

COMMENT UTILISER LE LEVIER FORMATION POUR ACCOMPAGNER L'EVOLUTION DE LA GRH PUBLIQUE ? LE CAS DU PARTENARIAT ENTRE L'UCANSS ET RMS

Michel Féron

Professeur
Reims Management School
59 rue Pierre Taittinger
BP 302 51061 Reims Cx

michel.feron@reims-ms.fr

03 26 77 46 95

RESUME

La GRH publique peut-elle faire évoluer ses logiques et ses pratiques sans copier de façon hasardeuse celles qui se sont développées dans le contexte bien différent des entreprises fonctionnant en économie de marché ? Nous tenterons à travers l'analyse d'une expérience de formation originale pilotée de façon partenariale entre l'UCANSS¹ et RMS² de montrer que la diversité est une source d'enrichissement mutuel dès lors qu'elle se gère sur la base d'une écoute réciproque. Elle permet aussi de mettre en lumière les changements en cours dans le secteur de la protection sociale, dont le statut original et les pratiques de gestion restent souvent méconnues. Nous nous intéresserons en particulier au développement de deux champs de compétences abordés souvent de façon très ambivalente dans le secteur public : l'autonomie et la coopération, en montrant le challenge que représente la modification des représentations de Soi-même, des Autres et du « Système » dans les processus d'évolution de la GRH publique.

¹ Union des Caisses Nationales de Sécurité Sociale

² Reims Management School

COMMENT UTILISER LE LEVIER FORMATION POUR ACCOMPAGNER L'EVOLUTION DE LA GRH PUBLIQUE ? LE CAS DU PARTENARIAT ENTRE L'UCANSS³ ET RMS⁴

1.INTRODUCTION

Cette communication se propose d'analyser le partenariat développé depuis 6 ans entre l'Union des Caisses Nationales de Sécurité Sociale (UCANSS) et Reims Management School (RMS) au sein de deux formations qualifiantes/diplomantes destinées à des cadres du régime général de Sécurité Sociale.

Comme toute réflexion déclinée d'une monographie, elle présente l'avantage de s'appuyer sur une réalité en action, mais elle est par ailleurs la résultante d'une certaine conjonction entre des situations et des acteurs à un moment donné, et ne doit donc pas faire l'objet d'extrapolations hasardeuses pour tenter d'en extraire un modèle.

Les considérations avancées ici nous paraissent pouvoir aussi contribuer au débat sur l'évolution des politiques de GRH publique dans la mesure où elles concernent le monde de la protection sociale, qui emploie plusieurs centaines de milliers de personnes et concerne à des titres divers l'ensemble des Français (et aussi des ressortissants d'autres pays vivant en France), mais qui reste très mal connu quant à ses modes de fonctionnement.

Nous proposons donc ici de nous intéresser à une situation qui présente suffisamment de similitudes pour s'intégrer dans la réflexion de ce colloque, mais qui est aussi suffisamment décalée pour fournir une opportunité d'élargissement du regard et, peut-être, de reformulation des certaines interrogations ou de certaines pistes de solution..

Après une présentation générale du secteur de la protection sociale et du champ de la réflexion, nous aborderons successivement 5 points :

- les choix stratégiques du régime général et la formation des managers
- le cadre conceptuel
- la construction du parcours pédagogique
- les premiers résultats
- et enfin les perspectives de développement.

³ Union des Caisses nationales de Sécurité Sociale

⁴ Reims Management School

2. PRESENTATION GENERALE

2.1. Quelques repères sur le secteur de la protection sociale en France

La protection sociale est assurée par un vaste ensemble de structures composé du régime général de Sécurité Sociale, de la nébuleuse des régimes spécifiques, des régimes complémentaires, de l'Unedic, des mutuelles, etc.

Notre propos ici sera centré sur l'accompagnement des changements concernant le principal acteur du secteur, à savoir le régime général de Sécurité sociale qui emploie environ 180 000 personnes dans 4 activités majeures (maladie, vieillesse, famille et recouvrement).

Ces 4 branches ont créé l'UCANSS (Union Nationale des Caisses de Sécurité Sociale), dédiée à certaines activités mutualisées : la négociation des accords relatifs au statut des agents, la gestion du parc immobilier et le contrôle de la passation des marchés.

Rappelons que le cadre juridique du régime général est original, puisque les 500 Caisses sont des organismes de droit privé chargés de la gestion d'une mission de Service public, dotés de la personnalité juridique et relativement autonomes à l'égard des Directions nationales de leur branche de rattachement.

Le fonctionnement de ce réseau est d'autant plus compliqué que le découpage géographique est resté sensiblement celui défini en 1945, et que l'articulation des responsabilités entre les différents centres de décision apparus au fur et à mesure des années reste délicate dans un certain nombre de cas.

La situation de la quasi-totalité des agents est régie par une convention collective unique soumise à l'agrément ministériel, sensée favoriser la mobilité entre les Caisses, mais rendant en pratique difficile l'adaptation aux spécificités des métiers de chaque branche.

Toutefois, si nous sommes formellement assez loin des principes de gestion de la fonction publique au sens propre du terme, l'influence de l'Etat et une gestion paritaire conduisent à donner aux agents des garanties assez proches de celles dont bénéficient les fonctionnaires (en particulier l'impossibilité pour les responsables des Caisses de réduire les effectifs pour des raisons économiques).

