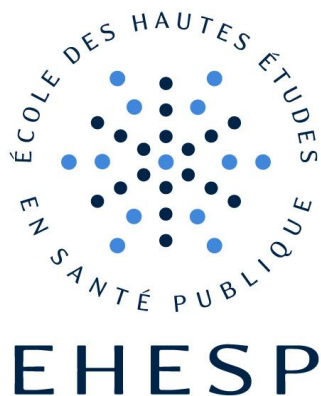




Master II Administration de la Santé

Parcours :

**ANALYSE et MANAGEMENT des
ORGANISATIONS de SANTÉ**

(AMOS-Paris)

Promotion : **2022 - 2023**

Date du Jury : **Juillet 2023**

Le développement du conseil interne dans les Agences Régionales de Santé (ARS)

Yvonne MATHIS

Directrice de mémoire :

Anne GIRAULT

AVERTISSEMENT

Les mémoires des étudiants du Master 2 AMOS-Paris sont des travaux réalisés au cours de leur formation. Ils ne constituent donc pas nécessairement des modèles. Les opinions exprimées n'engagent que les auteurs. Ces travaux ne peuvent faire l'objet d'une publication, en tout ou partie, sans l'accord des auteurs et de l'EHESP.

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier Mme Anne GIRAULT, enseignante-chercheuse à l'EHESP et directrice de mémoire, pour son accompagnement et sa disponibilité à chaque étape de ce travail. Ses propositions ont été une source d'inspiration et m'ont permis de mieux appréhender la notion du conseil interne au sein des ARS.

Je tiens également à exprimer ma reconnaissance envers toutes les personnes que j'ai pu interroger dans le cadre de ce travail pour leur contribution et Mme Stéphanie AFTIMOS, responsable de la mission « transformation interne » à l'ARS Île-de-France, qui m'a permis d'accéder au terrain de recherche.

Je souhaite ensuite adresser mes remerciements à Mme Paula CRISTOFALO, responsable du M2 AMOS Paris, et au corps professoral et administratif pour leur bienveillance et la qualité de l'enseignement dispensé, ainsi qu'à l'ensemble des étudiants de la promotion 2022-2023 pour leur solidarité et les nombreux échanges que nous avons eus.

Enfin, je tiens à remercier sincèrement mes proches pour leur relecture attentive et leurs commentaires. Leur soutien indéfectible et leur engagement ont été une véritable source de motivation tout au long de ce parcours universitaire.

Sommaire

Introduction.....	3
1.1 Inspirations théoriques.....	5
1.2 Contexte de mise en œuvre au sein des ARS	8
1.3 Formulation de la problématique.....	10
Méthodologie de l'enquête de terrain.....	10
2.1 Objectifs de l'enquête de terrain	10
2.2 Type d'étude.....	11
2.3 Entretiens semi-directifs.....	11
2.3.1 Guide d'entretien	11
2.3.2 Profil des interviewés	12
2.3.3 Analyse des données	13
2.4 Observations participantes	13
2.5 Etude de documents internes	14
Résultats	15
3.1 Un développement hétérogène des cellules de conseil interne.....	15
3.1.1 La souplesse du concept de conseil interne : variations régionales	16
3.1.2 Des missions à cheval entre la stratégie et l'opérationnel	18
3.1.3 Deux modalités de rattachement dans l'organigramme, menant à des compositions différentes en termes d'ETP	19
3.1.4 Une pluralité de feuilles de route et des instances de pilotage	20
3.2 Une variété de missions laissées aux cellules de conseil interne.....	22
3.2.1 Une consolidation de pratiques préexistantes.....	22
3.2.2 Redéfinir les processus et, dans certains cas, intervenir sur des questions de relations interpersonnelles	25
3.2.3 Accompagner la transition numérique des ARS.....	29
3.2.4 La diffusion d'une nouvelle culture de travail plus transversale à travers l'animation de séminaires et de collectifs	32
3.2.5 L'accompagnement au changement	36

3.3	Des effets concrets difficiles à évaluer	40
3.3.1	Facteurs de réussite des cellules de conseil interne.....	40
3.3.2	L'émergence d'une communauté de pratiques pour favoriser la collaboration et le partage d'informations entre les cellules de conseil interne	42
Discussion		44
4.1	Points communs et spécificités des missions des cellules de conseil interne	44
4.2	La fragilité organisationnelle de ces dispositifs	45
4.3	Bénéfices d'une cellule de conseil interne et intérêts perçus par rapport à des consultants externes	48
4.4	Préconisations.....	50
4.4.1	Obtenir un soutien institutionnel	50
4.4.2	Renforcer le partage d'expérience entre les ARS et les échanges de bonnes pratiques	51
4.4.3	Procéder à une évaluation externe des cellules de conseil interne.....	52
Conclusion		53
Bibliographie		55
Liste des annexes		II
Annexes		III
	Annexe 1 : Guide d'entretien à destination des enquêtés travaillant sur des missions de transformation interne	III
	Annexe 2 : Guide d'entretien à destination des enquêtés travaillant au sein de la coopération inter-ARS.....	V
	Annexe 3 : Mail type envoyé aux participants	VI
	Annexe 4 : Profil des enquêtés	VII

Liste des sigles utilisés

ARH : Agence Régionale de l'Hospitalisation
ARS : Agence Régionale de Santé
AURA : Auvergne-Rhône-Alpes
BFC : Bourgogne Franche-Comté
COMEX : Comité Exécutif
CTSG : Comité Technique des Secrétariats Généraux
CVL : Centre-Val-de-Loire
DD : Délégation Départementale
DG : Direction Générale
DGA : Directrice Générale Adjointe
DITP : Direction Interministérielle de la Transformation Publique
DNUM : Direction du numérique du Secrétariat général des Ministères sociaux
DSI : Direction des Systèmes d'Information
ETP : Equivalent temps plein
FIR : Fonds d'Intervention Régional
GEC – GED : Gestion Electronique des Courriers – Gestion Electronique des Documents
IDF : Île-de-France
NA : Nouvelle-Aquitaine
NMP : Nouveau Management Public
PRS : Projet Régional de Santé
RTC : Répertoire de Travail Commun
SG : Secrétariat Général

Introduction

La création des Agences Régionales de Santé (ARS) en 2010¹ a été un tournant dans la réforme du système de santé français. Issues de la fusion de sept entités des services de l'Etat et de l'Assurance-Maladie (ARH, DRASS, DDASS, URCAM, CRAM, GRSP et MRS), les ARS ont pour mission de coordonner la politique de santé à l'échelle régionale et de superviser la mise en œuvre des politiques nationales (Evin 2019). Les ARS ont hérité de la mission première des Agences Régionales de l'Hospitalisation (ARH)², à savoir la régulation et la planification de l'offre de soins hospitaliers publique et privée dans leur région respective. Selon les articles L1431-1 et L1431-2 du code de la santé publique, elles sont chargées de définir les orientations régionales en matière d'organisation et d'équipement hospitalier, ainsi que de veiller à la qualité et à la sécurité des soins dispensés. En ce sens, les ARS renforcent la déconcentration du niveau ministériel au niveau régional de l'organisation de l'hospitalisation publique et privée qui avait été initiée avec les ARH. Mais les ARS ont également été dotées de nouvelles missions, notamment dans les domaines du médico-social, de la prévention, de la santé publique et de la coordination des soins de ville (Laffont 2010), l'objectif étant de décloisonner les parcours de santé et d'agir sur le champ de la santé dans sa globalité.

La naissance des ARS s'inscrit dans un mouvement d'agencification de l'État, qui implique la création d'entités nouvelles – distinctes des ministères ou des administrations centrales – avec leurs propres missions, objectifs et mécanismes de gouvernance (Sauvé, 2012). Les exemples sont nombreux : l'ANSM, l'ANTAI, l'ASC, l'APIE, l'AFIT³, etc. Selon Bezes et Le Lidec (2016), deux dimensions sont au cœur de ces dynamiques : « une logique monofonctionnelle visant à isoler une fonction stratégique (financement, régulation, mise en œuvre, etc.) dans une politique publique pour la confier à une organisation spécialisée et une logique d'autonomisation visant à conférer une liberté plus ou moins étendue à ces nouvelles entités ». En d'autres termes, ces agences se concentrent sur des aspects

¹ Loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, JO 22 juillet 2009.

² Ordonnance n° 96-346 du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée

³ L'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) créée par la loi n° 2011-2255 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament ; l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) créée par le décret n° 2011-348 du 20 mars 2011 portant création de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions ; l'Agence du service civique (ASC) créée par la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique ; l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE), créée par le décret n° 2007-905 du 15 mai 2007 portant création du comité d'orientation de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État ; l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT), créée par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004 relatif à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

spécifiques des politiques publiques et disposent d'une plus grande latitude pour prendre des décisions opérationnelles, allant de la planification et de la mise en œuvre de programmes à la gestion des ressources financières.

Plus récemment, la fusion des régions en France métropolitaine en 2016⁴ (qui a réduit leur nombre de 22 à 13) a modifié fortement le fonctionnement des ARS car elles ont dû s'adapter à cette nouvelle organisation territoriale. Cette réforme visait à mieux répondre aux réalités géographiques, à aligner la taille des régions avec celles des autres régions européennes, tout en cherchant à réduire les dépenses publiques (Doré 2021). Parmi les impacts de la fusion des régions sur les ARS, on peut notamment citer le besoin d'harmoniser les pratiques et les procédures, de réorganiser les services et les compétences, ainsi que de mettre en place des dispositifs de coordination entre les différents acteurs de la santé dans les nouvelles régions (Torre et Bourdin 2016). Ces changements ont été accompagnés par des réflexions sur l'optimisation des ressources et des moyens des ARS, notamment en termes de personnel, de budget et de stratégie. Les ARS ont donc dû faire preuve d'adaptabilité et d'agilité pour assurer la continuité et la qualité des services de santé à la population.

Dans ses travaux, Denis Saint-Martin (2006) affirmait que « les consultants en gestion sont devenus des acteurs de plus en plus visibles du processus de réforme du secteur public » et les ARS ont fréquemment eu recours à des cabinets de conseil externes pour les accompagner dans leurs projets de transformation. C'est le cas de l'ARS de la région Centre-Val de Loire par exemple, qui a engagé des consultants externes pour mener une étude sur la réorganisation de deux directions (la Direction Médico-Sociale et la Direction Santé Publique Environnementale), ainsi que sur la redéfinition des processus entre le siège de l'ARS et les Délégations Départementales en matière d'offre sanitaire. De la même façon, avant la création de la cellule de conseil interne au sein de l'ARS Île-de-France en 2018, il y avait six chantiers ouverts avec des prestataires externes : un accompagnement de la Direction des Ressources Humaines, de la Direction des Systèmes d'Information, de la Direction de l'Autonomie, des Délégations Départementales des Hauts-de-Seine, de Saint-Denis et du Val-d'Oise.

Cependant, ces dernières années, les ARS ont progressivement cherché à réduire leur dépendance aux cabinets de conseil externes, préférant adopter une approche interne pour améliorer les processus. Cette évolution s'inscrit dans une volonté de renforcer et de développer une expertise au sein des équipes de l'ARS et de favoriser une plus grande

⁴ Loi n° 2015-29 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

autonomie dans la conduite des projets de transformation. La décision de fermer la plupart des chantiers et de mettre fin à la collaboration avec des consultants externes était également fortement motivée par la volonté de réaliser des économies car le recours à des consultants externes représentait des coûts importants pour les ARS, en termes d'honoraires et de frais associés. En mettant fin à ces accompagnements au profit de cellules de conseil interne, les ARS cherchaient à s'autonomiser et à optimiser l'utilisation de leurs ressources financières.

C'est dans ce contexte, et pour faire face à ces enjeux, que des « cellules de conseil interne » ont progressivement émergé au sein des ARS. Présentées comme une manière d'accompagner la refonte des processus au sein des ARS, ces cellules ont été déployées sur les dernières années sans que cela ait fait l'objet d'une évaluation particulière.

1.1 Inspirations théoriques

Le développement de cellules de conseil interne s'inscrit dans un mouvement plus large de Nouveau Management Public (NMP). Ce courant de pensée en gestion publique s'est largement développé à partir des années 1980 (Hood, 1995), notamment dans les pays anglo-saxons, et a influencé les réformes de l'administration publique dans de nombreux pays (Bezes 2012).

