Pourquoi les réformes restent sur le papier

Série Gouverner les capacités • Épisode 1

Par le Dr Abdou Karim GUEYE

Une réforme prend corps lorsque les équipes peuvent accomplir les opérations qui rendent le changement effectif. Pour la piloter, nous devons examiner les responsabilités, les moyens, les relations de travail et les preuves de fonctionnement qui donnent une portée concrète aux ambitions annoncées.

L'annonce ouvre un travail de transformation

Un texte est adopté. Un organigramme est modifié. Un séminaire réunit les cadres. Chacune de ces réalisations peut être nécessaire. Mais que permettent-elles désormais de faire dans le fonctionnement quotidien du service ? Cette question doit accompagner la réforme dès sa conception et pendant sa mise en œuvre.

Le responsable de réforme ne peut s'en tenir au constat que les décisions ont été prises ou que les activités prévues ont été exécutées. Il lui faut regarder comment un dossier est traité, comment une information circule, qui peut arbitrer une difficulté et ce que les agents font lorsqu'une situation sort du cas habituel. C'est à ce niveau que l'ambition rencontre les conditions réelles du travail.

Une transformation suppose également des choix. Ajouter une procédure sans examiner les tâches existantes peut accroître la charge. Créer une responsabilité sans lui donner accès à l'information peut laisser le problème entier. Les résistances apparentes doivent donc être interrogées : expriment-elles un désaccord, une inquiétude, une surcharge ou l'impossibilité pratique d'accomplir ce qui est demandé ?

Une capacité se constate dans une opération réalisable

Nous appelons ici capacité organisationnelle la possibilité effective et suffisamment régulière d'accomplir une opération nécessaire à une mission, dans des conditions identifiées. Elle mobilise des compétences, mais aussi des informations, des moyens, des règles, des responsabilités et des coopérations. Une personne bien formée peut rester empêchée d'agir si les conditions nécessaires ne sont pas réunies.

Prenons le traitement d'une demande. L'agent doit connaître les critères applicables, disposer des pièces utiles, comprendre sa marge de décision et pouvoir obtenir un arbitrage. L'organisation doit prévoir les situations d'absence, les dossiers inhabituels et le suivi des retards. Examiner une capacité revient à examiner cet ensemble, puis à vérifier ce qu'il permet réellement de produire.

Cette démarche donne un objet précis au pilotage. Au lieu de demander uniquement si la réforme avance, on peut demander quelle opération fonctionne mieux, pour quels usagers, avec quelle qualité et dans quelles limites. Le dialogue devient plus concret, et les décisions d'appui peuvent être mieux ciblées.

Partir du travail réel pour choisir un premier progrès

Le cas pratique des dossiers incomplets

Considérons une agence fictive qui veut réduire ses délais de traitement. Elle dispose d'un objectif et d'un tableau de bord. Pourtant, les dossiers incomplets circulent entre services. Un agent suppose qu'un collègue a vérifié les pièces ; celui-ci attend une précision d'un autre bureau. Le demandeur apprend tardivement qu'il doit compléter sa demande.

Le tableau de bord rend le retard visible. Pour agir, il faut aussi organiser la vérification initiale. Quels éléments rendent un dossier complet ? Quelle fonction effectue ce contrôle ? Comment le demandeur reçoit-il une réponse exploitable ? Qui tranche lorsqu'une pièce ne correspond pas à la situation prévue ? Ces questions permettent de désigner une première capacité à installer : vérifier la complétude à l'entrée et orienter correctement le dossier.

L'analyse peut révéler des besoins modestes mais décisifs : des critères partagés, un agent disponible, un canal de retour au demandeur et un responsable joignable pour arbitrer. Elle peut aussi montrer une dépendance extérieure au service. Dans ce cas, le pilote devra mobiliser l'autorité capable de résoudre cette dépendance, plutôt que d'en laisser la charge à l'agent qui ne peut pas la maîtriser.