La mobilité intra et inter branches reste marginale, et on peut même considérer que l'obligation de mobilité inscrite dans le statut de la Fonction publique est moins favorable que la convention collective de ces personnels de droit privé⁵.

2.2. Bref historique et champ de la réflexion

La logique de mutualisation qui préside au fonctionnement de l'UCANSS l'a conduite à se doter d'une Direction de la Formation Professionnelle proposant des parcours de formation pour les dimensions transversales aux métiers spécifiques de chaque branche, et en particulier dans le domaine général du management.

Après avoir mis en place un dispositif qualifiant pour l'encadrement intermédiaire, l'UCANSS a souhaité élargir son action aux responsables de services opérationnels ou fonctionnels se situant juste au-dessous des agents de direction, qui eux sont issus pour la très grande majorité de l'EN3S (Ecole Nationale Supérieure de la Sécurité Sociale).

Elle a alors opté en 2000 pour une formule de partenariat avec une structure de formation dédiée au management, et a donc lancé un appel d'offres.

A son issue, Reims Management School a été retenue, et cette coopération s'est pérennisée depuis au fil des marchés successifs.

Nous allons maintenant revenir plus en détail sur l'analyse des décisions qui ont abouti à cette situation, en mettant l'accent sur ses dimensions les plus significatives, mais sans en omettre pour autant les limites et les risques.

3. LES CHOIX STRATEGIQUES DU REGIME GENERAL ET LA FORMATION DES MANAGERS

3.1. Les challenges du régime général de Sécurité Sociale

Le rapport 2005 de la MECSS⁶ dresse un état des lieux du fonctionnement du régime général d'où émerge une série de défis parmi lesquels nous retiendrons plus spécialement ceux qui impactent directement les pratiques managériales :

⁵ Rapport de la MECSS, p.20

⁶ Mission d'Evaluation et de Contrôle des lois de financement de la Sécurité Sociale (MECSS), Commission des affaires culturelles familiales et sociales de l'Assemblée nationale

- le départ d'environ 1/3 de ses effectifs entre 2006 et 2010, sans remplacement intégral, va entraîner à la fois une redéfinition de la prise en charge des activités et le recrutement et l'intégration de nouveaux profils de compétences,
- un nouveau découpage des responsabilités va entraîner des restructurations dans différents domaines : mise en conformité du découpage géographique avec l'évolution de la répartition de la population, réduction du nombre de centres de décision, reconversion des organismes investis antérieurement d'un pouvoir de décision en points de contact avec le public, mutualisation d'un certain nombre de services supports avec évolution vers un système de prestations internes inter - branches,
- la branche maladie et la branche famille cherchent de plus en plus à se positionner comme de véritables gestionnaires du risque, voire comme un « assureur collectif » ce qui modifie considérablement la nature et la technicité des métiers,
- l'élargissement du rôle des Caisses Nationales dans la gestion des ressources humaines devrait voir le développement de nouvelles approches de GRH : gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, lutte contre l'absentéisme, accroissement de la mobilité intra et inter branches,
- la recherche d'un meilleur équilibre contribution / rétribution (déjà amorcée par les accords de 2004 sur les rémunérations et les classifications) devrait déboucher sur une individualisation plus marquée, une articulation de l'intéressement avec les résultats des contrats pluriannuels de gestion (COG), des mécanismes d'évolution professionnelle plus respectueuse de l'engagement et des performances de chacun, avec en toile de fond une profonde réforme des mécanismes d'appréciation de chaque agent

3.2. La déclinaison en termes de formation des managers

Pour faire face ces challenges, la Sécurité Sociale a, entre autres, lancé un processus de modification profonde de la contribution de ses cadres, en utilisant en particulier le levier classique du changement des règles de fonctionnement (voir par exemple les accords de novembre 2004 et février 2005 sur les rémunérations, l'évaluation et la formation des agents). Mais comme le rappelle le cabinet BPI, « les changements de procédures ou de référentiels ne suffisent pas à faire évoluer les cultures et même les pratiques »⁷, et parallèlement, elle a donc développé des dispositifs de formation originaux visant à développer de nouveaux modes de

⁷Georgeault.V., Monnin P., Niget G. (2005), « Rapport au Ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat sur la mise en œuvre de la LOLF et évolution de la GRH ; les enseignements des expérimentations de trois sites pilotes », p. 16

travail et d'exercice de l'autorité hiérarchique, prenant en compte l'évolution sociologique des rapports au travail et les modes d'organisation des activités orientés vers une meilleure contribution à la performance stratégique.

En ce qui nous concerne, l'UCANSS a pris la décision en 1999 de mettre en place un dispositif de formation original débouchant sur un développement de compétences de nature comportementale beaucoup plus que techniques.

La première étape a été de décider de monter un partenariat avec une Organisation spécialisée dans la formation au management à destination des entreprises, décision innovante à double titre puisqu'elle impliquait une relation bien plus étroite qu'une simple sous-traitance de l'animation de séminaires, et surtout qu'elle impliquait une confrontation à des approches éventuellement « dérangeantes » pour l'Institution.

