

ET LA CONFIANCE BORDEL!

DOSSIER RÉALISÉ PAR MARJOLAINE KOCH

Élus-citoyens : confiance, le lien brisé

Les citoyens ne font plus confiance aux élus pour avancer, et ne font pas trop de différence avec l'administration, pareillement touchée par la défiance. Mais les élus, de leur côté, désespèrent de pouvoir compter sur des citoyens massivement impliqués dans la chose publique.

À Cannes, on remet l'humain au cœur du système

Avec l'arrivée de son nouveau maire, la ville de Cannes est entrée dans une démarche au long cours, pour mettre en place un management participatif et transversal. Les objectifs sont multiples, tant sur le plan de la cohérence de l'organigramme que sur celui des économies budgétaires.

Belgique : un ministère précurseur depuis plus de dix ans

La révolution date de 2005 : le service public fédéral de la sécurité sociale belge mettait à plat toute son organisation, dans l'objectif d'attirer de nouvelles recrues. Opération réussie.

À LA UNE

Huit Français sur dix jugent que les citoyens sont davantage capables de trouver des solutions que les hommes politiques. Cette enquête Harris Interactive réalisée au printemps dernier confirme la défiance des Français à l'égard de leurs élus. « Mais pas seulement les élus » précise Armel Le Coz, « car les citoyens ne font pas vraiment la différence entre les élus et l'administration. » Cet homme engagé a choisi, en 2013, de parcourir la France pour rencontrer citoyens et élus ou

candidats locaux*. Le cofondateur du collectif Démocratie ouverte a constaté de l'intérieur l'état de colère ou de désabusement des citoyens.

Ressentiments mutuels

« C'est l'institution en elle-même qui est critiquée, dit-il. Nous sommes de plus en plus des contributeurs grâce aux réseaux sociaux, nous devenons partie prenante dans nos choix de consommation en optant pour les circuits courts, l'autoproduction... Il n'y a qu'un secteur où rien ne change, c'est celui du politique. On nous propose de déléguer nos pouvoirs, c'est mal vécu par les citoyens. » Mais du côté des élus, la réponse est tout aussi désabusée : beaucoup estiment que ce sont toujours les mêmes qui viennent assister aux réunions publiques et qu'il reste difficile de mobiliser tout un pan des habitants d'un territoire. « Ils ont le sentiment d'être face à des électeurs consommateurs, qui attendent un service comme une consommation en échange de leur vote. » Un paradoxe dans ces ressentiments mutuels, qui s'explique en partie par l'enchevêtrement des compétences à l'échelon territorial. « Avant, si

Kingersheim, laboratoire de la « démocratie exigeante »

Dans cette commune près de Mulhouse, Jo Spiegel, le maire, a constaté l'absence de lieu dédié au débat. Une maison de la citoyenneté a vu le jour il y a 10 ans, accueillant toute initiative d'intérêt général. Une ancienne ferme, équipée d'une salle de convivialité et d'une salle du conseil, l'agora circulaire, où se déroulent désormais les conseils municipaux. En parallèle, il crée les conseils participatifs, où un panache de citoyens est invité à débattre d'un projet : des commerçants, des habitants du quartier concerné mais aussi des habitants tirés au sort forment le panel et échangent. Un moyen de trouver un consensus en faisant prendre conscience à chaque partie que les avis parfois très divergents nécessitent de procéder à des arbitrages. Une démarche qualifiée par Jo Spiegel de « haute qualité démocratique ».



© SEBMAK - ISTOCK

on était mécontent, on pouvait engueuler notre maire » réagit Boris Petroff, administrateur territorial retraité. « Aujourd'hui le territoire a éclaté, il existe des structures supracommunales qui ont cassé ce lien historique, le maire est beaucoup moins un élu développeur de territoire identifié. » Ajoutez à cela une baisse significative des budgets et une capacité amoindrie à se projeter dans le long terme, et vous avez le cocktail parfait pour un décrochage entre élus et citoyens. Mais en réponse à ces élus qui regrettent d'être face à des électeurs-consommateurs, l'ex-DGS rétorque qu'ils ont aussi leur part de responsabilité : « le vote des habitants donne une légitimité aux élus qui se perçoivent comme une élite. Les habitants ne sont là que pour les élire, ils sont exclus après. »

