

Synthèse des productions des deux groupes

Formation : Sens, gouvernance et stratégie - le passage à l'action

Production issue de l'atelier de cartographie systémique des transitions : passage de l'analyse à l'action, identification des acteurs, des informations, des régulations et des logiques d'action.

Document préparé à partir des notes transmises et des deux photos de production des groupes.

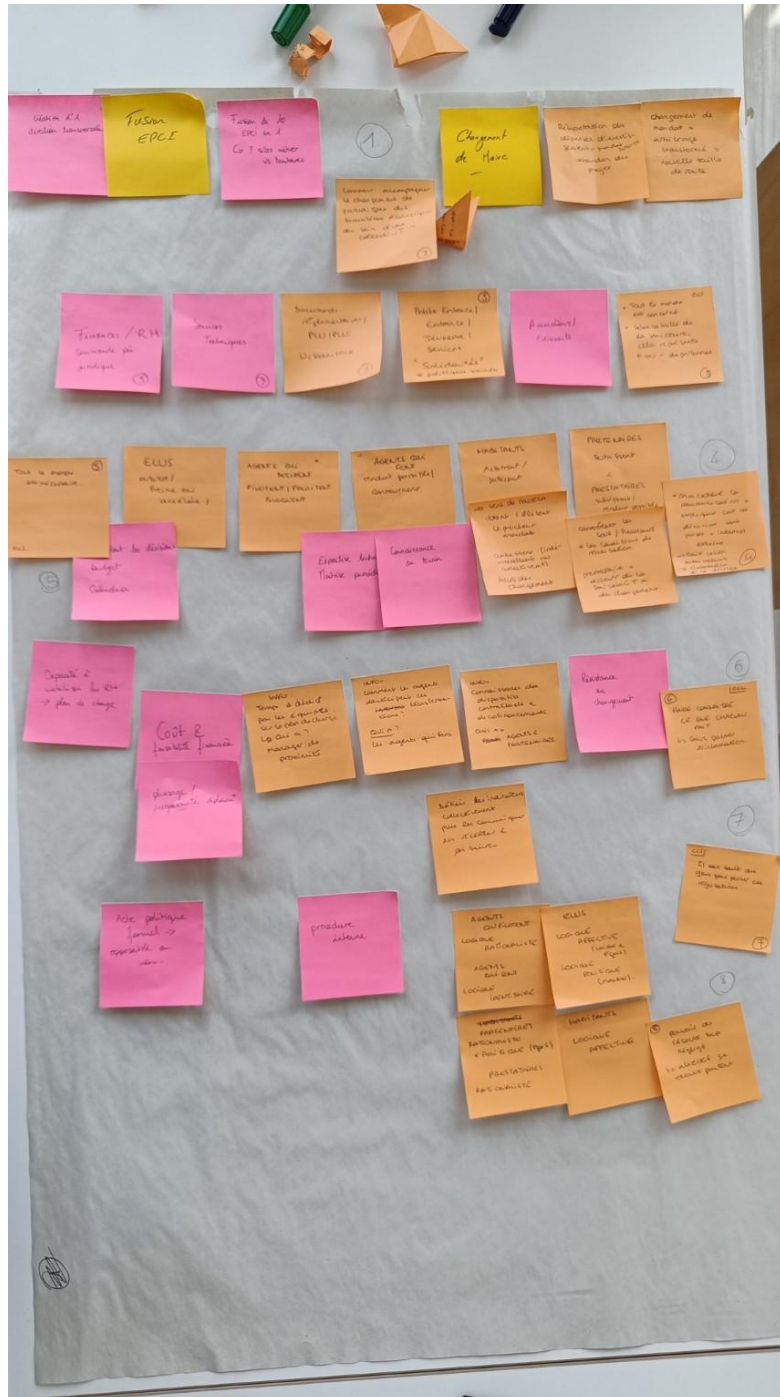
Message central

Les deux productions montrent qu'une transformation publique réussie ne repose pas uniquement sur une décision, une procédure ou un organigramme. Elle repose sur la capacité de la collectivité à rendre le cap lisible, associer les acteurs concernés, reconnaître le travail réel, traiter les dimensions humaines invisibles et organiser des régulations progressives entre la stratégie et le terrain.