Quatre questions pour préparer le passage à l'action

La première question porte sur le résultat recherché. Que doit vivre différemment l'usager, le bénéficiaire ou l'équipe ? Dans notre cas, le demandeur doit savoir plus tôt si son dossier est complet, et le service doit pouvoir engager le traitement avec les informations nécessaires. Cette formulation aide à éviter une cible qui mesurerait seulement la quantité d'activités organisées.

La deuxième question porte sur l'opération. Que faut-il pouvoir faire, de manière suffisamment régulière, pour contribuer à ce résultat ? Une opération précise peut être observée, décrite et attribuée. Elle permet de convenir des critères de qualité et des situations qui nécessitent un traitement particulier.

La troisième question porte sur les conditions de réalisation. Qui agit, avec quelles compétences, quels accès, quels moyens et quelle possibilité d'arbitrage ? Il faut aussi repérer ce qui doit être simplifié ou arrêté. La réforme gagnera en cohérence si ses nouvelles exigences s'accompagnent de décisions sur la charge et les priorités.

La quatrième question porte sur la preuve. Quel élément observable permettra de constater que l'opération fonctionne ? Il peut s'agir d'une trace de vérification, d'une notification au demandeur ou d'un échantillon de dossiers examinés. Les informations recueillies doivent être utiles à une décision et rester proportionnées au besoin de suivi.

Piloter un essai et apprendre de ses résultats

Un essai limité pour éprouver les conditions

Une première expérimentation peut porter sur un service, un type de demande et une période courte. Le responsable précise le périmètre, les moyens disponibles et le moment du bilan. Il observe ce qui fonctionne, les exceptions rencontrées et les coûts de réalisation. L'objectif est de comprendre les ajustements nécessaires avant une extension.

Dans l'agence fictive, une vérification plus rapide à l'entrée ne suffirait pas si elle accroissait les erreurs ou déplaçait simplement l'attente vers un autre bureau. Le bilan doit donc regarder le délai, la qualité et les conséquences sur la suite du processus. Les observations permettent de décider de poursuivre, d'ajuster, d'étendre ou de suspendre l'essai.

Relier les activités aux capacités et aux résultats

Trois niveaux doivent être distingués. La réalisation d'une formation atteste une activité. La possibilité pour les agents de traiter correctement les situations prévues renseigne sur une capacité. Une amélioration du service rendu renseigne sur un résultat. Leur articulation aide à comprendre ce qui a été produit et ce qui reste à consolider.

Cette distinction appelle de la prudence dans l'interprétation. Une évolution peut dépendre du volume de demandes, d'une décision extérieure ou d'un changement d'équipe. Le pilotage doit conserver ces éléments de contexte. Il devient alors possible d'apprécier la contribution de la réforme sans lui attribuer mécaniquement tous les progrès ou toutes les difficultés observés.

La responsabilité de rendre le travail possible

La direction a un rôle essentiel dans ce passage. Elle clarifie les priorités, donne une portée aux responsabilités, arbitre les dépendances et examine les preuves. Elle doit aussi permettre aux agents de signaler ce qui les empêche d'agir. Cette remontée d'information constitue une ressource de management lorsqu'elle conduit à des décisions et à un suivi.

Pour commencer, choisissons une seule opération déterminante dans une réforme en cours. Décrivons le résultat auquel elle doit contribuer, les conditions qui lui manquent et la preuve attendue de son fonctionnement. Nous disposerons d'un premier objet de dialogue entre les dirigeants, les équipes et ceux qui apprécient les résultats.

La fiche pratique qui accompagne cet épisode propose ce travail. Elle contient un canevas à remplir et un exemple fictif. Elle peut servir à préparer une réunion d'équipe ou un atelier de dirigeants. Sa valeur dépendra de la qualité du dialogue qu'elle suscite et des décisions qui en découleront.

Dr Abdou Karim GUEYE
DBA ● MBA ● ENAM ● Master in Laws
Inspecteur général d'État à la retraite ● Ancien directeur général de l'ENAM

Pour travailler les conditions d'exécution d'une transformation avec votre équipe, EIA Executive Learning propose des conférences et des ateliers adaptés à votre contexte.

Découvrir les conférences et demander une intervention