Le NMP se caractérise par une vision managériale de l'Etat, qui privilégie la performance, ainsi que l'efficacité et qui vise à adapter les méthodes et les outils de gestion du secteur privé au secteur public. Les travaux d'Abord de Chatillon et Desmarais (2012) identifient trois dimensions du NMP. La première concerne le « managérialisme » par le contrôle des moyens, qui vise à optimiser les coûts et à améliorer la gestion financière au sein des administrations publiques en trouvant des méthodes plus efficaces pour allouer les ressources et maîtriser les dépenses. La deuxième dimension est la « responsabilisation des acteurs », notamment par la création de structures autonomes comme les ARS qui sont redevables de leurs actions et de leurs coûts. La troisième dimension est la « contractualisation », qui consiste à impliquer les acteurs externes dans la mise en œuvre des politiques publiques par le biais de partenariats, incluant des collaborations avec la société civile, les entreprises privées, les associations, etc.

Selon la définition de Philippe Minssen et Gérard Tresanini (2014), le conseil interne « regroupe l'ensemble des activités relevant de l'organisation, de la conduite du changement, de l'accompagnement de grands projets ou programmes, voire d'études stratégiques ». Il se distingue de l'audit, de l'inspection et de la maîtrise d'ouvrage. Le conseil interne a souvent une position transversale dans l'organigramme et offre des

services d'accompagnement à différents départements et équipes au sein de l'organisation, en apportant un soutien stratégique, organisationnel et opérationnel dans la réalisation de différents projets de transformation. Les consultants internes utilisent les mêmes méthodes et outils que les consultants externes : des collectes de données, des analyses de marché, des enquêtes auprès des parties prenantes, des analyses financières, des études de faisabilité, des modèles de gestion de projet, etc.

La principale différence entre le conseil interne et le conseil externe réside dans la connaissance de l'entité accompagnée. En effet, les consultants externes ont besoin d'une transmission importante d'informations sur les objectifs du projet, les attentes et le contexte spécifique de l'entité et, si ces éléments ne sont pas correctement communiqués, il est possible que les consultants ne soient pas pleinement alignés avec les besoins et les spécificités des organisations. A l'inverse, les cellules de conseil interne, en étant intégrées au fonctionnement, possèdent une connaissance approfondie de l'entité : elles comprennent mieux les enjeux, les processus internes et les attentes des différentes parties prenantes. Dès lors, l'effort d'appropriation des problématiques et des objectifs est moindre lorsque l'accompagnement est réalisé en interne. En même temps, l'inconvénient des consultants internes est qu'ils peuvent parfois manquer de recul par rapport au fonctionnement de leur organisation.

Originaire d'Allemagne dans des entreprises telles que Bayer, Bosch ou BMW, le conseil interne a connu un essor important dans le secteur privé en France et, aujourd'hui, Philippe Minssen et Gérard Tresanini (2014) estiment qu'environ un tiers des grandes entreprises françaises ont créé des structures internes de conseil pour s'appuyer sur les compétences et l'expertise de leurs salariés, en les mobilisant sur des missions de conseil à l'intérieur de l'organisation. Jacques Pansard (2008) précise que créer une structure de conseil interne pour les activités de l'entreprise – tout comme il existe des fonctions telles que la logistique, les achats, les ressources humaines ou la finance – est justifiée par la complexité des projets et « un besoin d'adaptation quasi permanent de l'entreprise face aux turbulences de son environnement ». Cette pratique empruntée au secteur privé a progressivement gagné en popularité au sein des administrations publiques.

Cette méthode participe au transfert de savoir-faire, à la rationalisation des processus et à l'internalisation des connaissances au sein de l'administration publique (Van Gils, De Visscher, et Sarens 2013). En adoptant des structures de conseil interne, les administrations publiques cherchent à se transformer, à être plus réactives aux changements et à fournir des services plus efficaces et de meilleure qualité à leurs bénéficiaires. S'inscrivant dans un mouvement plus global de Nouveau Management

Public, l'intégration du conseil interne dans le secteur public représente donc un changement culturel et organisationnel significatif tout en s'accompagnant d'une promesse de nombreux avantages comme la valorisation des talents internes, le renforcement de la collaboration et de la coopération entre les différentes entités au sein de l'administration publique, ainsi que la réduction des coûts liés au recours à des consultants externes (Amar et Berthier, 2007).

La mise en place de cellules de transformation au sein des ARS est également à rapprocher d'un mouvement plus vaste du gouvernement qui a créé en 2005 la Direction Interministérielle de la Transformation Publique (DITP), composée de trois services dont l'un s'intitulant « conseil interne ». Selon Jacques Chevallier (2022), l'innovation est devenue un élément central de la transformation publique depuis 2017 : « la DITP est conçue comme un lieu privilégié d'innovation, à travers la diffusion de divers supports : mise au point d'outils méthodologiques, accompagnement de porteurs de projets dans le cadre du "lieu de la transformation publique", lancement d'appels à projets, tels les "laboratoires d'innovation territoriale" ». En effet, plusieurs initiatives d'innovation ont vu le jour au sein des administrations publiques ces dernières années : la Sécurité Sociale (Mora 2019) et notamment la branche Famille (Rozan et Doal 2016), la Métropole de Lyon (Ferchaud 2021), la ville de Cluny (Coblence et Pallez 2015), la Préfecture d'Île-de-France⁵, le Ministère des Armées⁶, etc. Ces initiatives sont de plus en plus nombreuses et répandues sur le territoire, ce qui a mené la DITP à répertorier près de 80 laboratoires d'innovation publique en les caractérisant de la façon suivante : « les laboratoires d'innovation publique accompagnent les administrations dans la définition et la mise en œuvre de solutions répondant à leurs enjeux de transformation, ce sont à la fois des espaces et des compétences qui permettent de concevoir et de tester des solutions innovantes, en associant les usagers et les agents » (rapport de la DITP, 2023). Cette expansion témoigne de l'engagement croissant des administrations françaises dans la promotion de l'expérimentation de nouvelles solutions dans le secteur public. Ces approches, également empruntées au secteur privé, ont pour objectif de favoriser l'innovation au sein du secteur public en adoptant des méthodes créatives et collaboratives visant à améliorer les services publics.

⁵ <https://www.modernisation.gouv.fr/laboratoires/la-fabrique-rh>

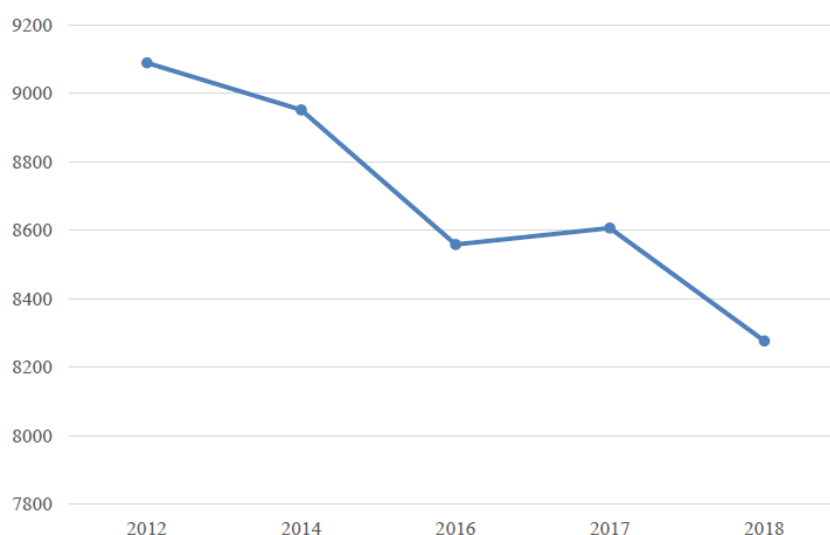
⁶ <https://www.defense.gouv.fr/sga/nous-connaitre/organisation-du-sga/directions/delegation-transformation-performance-ministerielles>

1.2 Contexte de mise en œuvre au sein des ARS

Le développement de cellules de conseil interne au sein des ARS s'inscrit dans une volonté de rationalisation des coûts, les services de conseil externe étant généralement plus onéreux qu'une cellule de conseil interne composée d'une équipe généralement rémunérée sur les mêmes grilles que les salariés internes (Schweyer 2009).

Rolland et Pierru (2013) soulignent que, s'agissant des ARS, « depuis leur création, l'enveloppe totale allouée [à la masse salariale] subit une baisse de l'ordre de 2 % annuels ». Le rapport d'information de l'Assemblée nationale n°4267 (2021) confirme ce constat à travers le graphique ci-dessous qui met en évidence la diminution constante des effectifs des ARS entre 2012 et 2018⁷.

Graphique 1 : évolution des effectifs des ARS à l'échelle nationale de 2012 à 2018



Source : rapport d'information de l'Assemblée nationale n°4267 fait au nom de de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur les agences régionales de santé, déposé le 16 juin 2021.

Dans ce contexte, la transition numérique des ARS a été présentée comme une réponse pour remédier à cette diminution des ressources humaines, « la « dématérialisation » permettant de supprimer des opérations : « moins de papier, moins de saisie, moins de manutention, moins de transmission physique d'un service à l'autre, coûteuse en temps et en main d'œuvre. » (Algan, Bacache, et Perrot 2016). Un des rôles des cellules de conseil interne serait ainsi d'accompagner les équipes des ARS au déploiement, à la formation et à l'appropriation de nouveaux outils numériques.

⁷ Graphique issu du rapport d'information de l'Assemblée nationale n°4267 au nom de de la mission d'évaluation et de contrôle des LFSS sur les agences régionales de santé, déposé le 16 juin 2021.

Les cellules de conseil interne au sein des ARS sont également définies ici comme des entités visant à favoriser une culture d'amélioration continue en encourageant l'innovation, la collaboration interprofessionnelle et l'analyse des pratiques pour améliorer la qualité des services et la performance des équipes. Dans un souci d'uniformité, toutes les entités visant à moderniser les ARS seront désignées sous le terme de « cellules de conseil interne », même si elles portent chacune des noms spécifiques et que certaines d'entre elles ne sont pas véritablement des cellules, car elles ne comptent qu'un ou deux salariés.

En parallèle de cet effort de rationalisation, le contexte de la crise sanitaire est venu amplifier ce phénomène car il a mis en évidence l'ampleur de l'intervention des cabinets de conseil dans la mise en œuvre des politiques publiques, notamment avec « l'affaire McKinsey ». En 2022, les travaux de la commission d'enquête du Sénat relative à l'influence des cabinets de conseil sur les politiques publiques ont révélé l'étendue de ce phénomène, avec des cabinets de conseil opérant au cœur même des politiques publiques. Cette réalité soulève deux questions : d'une part, la souveraineté de l'Etat face à l'influence des cabinets privés, et d'autre part, la bonne utilisation des fonds publics. Le rapport du Sénat met en évidence qu'en 2021, les dépenses de conseil de l'État ont dépassé le milliard d'euros et que les consultants peuvent être intégrés au sein des équipes de travail de leurs clients, adoptant ainsi une position presque assimilée à celle d'agents publics, « cette méthode de travail renforçant l'opacité des prestations de conseil car elle ne permet pas de distinguer l'apport des consultants, d'une part, et celui de l'administration, d'autre part ».

Les travaux de la commission d'enquête du Sénat ont ainsi suscité des préoccupations quant à l'influence des cabinets de conseil externes dans la conduite des politiques publiques et, dans ce contexte, le conseil interne peut être envisagé comme une alternative pour préserver la souveraineté de l'État. Le développement de cellules de conseil interne pourrait donc se renforcer, suite à la prise de conscience suscitée par cette publication, incitant les administrations publiques en général à monter en compétence dans le domaine de la transformation interne.

C'est dans ce contexte que les organisations publiques sont amenées à reconsidérer leur dépendance aux cabinets de conseil externe et à privilégier davantage la mobilisation de ressources internes par le développement d'équipes dédiées au conseil interne.

1.3 Formulation de la problématique

Le présent mémoire de fin d'études s'intéresse ainsi à la mise en place, dans cinq ARS, d'une cellule de conseil interne dont le but est de moderniser et simplifier les processus de l'Agence, et contribuer à la transition numérique à travers la mise en place de nouveaux logiciels qui transforment la manière de travailler des salariés.

Inspiré des réformes du Nouveau Management Public, l'essor de cellules de transformation interne devrait apporter une plus grande transversalité et flexibilité aux ARS. Quel est le rôle des cellules de transformation interne dans les activités des ARS et quel est le contenu de leurs missions ? Cette étude vise à explorer ces questions en examinant et comparant les expériences de cinq ARS ayant mis en place des cellules de conseil interne. L'objectif de ce mémoire est donc de dresser un état des lieux du développement des démarches de conseil interne en décrivant des similitudes et des différences entre les expériences des ARS étudiées.

2 Méthodologie de l'enquête de terrain

La question de la mise en place de cellules de conseil interne au sein des ARS reste un domaine relativement peu exploré dans la recherche, principalement du fait qu'elle émerge d'initiatives récentes lancées indépendamment par différentes ARS, sans qu'une harmonisation nationale ne soit proposée par le Ministère de la Santé et de la Prévention. L'absence d'une approche unifiée offre un terrain fertile pour l'exploration et la compréhension des différentes initiatives mises en œuvre dans ces ARS.