Le fait de choisir comme partenaire après un appel d'offres classique une Grande Ecole a nécessité un certain courage compte tenu de l'image (parfois déformée⁸) qu'elles ont auprès du grand public.

Après cette mise en perspective du montage du dispositif, il nous paraît utile de fournir au lecteur quelques points de repère sur les principes d'analyse du fonctionnement des Organisations qui ont guidé notre réflexion conjointe avec l'UCANSS.

4. LE CADRE CONCEPTUEL

4.1. La grille d'analyse du fonctionnement des Organisations

Fondamentalement, nous considérons que toute personne est un acteur qui agit de façon logique par rapport à sa vision du monde et à ses enjeux individuels.

Dans cette optique, une Organisation doit être considérée d'abord comme un ensemble de stratégies rationnelles

⁸ Rappelons à cet égard que RMS est gérée par une Chambre de Commerce et d'Industrie, et qu'elle fait donc partie du secteur public

Son mode de financement est inversé par rapport à celui de l'Université, puisque ce sont les usagers qui financent pour l'essentiel le budget de l'Ecole, la collectivité n'intervenant que pour un faible pourcentage (subvention de la CCI et taxe d'apprentissage, et aucun versement de la part l'Education Nationale).

Enfin, le coût moyen d'un étudiant est en moyenne de 8 000 € / an, ce qui est tout à fait comparable aux chiffres de l'Université.

Le changement organisationnel se fait donc en priorité à partir d'une modification du comportement des membres de cette Organisation, et les mesures prises au plan des structures, statuts et procédures sont le plus souvent insuffisantes pour à faire évoluer les stratégies rationnelles des acteurs (sans pour autant négliger leur valeur au moins symbolique)⁹.

Par ailleurs, une Organisation se crée et se développe tant que ses critères de réussite permettent de satisfaire à la fois les enjeux de ses membres et ceux des publics externes qui légitiment son existence et lui fournissent les ressources nécessaires à son fonctionnement.

Une dérive classique est d'évoluer (souvent de façon insidieuse) vers une définition de ces critères en fonction uniquement des enjeux des membres de l'Organisation, qui estiment - le plus souvent sincèrement - qu'ils traduisent toujours les attentes des publics externes.

Par ailleurs, une attente classique des membres d'une Organisation est qu'elle leur offre en contrepartie de leur contribution à la réalisation des objectifs des conditions de travail aussi satisfaisantes que possible à leurs yeux.

De nombreuses Organisations ont estimé qu'une réponse pertinente était l'adoption d'un mode de travail taylorisé, qui présente l'avantage majeur de garantir l'indépendance entre chaque activité de l'Organisation.

Ceci permet de mettre en œuvre des mécanismes de pilotage focalisés sur l'adéquation « compétences / activité », ce qui présente plusieurs avantages majeurs :

- l'appui sur des données factuelles, qui peuvent faire l'objet d'un traitement rationnel,
- une délimitation claire des zones de décision, ce qui permet d'éviter qu'un incident dans une activité ne vienne perturber les autres,
- la possibilité de mettre en place un contrôle a priori, puisqu'un déploiement des moyens conforme à la description de la fonction donne en principe le résultat attendu,
- une garantie d'objectivité et de protection contre l'arbitraire, puisque le suivi et l'évaluation se font à partir d'informations formalisées (et si possible chiffrées).

Ces diverses caractéristiques sécurisent - au moins formellement - le fonctionnement de l'Organisation, et diminuent donc la pression pour les managers et dirigeants.

Les secteurs d'activité à vocation de Service public ont le plus souvent adopté ce mode d'organisation du travail car, en dehors des avantages présentés ci-dessus, elles y trouvaient

⁹ Dupuy F., 1999

de plus une résonance par rapport à leurs Valeurs fondamentales, en particulier celle de l'égalité des individus.

Les effets pervers du taylorisme sont bien connus, et entre autres la tendance pour chaque individu de faire de son emploi un « territoire » dans lequel il va chercher à travailler dans les conditions les plus conformes à ses enjeux personnels.

Cette position peut l'amener à travailler alors en autarcie afin d'éviter le stress et les conflits inhérents à la coopération ¹⁰ avec d'autres personnes, avec la possibilité de renvoyer vers le « Système » la responsabilité de la qualité du produit / service global attendu par les publics externes dès lors qu'il a respecté les règles de déploiement des moyens.

Le cumul d'une endogénéisation des critères et d'une taylorisation des activités conduit au phénomène de la « bureaucratisation » (terme pris ici dans son acception grand public), dérive qui peut concerner tout type d'Organisation et pas seulement le secteur public.

La bureaucratisation d'une Organisation va déboucher sur la fourniture des produits / services d'une qualité inférieure à celle attendue par les publics externes, qui devront de plus supporter les coûts externalisés d'équipements démultipliés pour assurer les activités parcellisées et les surcoûts de coordination¹¹

La réduction de la distorsion entre les critères internes et externes va alors dépendre des capacités d'influence que peuvent avoir ces publics externes, qui peuvent aller d'une amélioration de la communication à une révision (voire une suppression) de l'allocation de moyens monétaires et non monétaires aux fournisseurs défaillants.