Photos de référence

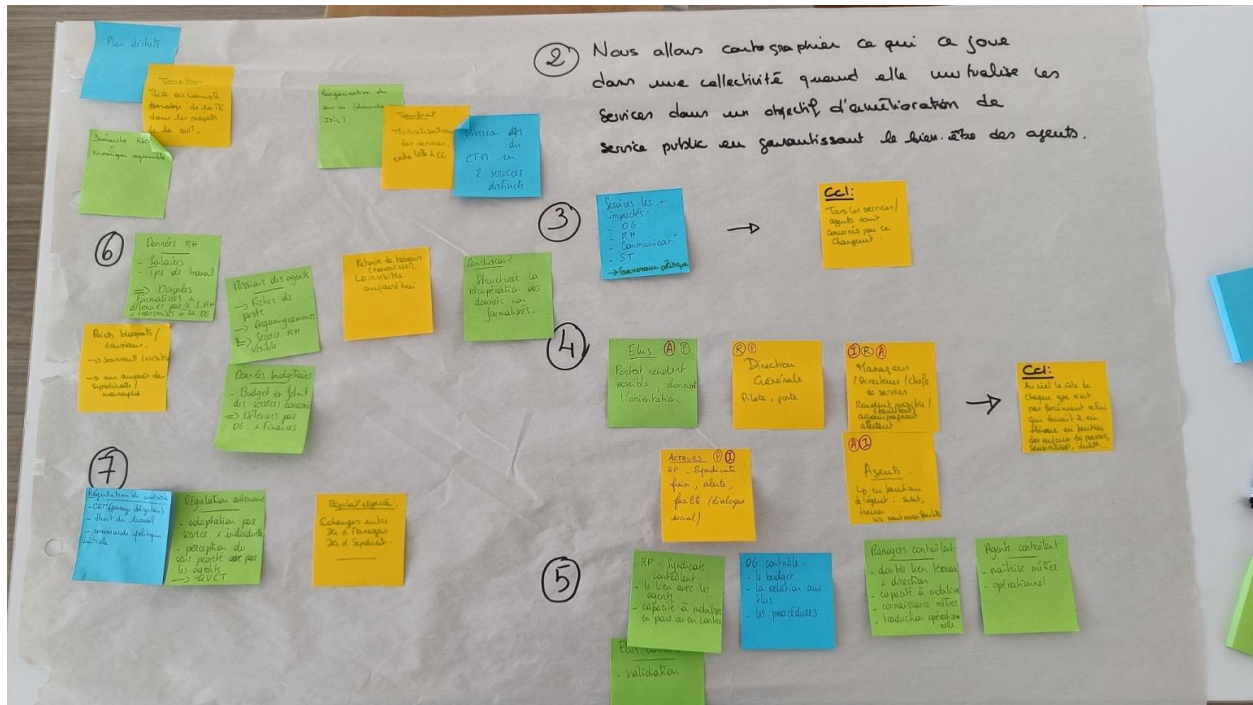
Les photos ci-dessous documentent les productions des deux groupes. Elles sont intégrées comme traces visuelles de l'atelier ; la synthèse rédigée s'appuie prioritairement sur les notes fournies et sur les éléments lisibles des productions.

Photo 1 - Production du Groupe 1



Groupe 1 : changement de paradigme des politiques publiques et accompagnement du passage à l'action.

Photo 2 - Production du Groupe 2



Groupe 2 : mutualisation de services entre commune et communauté de communes, qualité de service public et bien-être des agents.

1. Lecture générale de l'atelier

L'atelier a permis de montrer que le passage à l'action dans les collectivités ne dépend pas seulement de la qualité d'un projet, d'un organigramme ou d'une décision politique. Il dépend de la capacité à articuler quatre dimensions souvent traitées séparément :

1. le sens politique et stratégique : pourquoi agit-on ?
2. l'organisation concrète du travail : comment cela se traduit-il dans les services ?
3. les jeux d'acteurs : qui porte, freine, traduit, subit ou négocie ?
4. les dimensions humaines invisibles : peurs, attachements, reconnaissance, identité professionnelle, vécu du terrain.