2.1 Objectifs de l'enquête de terrain

Le présent mémoire vise à étudier les conditions de mise en place de ces cellules de conseil interne en précisant leur genèse, le contexte de leur développement au sein des ARS étudiées et en s'intéressant à leur contenu.

A travers l'analyse des différentes expériences dans ces ARS, ce mémoire identifie les similitudes et les différences de pratiques et vise à dégager des méthodes de conseil interne pouvant être adoptées par d'autres agences régionales en précisant les freins et les leviers lors de leur mise en place.

2.2 Type d'étude

La méthodologie adoptée pour ce mémoire repose sur une approche qualitative comprenant des entretiens semi-directifs, des observations participantes et l'étude de sources écrites permettant d'assurer une triangulation des données.

2.3 Entretiens semi-directifs

Les entretiens semi-directifs ont permis de recueillir des données sur la structuration des cellules de conseil interne. Les enquêtés ont pu s'exprimer librement sur leurs expériences, leurs perspectives et leurs perceptions de la transformation interne des ARS. Ces entretiens ont été menés auprès de responsables et de professionnels au sein des ARS, offrant ainsi une compréhension des processus de transformation et des défis rencontrés. Tous les enquêtés ont donné leur consentement avant chaque entretien, ce qui signifie qu'ils ont été informés sur les objectifs de l'étude et qu'ils ont donné leur accord pour y participer. Leur consentement a été obtenu par le biais d'une discussion verbale, selon le protocole recommandé par Merriam, S. B. (2009) dans son ouvrage « Qualitative Research : A Guide to Design and Implementation ».

La tenue des entretiens en tête-à-tête était importante pour créer un espace propice à l'échange et, en optant pour cette approche, nous avons veillé à ce que les participants se sentent à l'aise et en confiance pour partager leurs opinions. L'absence de tierces personnes a également permis de minimiser les distractions et les influences externes. Tous les enquêtés ont accepté d'être enregistré à l'aide d'un téléphone portable pour faciliter la retranscription et l'intégralité des entretiens ont été réécrits dans un document Word.

2.3.1 Guide d'entretien

Une première grille d'entretien a été élaborée à partir d'une revue de la littérature et des objectifs de notre étude. Cette grille a été, dans un premier temps, à destination des chargés de mission et des responsables des cellules de conseil interne, comprenant à la fois des questions ouvertes et des questions fermées qui permettent de « saisir le sens d'un phénomène complexe » selon les termes de Geneviève Imbert (2010). En effet, les questions ouvertes offrent une plus grande liberté aux enquêtés pour répondre à des questions factuelles ou d'opinion, leur permettant ainsi de développer des arguments détaillés, ces informations permettant d'explorer en profondeur le sujet abordé.

Au fil des entretiens, la découverte d'un soutien fort entre les ARS à travers la « coopération inter-ARS » nous a incités à explorer cette voie et à ajuster le guide d'entretien pour mieux approfondir cette question. Nous avons alors élaboré un deuxième guide d'entretien destiné aux personnes travaillant au sein de ce réseau. La coopération inter-ARS a été créée début 2022 avec cinq salariés dont le rôle est de développer des transversalités entre les ARS sur quatre axes : les systèmes d'information, la simplification et la modernisation, les ressources humaines et les achats. Les Secrétaires Généraux des ARS ont mis en place cette coopération dans le but d'améliorer l'efficacité des ARS et d'optimiser l'utilisation des ressources disponibles. Ces entretiens ont permis d'expliquer plus en détail les dynamiques et les pratiques collaboratives entre les différentes ARS, ainsi que les facteurs facilitant ou entravant cette coopération, et le rôle de cette coopération dans le développement du conseil interne au sein des ARS.

2.3.2 Profil des interviewés

La sélection des participants s'est effectuée en fonction de leur implication directe dans les processus de transformation des ARS. La population cible regroupe :

- Des responsables de cellules de conseil interne,
- Des chargés de mission travaillant au sein de cellules de conseil interne,
- Des personnes faisant partie de la coopération inter-ARS.

Il est à noter que deux enquêtés occupent un poste au sein d'une cellule de conseil interne et au sein de la coopération inter-ARS, ce qui leur permet de bénéficier d'une double perspective.

Tableau 1 : présentation générale des entretiens

Organisme de rattachement	Nombre d'entretiens	Durée des entretiens
ARS Auvergne-Rhône-Alpes et coopération inter-ARS	1	54 min
ARS Bourgogne-Franche-Comté et coopération inter-ARS	1	61 min
ARS Centre-Val-de-Loire	1 (<i>composé de 3 pers.</i>)	99 min
ARS Île-de-France	3	48 + 58 min + 25 min
ARS Nouvelle Aquitaine	1	35 min
ARS Occitanie	1	46 min
Coopération inter-ARS	2	75 min + 40 min

Durée moyenne des entretiens : 54 min

Au total, 10 entretiens d'un peu moins d'une heure se sont donc déroulés avec 12 enquêtés travaillant dans six ARS et au sein de la coopération inter-ARS. En raison de l'implantation géographique des enquêtés sur l'ensemble du territoire français, il a été nécessaire d'effectuer la majorité des entretiens par le biais de la visioconférence : 9 entretiens ont été réalisés à distance et 3 en présentiel.

2.3.3 Analyse des données

Pour assurer le suivi des entretiens, nous avons mis en place un fichier Excel dédié qui nous a permis de consigner des données telles que le nom de l'ARS, la date de l'entretien, le nom de l'enquêté, sa fonction, son nombre d'années d'expérience professionnelle et la durée de l'entretien. Afin de préserver l'anonymat des participants, chacun d'entre eux s'est vu attribuer un code unique de manière aléatoire. Grâce à ce fichier de suivi, nous avons pu recueillir et organiser les données, afin de faciliter l'analyse et la comparaison entre les différents participants pour identifier d'éventuelles tendances ou corrélations.

Après une première lecture globale des dix entretiens, plusieurs thèmes ont émergé et ont été identifiés grâce à une codification des données recueillies, dont le tableau ci-dessous est un extrait. Cela nous a permis de regrouper huit grands thèmes qui ont servi de base à notre analyse des entretiens : la taille de l'équipe et son rattachement dans l'organigramme, le périmètre des missions, les méthodes de travail, la gestion du changement, l'importance du portage managérial, la mesure de l'efficacité des missions, l'impact sur les processus organisationnels, ainsi que les leviers et les freins liés à la transformation interne.

Tableau 2 : codification des entretiens

	Thème 1 : taille de l'équipe et rattachement dans l'organigramme	Thème 2 : périmètre des missions	Thème 3 : méthodes de travail	...
Entretien A	Réponse A1	Réponse A2	Réponse A3	...
Entretien B	Réponse B1	Réponse B2	Réponse B3	...
...	...	...	...	...

2.4 Observations participantes

Ce travail de mémoire s'est effectué dans le cadre d'une année d'alternance d'un an s'étalant entre septembre 2022 et septembre 2023 au sein de la cellule de conseil interne de l'ARS Île-de-France, ce qui nous a permis de bénéficier d'un accès privilégié au terrain

et de faciliter nos recherches et notre enquête pour cette étude. Grâce à cela, nous avons également pu participer à quatre réunions de la coopération inter-ARS axées sur la « modernisation et la simplification ». Cette dynamique est soutenue par une personne dédiée à cet axe, qui anime un réseau de salariés volontaires provenant de toutes les ARS et qui travaillent sur des problématiques similaires. L'idée de ces réunions est de favoriser le partage de bonnes pratiques et de bénéficier des expériences et des connaissances de chacun en collaborant de manière plus étroite entre les ARS. Ces réunions ont été l'occasion d'évoquer les démarches de conseil interne au sein des agences régionales de santé.

2.5 Etude de documents internes

En parallèle, l'étude de documents internes, tels que des schémas directeurs, des feuilles de route et des comptes rendus de réunions, a fourni une source complémentaire d'informations. La dernière question de la grille d'entretien était notamment : « Est-ce que vous avez une feuille de route ou un document qui synthétise vos actions que vous pourriez m'envoyer ? », et quasiment tous les enquêtés ont accepté de nous transmettre un ou plusieurs documents en lien avec leurs missions. Le tableau ci-dessous synthétise l'ensemble des documents transmis par les enquêtés travaillant au sein des cellules de conseil interne :

Tableau 3 : documents internes des cellules de conseil interne

ARS	Documents étudiés
Bourgogne-Franche-Comté	- Feuille de route 2019-2022 « Impulser une dynamique de transformation et de changement » - Document synthétisant les missions des différents départements du Secrétariat Général
Centre-Val-de-Loire	- Feuille de route 2022 de la cellule de conseil interne - Note présentant le COPIL « appui à la transformation »
Île-de-France	- Feuille de route 2021-2023 de la cellule de conseil interne - Plus généralement, accès à tous les documents de travail de l'équipe
Nouvelle-Aquitaine	- Bilan de la feuille de route 2022 du Secrétariat Général - Note relative à l'évolution de l'organisation du Secrétariat Général qui a créé la cellule de conseil interne - Note relative à la création d'un Lab pour favoriser l'innovation et les nouvelles pratiques au sein de l'ARS

La collecte de plusieurs feuilles de route provenant d'ARS différentes nous a offert une vision plus globale des orientations adoptées et cette diversité de sources nous a permis de mettre en évidence les similitudes et les spécificités régionales des cellules de conseil interne.

Par ailleurs, les personnes interrogées dans le cadre de la coopération inter-ARS nous ont également transmis les documents suivants :

Tableau 4 : documents internes de la coopération inter-ARS

Coopération inter-ARS	Documents étudiés
Organisation générale	- Feuille de route 2022 - Point d'étape du 17 mars 2022 - Bilan de la feuille de route 2022 - Feuille de route 2023 - 6 newsletters présentant les actions de la coopération inter-ARS
Axe « modernisation »	- Accès à l'ensemble des documents sur SharePoint
Axe « systèmes d'information »	- Accès à l'ensemble des documents sur SharePoint

Cette analyse documentaire nous a permis d'obtenir des données supplémentaires sur les initiatives de transformation, les objectifs poursuivis et les mesures mises en place. Plus généralement, la collecte de ces documents a permis une triangulation des données en comparant les informations issues des entretiens et les sources écrites envoyées par les différentes ARS. Cette validation croisée permet d'assurer la qualité et la cohérence des données recueillies.

3 Résultats

L'objectif de cette section est de présenter les principaux résultats de l'enquête de terrain, en se focalisant particulièrement sur l'analyse de la structure des cellules de conseil interne, le contenu de leurs missions et les éléments d'évaluation existants.

3.1 Un développement hétérogène des cellules de conseil interne

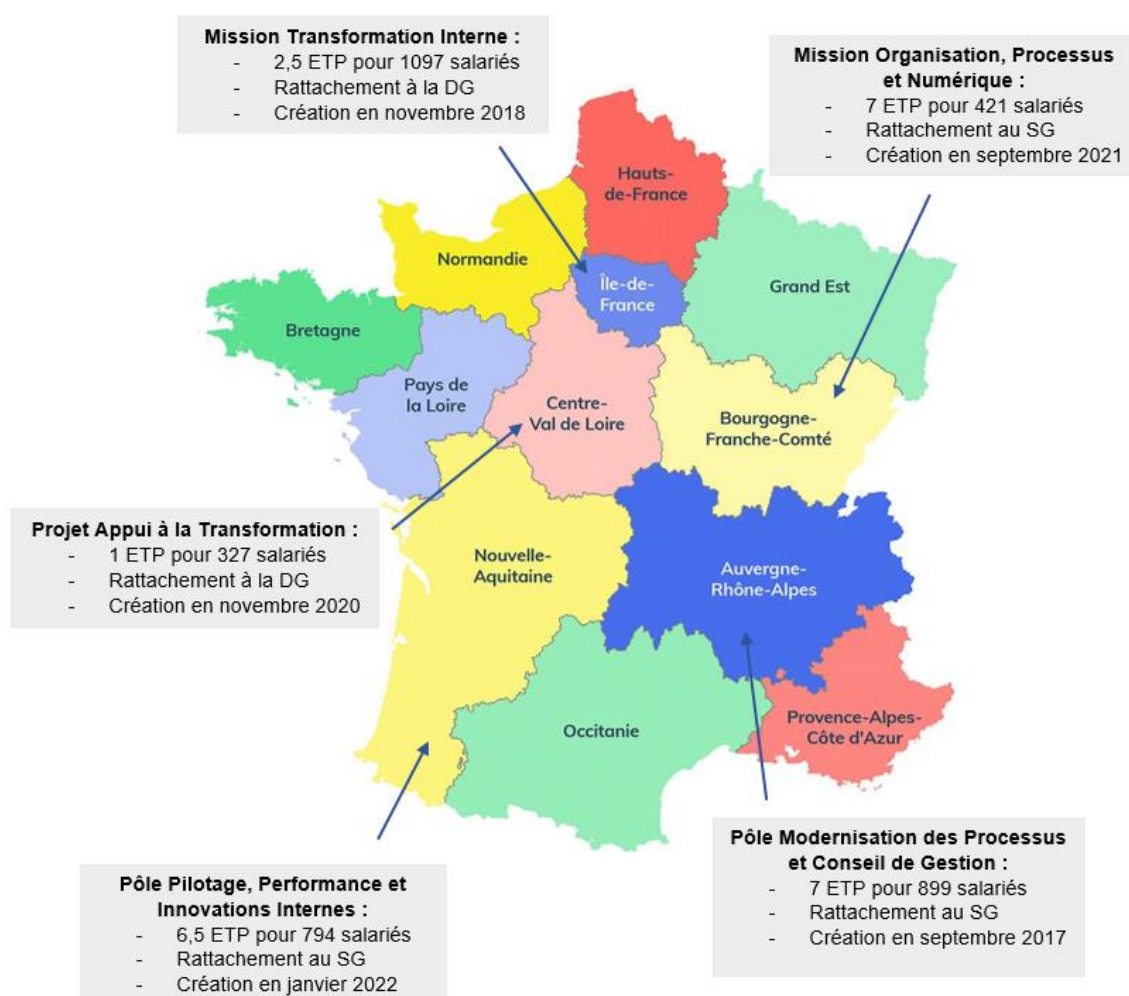
Les cellules de conseil interne sont des entités encore récentes au sein des ARS et leur structure diffère fortement d'une région à l'autre, tant dans la conception de leur rôle, que dans la taille des équipes ou dans leur rattachement hiérarchique.

