situation d'apporter -ou de leur faire apporter- des réponses rapides.

Le séminaire a fait ressortir que la multiplication d'acronymes hermétiques (PFRH, DD CS-PP et désormais DDICSTE ou DDICSTE-PP, DRDJSCS, DRAJETS, DRETS...) est à la fois un symptôme de l'obscurité même des projets et un facteur de difficulté d'explication, aux agents comme aux usagers.

¹⁰ ETP : Equivalent Temps Plein

A pu aussi compromettre l'adhésion à certaines réformes, un écart trop important dans les annonces initiales -comme dans la communication au fil de l'eau- entre, d'une part, l'apport annoncé de la réorganisation et, d'autre part, l'apport réellement envisageable. De manière plus large, de tels écarts ont érodé la crédibilité d'autres réformes à venir. Une vaste ambition (telle que la création du ministère de l'Ecologie -actuellement MTES-MCT), peut aboutir à une construction séduisante en affichage mais en réalité d'une organisation trop complexe pour pouvoir fonctionner en l'état dans la durée.

L'accompagnement du changement est bien un point critique. La nécessité d'un accompagnement RH personnalisé, tant pour les agents que pour les cadres, est ressortie clairement des échanges (DGFIP). Cet accompagnement doit être particulièrement travaillé : dans certains cas a été constatée une inadaptation de l'accompagnement réalisé isolément par chacun des ministères concernés, alors même qu'on était dans le cas d'une transformation interministérielle ; avec en outre des timings très/trop courts prévus pour ces accompagnements (rôle des PFRH pour la constitution des DDICSTE).

De plus il faudrait créer des *lieux transversaux* qui n'existent pas actuellement, où de petits organismes pourraient entre eux « briser leur solitude », en partageant avec des pairs leurs problèmes et solutions.

d) *S'appuyer sur les systèmes d'information, dont l'importance est croissante, très structurante mais qui peuvent être aussi rigidifiants*

Les SI procurent l'apport essentiel d'une centralisation des données, pouvant être actualisées et vérifiées en temps réel, permettant ensuite leur restitution fiabilisée et immédiate à tout acteur qui en a besoin, en quelque lieu qu'il se trouve, dans l'organisation dont il relève.

Cependant, ces systèmes imposent une forme de centralisation et de rigidité des processus de conception, venant en opposition à une démarche fortement vantée actuellement : « la démarche agile dans un monde incertain ». Ces questions sont d'autant plus importantes avec la montée en puissance du numérique, susceptible de bouleverser les modes de travail et les rapports hiérarchiques. Or on peut souvent constater son insuffisante prise en compte dans les transformations publiques récentes.

Une condition du succès pour le développement des SI : *amener résolument les DSI et les métiers à travailler ensemble*, en décomposant de grands projets SI en sous-ensembles, notamment de durées « pas trop longues » (de moins d'un an), en imposant au fur et à mesure des phases de tests à réaliser par les équipes métiers, y compris au niveau territorial.

3- Quatre interrogations appelant approfondissements

- La centralisation du pilotage des transformations publiques et des processus de décision sous-jacents : une trop grande centralisation est souvent stigmatisée. Sous réserve d'inventaire, elle semble en tout cas amplifier les difficultés de déploiement dans le cas de transformations à caractère *interministériel* (avec dans le cas des DDI, une double centralisation : au ministère de l'Intérieur et à Matignon), aboutissant à une approche « administrative et fragmentée ». En revanche l'utilité d'un certain degré de centralisation ou de coordination ressort aussi de constats effectués au cours du séminaire : d'une part, la question du passage à l'échelle est majeure ; d'autre part, une collaboration entre les différents acteurs de chaque niveau territorial est nécessaire, pour traiter des questions dont les solutions sont structurellement emboîtées.
- La GRH et ses thématiques apparaissent à juste titre cruciales, avec de multiples problématiques : GRH insuffisamment personnalisée ; GRH statutaire vs « vraie GRH » ; diversité des statuts et incapacité à aligner les règles en matière de vie au travail ; diversité des métiers et de leur culture, dont la prise en compte conditionne le bon fonctionnement des organisations ; évolution des compétences nécessaires, point essentiel à prendre en compte dans une période de fortes transformations notamment numériques et environnementales ; transformation des modalités du dialogue social, etc.

