



LE SERVICE AU PUBLIC, UN NOUVEAU MÉTIER DU SERVICE PUBLIC ?

Relations avec la clientèle et transformation des métiers

Les restructurations des administrations et des entreprises publiques se sont accompagnées d'une transformation des relations avec les usagers, qui sont de plus en plus considérés comme des clients à satisfaire. C'est à la fois une conséquence de l'extension de la logique marchande à la sphère publique – au nom de l'efficacité – et de l'exigence démocratique d'une meilleure qualité de la relation entre citoyens et services publics – au nom de la légitimité.

A

L'EMPLOYÉ DE PREMIÈRE LIGNE, AU PREMIER PLAN DES RESTRUCTURATIONS

Cette transformation a forcément un impact sur la nature du travail des salariés du secteur public (administrations ou entreprises publiques) qui sont en relation directe avec l'utilisateur/client. Au lieu d'être uniquement des "agents de l'État", ces employés de première ligne deviennent davantage des interfaces avec les citoyens. La relation de service prend une importance croissante dans le contenu des métiers.

Le projet européen WORKS* a réalisé une série d'études de cas sur le groupe professionnel des employés de première ligne dans les services publics. Ces études de cas concernent une large diversité de situations de travail: les services commerciaux de la poste suédoise et des chemins de fer allemands, les points de contacts locaux de l'administration wallonne,

les bureaux locaux de l'administration hongroise du chômage, les services aux citoyens de deux grandes villes britanniques, le centre de services et le centre d'appel de l'administration du logement social de la capitale autrichienne, les centres d'appel de deux administrations publiques italiennes. L'objectif des études de cas était de comprendre l'impact des restructurations du secteur public sur les métiers de service aux usagers, sur les compétences des salariés, leurs trajectoires professionnelles et leur qualité de vie au travail.

B

DES RESTRUCTURATIONS MULTIFORMES, MAIS CONVERGENTES

Plusieurs formes de restructuration ont été rencontrées dans les études de cas. Dans la poste suédoise et les chemins de fer allemands, il s'agit d'un processus de privatisation graduelle, qui a conduit à la

création de filiales spécialisées dans le service à la clientèle. Les salariés de l'ancien monopole public ont été transférés à ces filiales, au terme d'une procédure négociée. Dans les deux administrations municipales britanniques, le service aux citoyens a été transféré à un prestataire externe, dans le cadre d'un partenariat public/privé, avec un nouveau statut pour les employés. Dans l'administration wallonne et l'agence hongroise du chômage, il s'agit du développement de points de contact décentralisés, articulés avec des services par téléphone et sur internet; le travail des fonctionnaires a changé, mais pas leur statut. Les cas autrichiens et italiens illustrent un processus de dualisation entre les employés "maison", à l'intérieur de l'administration, et les employés des centres d'appel auxquels la fonction de relation clientèle a été sous-traitée.

Dans tous les cas, la relation de service est au centre des changements dans les métiers. Le travail de première ligne est caractérisé par un mélange de compétences techniques ou administratives, qui sont liées au contenu de la relation de service, et de compétences en communication, qui sont liées à la forme de la relation de service.

Cette articulation entre compétences techniques ou administratives et compétences en communication est en transformation continue sous le double effet de l'évolution technologique et des changements organisationnels. Les TIC favorisent la codification des connaissances techniques et administratives. Les règles à suivre sont aujourd'hui incorporées dans des bases de données, des intranets, des scripts affichés sur écran. Les formulaires deviennent électroniques, voire "intelligents", c'est-à-dire assortis de commentaires en ligne sur la façon de les remplir. La médiation de la technologie s'impose dans la relation de service: ordinateur de guichet, centre d'appels, e-gouvernement, vente en ligne de titres de transport ou de produits postaux. Internet permet aussi aux clients de s'informer eux-mêmes avant de se rendre dans un service en face-à-face ou par

téléphone. Quant aux changements organisationnels axés sur l'orientation vers le client, ils mettent l'accent sur la qualité de la communication et sur la qualité du service rendu.

Par ailleurs, le travail de première ligne fait l'objet d'une tension entre deux tendances contradictoires. D'une part, la relation de service devient plus abstraite, elle se structure selon une chaîne de raisonnement "identification du problème – diagnostic – solution". D'autre part, la pression pour un service immédiat, rapide et efficace s'accroît. L'employé se trouve pris entre la contrainte productive et la contrainte réflexive. Cependant, ces tendances ne sont pas propres au travail de première ligne dans le secteur public, elles caractérisent aujourd'hui la plupart des services marchands ou non marchands.



UNE TRANSFORMATION DE L'IDENTITÉ PROFESSIONNELLE

Chez les employés de première ligne du service public, l'identité professionnelle n'est pas déterminée par un parcours de formation particulier, ni par l'appartenance à une profession. Les employés plus anciens s'identifient à une organisation: la poste, le chemin de fer, telle ou telle administration. Les nouveaux entrants ont un attachement plus faible à l'organisation, d'autant plus que les restructurations, et particulièrement la séparation des activités productives et commerciales, ont entraîné une féminisation du personnel, qui ne se reconnaît plus dans la figure masculine du cheminot ou du postier, par exemple.