Mais le poids qu'ils vont avoir peut se retrouver sérieusement limité si les Organisations concernées ont réussi à s'institutionnaliser par l'inscription dans un cadre juridique protecteur et/ou par une position de monopole.

La prise en compte d'un référentiel de performance majoritairement exogène se traduit pour tous les membres de l'entreprise par une évolution d'une logique de moyens privilégiant la

¹⁰ Nous entendons ici par coopération « le processus par lequel des individus liés par une relation de confiance mutuelle créent volontairement une unité d'interaction, orientée vers un objectif d'intérêt commun, et considérée par chacun comme une situation d'apprentissage permanent » (Féron, 2001)

¹¹ La coordination sous-entend l'existence d'un centre de pouvoir externe aux parties, et nécessite une allocation de ressources supérieure à la coopération (cette dernière est basée sur le principe du contrat et ne mobilise donc pas de tierces personnes, bien que la consommation de ressources en temps, en énergie et en stress ne soient pas négligeables)

conformité à des prescriptions individualisées à une logique de résultat mettant l'accent sur la satisfaction globale des publics qui légitiment l'existence de l'Organisation.

Elle va donc conduire les acteurs concernés à modifier leur modèle personnel de réussite en intégrant deux dimensions jusqu'alors peu valorisées par l'Organisation (voire même considérées comme contraires aux principes de fonctionnement), à savoir :

- la coopération, pour se mettre en phase avec les publics externes qui évaluent la qualité du produit / service d'une façon globale et pas seulement par rapport aux performances réalisées domaine par domaine,
- l'autonomie, pour que chaque individu intègre dans ses enjeux personnels une partie des objectifs de l'Organisation et mobilise donc des ressources qu'il n'affectait pas à l'atteinte d'objectifs perçus auparavant comme indépendants de ses enjeux.

Nous reviendrons ultérieurement plus en détail sur ces deux points.

4.2. Le diagnostic des pratiques de management

A partir de ce cadre théorique, le regard qui a été porté conjointement par l'UCANSS et RMS sur la situation des managers ciblés a permis de mettre en exergue quelques dimensions « sensibles » :

- une difficulté à donner du Sens à leur travail, en particulier à définir un référentiel de performance clair qui leur permette d'orienter leurs efforts (le « Pour quoi ») et de se fixer des priorités dans le choix des actions à mener (le « Comment »),
- le sentiment d'être à la croisée des chemins en termes de choix stratégiques face à la pression des compagnies d'assurance qui proposent constamment leurs services ¹²,
- une contribution orientée plutôt par la logique « Bien faire ce que l'on fait » (typique d'une culture de moyens) plutôt que par la logique « Faire ce qu'il faut faire » (typique, elle, d'une culture de résultats),
- une remise en cause de leur légitimité, fondée jusqu'alors sur la maîtrise technique des métiers de leurs collaborateurs (et continuant à être réclamée par ceux-ci), alors que les résultats sur lesquels ils sont évalués s'éloignent de plus en plus de ce registre,
- une pratique limitée du travail en équipe, en particulier avec des personnes exerçant d'autres métiers que les leurs,

¹² Azéma J. (2005), « L'apport de l'assurance pour une rénovation du système social français », *Risques*, décembre, pp. 102-104

- une distorsion entre le souhait de prendre des initiatives et la nécessité d'inscrire leur action au quotidien dans un cadre prescrit.

5. LA CONSTRUCTION DU PARCOURS PEDAGOGIQUE

5.1. Deux axes pédagogiques majeurs

Deux dimensions comportementales fortement liées ont été mises en exergue en tant que facteurs-clés de succès.

L'autonomie

Nous définissons l'autonomie comme l'acte qui consiste à se fixer ses propres objectifs, à mobiliser les moyens nécessaires pour les atteindre, et à assumer les conséquences de ses décisions.

Cette approche pose bien entendu des questions épineuses comme le niveau de recouvrement des enjeux de l'individu et de ceux de l'Organisation pour l'appropriation des objectifs, comme la capacité à convaincre les personnes contrôlant l'allocation de moyens de les mettre au service du projet concerné, et comme l'inconfort de la responsabilité quand il s'agit d'assumer les conséquences de ses actes.

Rappelons aussi que l'autonomie se conquiert (elle ne peut pas se décréter, ce qui serait une injonction paradoxale vouée à l'échec), et les détenteurs d'un pouvoir peuvent craindre que la situation ne leur échappe.

La coopération

Une deuxième dimension est celle de la coopération, qui permet de maîtriser des situations nécessitant la conjonction volontaire des contributions de chacun.

En effet, les problèmes complexes (ceux qui nécessitent de prendre en compte non seulement les éléments, mais aussi les interactions entre ces éléments) exigent de recourir à des modes de décision complexes.

Les approches analytiques permettent de résoudre les problèmes susceptibles d'être décomposés en unités élémentaires liées par des relations stables et identifiables.

Lorsque le fonctionnement même des relations entre les éléments modifie en permanence l'architecture du système, il est alors nécessaire que les individus développent des compétences collectives, c'est à dire une combinaison de compétences individuelles en

permanente évolution dont les seuls éléments stables sont les objectifs d'intérêt commun partagés par tous les contributeurs et les méta-règles (celles qui définissent comment s'élaborent les règles opérationnelles).