La difficile route vers l'élu 2.0

C'est généralement à ce stade, quand les élus cherchent à se rabibocher avec les administrés, qu'intervient la solution « démocratie participative ». Mais en pratiquant souvent une méthode « à la papa », avec des logiques très descendantes. « Rien que dans la mise en scène, cela ne

BORIS PETROFF

« En Bolivie ou au Venezuela, la Constitution prévoit la possibilité de destituer un élu qui ne respecte pas ses engagements. La V^e République, avec son article 78, a tout simplement éliminé cet aspect qui existait jusque-là en France. Si les élus avaient cette épée de Damoclès au-dessus de la tête, ils feraient un peu plus attention. »

va pas » estime Armel Le Coz. « Les réunions publiques sont organisées à des horaires peu pratiques, avec une logique de confrontation. » Les élus sur l'estrade, les citoyens en face sur des rangées de chaises, censés écouter religieusement le discours des édiles. « Il faut casser les codes en se mélangeant, en se plaçant en cercle par exemple. Et en nommant un tiers qui pose les règles du jeu en toute neutralité. On peut utiliser des formes de « serious game », de débats mouvants, du théâtre forum... » Bref, engager une discussion plus franche, qui permet de dépasser les intérêts particuliers pour intéresser les participants à l'intérêt général. En route pour l'élu 2.0? Pourquoi pas, en changeant son prisme : « pour regagner leur confiance, explique Armel Le Coz, il faut dépasser la logique de faire pour, essayer de faire avec, voire même être dans le laisser faire en créant un écosystème favorable à ce que les personnes puissent se prendre en main et gagner en pouvoir d'agir. Le politique a bien plus un rôle d'animateur pour libérer les énergies citoyennes qu'un rôle de « faire pour ». » ♦

*<http://www.tourdescandidatsetmairesdefrance.fr/>

AU LONG COURS

À CANNES, ON « REMET L'HUMAIN AU CŒUR DU SYSTÈME »

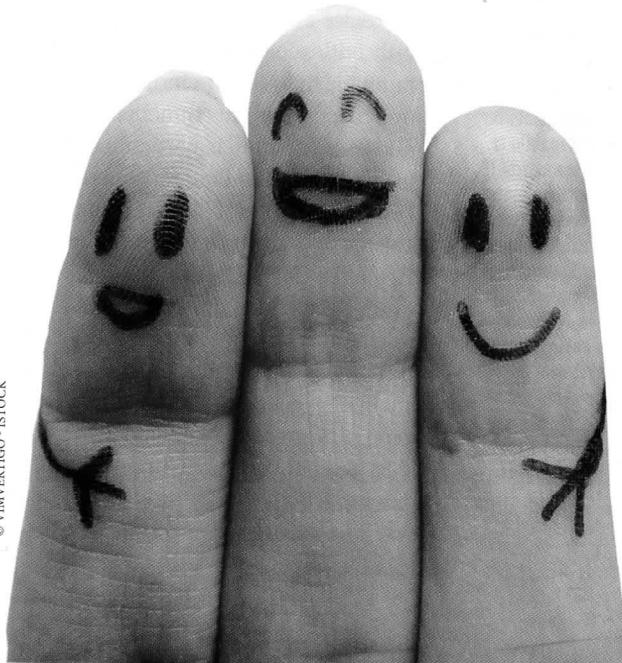
Avec l'arrivée de son nouveau maire, la ville de Cannes est entrée dans une démarche au long cours, pour mettre en place un management participatif et transversal. Les objectifs sont multiples, tant sur le plan de la cohérence de l'organigramme que sur celui des économies budgétaires.

On peut avoir été le premier adjoint du précédent maire et avoir envie de bouleverser un peu les habitudes une fois à la place du chef. C'est l'opération menée par David Lisnard, maire LR de Cannes depuis 2014. Le pari est intéressant : parvenir à faire face aux réductions budgétaires en supprimant des postes, tout en insufflant dans les services l'envie de participer, de s'exprimer et de se sentir partie prenante dans l'élaboration d'une nouvelle organisation des services. « Une réorganisation de services avec un nouveau maire et un nouveau DGS implique d'accompagner les directeurs, les chefs de service et les agents pour qu'ils acceptent le changement » explique Thierry Migoule, DGS de la ville. « Il fallait donner à chacun les moyens de s'exprimer, de proposer des solutions pour qu'ils accompagnent ce changement au lieu de le subir. »