3.1.1 La souplesse du concept de conseil interne : variations régionales

Dans le cadre de nos travaux, nous avons recensé un total de cinq cellules de conseil interne sur le territoire métropolitain situées en Auvergne-Rhône-Alpes (AURA), Bourgogne-Franche-Comté (BFC), Centre-Val-de-Loire (CVL), Île-de-France (IDF) et Nouvelle Aquitaine (NA).

La cartographie ci-dessous met en lumière les orientations stratégiques propres à chaque ARS et les spécificités territoriales existantes, mais également la souplesse du concept de conseil interne, qui peut revêtir différentes formes et porter des priorités variées selon les régions. En effet, le conseil interne ne correspond pas à une approche uniforme et standardisée mais, au contraire, il se déploie de manière flexible et adaptable avec comme objectif de répondre aux besoins spécifiques de chaque ARS.

Cartographie 1 : les cellules de conseil interne dans les ARS⁸



⁸ Données issues des entretiens menés et du rapport d'information de l'Assemblée nationale n°4267 sur les Agences Régionales de Santé, déposé le 16 juin 2021.

Dans les ARS Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle-Aquitaine, les cellules de conseil interne présentent une dimension spécifique axée sur le contrôle de gestion et la performance. En effet, ces cellules sont respectivement intitulées « Modernisation des Processus et Conseil de Gestion » et « Pilotage, Performance et Innovation Internes », comme le révèle la cartographie 1. Cette orientation se traduit également par la présence d'ETP dédiés à ces domaines, tels que des contrôleurs de gestion et des chargés de mission pilotage et performance (cf. tableau 4). Il est intéressant de noter que certaines ARS ont fait le choix de regrouper les missions de comptabilité et de contrôle de gestion d'une part et de conseil interne d'autre part, au sein du même pôle. Cette approche intégrée permet d'associer la gestion des performances et la maîtrise budgétaire à la transformation organisationnelle au sein des ARS, dans la mesure où elles peuvent fournir des indicateurs chiffrés permettant d'évaluer l'efficacité des changements par le biais de données quantitatives. En effet, ces deux cellules réalisent annuellement l'enquête activité de l'ARS qui fournit des informations sur l'effectif total des ETP, la part de salariés à temps complet et à temps partiel, les emplois vacants et la répartition des ETP dans chaque service de l'ARS pour mieux rendre compte du fonctionnement de l'établissement et identifier ses forces et ses faiblesses en matière de ressources humaines. Une responsable de pôle souligne d'ailleurs que « pour nous, le changement c'est aussi d'améliorer l'adéquation entre les missions et les moyens, un de nos objectifs est de faire en sorte que l'enquête activité devienne un réel outil de pilotage et pas juste une photographie à un moment donné ».

Alors que certaines ARS associent en partie la notion de conseil interne au contrôle de gestion, la cartographie 1 montre que dans la région Bourgogne Franche-Comté, la cellule de conseil interne met davantage l'accent sur la transition numérique et cette orientation se reflète dans l'intitulé même de la cellule qui est « Organisation, Processus et Numérique ». En plaçant le numérique au cœur de sa mission de transformation, cette ARS reconnaît l'importance croissante des technologies de l'information et de la communication dans la transformation des pratiques et des processus internes. Cette approche considère que le numérique offre autant d'opportunités pour améliorer l'efficacité, la coordination et la qualité des services de l'ARS.

D'après la cartographie 1, les régions Centre-Val de Loire et Île-de-France, en revanche, semblent avoir fait le choix d'une approche plus généraliste car ces cellules sont respectivement intitulées « Appui à la Transformation » et « Transformation Interne ». Ces appellations plus larges et moins spécifiques suggèrent que ces ARS accordent une importance à la transformation organisationnelle dans son ensemble, sans se focaliser sur un domaine particulier tel que le contrôle de gestion ou la transition numérique.

Nous tenterons de comprendre, dans un second temps, dans quelles mesures cette diversité sémantique reflète une diversité de pratiques au sein de ces cellules de conseil interne.

3.1.2 Des missions à cheval entre la stratégie et l'opérationnel

Les cinq ARS étudiées accordent une place importante au conseil interne, en plaçant ces cellules dans des positions stratégiques au sein de l'organigramme. Certaines sont rattachées à la Direction Générale ou au Secrétariat Général (cf. cartographie 1), le Secrétariat Général étant généralement placé sous l'autorité directe de la Direction Générale avec une position transversale et agissant comme un support administratif et opérationnel.

Etant directement rattachées à la Direction Générale, les cellules de Centre-Val-de-Loire et d'Île-de-France bénéficient d'une proximité avec le pouvoir décisionnel de l'ARS, ce qui renforce leur légitimité et leur capacité à influencer les processus de transformation. Le fait que les cellules d'Auvergne-Rhône-Alpes, de Bourgogne-Franche-Comté et de Nouvelle-Aquitaine soient, elles, rattachées au Secrétariat Général leur confère également un accès privilégié aux fonctions supports des ARS, telles que les ressources humaines, la communication et les systèmes d'information. Ces fonctions sont souvent des partenaires des projets de transformation et, en travaillant en collaboration avec ces services, les cellules de conseil interne peuvent bénéficier de leurs compétences et de leur soutien pour mener à bien leurs initiatives de changement.

Qu'elles soient rattachées à la Direction Générale ou au Secrétariat Général, les cellules de conseil interne occupent donc des missions qui font le lien entre la stratégie et l'opérationnel. Leur rôle est de mettre en œuvre les orientations stratégiques définies par le top management en les adaptant aux besoins et réalités du terrain, en accompagnant les équipes dans la mise en place de nouvelles pratiques et en favorisant l'adhésion des acteurs concernés. C'est pourquoi les équipes de transformation vont régulièrement sur le terrain pour être présentes au plus près des équipes car, en se rendant directement sur les lieux de travail, elles peuvent comprendre les enjeux spécifiques, les contraintes opérationnelles et les besoins des différents acteurs, ainsi qu'apporter un accompagnement personnalisé et adapté à chaque contexte. Une enquêtée souligne d'ailleurs que : « ça prend du temps d'aller dans les territoires mais il n'y a rien de mieux comme levier pour mener un projet qu'aller en proximité ».

3.1.3 Deux modalités de rattachement dans l'organigramme, menant à des compositions différentes en termes d'ETP

Le rattachement des cellules de conseil interne à la Direction Générale ou au Secrétariat Général semble avoir une incidence directe sur la taille des équipes au sein des ARS (cf. cartographie 1), ce qui nous a permis d'identifier deux schémas de structuration différents. En effet, les cellules rattachées à la Direction Générale sont plus petites en termes d'effectifs et sont spécialisées dans des domaines précis, tandis que les cellules rattachées au Secrétariat Général disposent de ressources plus importantes, avec des équipes plus conséquentes et diversifiées.

Le tableau 4 précise la taille et la composition des cellules de conseil interne, révélant une grande diversité de profils et une composition spécifique en fonction des ARS.

Tableau 4 : structure organisationnelle et répartition des ETP⁹

Région	Nombre d'ETP	Intitulés de poste
ARS AURA	7 ETP	1 responsable de pôle, 2 contrôleurs de gestion et 4 conseillers en organisation
ARS BFC	7 ETP	1 responsable de pôle, 1 chef de projet GEC, 1 chef de mission transversal, 1 chargé de mission co-animation, 1 gestionnaire, 2 référents nationaux (dont un SI-RH)
ARS CVL	1 ETP	1 directrice de projet
ARS IDF	2,5 ETP	1 responsable de mission, 1 chargé de mission et 1 apprenti ¹⁰
ARS NA	6,5 ETP	1 responsable de pôle, 1 chargé de mission performance, 2 chargés de mission pilotage, 1 chargé de mission communication, 1 apprenti communication, 1 assistant partagé

On peut noter que parmi les cellules de conseil interne étudiées, celles qui sont rattachées à la Direction Générale, à savoir la région Centre-Val-de-Loire et l'Île-de-France, comptent le moins d'ETP, respectivement 1 et 2,5 d'après le tableau 4. Cependant, ce rattachement permet d'avoir un lien direct avec les enjeux stratégiques de l'Agence, comme par exemple l'appui au fonctionnement du COMEX ou l'animation de groupes de travail dans le cadre

⁹ Données issues des entretiens menés

¹⁰ En IDF, il existe également un chef de projet GED (gestion électronique des documents) qui participe à la transformation interne de l'ARS mais celui-ci est rattaché au cabinet de la DG.

de l'élaboration du 3^{ème} Projet Régional de Santé en Île-de-France. Une enquêtée souligne que « c'est une particularité d'avoir la transformation rattachée à la Direction Générale et on pense que ça a un réel intérêt parce que c'est un sponsor fort pour les projets de transformation ». Ainsi, l'affiliation à la Direction Générale peut conférer à ces deux cellules une plus grande visibilité et une plus grande proximité avec les décideurs de l'ARS mais leur faible nombre d'ETP en font des entités relativement fragiles.

En revanche, les autres cellules rattachées au Secrétariat Général affichent des effectifs plus importants, avec respectivement 7, 7 et 6,5 ETP d'après le tableau 4. La présence de ces cellules au sein du Secrétariat Général et leur importante intégration institutionnelle au vu du nombre d'ETP peuvent renforcer leur capacité à mener des actions de transformation interne de manière plus systématique et pérenne. Elles peuvent également bénéficier d'une plus grande diversité de missions, comme le contrôle de gestion en Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle-Aquitaine, mais aussi élargir le concept de performance. En effet, une enquêtée en Nouvelle-Aquitaine estime que d'intégrer des compétences diverses à son pôle permet « de considérer que tout ce qui est lié à l'intelligence collective, l'innovation et la communication, ça participe aussi à la performance ».

Concernant le profil des personnes composant ses cellules, parmi les dix personnes interrogées dans le cadre de ce mémoire, la moitié d'entre elles possède une formation en école de commerce ou une expérience dans le secteur du conseil, tandis que les cinq autres ont débuté leur carrière dans la fonction publique, ce qui montre qu'il n'existe pas de parcours type pour travailler dans le domaine du conseil interne au sein des ARS (cf. annexe 4). Cette diversité de cultures et de parcours professionnels souligne que le conseil interne ne se limite pas à un seul domaine ou à un ensemble spécifique de compétences et, qu'au contraire, il requiert une combinaison de perspectives et de savoir-faire variés : les personnes issues du secteur privé apportent souvent une vision orientée vers la performance, l'efficacité opérationnelle et l'innovation, tandis que les individus ayant une expérience antérieure dans la fonction publique comprennent davantage l'articulation entre les politiques publiques, les contraintes réglementaires et les processus administratifs.