L'observation de l'évolution des Organisations sur plusieurs décennies montre une tendance claire au développement de politiques et de modes de travail transversaux visant à faire coopérer des spécialistes de différents domaines travaillant habituellement dans des univers professionnels homogènes (ex. politiques de qualité, équipes-projet).

Ces dispositifs intégrateurs apparaissent comme des facteurs-clés de succès dans la pertinence des réponses apportées aux publics externes, car ils permettent de fournir des réponses combinant simultanément toutes les opérations de « production » et les liens entre ces opérations (ex. l'acheteur d'une voiture achète non seulement des pièces détachées, mais aussi un « concept »).

5.2. Des méthodes pédagogiques de type « apprentissage par l'action »

Partant du principe que tout individu doit être considéré comme un acteur disposant de son libre arbitre et construisant ses décisions à partir de son regard et de ses enjeux, la conception du dispositif pédagogique s'est orientée dans un premier temps vers la définition de situations suscitant une prise de conscience et un repositionnement du regard et des enjeux, et dans un deuxième temps, vers des possibilités d'accès à des éléments de réflexion permettant à chacun de construire sa propre réponse.

L'expérience prouve en effet que le fait de confier à un formateur la responsabilité d'énoncer des « Vérités » appuyées sur des faits « objectifs » et un argumentaire « rationnel » s'avère généralement d'une faible efficacité en termes de modification des comportements (cf. les mentions portées sur les paquets de cigarettes).

Il est important de garder en permanence à l'esprit qu'il y a une grande différence entre ce que l'enseignant enseigne et ce que l'apprenant apprend, surtout lorsqu'il s'agit d'un adulte

L'effort de conception doit donc porter d'abord sur le caractère « interpellant » des situations pédagogiques et sur la facilitation de l'apprentissage, plutôt que la définition formelle de messages-clés que les apprenants seraient sensés s'approprier de gré ou de force.

Un point important a été de nous donner comme finalité pédagogique ultime d'obtenir des participants à ces formations un changement de paradigmes quant à la définition des besoins

et des niveaux de qualité de leurs prestations (rééquilibrage des référentiels de décision au profit des critères exogènes).

Nous avons alors retenu le principe d'une action différenciée entre deux populations concourant au changement des pratiques managériales, à savoir les managers opérationnels pour les dimensions « management de proximité » et les services RH pour les aspects « politiques et outils de GRH »,

Pour les managers opérationnels, nous avons retenu comme fil rouge la logique de « service » permettant de renouer avec la vocation de « Service public » et de retrouver de la légitimité.

En ce qui concerne les responsables RH /Formation, nous nous sommes focalisés sur l'évolution vers un rôle stratégique (c'est à dire créer de la valeur et/ou de la compétitivité) associé à un partenariat avec les managers opérationnels¹³.

5.3. Les grandes lignes de l'architecture pédagogique

La durée du cycle de formation a été fixée à 14 mois, car l'émergence des prises de conscience qui vont initialiser des changements de comportement nécessitent des temps de maturation relativement longs.

En termes de déroulement, l'axe central est un ensemble de 14 séminaires avec :

- un séminaire d'intégration en résidentiel (5 j),
- un bloc de séminaires orientés vers des problématiques de type « Faire pour quoi ? (3 séminaires de 3 jours et un séminaire de synthèse de 5 jours)
- un bloc de séminaires orientés vers des problématiques de type « Faire mieux » (3 séminaires de 3 jours et un séminaire de synthèse 5 jours)
- un bloc de séminaires orientés vers des problématiques de type « Faire autrement » (3 séminaires de 3 jours et un séminaire de synthèse de 5 jours)
- un voyage d'étude centré sur le système de protection sociale d'un pays européen (5 jours).

Par ailleurs, les participants réalisent un "Projet collectif européen" à partir d'une problématique européenne posée par un dirigeant d'une caisse nationale (comparaison entre la France et un autre pays, ou émergence d'un système de protection sociale européen), se

¹³ Un partenariat est défini ici comme la communauté d'action nécessaire à l'atteinte d'objectifs présentant un intérêt (différent) pour chacune des parties concernées

terminant par un article reprenant la réflexion générale du groupe et les résultats de la confrontation au « terrain » pendant le voyage d'étude (avec soutenance).

Enfin, en parallèle de ces activités, chaque participant écrit un mémoire professionnel d'environ 100 pages (avec soutenance) sur son mode de pilotage d'un changement organisationnel dans son organisme de rattachement, avec l'aide d'un coach (enseignant) et d'un tuteur (hiérarchie de son organisme).

L'objectif de développement de la capacité à coopérer se décline tout au long de ce parcours par un usage intensif du travail de groupe, par exemple : production de travaux divers durant les séminaires, évaluation mutuelle, projet collectif européen.

En ce qui concerne l'autonomie, elle est travaillée à travers plusieurs dispositifs : présentation par chaque participant d'une expérience de changement significative dans son organisme, études de cas, et surtout rédaction du mémoire qui oblige à une prise de recul et à une réflexion sur ses propres pratiques assez exigeantes.