Rapprocher les services, engager la discussion

Après appel d'offres, un audit est confié à la société Congruences. Franck Martin, qui a mené les travaux, commence par organiser des entretiens individuels strictement confidentiels pour prendre la température relationnelle entre agents et direction. Une centaine d'agents, sur les 2 800 que compte la collectivité, se prêtent au jeu. « Cela nous a permis d'identifier des points stratégiques qui ralentissent les projets au cours des entretiens, où il était possible d'agir très rapidement. » Pour compléter cette première approche, des ateliers participatifs ouverts à tous sont organisés en mode créativité, dans le but de trouver des solutions transversales. « Cela permet de rapprocher les services, d'engager la discussion entre personnes qui ne se croisent habituellement pas mais dont les travaux peuvent être imbriqués. » Chaque journée s'achève en dressant une liste de décisions actées, pour mettre en place des solutions concrètes.

Enfin, tous les trimestres environ, une agora est organisée. Elle réunit les élus, la direction et les agents afin de rendre publique une synthèse des entretiens menés. « Il ressortait des interrogations, des critiques que nous, en tant que direction et élus, devons accepter » raconte Thierry Migoule. « Le circuit décisionnel était remis en cause assez directement, les rôles décisionnels du cabinet et de la DGS... Cela nous a permis de les simplifier ensemble, en toute transparence et dans le dialogue ». Mais des opérations plus ponctuelles portant sur l'aménagement de locaux ont aussi été menées suite à ces agoras, pour améliorer le



Jean-Daniel Heckmann,
DGS de la Région Centre-Val de Loire

« La confiance se construit et se renforce »



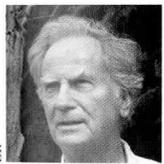
© RÉGION CENTRE-VAL DE LOIRE

« La confiance, avec les élus, ses collègues ou ses partenaires se construit, se renforce ; et parfois se déchire. Il est naturel d'accorder sa confiance au démarrage, elle se confirme ensuite, ou pas.

Cela se traduit par une délégation plus ou moins grande, la certitude de pouvoir compter sur un résultat sans avoir à relancer ou sans avoir à s'en inquiéter. La confiance est un risque positif, le plus souvent très payant. »

Bart Nooteboom, chercheur néerlandais, extrait de son article « Effect of trust and governance on relational risk » paru dans *Academy Management Journal*, vol. 40.

« Un instrument de gouvernance »



DR

« La confiance, dans un sens limité, peut être considérée comme un instrument de gouvernance : si la confiance n'est pas déjà présente, il faut la construire en développant des normes, des obligations ou des valeurs partagées. Ces normes

et valeurs partagées peuvent être des critères de sélection du partenaire et en ce sens servir d'instruments. »

quotidien, la sécurité et l'efficacité du personnel. « Les agoras créent un terrain de rencontre entre les différents membres de la collectivité, cela permet à la fois de passer des messages stratégiques et de rétablir une relation de confiance » estime Franck Martin, à l'origine de la démarche.

Une opération dans la longueur

Depuis le lancement de l'opération il y a près de deux ans, tout n'a pas été bouleversé. Les actions très rapides et donc très visibles des premiers temps ont suscité l'enthousiasme.

Armel Le Coz, cofondateur du collectif Démocratie ouverte et designer pour les collectivités locales

Il faut travailler en bonne intelligence



© MARCO CASTRO

« Certains élus choisissent de passer énormément de temps sur le terrain pour être en contact avec le citoyen. Quand on leur confie un problème, ils transmettent le dossier à l'administration pour qu'elle prenne la suite. Mais c'est un fantasme de croire que l'on peut s'investir uniquement en externe, il faut aussi l'être au sein de l'administration, pour trouver les personnes adéquates, suivre un dossier. Si l' élu ne rentre pas dans cette complexité pour comprendre et soutenir l'administration sur ces défis, il prend le risque de voir certains projets échouer ou certains problèmes rester sur le tapis. À l'inverse, quand une administration mène un projet, elle doit impliquer les élus pour que toutes les parties soient convaincues par les méthodes employées. Il faut travailler en bonne intelligence pour que les projets aboutissent. »

« Cela nous a permis de simplifier ensemble le circuit décisionnel en toute transparence »

Mais l'opération se fait dans la longueur, le rythme est à présent différent, lasse un peu les agents. Pourtant, Thierry Migoule note avec intérêt les effets de ces plages de discussions : « on s'adapte au fur et à mesure des remontées d'informations en proposant des formations, en modifiant certaines approches... la réorganisation se fait à petits pas. C'est une démarche qui ne s'arrête jamais ».