A l'arrière-plan de ces questions, une interrogation revient périodiquement et n'a pu être évoquée que brièvement au cours du séminaire : faut-il une « DRH de l'Etat » afin de garantir au moins l'égalité de traitement entre personnels et de favoriser la fluidité entre

administrations ? Cette question n'est pas nouvelle et fait toujours débat. En raison de la taille même de l'État (plus de 5 millions de fonctionnaires et contractuels, avec une extrême diversité de situations objectives, de filières et de positionnements administratifs), il y a une difficulté caractérisée à conduire en mode interministériel une démarche transversale susceptible d'être efficace pour construire des référentiels métiers. L'objectif ne serait crédible qu'à condition d'avoir une Direction interministérielle qui ne fasse pas que du statutaire, mais, principalement, anime une véritable « GRH ».

- Bien définir à l'avance à qui et comment il sera rendu compte des résultats obtenus d'une transformation, sachant que ces résultats ne peuvent se limiter à la mise en place formelle d'un nouvel organigramme par exemple. La méthode de l'évaluation *a priori*, qui aurait l'avantage de préciser les objectifs recherchés, constitue une des pistes proposées ; tout comme la définition et la mise en place d'une instance de pilotage de la transformation, suffisamment proche de l'opérationnel, ainsi que de la périodicité et du format selon lesquels lui rendre compte.
- Donner leur place aux modèles de transformation innovants tels que ceux des start-up d'Etat, apparaît adéquat pour traiter certains problèmes ; mais en veillant aussi à ce que cela ne reste pas qu'un effet de mode. D'autant que l'on n'a pas encore réellement vu de démonstrations convaincantes que ces start-up puissent efficacement irriguer des processus de transformations publiques. Pourra-t-on surmonter la difficulté à inscrire ces start-up dans un écosystème d'acteurs complexe ? Et organiser leurs synergies avec le reste de l'administration concernée ? Comme elles ne portent généralement que sur une partie de cette administration, quel pourra être leur impact sur celle-ci prise dans son ensemble, ainsi que sur la nature et la qualité du service rendu ?



Dans le contexte énoncé le 13 avril par le Président de République, il va falloir revisiter des actions précédemment engagées ; cette note peut constituer un référentiel d'analyse des processus en cours, mais aussi un guide pour de futures transformations, y compris en capitalisant sur les nouveaux modes de fonctionnement déployés depuis le début de la crise.

Sur le fond, le séminaire a mis en lumière que sont nécessaires de vraies transformations, reposant sur une vision clarifiée des missions de l'Etat (et non de simples restructurations), qu'il faut les cibler sur le renforcement des dimensions métier, et cela de manière à doter l'Etat de « capteurs » en nombre suffisant, bien répartis et favorisant la réactivité des décideurs publics.

Cette note, qui retrace les conclusions et enseignements du séminaire, a pour finalités de présenter des analyses, suggérer une grille de lecture, proposer un ensemble de recommandations et soumettre un jeu de bonnes questions à se poser.

En la rendant publique, le Cercle de la réforme de l'Etat vise trois objectifs :

- dans le contexte résultant de la crise, mettre ces éléments à disposition des acteurs qui mènent des transformations ou vont en lancer de nouvelles ;
- livrer ces éléments à la consultation publique et à l'enrichissement, suscitant des réflexions chez ses lecteurs et appelant leurs réactions ;
- créer plus largement une communauté sur le thème de la transformation publique. Le Cercle mettra à disposition de ses lecteurs les éléments qu'il aura ainsi réunis selon un processus d'enrichissements successifs.

Faut-il le rappeler ? Ce document ne prétend pas se situer au niveau de la théorie générale du management ou de la transformation publique. Les conseils qui en ressortent pourront parfois sembler élémentaires au lecteur ; cependant l'expérience, à la lumière des dysfonctionnements parfois majeurs constatés, semble montrer qu'il peut être utile de les réaffirmer.