L'ensemble des activités pédagogiques fait l'objet d'évaluations individuelles et collectives qui permettent de valider une réelle progression.

Notons in fine la constitution d'un réseau de diplômés autour du principe d'échanges de bonnes pratiques, avec en particulier un séminaire annuel animé pour l'essentiel par eux-mêmes.

6. LES PREMIERS RESULTATS

6.1. L'articulation des logiques de management et de Service public

Comme le rappelle le document de présentation du colloque, «La fortune contemporaine des discours relatifs à ces exigences de performance ou d'efficacité [...] pose en filigrane la délicate question des normes et de l'idéologie gestionnaire avec les notions de service public et d'intérêt général ».

Cette interrogation classique est tout à fait pertinente si ce sont les individus qui ont vocation à contribuer au Service public qui, d'une part, définissent ce qu'est ce Service public (pas les utilisateurs), et, d'autre part, considèrent l'agencement de leurs activités comme stable puisque leur emploi est stable.

Dans ce cas, il est clair qu'à finalités et structures stables, la quantité et la qualité des produits/services fournis aux utilisateurs sont directement corrélés avec les ressources

disponibles, et que toute diminution de ressources entraîne une baisse de la qualité et/ou de la qualité.

Pour autant, il est utile de rappeler que le concept de Service public se caractérise par trois dimensions essentielles¹⁴ : l'égalité (tous les hommes ont droit au même service, quelle que soit leur origine, leur race ou leur opinion politique et religieuse), la continuité (le Service public doit pouvoir s'effectuer en continu selon les besoins exigés par l'intérêt général) et l'adaptabilité/mutabilité (le Service public doit pouvoir s'adapter aux transformations exigées par l'intérêt général).

Cette dernière dimension, qui est souvent oubliée, pose clairement le principe d'assujettissement du Service public à l'intérêt général, dont la définition dépend en premier lieu de l'expression citoyenne.

Bien que les individus travaillant pour le Service public aient une appréhension fine et réaliste de sa concrétisation, ils n'ont néanmoins pas de légitimité particulière pour définir comment il va se décliner de l'intérêt général

Les bénéficiaires de produits/services à caractère de Service public ont bien entendu un rôle important à jouer dans cette définition, mais l'intérêt général est autre chose que la somme des intérêts individuels.

A cet égard, il nous semble abusif de considérer ce bénéficiaire comme un « client », c'est à dire d'un individu qui se sépare volontairement d'une partie de ses « biens » en contrepartie d'un produit / service précis.

Or; en matière de Service public, il y a multiplicité de sources de financement à caractère obligatoire, et après circulation des flux financiers selon des règles plus ou moins sophistiquées, affectation à la « production » de produits/services destinés à un bénéficiaire qui n'a éventuellement jamais participé à son financement.

Par ailleurs, le refus du principe d'adaptabilité/mutabilité conduit au blocage structurel évoqué précédemment, et toute démarche d'efficacité est donc perçue négativement puisqu'elle peut déboucher sur la diminution des ressources qui engendrerait une diminution de la qualité de service.

Cette situation est paradoxale car, dans la mesure où le financement des Organisations à vocation de Service public procède d'une contribution obligatoire au bien-être général,

¹⁴ Mercier E., Schmidt G. (2005), « *Gestion des Ressources Humaines* », Pearson, Paris,

l'utilisation des ressources ainsi mobilisées devrait faire l'objet d'une extrême vigilance dans l'utilisation des fonds collectés.

Globalement, l'attitude des participants montre une appropriation lucide et pragmatique des concepts de management utilisés dans les différents séminaires, qui ne leur semble pas du tout incompatible avec la finalité de Service public.

Il reste néanmoins quelques difficultés à utiliser spontanément un vocabulaire parfois considéré comme n'étant pas culturellement correct, même si les actions menées correspondent bien à ces mots encore tabous.

Nous pensons par exemple à ce participant qui nous présenté une action de réduction de temps d'attente du public en commençant par affirmer qu'il était contre l'efficience, et qui était en fait très fier d'avoir réduit de plusieurs heures parfois à 20 minutes maximum le temps d'attente moyen, et ceci à effectifs constants.

6.2. Autonomie

En matière d'autonomie, la majorité des participants se montre très sensible à cette dimension, tant à titre personnel qu'au niveau de leurs collaborateurs.

Une observation empirique laisse penser que le développement/renforcement de comportements autonomes est d'autant plus marqué que les participants exercent des métiers les exposant aux publics externes (cotisants ou bénéficiaires).

Mais les progrès restent limités, par exemple lorsqu'une situation pose problème : dans la majorité des cas, le réflexe reste de renvoyer au « Système » le soin de gérer la difficulté plutôt que de se considérer comme partie prenante, et donc, au moins partiellement, responsable du traitement de la question.

La récurrence de cette réticence à se comporter de façon plus autonome laisse penser que nous sommes là face à des dimensions culturelles fortement enracinées.