Dans les faits, depuis 2014, la mairie est parvenue à fonctionner avec cent agents de moins mais aussi moins de DGA qu'auparavant, grâce à la mise en place de circuits plus directs entre services et DGS. Les syndicats, inclus dans la démarche, ont participé à la rédaction d'un cahier des charges des risques psychosociaux et au questionnaire qui l'accompagne. Pour Franck Martin, dans un contexte de réduction budgétaire, « rétablir la discussion, remettre en avant les valeurs de respect, de bienveillance, de transparence sont le seul moyen réel et durable de s'assurer que les projets avancent. Les gens doivent se sentir inclus dans un projet collectif. Un management « à la schlague » use les gens, les pressurise et les détruit. On a vu le résultat dans de grandes entreprises, le burn-out et le turnover sont énormes, ce n'est bon pour personne et surtout pas pour la collectivité ». ♦

REGARD EXTÉRIEUR

BELGIQUE: UN MINISTÈRE PRÉCURSEUR DEPUIS PLUS DE 10 ANS

La révolution date de 2005: le service public fédéral de la Sécurité sociale belge mettait à plat toute son organisation, dans l'objectif d'attirer de nouvelles recrues. Opération réussie.

Un ministère entier qui bouscule son organisation et ses codes: du jamais vu. Et il a suffi de changer un paramètre pour que cette révolution ait lieu. En 2002, l'administration belge décide d'en finir avec les nominations classiques de fonctionnaires qui montent en grade. Désormais, ceux qui occupent le poste de « top managers » intègrent une fonction à mandat et les candidats peuvent venir de tous les horizons. C'est ainsi qu'est arrivé Frank Van Massenhove, qui est actuellement toujours en poste au SPF Sécurité sociale.

Modifier l'image pour attirer une nouvelle génération

Durant ses deux premières années de mandat, Frank Van Massenhove tâche de mettre en place de nouveaux processus, mais ces actions

Angélique Heusicom, coach d'accompagnement pour les employés

« Tout le monde n'adhère pas »



© FPS SOCIAL SECURITY

« Certaines personnes ne se retrouvent pas dans ce type d'organisation. Elles se sentent perdues car ce n'est pas leur type de fonctionnement. Il faut accepter que cela prenne du temps et constituer un réseau de coaches suffisant pour accompagner le changement. Nous estimons qu'entre 2005 et 2009, 2 % des employés

ont quitté le ministère pour ces raisons. C'est pourquoi, en adoptant ce type de management, il est important d'avoir un cadre de référence et des objectifs stratégiques clairs. Le management doit être transparent: chez nous, des membres du personnel participent au comité de direction. Cela nous permet de confronter les visions « top down » et « bottom up ». Cette confrontation des idées des collaborateurs et du management permet à chacun de se sentir écouté et pris en considération. Nous avons un portefeuille de 80 projets environ et plus ou moins 60 % des solutions adoptées proviennent des collaborateurs, contre 10 % des politiques, le reste de la hiérarchie. Cela donne une véritable place dans l'organisation, qui se met à ma disposition en tant que collaborateur, en échange de quoi je lui assure de mettre mes compétences à sa disposition. »

lui semblent insuffisantes pour gommer cette image tenace d'une fonction publique poussièreuse où rôdent des fonctionnaires paresseux. Sa problématique est de parvenir à modifier cette image pour attirer la nouvelle génération et un personnel compétitif. Comme il ne peut agir sur la variable salaire, il choisit de travailler sur la culture. Le comité de direction s'appuie sur une maxime pour orienter sa