La faible identification à un métier est notamment due au fait que les employés de première ligne ont des parcours de formation très hétérogènes et souvent des diplômes qui ont peu de rapport avec leur métier actuel. Beaucoup d'entre eux ont choisi de postuler dans le secteur public après avoir occupé

d'autres emplois, afin d'améliorer leur sécurité d'emploi. Ils ont été formés sur le tas à leur métier actuel ou ont suivi des cours internes, sans certification transférable, ce qui renforce leur attachement à une organisation plutôt qu'à un métier. Les restructurations jettent le trouble dans cet attachement symbolique à l'organisation, surtout lorsqu'il y a changement de nom et d'image, filialisation, transfert de personnel.

Certains employés, souvent parmi les nouveaux entrants mais pas exclusivement, sont peu attachés à cette identité organisationnelle et cherchent à se positionner en termes de qualité de service rendu et de satisfaction du client. Au lieu de se considérer en premier lieu comme un gardien du respect des règles, l'employé de première ligne incorpore alors de nouvelles valeurs, comme la qualité de la communication ou la qualité du service. L'identité au travail est vécue différemment selon la perception qu'a l'employé de l'utilité de son travail pour le client. Cette émergence d'une identification avec le service aux clients plutôt qu'avec une organisation est une tendance nouvelle, qui va dans la direction de la construction d'une identité de métier spécifique. Cette tendance est renforcée par de nouveaux instruments de management, qui tentent de mesurer la qualité du service rendu – une relative nouveauté dans le secteur public.

Pour les travailleurs dits "périphériques", notamment ceux des centres d'appel, il n'y a identification ni à un métier ni à une organisation. Ils ont souvent des contrats temporaires, plus ou moins précaires, et sont peu intégrés dans le processus de travail de l'organisation. Leurs possibilités de mobilité vers des emplois plus stables, au cœur des institutions pour lesquelles ils travaillent en sous-traitance, sont très limitées. Toutefois, ceux qui ont une certaine expérience du travail dans les centres d'appel développent eux aussi une identification avec la qualité du service: donner les bonnes informations, aiguiller vers les services compétents, avoir le sentiment d'avoir aidé les clients.

D

DES CARRIÈRES PLUS LIMITÉES

Les restructurations menacent les carrières organisationnelles classiques du secteur public, où l'on progresse quasi automatiquement avec l'ancienneté. L'éclatement des grandes institutions en services décentralisés ou en filiales séparées restreint les possibilités internes de carrière. La réforme du management du secteur public entraîne fréquemment l'arrivée de directeurs ou de cadres venus de l'extérieur, choisis en fonction de leur expérience dans le privé ou dans d'autres institutions. Ceci réduit également les possibilités de promotion interne. Même dans les cas où les employés ont négocié avec succès la continuité de leur statut, ils constatent une érosion progressive de leurs anciens avantages, souvent sans compensation. Quant aux nouveaux entrants, qui ne sont pas toujours des jeunes, ils sont souvent moins pessimistes que les anciens sur leurs possibilités de carrière, car ils ne perçoivent pas le phénomène d'érosion et ils ont une opinion plus critique sur le modèle de carrière bureaucratique. Ils pensent que les changements organisationnels ouvriront des perspectives à long terme.

Par ailleurs, l'orientation vers la clientèle entraîne le recrutement de personnel plus spécialisé dans le domaine de la communication, du marketing, de la gestion des systèmes d'information. On assiste ainsi à une professionnalisation de certaines fonctions. La coexistence entre nouveaux professionnels et anciens fonctionnaires ne va pas de soi, surtout si le changement s'est fait sans préparation ni concertation.

Certains employés de première ligne considèrent que la réorganisation de leur travail a amélioré leur position dans l'organisation, en leur donnant un rôle plus visible et en procurant une meilleure reconnaissance de leur travail. D'autres ont pu

profiter d'une mobilité géographique qui améliore leur qualité de vie, même si elle ne favorise pas leur carrière. Les employés de première ligne reconnaissent qu'ils ne sont pas les plus menacés par les restructurations du secteur public, ne serait-ce que parce qu'ils en assurent la visibilité. Les restructurations du back-office entraînent souvent davantage de suppressions de postes de travail que celles du front-office. Plusieurs employés qui travaillent aujourd'hui en première ligne disent avoir quitté une fonction de back-office, même plus tranquille, pour anticiper ce risque.

En conclusion, les restructurations du secteur public ont réorganisé les emplois de première ligne selon une logique de service à la clientèle, qui peut entrer en tension avec des logiques bureaucratiques ou corporatistes plus anciennes. Cette réorganisation s'est toutefois faite dans un contexte de rationalisation des procédures, d'accroissement des contraintes de performance et de réduction des coûts, qui provoque des perturbations dans les métiers,

les carrières et les identités au travail. Pour les travailleurs, il en résulte un bilan très contrasté, fait de satisfactions et de frustrations, d'opportunités et de risques, de valorisation mais d'inquiétude. Pour reprendre l'expression d'une personne interviewée, "ce n'est plus un job pour toute la vie".

- Muchnik M., Valenduc G., "Front-office employees in customer relationships in public services", in Valenduc G., Vendramin P., Krings B.J., Nierling L., *How restructuring is changing occupations*, Case study evidence from knowledge-intensive, manufacturing and service occupations, HIVA, Leuven, 2008, pp. 139-158.
- Le projet européen WORKS s'est terminé fin août 2009, après quatre années de recherche. Les résultats finaux sont présentés dans douze rapports thématiques, publiés en anglais sous la forme d'une collection de livres. Tous les détails concernant la recherche et les publications se trouvent sur www.worksproject.be

Gérard Valenduc

*d'après un article paru dans
La Lettre EMERIT n° 59, octobre 2009*



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTÈRE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE,
SERVICE DE L'ÉDUCATION PERMANENTE