Une explication peut éventuellement être avancée à partir de la dérive fréquemment constatée du concept d'égalité vers l'égalitarisme¹⁵, qui se traduit par un ensemble de procédures orientées vers l'égalité formelle entre tous les agents, et ne permet pas vraiment de progrès tangibles;

¹⁵ Mercier E., Schmidt G. (2005), « *Gestion des Ressources Humaines* », Pearson, Paris,

Cette culture « dépersonnalisante » est en effet contraire à l'idée que les rôles priment sur les statuts, et supporte mal l'apparition de champs d'initiative individuels qui portent atteinte à l'homogénéité des positions formelles et qui créent des situations déviantes par rapport aux standards de fonctionnement.

L'évolution des pratiques en matière d'évaluation, fortement marquées par la recherche de la paix sociale, se présente comme un test quant à la saisie de l'opportunité de sortir de pratiques bureaucratiques.

Nous n'avons pas encore de retours significatifs sur l'usage qui va être fait par les managers du champ de décision relativement autonome qui leur est offert par les accords de 2004 sur le nouveau dispositif de rémunération et à la classification des emplois.

Certains managers n'hésitent pas à utiliser ces accords comme levier pour mettre en place une politique individualisée de gestion par les compétences, mais beaucoup d'autres sont partagés sur les avantages et les limites d'une telle attitude, sans compter que le titre de l'accord reflète plus une approche par les règles que par les comportements.

6.3. Coopération

En termes de coopération, un certain nombre de progrès significatifs peuvent être notés, tant de l'avis des participants que des personnes appelées à travailler avec elles (collaborateurs et responsables hiérarchiques).

Les situations les plus fréquemment évoquées sont celles relatives au processus de traitement de problèmes avec un recours fréquent à la délégation (au sens du transfert de pouvoir par le manager au collaborateur avec formation et soutien tout en conservant la responsabilité des décisions prises) et celles concernant les groupes de travail (pilotage des réunions de service, pilotage/contribution dans des équipes projet, participation à des groupes de travail nationaux).

Là aussi, les participants confrontés dans leurs métiers à des publics externes ayant des attentes complexes nécessitant des modes de travail complexes pour y répondre semblent plus à l'aise avec cette dimension, mais la différence est apparemment moins nette que pour l'autonomie.

En termes culturels, si la division des tâches procède évidemment d'une logique contraire à la coopération, les nécessités opérationnelles conduisent à mettre en place des modes de travail collectifs, qui sont régulés dans un premier temps par la voie de la coordination (un centre de pouvoir extérieur aux contributeurs et porteur des objectifs organise les activités) pour

déboucher éventuellement sur la coopération (les contributeurs se sont appropriés les objectifs et auto-régulent leurs activités).

Si des freins culturels existent bien, les choix individuels pour le travail en équipe et le pragmatisme nécessaire face à des résultats probants permettent dans nombre de cas de passer outre.

Par contre, nous retrouvons la problématique de la reconnaissance et de la valorisation des compétences collectives, à laquelle peu d'Organisations semblent avoir apporté à ce jour des réponses satisfaisantes.

En dehors des marges de progression qui subsistent encore dans les domaines évoqués ci-dessus (et qui restent évidemment importantes), d'autres dimensions plus globales débouchent sur de nouveaux challenges.

Dès lors que les organismes de Sécurité Sociale estiment utile la mise en place d'un dispositif pédagogique accompagnant le développement de l'autonomie et de la coopération, il serait logique de valoriser explicitement ces compétences (a minima dans les entretiens annuels d'évaluation).

Ceci aurait un impact certain sur l'implication des participants qui s'interrogent parfois sur les retombées de cette formation face au contexte de leur organisme de rattachement.

Toutefois, les dispositifs d'évaluation de ces dimensions restent encore pour une grande part à construire, car, pour assurer avec rigueur et équité l'évaluation des compétences, la Sécurité Sociale s'est dotée classiquement d'un répertoire des métiers et des compétences, construits en fait selon des logiques analytiques qui perpétuent les approches tayloriennes d'agencement des activités.

Or, c'est la façon dont sont combinées les compétences qui fait l'intérêt des actions de type coopératif, et pas spécifiquement les compétences mobilisées elles-mêmes.

Dans le même ordre d'idée, l'autonomie, qui suppose un assemblage de compétences autour d'une « intelligence de la situation », rentre difficilement dans un cadre analytique, même si la difficulté est moins grande que pour la coopération.

7.2. Adapter les dispositifs de pilotage en accroissant le contrôle a posteriori des résultats

Là aussi, l'intérêt porté à l'autonomie et à la coopération devrait conduire à retravailler les outils de pilotage pour donner une plus large place à la prise en compte a posteriori des résultats à l'issue d'une action donnée.

Puisque, par définition, des comportements autonomes sortent du domaine des activités programmées, l'efficacité, l'efficience et la pertinence des actions menées de façon autonome ne peuvent donc être évaluées qu'à posteriori.

De même, mais à un moindre titre, la combinaison de compétences qui sera choisie lors d'une action menée sur un mode coopératif ne peut être déterminée a priori, ce qui conduit aussi à privilégier l'évaluation a posteriori.

Pour autant, rappelons que, sur un plan général, la philosophie qui inspire la construction de la majorité des structures est guidée en priorité par un principe de méfiance à l'égard des individus plutôt que par un principe de confiance, et que la finalité des systèmes de pilotage est surtout d'éviter les erreurs en vérifiant a priori qu'il n'existe pas de marge d'initiative (supposée forcément intempestive).