3.1.4 Une pluralité de feuilles de route et des instances de pilotage

Au moment de la création des cellules de conseil interne, trois d'entre elles, à savoir l'ARS Centre-Val de Loire, Île-de-France et Nouvelle-Aquitaine, ont élaboré une feuille de route détaillée permettant de structurer les actions à mettre en œuvre et de fournir une orientation en matière de transformation, mais la rédaction s'est faite de manière différente en fonction des ARS. En CVL et en NA, la construction de la feuille de route s'est déroulée en

collaboration avec leur direction comme l'indique une enquêtée : « le Directeur Général Adjoint (DGA) a dans son escarcelle des projets qu'il nous propose, notamment le répertoire de travail commun, tout simplement parce que quand il est arrivé il n'avait accès à aucun répertoire ». Cette rédaction participative a permis d'intégrer les orientations et les priorités de la direction dans la feuille de route de la cellule de conseil interne, ainsi qu'un alignement entre les objectifs de transformation et les orientations stratégiques de l'ARS. A contrario, en IDF, la responsable de la cellule a bénéficié d'une certaine liberté pour l'élaborer, lui permettant ainsi d'exprimer sa vision et ses priorités en matière de conseil interne : « j'ai été assez autonome dans la proposition des missions donc d'une certaine manière, j'ai écrit ma feuille de route et la direction l'a validée ».

Les deux autres cellules de conseil en Auvergne-Rhône-Alpes et Bourgogne-Franche-Comté se basent sur le schéma directeur de leurs ARS respectives, sans disposer d'une feuille de route spécifique pour leur cellule. En effet, une enquêtée explique qu'« il n'y a pas un document écrit qui s'appellerait schéma directeur avec un plan d'action très précis et des orientations, c'est plutôt une démarche autour de plusieurs principes comme la modernisation et la dématérialisation des processus de l'Agence, et mon pôle a son plan de charge : dans les différents projets, soit les filières peuvent les conduire seules parce qu'elles en ont les ressources, soit elles ont besoin de l'appui du pôle modernisation parce qu'il y a un enjeu de méthodes d'animation, parce qu'elles n'ont pas le temps et qu'elles ont besoin de ressources en gestion de projet ou parce qu'il y a besoin d'une expertise organisationnelle ».

Par ailleurs, la portée et le soutien institutionnel des cellules de conseil interne varient en fonction de l'instance de pilotage qui les encadre. En Île-de-France, la cellule de conseil interne bénéficie d'un fort soutien institutionnel grâce à la mise en place d'un COMEX spécifiquement dédié à la transformation qui se réunit une fois par trimestre et qui regroupe le top management de l'ARS, soit environ 40 personnes. La présence des directeurs des fonctions métiers, des fonctions supports et des délégations départementales garantit une visibilité de la cellule composée de 2,5 ETP et témoigne de l'importance accordée à la transformation au sein de l'ARS Île-de-France.

En Centre-Val de Loire, le pilotage de la cellule de conseil interne s'effectue par le biais d'un COPIL composé du Directeur Général Adjoint et des fonctions supports, tels que le Secrétaire Général, la conseillère mobilité carrière et chargée d'ingénierie formation, la responsable du département RH, un chargé de communication et le responsable des systèmes d'information. La présence de ces acteurs permet une coordination des actions

de la cellule de transformation, bien que le périmètre du COPIL soit plus restreint, ce qui peut influencer la visibilité et le soutien de la cellule de conseil interne au sein de l'ARS.

En revanche, en Auvergne-Rhône-Alpes et en Bourgogne-Franche-Comté, il n'existe pas d'instance spécifique dédiée au conseil interne, les échanges et la coordination se font principalement lors de réunions bilatérales entre le Secrétaire Général et le responsable de la cellule de conseil interne. Cette configuration peut entraîner un moindre soutien institutionnel et une visibilité réduite pour la cellule de conseil interne, la portée de la transformation dans ces régions peut donc être limitée par rapport à d'autres ARS où des instances de pilotage spécifiques sont en place.

3.2 Une variété de missions laissées aux cellules de conseil interne

Ces différences de structuration des cellules de conseil interne ont pour conséquence une variété de missions car, chaque cellule, en fonction de sa propre structure et de sa position dans l'organigramme de l'ARS, peut se voir attribuer des responsabilités spécifiques et des objectifs distincts.

3.2.1 Une consolidation de pratiques préexistantes

Les cellules de conseil interne sont des entités récemment mises en place car elles ont été créées entre 2017 et 2022 (voir cartographie 1), mais elles ne sont pas nécessairement une nouveauté en termes de concept ou de pratique. En réalité, avant la labellisation officielle de ces cellules, des initiatives similaires existaient déjà sous d'autres formes au sein des ARS en jouant un rôle actif dans l'amélioration et la transformation internes. Plusieurs enquêtés témoignent :

Tableau 5 : une consolidation des pratiques existantes

ARS AURA	« Ce pôle a changé de nom et de position dans l'organisation plusieurs fois. La Direction Méthodes et Organisation n'existe plus mais on a repris plus ou moins ses attributions. De la Direction de la Stratégie et des Parcours, c'est passé au Secrétariat général. »
ARS BFC	« Ce n'est pas quelque chose de nouveau, c'est juste la centralisation de la gestion des projets du Secrétariat Général, du moment que le projet est à destination des directions métiers ou transverse. »
ARS IDF	« On est au moins à la quatrième vague de la transformation de l'ARS Île-de-France. »

ARS NA	« Les missions qui recouvrent le pôle ne sont pas nouvelles, c'est à dire qu'elles étaient précédemment réalisées par d'autres directions pour une grande partie. »
--------	---

D'après le tableau 5, la labellisation des cellules de conseil interne vient donc reconnaître et officialiser leur rôle spécifique pour renforcer les dispositifs déjà existants au sein des ARS, mais aussi pour centraliser les projets de transformation à un seul endroit. Il s'agit de donner une identité claire à ces initiatives et de les positionner comme des structures formalisées au service de la transformation organisationnelle dans un contexte marqué par des contraintes et des restrictions budgétaires au sein des ARS. En effet, ces dernières sont sous la tutelle du Ministère de la Santé et de la Prévention qui alloue des crédits aux ARS pour financer leurs activités internes et les établissements sanitaires et médico-sociaux spécifiques à leurs territoires. Ces relations budgétaires se traduisent par un processus de contractualisation dans le cadre duquel les ARS doivent présenter tous les quatre ans un projet de performance et de financement (détaillant leurs objectifs, leurs actions et leurs besoins financiers), qui est discuté et négocié. Une fois le projet validé, un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) est établi entre le Ministère de la Santé et de la Prévention et chaque ARS, fixant les engagements réciproques et les moyens financiers alloués pour la période concernée. A travers la mise en place des CPOM, l'Etat a progressivement adopté une approche plus ciblée et axée sur les résultats, avec des financements de plus en plus conditionnés à l'atteinte d'objectifs précis pour favoriser une gestion plus efficiente des ressources.

Les ARS font donc face à une pression accrue pour atteindre les objectifs attendus avec des ressources limitées, ce qui explique que certaines ARS ont été conduites à créer des cellules de conseil interne, comme le souligne un enquêté : « on existe parce qu'on est pris dans un espèce d'étau où on a moins de ressources et il faut faire les choses, soit il faut faire plus, soit il faut les faire différemment ». Ainsi, ces cellules représentent un enjeu majeur en termes d'efficience organisationnelle.

Si une grande partie des tâches des cellules de conseil ne sont pas nouvelles, une enquêtée explique « qu'il y a quand même certaines missions qui sont nouvelles, notamment tout ce qui est lié à l'innovation et à l'intelligence collective », mais aussi à l'animation de séminaires et de collectifs de travail. La cartographie ci-dessous présente un aperçu des principales missions effectuées par les cellules de conseil interne.

**Cartographie 2 : comparaison des missions réalisées dans les différentes cellules
de conseil interne au sein des ARS**

	ARS AURA	ARS BFC	ARS CVL	ARS IDF	ARS NA
Modernisation des processus métiers et supports de l'ARS	X	X	X	X	X
Appui à la transition numérique des ARS	X	X	X	X	X
Animation de séminaires	X		X	X	X
Animation de réseaux et de collectifs			X	X	X
Innovation			X	X	X
Accompagnement au changement	X	X	X	X	X
Communication interne					X
Contrôle de gestion et optimisation des ressources	X	X			X

La cartographie 2 met en évidence des similarités dans les missions des cellules de conseil des ARS, en particulier en ce qui concerne la modernisation des processus, la transition numérique des ARS, l'accompagnement au changement et l'animation de séminaires et de collectifs. Ces quatre domaines constituent des axes importants de la transformation des ARS et seront donc examinés en détail dans la suite de l'étude.

En revanche, l'innovation, la communication interne et le contrôle de gestion ne sont pas des missions systématiquement attribuées aux cellules de conseil interne (cf. cartographie 2). La présence ou l'absence de ces missions varie d'une ARS à une autre, en fonction de leurs besoins spécifiques et de leurs priorités stratégiques.

3.2.2 Redéfinir les processus et, dans certains cas, intervenir sur des questions de relations interpersonnelles

D'après la cartographie 2, toutes les cellules de conseil interne travaillent sur la modernisation et la simplification des processus au sein des ARS, cet axe de travail constituant le pilier central de leurs missions comme le souligne une enquêtée en Centre-Val-de-Loire : « on travaille sur l'amélioration des processus et pour en avoir échangé avec l'ARS IDF et l'ARS BFC, on travaille peu ou prou sur les mêmes processus ».

En premier lieu, les cellules identifient les processus existants qui nécessitent des améliorations, des ajustements ou des simplifications pour deux raisons principales selon une enquêtée en Auvergne-Rhône Alpes : « soit un besoin de sécurisation du processus parce que l'Agence n'est pas en mesure de le réaliser de façon totalement sécurisée d'un point de vue juridique ou opérationnel, soit un processus dont on repère qu'il n'est pas efficient ». Un troisième facteur impliquant l'intervention d'une équipe de conseil interne est la définition du niveau géographique pertinent de réalisation des missions. Par exemple, pour l'autorisation des établissements de santé, des actions étaient faites en doublon dans les Délégations Départementales et au siège en Île-de-France, créant du re-travail et amenant la Direction Générale à demander une expérimentation pour régionaliser cette activité au siège.

La modernisation des processus au sein des ARS est généralement initiée par une demande explicite de la Direction Générale, du Secrétariat Général ou de la direction concernée. Cette commande descendante est souvent prescriptive et les cellules de conseil interne jouent alors un rôle dans la concrétisation de cette vision en mettant en œuvre les actions nécessaires pour moderniser les processus existants.

Tableau 6 : aperçu des processus des directions métiers retravaillés avec l'appui des cellules de conseil interne¹¹

ARS	Processus retravaillés
AURA	- Projets de transformation organisationnelle à l'échelle d'une filière - Dispositif ORSAN¹²
BFC	- Territorialisation des politiques sectorielles (collaboration entre les directions métiers et les délégations départementales)

¹¹ Liste non exhaustive

¹² Organisation de la réponse du système de santé en situations sanitaires exceptionnelles

	- Signalements / réclamations / évènements indésirables graves (entrée des signaux, procédures, coordination interne...)
CVL	- Gestion des transports sanitaires - Inspections et contrôles - Régionalisation ADELI¹³
IDF	- Allocation des ressources FIR¹⁴ santé publique - Allocation des ressources médico-sociales - Production des arrêtés d'autorisation des établissements sanitaires et médico-sociaux - Autorisation des activités de soin

A travers cette liste, on peut noter que les cellules de conseil interne au sein des ARS sont caractérisées par leur approche transversale et leur capacité à intervenir dans différentes directions sur l'ensemble des champs d'intervention de l'Agence, comme l'illustrent deux enquêtes :

- « Les avantages, c'est clairement pour moi la transversalité c'est-à-dire que je suis un poste où j'ai presque l'impression parfois d'être une tour de contrôle du fonctionnement de l'Agence, je trouve ça passionnant et juste incroyable »
- « Je touche tout, j'ai une vision à 360 en prenant en compte – et c'est ça qui est intéressant – les éléments de contexte extérieur, que ce soit les autres Agences, que ce soit au niveau des différents secteurs, métiers, ministère, que ce soit même potentiellement avec d'autres administrations de la région parce qu'en fait on est aussi sur des projets immobiliers ».

Cette transversalité des missions permet de faciliter la coordination et la communication entre les différents acteurs impliqués dans le projet : en rassemblant les délégations départementales, les directions métiers et les directions supports, les cellules de transformation favorisent les échanges d'informations, la concertation et la prise de décision collective.

Si toutes les cellules interviennent sur la redéfinition des processus, la durée de l'accompagnement varie d'une ARS à l'autre. Dans des régions telles qu'AURA, CVL et IDF, les cellules de conseil interne interviennent sur une période d'environ un an, voire plus. Cependant, dans d'autres ARS comme en BFC, les missions de transformation sont plus courtes et ont une durée plus limitée : « on va souvent être sur des projets assez flash pour

¹³ ADELI est un répertoire national qui recense les professionnels de santé réglementés, qu'ils exercent en libéral ou salarial.