Les deux groupes arrivent à une conclusion commune : une transformation publique réussie ne se pilote pas seulement par la décision et le contrôle. Elle se pilote aussi par l'écoute, la traduction, la négociation et l'apprentissage progressif.

2. Synthèse avancée du Groupe 1

Changement de paradigme des politiques publiques au sein d'une collectivité

Problématique reformulée

Comment accompagner un changement de paradigme des politiques publiques dans une collectivité, alors que ce changement exige d'associer davantage les habitants, les agents et les directions, tout en sortant d'une logique de fonctionnement en silos ?

Le groupe ne traite pas seulement d'un projet technique. Il interroge une transformation profonde de la manière de concevoir l'action publique.

Analyse du problème central

Le changement de paradigme suppose de passer :

- d'une logique descendante à une logique plus participative ;
- d'une logique de direction par service à une logique transversale ;
- d'une logique de programme à une logique d'expérimentation ;
- d'une logique d'exécution à une logique d'appropriation collective.

Cette bascule se heurte à plusieurs obstacles. Le premier est la difficulté à associer réellement les habitants et les agents. L'intention participative existe, mais elle reste difficile à intégrer dans les processus ordinaires de décision, de gestion et de mise en oeuvre.

Le deuxième obstacle est la sous-estimation du facteur humain. Le temps nécessaire pour comprendre, s'approprier, débattre et transformer ses pratiques est rarement reconnu comme un vrai temps de travail. Le temps humain est pourtant une donnée stratégique.

Le troisième obstacle est l'organisation en silos. Chaque direction peut contribuer à la transformation, mais sans forcément voir comment son action s'articule avec celle des autres. La transformation est donc présente partout, mais insuffisamment reliée.

Ce que le groupe rend visible

Le Groupe 1 fait apparaître que la transformation publique ne peut pas être comprise uniquement à partir des documents officiels, des objectifs ou des indicateurs. Elle dépend aussi :

- des relations interpersonnelles ;

- des informations de terrain ;
- de la compréhension du cap ;
- des marges d'adaptation ;
- de la capacité à rendre lisibles les contributions de chacun.

Le groupe insiste sur la nécessité de rendre visibles plusieurs informations structurantes : le cap, les indicateurs, les échéances, les responsabilités, les marges de souplesse et les possibilités d'expérimentation.

Cela signifie que la clarté stratégique ne doit pas empêcher l'adaptation. Au contraire, plus le cap est clair, plus les acteurs peuvent expérimenter sans perdre le sens de l'action.

Tensions identifiées

- Participation affichée / participation réelle : associer réellement les habitants et les agents suppose de modifier les processus de travail. La participation ne peut pas être ajoutée à la fin ; elle doit être intégrée dès la conception.
- Planification / expérimentation : les plans les mieux préparés peuvent échouer si le terrain ne permet pas l'ajustement. Il faut donc planifier tout en acceptant l'aller-retour entre intention, terrain et correction.
- Logique rationnelle / logique affective : les projets sont souvent présentés avec des objectifs, des indicateurs et des calendriers, mais les comportements dépendent aussi de la confiance, des peurs, de la reconnaissance ou de la fatigue.
- Contribution individuelle / lisibilité collective : beaucoup d'acteurs contribuent, mais sans toujours percevoir leur place dans l'ensemble. Le problème n'est donc pas l'absence d'action, mais l'absence de liens visibles entre les actions.

Enseignements du Groupe 1

1. Le sens doit être travaillé comme une ressource opérationnelle. Il ne suffit pas d'annoncer une orientation politique ; il faut permettre aux agents et aux habitants de comprendre ce qu'elle change concrètement.
2. L'information de terrain est capitale. Elle permet de repérer ce que les indicateurs formels ne montrent pas : résistances, incompréhensions, effets non prévus, initiatives locales.
3. L'accompagnement du changement doit intégrer le temps humain. Sans temps d'appropriation, la transformation risque d'être comprise comme une injonction supplémentaire.
4. L'expérimentation peut devenir une méthode de pilotage. Elle permet de tester, corriger et ajuster sans attendre que tout soit parfaitement stabilisé.
5. La transversalité doit être organisée. Elle ne naît pas spontanément de la seule bonne volonté des services.