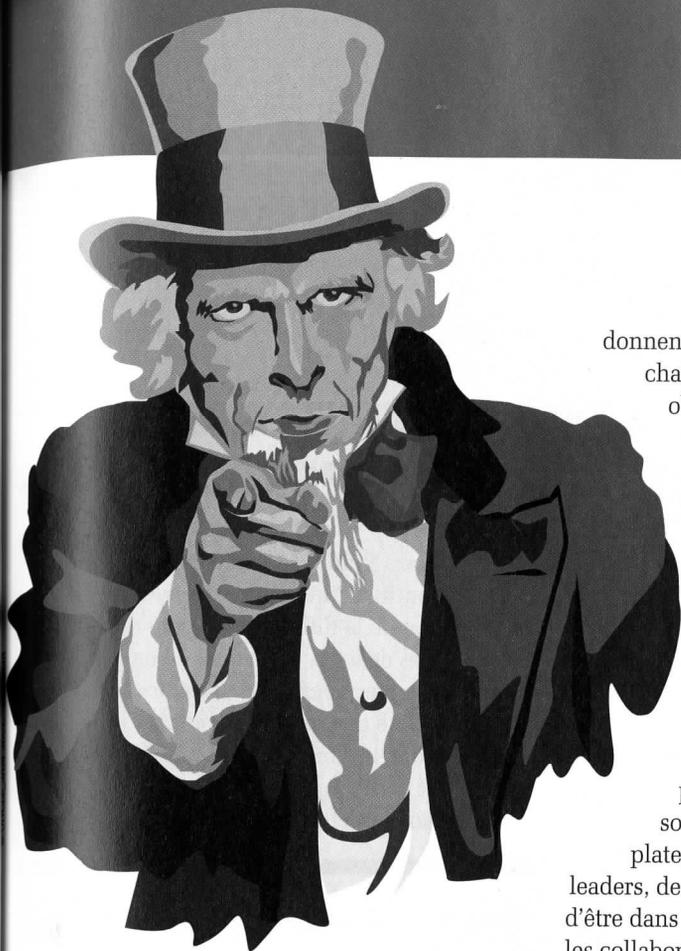
« Offrir plus d'autonomie, plus de responsabilisation pour plus de bien-être au travail, devrait provoquer un accroissement de la performance. »

nouvelle stratégie: « nous sommes régisseurs de notre propre vie ». Autrement dit, les collaborateurs doivent pouvoir choisir quand ils veulent travailler, où et comment ils vont travailler. L'objectif: offrir plus d'autonomie, plus de responsabilisation pour plus de bien-être au travail, ce qui devrait provoquer un accroissement de la performance.

Changement des méthodes de travail

Le télétravail est instauré pour tous les membres, à l'exception des fonctions techniques logistiques pour lesquelles ce n'est pas possible; chacun peut choisir de travailler de chez lui jusqu'à trois jours par semaine. Dix ans après l'instauration de ce principe, 76 % des employés télétravaillent en moyenne deux jours par semaine.

Depuis cette révolution, la pointeuse n'est plus obligatoire. Certains (11 %) ont choisi de



continuer à mesurer leur temps de travail, mais la direction a décidé d'en faire un choix individuel. Et désormais, les bureaux attitrés n'existent plus: la tour dans laquelle le ministère est installé a été entièrement rénovée selon les principes du « dynamic office », autrement dit un environnement qui s'adapte aux activités de chacun. Plus de bureau attitré, et ceci est valable même pour les supérieurs hiérarchiques. Bureau entre collègues, ou lounge plus confortable, siège « cocoon » pour s'isoler avec un ordinateur portable, « BeRooms » pour les entrevues informelles ou confidentielles, salles de réunion... bienvenue dans les bureaux du futur, colorés et spacieux! Enfin et surtout, les méthodes de travail ont connu un grand bouleversement. Des objectifs stratégiques fixés à un horizon de trois ans

donnent les grandes lignes aux équipes, charge à elles ensuite de se fixer des objectifs opérationnels et de procéder à un bilan chaque fin d'année.

L'autonomie est accrue, mais la responsabilisation de chaque membre l'est également.

Angélique Heusicom, coach d'accompagnement pour les employés, suit les équipes depuis 2005: « Nous avons appris aux chefs d'équipe à manager d'une autre manière, en s'appuyant sur l'intelligence collective. L'aspect participatif est très important, nous souhaitons avoir la structure la plus plate possible. L'idée est d'être entouré de leaders, de personnes qui nous inspirent au lieu d'être dans le contrôle. Nous suivons également les collaborateurs qui le souhaitent pour qu'ils gagnent en autonomie et en responsabilisation. Ils peuvent même choisir leur évaluateur, on estime que cela provoque un effet miroir plus propice à la progression. »

Des changements partagés

Tous ces changements ont été mis en œuvre en collaboration avec les employés et les syndicats, chacun se trouvant partie prenante dans cette mutation. Il était important, pour la réussite du projet, de leur donner les clés, de communiquer sur les objectifs de cette nouvelle organisation pour captiver les gens et les investir dans l'aventure. Tous n'ont pas adhéré (voir encadré), mais les résultats sont là: l'attractivité du ministère s'est accrue, et son image moderne et dynamique a dépassé les frontières du royaume. ♦