¹⁴ Fonds d'intervention régional

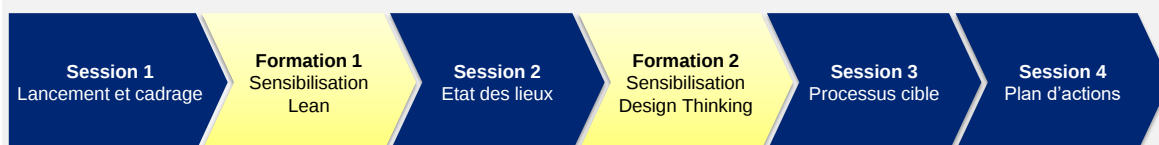
pousser les gens à faire un peu autrement, quitte à se reposer sur ces marches et y revenir un peu après, sachant que je me dis que quand j'arrive à 80 % de résultats, je peux avoir cinq fois 80 % de résultats ou une fois 100 et je prends généralement le premier parti ».

Les méthodes d'accompagnement des cellules de conseil interne dans la modernisation des processus diffèrent selon les ARS, mais le cas spécifique de l'ARS Île-de-France est présenté ci-dessous à titre d'exemple pour illustrer une méthode de travail possible.

Le cas de la Mission Transformation Interne au sein de l'ARS IDF¹⁵

La Mission Transformation Interne en IDF a mis en place un dispositif construit autour des « pilotes transformateurs » qui sont des personnes directement impliquées par les processus identifiés et jouant un rôle de référent dans la modernisation et la simplification de ces derniers. Ils sont responsables de l'identification des axes d'amélioration, de la conception des solutions, de la mise en œuvre des actions et du suivi des résultats.

Méthodologie d'accompagnement :



L'appui est composé de 4 ateliers collectifs et de 2 sessions de formation dans lesquels les pilotes transformateurs travaillent en transversalité sur leurs processus mais également sur ceux des autres pour favoriser l'échange de bonnes pratiques.

La session de formation sur le Lean est dispensée par la responsable de la cellule de conseil interne qui est certifiée à cette méthodologie, l'objectif n'étant pas d'appliquer les principes du Lean de manière stricte dans la modernisation des processus mais d'inspirer les pilotes transformateurs et d'attirer leur attention sur les marges de manœuvre disponibles pour réduire les temps de cycle et les sources de gaspillage selon une enquête : « ce qu'on essaie de pousser, sans forcément en parler tout le temps mais en tout cas en le diffusant d'une manière assez subtile, c'est la méthodologie Lean parce que c'est une approche qui s'adapte bien aux processus ». La même logique est adoptée pour la formation au Design Thinking, une méthode qui met les besoins des utilisateurs finaux au centre du travail sur les processus, à savoir les établissements sanitaires et médico-sociaux dans les ARS.

¹⁵ Informations recueillies sur la base d'observations participantes

Ces réunions collectives sont complétées par des travaux en inter-sessions pour permettre aux pilotes transformateurs de travailler de manière continue sur leurs processus et d'avoir un appui plus individualisé de la part de la Mission Transformation Interne.

En impliquant directement les personnes concernées, ce dispositif favorise l'appropriation des changements, la responsabilisation et l'engagement des équipes. Il contribue également à une meilleure coordination, à une communication fluide et à une collaboration étroite entre les équipes concernées et la Mission Transformation Interne qui les outille pour les aider à porter eux-mêmes la simplification et la modernisation des actions identifiées.

De manière générale, les cellules de conseil interne analysent les différentes étapes et procédures internes, les revoient pour les simplifier et les rendre plus fluides. Elles travaillent en collaboration avec les différents acteurs et services concernés pour comprendre les enjeux spécifiques, recueillir les besoins et les contraintes, et proposer des solutions pour mettre en place de nouvelles pratiques. L'objectif est de rendre les processus agiles, efficaces et davantage en phase avec les besoins actuels.

Sous couvert de l'amélioration des processus, certaines équipes des cellules de conseil interne interviennent également dans la gestion des conflits et des relations interpersonnelles, bien qu'elles ne se présentent pas explicitement comme des intervenantes en matière de relations interpersonnelles :

- ARS BFC : « Je trouve que la majeure partie du boulot, c'est d'échanger avec les gens, je suis assez partisan des logiques de négociation où tu trouves l'équilibre et le gagnant-gagnant pour tout le monde. »
- ARS IDF : « J'ai l'impression qu'on est souvent sollicité sur le règlement de conflits en équipe par rapport à des managers qui ne trouvent pas bien leur place ou lorsqu'il y a un décalage entre le niveau qui est attendu et le travail des équipes. »
- ARS NA : « Quelquefois c'est aussi juste les aider à mieux se parler, parce qu'ils n'y arrivent pas donc comme on est un service extérieur à leur direction, on va venir un peu... pas en médiateur mais on va quand même être liant, on va être facilitant en fait. »

D'ailleurs, dans les fiches de poste des personnes travaillant au sein de ces cellules, il est indiqué que de bonnes capacités relationnelles sont attendues, en plus de compétences en gestion de projet et une enquête caractérise une partie de ses missions comme « du coaching en équipe ».

Ainsi, en mettant l'accent sur l'amélioration des processus et la gestion des relations interpersonnelles, les cellules de conseil interne visent à contribuer à instaurer une vision partagée et un engagement collectif en faveur de la satisfaction des utilisateurs finaux et de l'atteinte des objectifs organisationnels. Les cellules de conseil interne cherchent à aligner les valeurs, les normes et les pratiques de travail au sein de l'ARS à travers la création d'un langage commun, de cadres de référence partagés et une compréhension mutuelle des enjeux. Dans cette optique, ces cellules agissent en tant que facilitateurs, en encourageant les échanges d'expériences, les bonnes pratiques et les initiatives transversales. Elles favorisent également la communication ascendante et descendante, permettant ainsi aux idées et aux suggestions d'émerger et d'être prises en compte dans les processus de transformation.

En conclusion, bien que toutes les cellules de conseil interne travaillent sur la modernisation des processus des ARS, leurs méthodes et la durée des projets varient d'une ARS à l'autre alors que trois d'entre elles estiment qu'elles agissent également sur la gestion des conflits et des relations interpersonnelles.

3.2.3 Accompagner la transition numérique des ARS

La redéfinition des processus au sein des ARS est étroitement liée à la digitalisation et à la numérisation des tâches car la transformation numérique offre de nombreuses opportunités d'optimisation des processus et de simplification des activités administratives et opérationnelles. A l'exception de la cellule de conseil interne située en Nouvelle-Aquitaine qui travaille « très peu sur le volet modernisation avec la DSI », toutes les autres cellules s'engagent activement dans la mise en place de ces nouveaux outils (cf. cartographie 2) car la digitalisation permet de convertir les processus papier en processus électroniques, en remplaçant les documents physiques par des versions numériques et en utilisant des logiciels adaptés qui facilitent la collecte, le partage et la gestion des données, réduisant ainsi les délais de traitement et les risques d'erreurs liés à la saisie manuelle.

Tableau 7 : aperçu des outils numériques mis en place avec l'appui des cellules de conseil interne au sein des ARS¹⁶

ARS	Projets mis en place ou en cours de déploiement
AURA	- Accompagnement de projets de transformation SI ¹⁷
BFC	- Mise en place d'une GEC-GED ¹⁸ - Déploiement de SharePoint, un outil collaboratif pour stocker et partager des documents en ligne - Déploiement de Démarches Simplifiées, l'outil de l'Etat pour effectuer des demandes en ligne
CVL	- Mise en place du Répertoire de Travail Commun, une arborescence partagée qui organise les fichiers par thématique et non par organigramme
IDF	- Appui au lancement du nouvel intranet de l'Agence - Mise en place d'une GEC-GED - Mise en place d'un annuaire partagé de contacts pour les partenaires de l'ARS
NA	- Déploiement de Resana, la plateforme collaborative de l'Etat pour les groupes de travail - Déploiement de 6PO, un logiciel pour suivre le CPOM Etat-ARS

Le tableau 7 souligne que les ARS ont principalement mis en place deux types d'outils numériques : d'une part, des plateformes de coédition de documents en temps réel, et d'autre part, des systèmes de gestion électronique des documents.

En région Centre-Val-de-Loire, la cellule de conseil interne s'appuie sur une collaboration proche avec la DSI, illustrée par l'invitation du responsable du département « systèmes d'information » à participer à l'entretien effectué dans le cadre de ce mémoire avec la directrice de l'appui à la transformation. D'autre part, comme nous l'avons précédemment vu en région Bourgogne-Franche-Comté avec la cartographie 1, le numérique est explicitement mentionné dans l'intitulé de la cellule de conseil interne ("Organisation, Processus et Numérique"), ce qui souligne l'importance accordée à la dématérialisation qui est considérée comme un élément clé dans le processus de modernisation au sein des missions de l'équipe. Afin de renforcer davantage cet aspect en Bourgogne-Franche-Comté, un chef de projet a été spécifiquement recruté au sein de la cellule pour mettre en place une GEC-GED (cf. tableau 4), un outil dématérialisé qui permet d'éditer en ligne les

¹⁶ Liste non exhaustive

¹⁷ Systèmes d'Information

¹⁸ Gestion électronique du courrier, gestion électronique des documents

courriers et les décisions, de suivre la trace des dossiers en temps réel et de signer électroniquement les documents. De manière similaire en Île-de-France, une nouvelle recrue a rejoint le cabinet de la Direction Générale en mars 2023 pour se focaliser sur la mise en place d'une GEC-GED, un projet qui était auparavant piloté par la cellule de conseil interne.

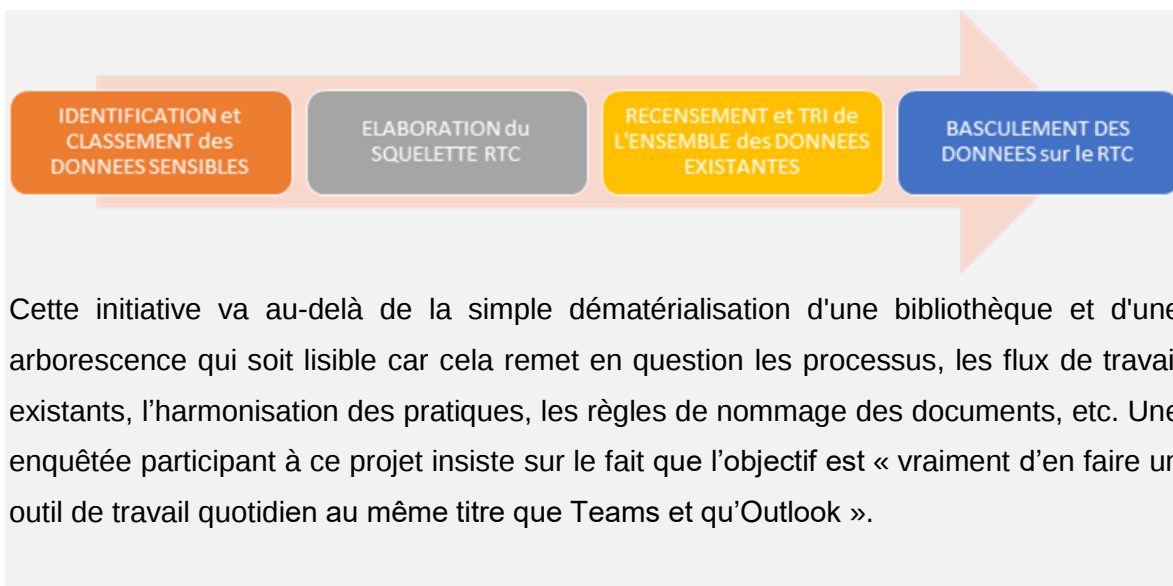
Un enquêté met l'accent sur le fait que quand une ARS décide « de déployer un nouvel outil, en fait c'est de l'efficacité de processus, de transfert d'information, de sécurisation des remontées, de visibilité des documents, etc ». Les raisons qui poussent les cellules de conseil interne à dématérialiser les processus sont donc « des logiques organisationnelles mais on réorganise aussi généralement pour gagner des ressources ou pour mieux réaliser nos missions ». L'installation de nouveaux outils n'est donc pas une fin en soi, mais s'inscrit dans une stratégie globale de modernisation, de rationalisation des effectifs ou de traçabilité des opérations par exemple. Pour illustrer cela, l'encadré ci-dessous fait un focus sur un projet numérique en cours de déploiement dans la région Centre-Val de Loire qui remet en question l'organisation et les habitudes de travail des employés.

Focus sur la mise en place du Répertoire de Travail Commun au sein de l'ARS CVL

L'Appui à la Transformation et le département des Systèmes d'Information ont lancé un projet de mise en place d'un Répertoire de Travail Commun (RTC), qui consiste à créer une arborescence partagée pour les fichiers et répertoires, organisée par projet et non plus par direction. Une expérimentation a été menée avec la Direction de l'Offre Médico-Sociale (DOMS), en rendant lisibles et accessibles tout type de document à l'ensemble de l'équipe DOMS, que les agents soient situés géographiquement au siège ou en DD.