Enseignement central du Groupe 1 : même les démarches les mieux préparées peuvent échouer si les dimensions humaines, relationnelles et informelles sont ignorées.

3. Synthèse avancée du Groupe 2

Mutualisation de services entre commune et communauté de communes

Problématique reformulée

Comment accompagner un projet de mutualisation de services entre une commune et une communauté de communes, avec un objectif d'amélioration du service public, tout en garantissant le bien-être des agents ?

Ce groupe part d'un cas très concret de transformation organisationnelle. La mutualisation est abordée non comme une simple rationalisation administrative, mais comme une transformation sensible, identitaire et relationnelle.

Analyse du problème central

La mutualisation touche plusieurs dimensions en même temps :

- les services RH ;
- les services supports ;
- les services techniques ;
- les directions générales ;
- les élus ;
- les organisations syndicales ;
- les managers ;
- les agents.

Elle modifie les repères professionnels, les appartenances, les liens hiérarchiques, les pratiques quotidiennes et parfois le sentiment d'utilité.

La difficulté principale n'est pas seulement de réorganiser les services. Elle est de faire tenir ensemble trois objectifs :

1. améliorer ou maintenir la qualité du service public ;
2. préserver le bien-être des agents ;
3. rendre acceptable une transformation qui peut être vécue comme une perte de repères.

Le rôle central des managers

Le Groupe 2 met fortement en avant la place des managers. Ils sont au croisement de plusieurs logiques : la commande politique, les arbitrages de direction générale, les contraintes RH, les réalités de terrain, les inquiétudes des agents et les attentes des usagers.

Le manager devient donc un acteur de traduction. Il ne se contente pas de transmettre une décision : il doit expliquer, contextualiser, ajuster, écouter, faire remonter les signaux faibles et parfois négocier des marges de manœuvre.

La question posée dans l'atelier - un manager peut-il montrer son désaccord ? - est particulièrement importante. La réponse produite est nuancée : un manager peut exprimer qu'il n'est pas d'accord, tout en expliquant qu'il appliquera la décision et qu'il fera remonter les difficultés. Cela révèle une conception mature du rôle managérial : loyauté ne signifie pas absence de pensée critique.

Informations visibles et invisibles

Le Groupe 2 distingue clairement deux catégories d'informations.

Informations visibles	Informations invisibles
Organigrammes	Vécu des agents
Procédures	Attachements professionnels
Indicateurs	Sentiment d'appartenance
Données RH	Relations informelles
Tableaux de bord	Écarts entre travail prescrit et travail réel
Plannings	Savoirs pratiques
Documents officiels	Résistances silencieuses
Arbitrages formalisés	Confiance ou défiance
	Mémoire des expériences passées

Cette distinction est majeure. Elle montre que la réussite d'un projet de mutualisation dépend moins de la seule qualité du schéma organisationnel que de la capacité à comprendre ce qui ne se voit pas immédiatement.

Les logiques d'action dominantes

- La logique rationaliste est portée par l'objectif d'efficacité, de mutualisation des moyens, de lisibilité et parfois d'économie.
- La logique politique apparaît dans les arbitrages entre commune et intercommunalité, entre élus, directions et institutions.
- La logique identitaire est très forte : les agents peuvent être attachés à leur service, à leur métier, à leur commune, à leur équipe ou à une manière de travailler.
- La logique affective est également déterminante : peur de perdre sa place, inquiétude face à l'avenir, besoin de reconnaissance, sentiment d'être dépossédé ou au contraire d'être associé.

L'un des apports majeurs du groupe est de rappeler que la mutualisation ne peut pas être pilotée seulement comme un projet rationnel. Elle est aussi un événement identitaire.