Des résultats encourageants

Dans la fonction publique belge, le recrutement passe obligatoirement par une agence spécialisée. Avant le changement de culture, le ministère de la Sécurité sociale se trouvait dans les limbes du classement des services de la fonction publique les plus demandés. Mais depuis, ils ne décrochent plus du top 3. Le turnover a également chuté et pour le personnel qui a goûté à ce type de management, il est même difficile d'envisager le retour dans une organisation classique. Côté chiffres, le ministère estime que sa productivité a augmenté de 20 % et note une baisse significative de l'absentéisme. La dernière enquête de satisfaction menée révèle que 88 % du personnel est heureux, que 84 % estiment être fiers de travailler au ministère et que 91 % d'entre eux se déclarent plus motivés, moins stressés et avoir un meilleur équilibre entre travail et vie privée.



DR

Pierre Winicki, fondateur du think-tank institut Confiances, a travaillé de 1987 à 2002 la relation entre médecins et patients. En 2002, il lance une activité de conseil en conduite et accompagnement au changement et se penche sur la mise en œuvre de grandes réformes publiques.

L'ŒIL DE L'EXPERT

« LA CONFIANCE A DES CONSÉQUENCES SUR LE COMPORTEMENT DES PERSONNES »

Comment avez-vous décidé de travailler sur la notion de confiance ?

C'est une ligne directrice depuis mes débuts professionnels. Lorsque je travaille sur la relation entre médecins et patients, je perçois le problème de rapport à la confiance et l'importance des croyances dans le comportement des personnes. Lorsque j'écris un livre en, en 2007 qui s'intitule « Réussir une réforme publique : surmonter ces peurs et croyances qui bloquent le changement » (1), je fais ce constat : dans tous les cas de figure rencontrés, les réformes avaient du mal à atteindre leurs objectifs à cause d'un très haut niveau de défiance entre les politiques de la Haute fonction publique, et ce, quelle que soit la couleur politique des exécutifs. En 2011, quand je vois les candidats à la présidentielle lancer tout un tas de promesses intenables, je décide de réunir une vingtaine de personnes. Des journalistes, des syndicalistes, des politiques, des administratifs... Ensemble, nous créons l'Institut Confiances pour travailler sur la restauration de ce lien de confiance. Après un colloque que l'on organise sur le sujet en 2012 au Sénat, nous sommes une centaine de contributeurs.

Qu'avez-vous pu concrétiser ?

Nous avons choisi de travailler sur six thèmes, parmi lesquels « Confiance et gouvernants : politiques, médias et citoyens ». Il nous a fallu près de trois ans de R & D pour parvenir à modéliser ce que nous appelons « l'arbre de la confiance ». Il s'agit d'un arbre constitué de sept facteurs ou « habitus », autrement dit des comportements qui trouvent leur origine dans des croyances ou des habitudes sociales : la coopération, l'acceptation de l'incertitude, le

droit à l'échec, l'indépendance de jugement face aux conflits d'intérêts ou de valeurs, l'acceptation de la différence, la cohérence entre paroles et actes, la volonté de ne pas obérer le long terme. Et le tout est nourri par un tronc constitué de croyances, valeurs, représentations, peurs, héritages ou histoires. L'idée était de montrer la dimension multifactorielle et multidimensionnelle de la confiance.

Nous sommes nourris par un tronc constitué de croyances, valeurs, représentations, peurs, héritages ou histoires.

J'ai pu, depuis, expérimenter cet arbre au sein de services pour que les encadrants évaluent leur maturité managériale sur la confiance. Après avoir répondu à une soixantaine de mises en situation, un baromètre donne la couleur, entre vert, jaune, orange ou rouge, sur chacun des sept points. C'est une bonne base pour savoir quels aspects travailler, prendre conscience de sa pratique, de ses comportements et de l'impact que cela a sur la confiance. Je commence maintenant à développer des baromètres à l'échelle de collectifs, à la manière d'une enquête. Cela permet de dégager la couleur de la confiance pour l'ensemble d'une organisation : la confiance dans le dialogue social, dans l'engagement, dans le management... Ma prochaine étape, c'est l'élaboration d'un baromètre dédié à la confiance entre élus et administrations. ♦

(1) Éditions Dunod.