Au lieu d'organiser les documents en fonction de l'organigramme de l'ARS, l'idée est d'adopter une approche thématique et de créer de la transversalité entre les directions à travers un outil de travail collaboratif qui permet le partage des fichiers quasiment sans limite (sauf les données sensibles) pour favoriser la collaboration et la circulation des données. En somme, le choix qui est fait est d'abandonner un plan de classement calqué sur l'organigramme pour adopter une approche plus transversale, où les thématiques peuvent évoluer au fil du temps.

La mise en place du RTC repose sur 4 étapes (synthétisées dans le schéma ci-dessous) :



La mise en place d'une gestion électronique des documents ou d'un répertoire de travail commun sont des projets de grande ampleur qui nécessitent du temps, des ressources dédiées et qui, dans certains cas, nécessitent même de faire appel à un prestataire externe pour accompagner l'ARS dans sa mise en œuvre.

Cependant, les cellules de conseil interne ne se limitent pas uniquement à des projets de grande envergure, elles capitalisent également sur les petits outils existants au sein des ARS qui peuvent être des logiciels, des applications ou des fonctionnalités spécifiques améliorant les processus internes. Un enquêteur constate qu'« en BFC, on utilise des outils clés en main qu'on ne développe pas de notre côté car on a diminué les ressources SI et on n'a pas d'application locale, donc je pousse Démarches Simplifiées et SharePoint partout ». En identifiant et en optimisant ces petits outils, les cellules contribuent à une transformation continue des ARS en cherchant à exploiter pleinement les ressources disponibles pour trouver des solutions pratiques et améliorer les performances opérationnelles.

3.2.4 La diffusion d'une nouvelle culture de travail plus transversale à travers l'animation de séminaires et de collectifs

Si la modernisation des processus et la mise en place de nouveaux outils informatiques n'étaient pas des missions nouvelles au moment de la création des cellules de conseil interne au sein des ARS puisqu'elles étaient précédemment réalisées par d'autres départements, certaines tâches sont véritablement distinctes de ce qui se faisait auparavant. Parmi celles-ci, on peut citer l'animation de séminaires, l'innovation par la recherche de nouvelles méthodes de travail et l'intelligence collective (cf. cartographie 2). Toutes les ARS interrogées interviennent auprès des équipes par le biais de séminaires,

sauf en Bourgogne-Franche-Comté qui organise plutôt des ateliers participatifs en petits groupes comme en témoigne le tableau ci-dessous.

Tableau 8 : animation de groupes de travail et de séminaires

ARS	Verbatims
AURA	« Sur certains projets où il y a des enjeux très forts pour embarquer les équipes, on va mener pas mal de séminaires et d'évènements pour accompagner le changement. »
BFC	« En interne, on a fait une vingtaine d'ateliers participatifs qu'on a dû construire et on offre la possibilité de co-animateur. »
CVL	« On a fait un séminaire de direction et on va faire un séminaire qui va réunir tous les cadres qui sont amenés à faire de l'animation territoriale. »
IDF	« On intervient beaucoup au travers de l'animation de séminaires COMEX deux fois dans l'année, mais aussi dans l'appui au PRS. »
NA	« On est aussi très acteurs sur les animations de séminaires, mais plus largement que les directions, là par exemple, c'est nous qui organisons le séminaire COMEX. »

D'après le tableau 8, les cellules de conseil interne de l'ARS CVL, IDF et NA animent le séminaire COMEX qui réunit le top management de l'Agence, là où celle de l'ARS AURA agit davantage auprès des équipes accompagnées dans le cadre de la modernisation des processus. Une enquêtée en Île-de-France souligne qu'elle « intervient en diffusant d'autres méthodes de travail et en déconstruisant la manière dont les salariés ont l'habitude de travailler », à travers des dispositifs innovants. L'organisation de ces séminaires permet de rassembler des personnes travaillant dans différents départements, afin de créer un espace propice à l'échange, à la collaboration et à l'apprentissage mutuel :

« Je ne m'attendais pas à ça mais je trouve qu'aujourd'hui on est beaucoup sollicité sur de l'animation parce que ce sont des méthodes qui plaisent, qui interpellent et qui semblent être efficaces, c'est-à-dire que ceux qui nous sollicitent sont souvent des personnes qui ont déjà participé à quelque chose qu'on a animé. »

Verbatim extrait d'un entretien fait auprès une enquêtée en Île-de-France

Deux cellules de conseil interne en région CVL et NA travaillent ponctuellement avec des prestataires extérieurs pour l'animation de ces séminaires. La première travaille en lien avec l'EHESP sur un plan d'accompagnement à l'animation territoriale en santé depuis près

d'un an : « on travaille notamment avec deux enseignants chercheurs pour relancer l'animation territoriale après la crise Covid, mais aussi parce qu'on a un turnover important et qu'il faut reformer nos agents à la compétence "animation territoriale" ». La deuxième a fait intervenir un consultant extérieur pour faire des ateliers sur des méthodes plus spécifiques comme le co-développement, une technique d'animation de groupe basée sur l'échange de pratiques pour améliorer ses habitudes professionnelles.

Au-delà de l'animation de séminaires, trois cellules de conseil interne animent également des réseaux internes et des collectifs regroupant des individus occupant des postes similaires dans différentes directions au sein de l'ARS (cf. cartographie 2). C'est le cas de l'ARS IDF qui anime quatre collectifs, à savoir :

1. Les ateliers numériques pour accompagner la montée en compétence des agents sur les sujets informatiques
2. Les assistants de direction pour harmoniser les pratiques et fluidifier le partage d'information entre directions
3. Les managers de l'Agence pour partager des actualités nationales, régionales et internes
4. Les nouveaux embauchés pour leur permettre de s'entraider, les fidéliser et créer un esprit de promotion par année.

De même, en région Centre-Val-de-Loire, une enquêtee affirme qu'un de leurs projets « est de créer des promotions par année pour que les nouveaux arrivants aient le sentiment d'avoir un réseau de personnes arrivées en même temps qui ne soient pas sur les mêmes fonctions. » En Nouvelle-Aquitaine également, la cellule de conseil organise une journée du personnel et une journée pour les nouveaux arrivants en lien avec la Direction des Ressources Humaines.

Ces réseaux internes et collectifs ont pour objectif de favoriser la collaboration transversale, l'échange de connaissances et l'apprentissage entre des professionnels qui occupent des postes similaires. En regroupant ces personnes, les cellules de conseil interne créent un espace où les membres peuvent partager leurs expériences, les bonnes pratiques et les difficultés auxquels ils font face. Cela permet de créer un sentiment d'appartenance à une communauté professionnelle plus large à l'ARS, favorisant la coopération et la diffusion des connaissances. En effet, ces collectifs répondent à un réel besoin au sein des ARS car un enquêté observe que « ce qui manque, c'est la culture d'entreprise, on n'a pas de marque employeur ». L'animation de ces réseaux et collectifs se fait souvent par le biais de rencontres régulières, d'ateliers de partage d'expériences, de sessions de formation spécifiques et de groupes de travail thématiques.

Par ailleurs, les cellules de conseil interne en Île-de-France et en Nouvelle-Aquitaine ont récemment annoncé leur intention de mettre en place un Lab au sein de leurs ARS respectives qui pourrait accueillir ces séminaires et collectifs. Dans ce contexte spécifique, les Lab (laboratory en anglais) ne sont pas des laboratoires au sens traditionnel du terme mais désignent un espace dédié à l'expérimentation, à l'innovation et à la co-crédation au sein des ARS. Ces Lab sont conçus comme des environnements collaboratifs où les acteurs internes et externes aux ARS peuvent se réunir pour développer de nouvelles idées et tester des approches novatrices.

Le cas du Lab créé par le pôle Pilotage, Performance et Innovation Internes en Nouvelle-Aquitaine

Depuis novembre 2020, le Secrétariat Général a pour idée de créer et de mettre à disposition un espace (physique et virtuel) dit le « Lab » où les agents peuvent librement exposer leurs idées, échanger et réfléchir sur la mise en œuvre des actions participant de la transformation et de l'innovation publique au sein de l'ARS Nouvelle-Aquitaine. Les principes généraux du Lab sont « d'oser proposer et expérimenter des outils et des méthodes, ainsi que de sortir du cadre pour transformer les manières de travailler »¹⁹.

L'idée centrale véhiculée est que chacun peut apporter sa pierre à l'édifice et favoriser un environnement inclusif et collaboratif, où les idées et les perspectives de tous sont valorisées. Dans le Lab, l'échange d'opinions, la prise de parole et la co-crédation sont encouragés, afin de capitaliser sur la diversité des expériences et des connaissances présentes au sein des participants.

La cellule de conseil interne pilote cette initiative à travers l'aménagement du local et la construction d'une boîte à outils dont peuvent se saisir les agents de l'ARS. D'un côté de la salle, il y a une table haute avec de grandes chaises et, de l'autre, trois fauteuils plus bas pour être confortablement installé et avoir une ambiance décalée d'une salle de réunion classique. Dans le but de stimuler la créativité et favoriser l'émergence de nouvelles idées, le mobilier et l'aménagement de la salle de réunion ont été délibérément conçus de manière différente par rapport aux salles de réunion traditionnelles.

Contrairement aux schémas classiques où seules certaines personnes détiennent les compétences et l'expertise requises, le Lab adopte une approche plus ouverte et, dans

¹⁹ Extrait de la note relative à la création du Lab écrite par le Secrétariat Général de l'ARS NA

cette optique, tous les membres de la cellule de conseil interne sont encouragés à travailler sur ce projet.

L'animation de séminaires et de collectifs, ainsi que la promotion de méthodes innovantes sont donc des missions nouvelles dont se sont saisies certaines cellules de conseil interne et qui se diffusent petit à petit au sein de l'ARS, notamment via les Lab en IDF et NA qui sont ouverts à tous les salariés.

3.2.5 L'accompagnement au changement

L'animation de séminaires joue un rôle dans l'accompagnement au changement en offrant un espace propice à la réflexion, à la communication et à l'échange d'idées. Ces séminaires permettent de réunir les acteurs clés impliqués dans le processus de transformation et de créer un environnement collaboratif pour favoriser l'adhésion des participants aux nouvelles orientations stratégiques et aux méthodes de travail. Ils offrent également l'opportunité de renforcer la cohésion d'équipe, de créer un sentiment d'appartenance et de mobiliser les ressources internes pour mener à bien la transformation organisationnelle. L'accompagnement au changement est une mission commune à toutes les cellules de conseil interne, comme le souligne la cartographie 2.

« Dans pratiquement tous les projets qu'on mène, il y a un enjeu d'accompagnement au changement parce qu'on voit bien qu'il ne suffit pas de définir une organisation ou d'écrire un processus, il faut que les agents se l'approprient et puis il faut s'assurer que ça vive. Ça peut se traduire de façon assez différente d'un projet à un autre, sur certains projets où il y a des enjeux très forts pour embarquer les équipes. »

Verbatim extrait d'un entretien fait auprès d'une enquêtée en Auvergne-Rhône-Alpes

Les cellules doivent concilier les projets de transformation avec les responsabilités quotidiennes des salariés : alors que la transformation peut nécessiter des ajustements à long terme et un investissement de temps, les salariés sont souvent confrontés à des échéances et à des objectifs à court terme liés à leurs tâches quotidiennes. Une enquêtée en Centre-Val-de-Loire confie que « sur le répertoire de travail commun, on a pris du retard sur le calendrier parce qu'on n'était pas la priorité des agents ».

En effet, parfois les cellules de conseil interne identifient des aspects qui ne fonctionnent pas correctement ou qui nécessitent des améliorations au sein du fonctionnement d'une

équipe mais, si ces problèmes ne figurent pas parmi les priorités de la direction en question, cette dernière peut être difficile à mobiliser. Cela peut être dû au fait que certains processus semblent fonctionner plus ou moins correctement ou parce qu'il n'y a pas eu de difficultés majeures dans le contexte actuel. En Auvergne-Rhône-Alpes par exemple, la cellule de conseil interne a travaillé sur les déclarations publiques d'intérêt (DPI) des partenaires de l'ARS car elle s'est rendue compte que certaines personnes ne faisaient pas leurs déclarations, ce qui constituait un risque. Au départ, il était difficile de susciter l'intérêt de la direction concernée mais, par la suite, il y a eu un litige dans une autre instance en raison d'une DPI manquante et c'est à ce moment-là que le sujet est devenu une priorité. L'enquêtrice constate donc que « la difficulté, c'est que les projets longs termes qu'on mène ne sont pas forcément dans le viseur de la direction concernée parce qu'il y a des sujets plus urgents, probablement parfois à juste titre, et que nous, on est là pour sécuriser les missions de l'Agence et qu'il faut que nos priorités se rejoignent ».