Tensions identifiées

- Mutualisation / sentiment de perte : la mutualisation peut être présentée comme un progrès organisationnel, mais vécue par certains agents comme une perte d'identité, de proximité ou de maîtrise.
- Économie / sens du service public : centrer le discours uniquement sur les économies peut produire défiance et résistance. La mutualisation doit être reliée à l'amélioration du service public.
- Décision politique / réalité du terrain : une décision peut être claire au niveau politique mais difficile à traduire dans les pratiques quotidiennes.
- Données formelles / vécu informel : les indicateurs classiques ne suffisent pas à comprendre la transition. Il faut aussi recueillir des données qualitatives : entretiens, observations, retours terrain, récits d'expérience.

Enseignements du Groupe 2

1. Il faut associer très tôt les agents de terrain, car ils détiennent une partie décisive de l'information réelle.
2. Les managers doivent être accompagnés spécifiquement, car ils supportent une grande partie de la tension entre décision et mise en œuvre.
3. La dimension identitaire doit être explicitement reconnue. Il ne faut pas traiter les résistances comme de simples blocages irrationnels.
4. Il faut expliquer le pourquoi de la mutualisation et ne pas la réduire à une logique budgétaire.
5. Il faut observer le réel avant de figer les solutions. Les pratiques de terrain doivent nourrir la conception du projet.

Enseignement central du Groupe 2 : les données formelles ne suffisent pas à comprendre ce qui se joue réellement. L'observation du terrain, les entretiens et l'écoute des acteurs sont indispensables.

4. Analyse comparative des deux productions

Points communs majeurs

Les deux groupes, bien qu'ils partent de situations différentes, convergent vers une même idée : le passage à l'action ne peut pas être pensé comme une simple déclinaison d'une stratégie.

Il suppose de travailler les médiations entre :

- l'intention politique ;
- la stratégie administrative ;
- l'organisation du travail ;
- les identités professionnelles ;

- les émotions ;
- les régulations locales ;
- les savoirs de terrain.

Les deux productions montrent aussi que les acteurs ne résistent pas nécessairement au changement lui-même. Ils peuvent résister à l'absence de sens, à l'absence de reconnaissance, à l'absence de visibilité, à l'absence de marges de manœuvre ou à une transformation qui nie leur réalité de travail.

Différences entre les deux groupes

Le Groupe 1 adopte une approche plus large, centrée sur le changement de paradigme des politiques publiques. Il met l'accent sur le sens, la transversalité, l'association des habitants et l'expérimentation.

Le Groupe 2 part d'un cas plus situé : la mutualisation. Il rend plus visibles les jeux d'acteurs, la place des managers, les enjeux identitaires et la différence entre travail prescrit et travail réel.

Dimension	Groupe 1	Groupe 2
Entrée principale	Changement de paradigme des politiques publiques	Mutualisation de services
Enjeu central	Donner du sens et sortir des silos	Faire accepter une transformation organisationnelle
Risque principal	Transformation abstraite, mal appropriée	Transformation vécue comme une perte
Information clé	Cap, indicateurs, échéances, terrain	Vécu, informel, réel du travail
Acteur stratégique	Directions, agents, habitants	Managers, agents, élus, DG
Logique dominante à intégrer	Sens, expérimentation, transversalité	Identité, affectif, médiation managériale

5. Synthèse collective avancée

Idée centrale

Les deux groupes montrent que, dans une collectivité, une transition ne se joue pas seulement dans les décisions formelles. Elle se joue dans les espaces intermédiaires : entre élus et agents, entre stratégie et terrain, entre procédure et réalité, entre collectif et individu.

Le passage à l'action exige donc une gouvernance capable de tenir ensemble :

- un cap clair ;
- une écoute réelle ;
- des marges de négociation ;
- des informations partagées ;
- une reconnaissance du vécu ;
- une capacité d'expérimentation.