Les membres de l'Organisation se retrouvent alors dans une situation ambivalente redoutable qui associe des mécanismes d'allocation et d'utilisation des ressources extrêmement contraints à des objectifs complexes et ambitieux qui peuvent apparaître utopiques compte tenu des marges de manœuvre allouées.

7.3. Enrichir le partenariat par l'élargissement à d'autres institutions de la protection sociale

Dès lors que la formule du partenariat a fait ses preuves, l'extension à d'autres organismes de protection sociale ne pourrait qu'enrichir l'apport et la confrontation des principes et des pratiques.

Plusieurs pistes méritent d'être explorées, telles que les régimes complémentaires (ex. AGIRC-ARRCO), la Mutualité Sociale Agricole ou l'UNEDIC.

L'entrée de ces nouveaux acteurs serait l'occasion de relancer la réflexion pédagogique et de passer à un dispositif de 2^e génération, qui pourrait mettre encore plus l'accent sur le développement de l'autonomie et de la coopération.

Une étape ultérieure qui mérite réflexion est celle de l'ouverture à des participants travaillant dans des organismes de protection sociale de pays étrangers.

Cette extension est vraisemblablement envisageable sans difficultés majeures pour le cycle orienté vers le management de service, mais semble plus problématique pour le cycle RH et Formation compte tenu des spécificités juridiques et culturelles nationales.

Une première piste est celle des pays francophones qui ont été dans le passé des colonies françaises et qui ont mis en place des structures proches de la Sécurité sociale française.

En élargissant les hypothèses, il est possible de penser aussi aux pays ayant demandé un appui technique à la France pour mettre en place ou restructurer leur système de protection sociale (ex. pays de l'Est de l'Europe).

Pour autant, l'ouverture aux dimensions internationales reste un des challenges de la Sécurité sociale française, qui, comme toute institution publique, est fortement marquée par son environnement national.

8. CONCLUSION

Quel premier bilan tirer de ce partenariat original entre une Institution du secteur public et une Ecole de management ?

Plusieurs dimensions plutôt satisfaisantes nous paraissent devoir être mises en avant :

- les risques ou de déséquilibre entre des cultures supposées éloignées, voire même d'incompatibilité culturelle pure et simple, ne se sont pas réalisés et le partenariat fonctionne sur des bases saines,
- un phénomène d'apprentissage mutuel a permis d'explicitier et de partager certaines approches pédagogiques qui structurent le partenariat (même si les points de vue des co-pilotes de la formation ne convergent pas toujours du premier coup),
- les approches managériales de réalisation/amélioration de la « performance » d'une Organisation et de pilotage du changement organisationnel sont relativement neutres par rapport à la nature des objectifs stratégiques (profit ou Service public),
- les participants s'estiment respectés dans leur intégrité, et considèrent que la formation leur a permis de faire évoluer leur représentation de diverses situations sans qu'il ait eu volonté explicite ou implicite de leur inculquer des Vérités,
- l'attachement profond à la notion de Service public provoque parfois des divergences « philosophiques » (voire idéologiques), mais qui s'expriment essentiellement par le refus

(traduction par nous-mêmes)

REFERENCES

Bibliographie

Azéma J. (2005), « L'apport de l'assurance pour une rénovation du système social français », décembre, pp. 102-104

Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (Président : D. Lacambre) - Services du Premier ministre (2006),

Commission des affaires culturelles familiales et sociales de l'Assemblée Nationale (2005),

16 novembre

Dupuy F. (1999),

», Colloque « Government of the future », 14 - 15 septembre,

Paris

OCDE (2005),

Editions OCDE, Paris

Féron M (2001), «

» ; Actes du

XIXe Université d'été de l'Institut de l'Audit Social

Georgeault.V., Monnin P., Niget G. (2005),

février, Groupe BPI, Paris

Lapôtre M., Perrien C. (2003),

Recherches et prévisions, dossier Branche famille, Observatoire des dirigeants, n°74, décembre

Mercier E.- Schmidt G. (2003),

Pearson, Paris,

Ministère de la Fonction publique - DGAFP (2003)

?

Ministère de la Fonction publique (2006),

La documentation française, Paris

Observatoire de la fonction publique - DGAFP- Ministère de la Fonction publique (2004),

La documentation française, Paris

Observatoire de la fonction publique - DGAFP- Ministère de la Fonction publique (2005),

, La documentation française, Paris

OCDE - Comité de la Gestion Publique (2003), « *Enquête de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines* », janvier

OCDE (2003), « *La modernisation du secteur public* », note de synthèse, novembre

OCDE (2004), « *La modernisation du secteur public : moderniser l'emploi public* », septembre

OCDE (2005), « *La rémunération liée aux performances dans l'administration - résumé du rapport* »

Palier Bruno (2004), « *La réforme des systèmes de santé* », PUF, Paris

Pallez F. (1999), « *L'administration en mouvements ?* », Association des amis de l'École de Paris, juin

Sites

<http://www.ucanss.fr> - site de l'UCANSS

<http://master-co.atout.net> - site spécifique aux Masters

<http://www.aen3s.org> - site des anciens élèves de l'EN3S

<http://www.aiss.fr> - site de l'Association Internationale de Sécurité Sociale