Cinq enseignements collectifs

1. Le sens doit être construit, pas seulement communiqué

Le sens ne se réduit pas à un discours d'introduction ou à une note stratégique. Il devient opérant lorsqu'il répond concrètement aux questions suivantes : pourquoi change-t-on, pour qui change-t-on, qu'est-ce que cela améliore, qu'est-ce que cela modifie dans le travail réel et quelle place chaque acteur peut prendre.

2. Le changement doit être lu comme un système d'acteurs

Chaque acteur dispose de ressources spécifiques : les élus contrôlent la légitimité politique, les directions contrôlent l'arbitrage et l'organisation, les managers contrôlent la traduction opérationnelle, les agents contrôlent une partie du savoir réel, les habitants ou usagers contrôlent une partie de l'évaluation vécue du service, et les organisations syndicales contrôlent une capacité d'alerte, de médiation ou de contestation.

3. L'information stratégique n'est pas seulement dans les tableaux de bord

Les informations les plus utiles au changement sont souvent dispersées ou invisibles. Il faut croiser l'information formelle, l'information située, l'information relationnelle et l'information pratique.

4. Les régulations informelles ne sont pas des anomalies

Les écarts entre le prescrit et le réel peuvent révéler des adaptations intelligentes, des contraintes non vues, des besoins de négociation, des risques opérationnels ou des savoirs professionnels à reconnaître. Le pilotage du changement doit donc identifier les régulations existantes avant de chercher à les transformer.

5. La dimension affective est une donnée de pilotage

La peur, la confiance, la reconnaissance, l'attachement à un collectif ou à un métier structurent fortement les comportements. Les ignorer revient à sous-estimer une partie décisive du système. Les prendre en compte ne signifie pas renoncer à décider ; cela signifie mieux comprendre les conditions de mise en œuvre.

6. Lecture systémique collective

On peut représenter la dynamique commune de la manière suivante :



Le problème apparaît lorsque cette boucle est cassée : si la décision politique ne descend pas clairement, si les managers ne peuvent pas traduire, si les agents ne sont pas écoutés, si les retours terrain ne remontent pas, si les indicateurs ne disent rien du vécu réel ou si les arbitrages ne tiennent pas compte des effets humains.

Le passage à l'action consiste donc à faire fonctionner cette boucle, pas simplement à dérouler un plan.

7. Implications pour la gouvernance

Une gouvernance de transition devrait intégrer quatre fonctions complémentaires.

Fonction de clarification

Rendre lisibles le cap, les objectifs, les contraintes, les échéances, les critères d'évaluation et les marges de manœuvre.

Fonction de traduction

Transformer une orientation générale en conséquences compréhensibles pour chaque service, chaque métier et chaque niveau hiérarchique.

Fonction d'écoute

Capter les signaux faibles, les résistances, les malentendus, les tensions et les savoirs de terrain.

Fonction d'ajustement

Accepter que l'action se corrige au fur et à mesure, notamment par l'expérimentation, les retours d'expérience et les négociations locales.

8. Ce que l'atelier révèle sur le passage à l'action

Le passage à l'action ne correspond pas au moment où une décision est appliquée. Il commence lorsque les acteurs peuvent répondre à trois questions :

1. Je comprends pourquoi on agit.
2. Je vois ce que cela change pour moi et pour le service.
3. Je dispose d'une marge pour contribuer, ajuster ou alerter.

Sans ces trois conditions, le changement reste extérieur aux acteurs. Il peut être appliqué formellement, mais il ne sera pas réellement approprié.

Formulation finale possible pour restitution aux stagiaires

Les deux groupes montrent que les transitions en collectivité sont moins des problèmes techniques que des problèmes de gouvernance vivante. Elles engagent des acteurs interdépendants, des informations visibles et invisibles, des logiques rationnelles mais aussi identitaires, politiques et affectives. Pour passer à l'action, il ne suffit pas de définir un projet. Il faut rendre le cap lisible, associer les acteurs concernés, reconnaître le travail réel, accompagner les managers dans leur rôle de traduction, et créer des espaces d'expérimentation et de régulation. La réussite d'une transformation publique repose donc sur une capacité collective : transformer une intention stratégique en action appropriée, discutée, ajustée et reliée au sens du service public.