La réussite de l'accompagnement au changement réside également dans une approche progressive, par le biais de petites actions, de petites touches et de petits pas. En effet, une enquêtrice en Nouvelle-Aquitaine explique « qu'il y a une acculturation qui se fait déjà avec des outils d'animation lors de séminaires, ça c'est le côté ludique et facile on va dire, mais au fur et à mesure, ça change quand même les méthodes ». Une autre enquêtrice insiste sur le fait que « le levier, c'est aussi la persévérance et la continuité en allant au bout des actions car il faut qu'il y ait un résultat concret pour que les personnes adhèrent au projet ». L'adhésion des équipes à la transformation des processus est d'ailleurs cruciale car ce sont ces dernières « qui aident à la mise en place et qui font que ça tienne ensuite en servant de relais », note un enquêté en Bourgogne-Franche-Comté.

Par ailleurs, le fait d'aller sur le terrain permet également d'établir une connexion directe avec les équipes concernées et de comprendre leur réalité, leurs besoins et leurs préoccupations. Cette pratique favorise la communication et la construction de relations de confiance, comme le souligne deux enquêtés ci-dessous :

Tableau 9 : l'importance d'aller sur le terrain

ARS	Verbatims
CVL	« Pour le répertoire de travail commun, on va à la rencontre des équipes pour présenter le projet et faire des points d'étape, on est allé à Châteauroux, à Bourges, à Tours, etc. Ça prend du temps d'aller sur les territoires mais il n'y a rien de mieux comme levier pour vendre un projet qu'aller en proximité. »

IDF	« Il y a aussi quelque chose dans lequel je crois beaucoup, c'est que le changement ça s'accompagne sur le terrain. Je tiens à être assez régulièrement à l'Agence, à être au contact des équipes, à me mettre à leur niveau quand je peux, à me mettre à leur poste de travail. »
-----	--

Le fait d'aller sur le terrain permet de faciliter l'adhésion des équipes impactées par ces changements organisationnels :

« Je pense que l'accompagnement au changement est un savant dosage entre conviction et contrainte. Conviction, c'est l'idée de faire prendre conscience aux gens qu'ils sont impactés d'une certaine manière par le changement et qu'eux-mêmes en soient convaincus. C'est pour ça que la phase d'état des lieux est incontournable car c'est celle qui contribue d'une certaine manière à faire prendre conscience du besoin de changer. »

Verbatim extrait d'un entretien fait auprès une enquêtée en Île-de-France

Selon cette enquêtée, afin de susciter ce besoin de changement, il faut que les individus soient convaincus de sa nécessité et les sources de conviction peuvent varier d'une personne à l'autre. Certaines personnes sont influencées par des données et des analyses objectives, tandis que d'autres sont plus réceptives aux démonstrations pratiques basées sur des retours d'expérience. C'est pourquoi rechercher des exemples inspirants auprès d'autres ARS peut jouer un rôle d'accélérateur dans les projets de transformation. Un exemple de cette dynamique s'est produit en Île-de-France, où le projet d'allocation des ressources médico-sociales a connu une avancée significative grâce au retour d'expérience des pratiques mises en œuvre en Auvergne-Rhône-Alpes et en Provence-Alpes-Côte-d'Azur. En observant comment ces régions ont réussi à résoudre des problèmes similaires et à obtenir des résultats positifs, les équipes en Île-de-France ont été convaincues de la faisabilité et de l'impact du projet : cela a agi comme un catalyseur, motivant les équipes à adopter des approches similaires et à tirer parti des enseignements des autres ARS.

Cependant, l'accompagnement au changement ne peut pas avoir lieu sans une part de contrainte :

« C'est un savant mélange entre conviction et contrainte, c'est-à-dire que je pense que naturellement, personne n'est enclin au changement. On est quand même beaucoup mieux dans notre routine et si on peut garder les choses telles quelles, on a plutôt tendance à le faire. C'est là où joue la contrainte et je pense qu'on n'y arriverait pas si on n'avait pas un support total et complet de la Direction Générale qui nous aide finalement pour accompagner, impulser, voire imposer le changement parfois. »

Suite du verbatim extrait d'un entretien fait auprès une enquêtée en Île-de-France

La nécessité de changer peut parfois être imposée par une forte incitation ou une obligation de la part du top management, à travers la mise en place de mécanismes pour s'assurer que les responsables des projets s'engagent pleinement dans la démarche de transformation initiée. En Île-de-France par exemple, tous les directeurs dont les projets sont accompagnés par la cellule de conseil interne ont des objectifs spécifiques inscrits par la Direction Générale lors de leurs entretiens d'évaluation annuels. Cette méthode a pour objectif de rendre les directeurs responsables de l'avancement des projets et d'inciter les pilotes transformateurs à s'investir activement dans les ateliers de transformation. Avant de démarrer un accompagnement, une lettre de mission est également signée par le pilote du projet, son directeur et la Directrice Générale Adjointe de l'ARS pour ancrer institutionnellement la démarche. En inscrivant ces objectifs dans les entretiens annuels, la Direction Générale montre clairement son engagement envers la transformation et envoie un signal fort quant à l'importance de l'avancement des processus.

Le top management peut donc avoir un rôle dans l'accompagnement au changement en fournissant une direction claire et un soutien pour que les initiatives de transformation puissent être menées à bien. Tous les enquêtés interrogés s'accordent d'ailleurs sur ce point :

Tableau 11 : le soutien du top management

ARS	Verbatims
AURA	« Un des leviers, c'est le sponsorship qu'on peut avoir sur des projets. C'est sûr que quand ça vient de la Direction Générale ou quand c'est à la demande de la direction métier, ça suit. En tout cas, on ne peut pas y aller sans soutien fort, il faut que ce soit un objectif pour les agents et que ce soit porté par leur direction donc c'est à la fois un levier quand il y a un portage et un sponsorship mais parfois un frein quand on peine à mobiliser. »

BFC	« Le Secrétaire Général sait se montrer très contraignant quand il faut donc ça me fait une opportunité pour arriver comme vecteur en prenant une posture facilitatrice et non contraignante. »
CVL	« La Direction Générale est un sponsor fort pour les projets de transformation mais ce qui nous manque, c'est des sponsors au niveau des directeurs pour communiquer des processus réussis. »
IDF	« A un moment donné, il y a l'institution ou les mécanismes institutionnels qui peuvent aussi aider et accompagner le changement. Je pense que si ce n'était pas une priorité pour la Directrice Générale ou son adjointe, on n'aurait pas le même écho auprès des directeurs. C'est parce que c'est porté par au-dessus que les choses peuvent bouger. »
NA	Notre directeur, lui, il est très friand de tout ça mais je pense qu'il y a des choses qui mériteraient d'être davantage portées par la Direction Générale.

Les verbatims recueillis soulignent que le soutien du top management permet aux équipes de conseil interne d'avoir une reconnaissance et une légitimité pour pouvoir intervenir efficacement auprès des autres directeurs et des équipes opérationnelles.

En conclusion, la concrétisation des projets de transformation se produit lorsque les priorités des cellules de conseil interne et des directions concernées se rencontrent. Cela nécessite un accompagnement au changement qui se déploie progressivement, en combinant des stratégies de persuasion (aller sur le terrain, fournir des exemples d'autres ARS, etc.) et une dose mesurée de contrainte.

3.3 Des effets concrets difficiles à évaluer

Après avoir examiné les quatre principales missions des cellules de conseil interne (modernisation des processus, transition numérique, animation de séminaires et de collectifs, accompagnement au changement), nous allons désormais nous pencher sur les effets concrets de ces cellules de conseil interne.

3.3.1 Facteurs de réussite des cellules de conseil interne

Tout d'abord, les facteurs de réussite varient d'une ARS à une autre car il est difficile d'identifier ce qui relève de la cellule de conseil interne et ce qui relève directement des équipes. Cette complexité résulte de la nature même du conseil interne et du fait que les personnes travaillant au sein de ces entités ne sont jamais directement cheffes de projet comme le soulignent trois enquêtés :

- ARS AURA : « Ce qui est compliqué dans la mesure des actions, c'est qu'il y a ce qu'on fait et ce qu'on va porter versus l'engagement des équipes et ce qu'elles vont vraiment mettre en place parce qu'on ne peut pas les forcer à faire, il faut qu'elles s'approprient les sujets »
- ARS IDF : « On est pilote par influence, les sujets appartiennent à d'autres et nous on essaie de les emmener à certains endroits sans tenir la manette, en leur susurrant où ils doivent aller »
- ARS NA : « On a beau animer plein de séminaires, si derrière le manager ne motive pas ses équipes, ça nous échappe ».

Selon un enquête en Bourgogne-Franche-Comté, la mesure de la réussite d'une cellule de conseil interne peut se faire en évaluant sa capacité à faire face à la diminution des effectifs au sein de l'ARS : « tu sais que tu as réussi si tu arrives à absorber ta diminution d'effectif, je pense que c'est ça ». Cependant, cette absorption ne garantit pas nécessairement la satisfaction des équipes restantes car elles peuvent se retrouver avec une charge de travail plus importante donc il faut que la cellule de conseil interne trouve des solutions pour prévenir la surcharge de travail des équipes restantes. L'objectif est double : il ne s'agit pas seulement de faire face à la réduction des ressources, mais aussi de veiller à ce que les équipes restantes puissent poursuivre leurs tâches de manière satisfaisante, ce qui passe très souvent par la mise en place d'outils numériques et par l'automatisation de certaines tâches.

Une mesure qualitative des actions peut être utilisée pour évaluer l'impact et l'efficacité des initiatives de transformation interne. Par exemple, les demandes d'intervention des directions qui vont au-delà de ce qui est prévu dans le périmètre des actions des cellules de conseil interne peuvent être considérées comme une mesure de l'efficacité de ces dernières, comme le constate une enquêtée en Île-de-France : « le fait d'être sollicité sur des choses qui sont en dehors du périmètre de la feuille de route, c'est un signe de reconnaissance ». Cela permet de saisir l'importance accordée aux actions réalisées par l'équipe de conseil interne et témoigne de la valeur ajoutée de leur travail. Ce faisant, les parties prenantes reconnaissent la capacité de l'équipe à apporter des réponses adaptées aux défis et aux besoins émergents. Ces demandes additionnelles sont le reflet de la confiance placée en l'équipe et de sa capacité à jouer un rôle actif dans la transformation organisationnelle. En Île-de-France par exemple, les sollicitations supplémentaires se concrétisent par l'animation de séminaires destinés à des directions spécifiques telles que les Délégations Départementales de la Seine-et-Marne et de Saint-Denis, ainsi que par des accompagnements plus ciblés tels que l'appui à la réunion hebdomadaire du COMEX. En Bourgogne-Franche-Comté aussi, un enquête témoigne que dans le cadre du déploiement

de SharePoint, des équipes viennent le contacter spontanément pour la mise en place de cet outil.

Par ailleurs, la plupart des ARS font des enquêtes qualitatives mais, en raison de la récente mise en place des cellules de conseil interne, les projets entrepris sont souvent en cours de développement et n'ont pas encore atteint leur stade final. L'évaluation des projets de transformation organisationnelle nécessite un certain recul pour prendre en compte les changements à long terme et les effets différés, ce qui rend difficile l'évaluation concrète des résultats et des impacts. Malgré ces difficultés, la plupart des cellules font des bilans à date et des enquêtes de satisfaction :

- ARS AURA : « On essaye déjà d'évaluer de façon beaucoup plus systématique nos projets. Alors ça fait presque deux ans que je suis là, donc je n'ai pas eu beaucoup l'occasion de le faire mais je sais que là, dans notre feuille de route 2023, il y a plein d'actions qui consistent à évaluer des projets une fois qu'ils seront terminés. C'est rare qu'on puisse le faire avec des données et je pense que ce n'est pas encore toujours très rigoureux mais il y a quand même cette idée d'évaluation ou en tout cas de bilan des projets qu'on essaye de mettre en place. »
- ARS CVL : « On fait un bilan du processus six mois après ou un an après donc ça permet quand même de mesurer ce qui a été fait mais c'est du qualitatif, c'est un retour global sur le processus, on l'a fait par exemple pour le processus "inspection – contrôle" »

La mesure qualitative de l'efficacité, à travers des sollicitations supplémentaires ou des bilans, est un premier pas dans l'évaluation de l'impact des actions de conseil interne mais une enquêtée explique qu'elle aimerait dépasser cela pour s'orienter vers une mesure plus quantitative : « j'estime qu'on n'a pas encore assez de recul pour ça mais j'aimerais bien mesurer l'efficacité de nos actions par le biais de quelques indicateurs clés », car « on n'a pas de tableau de bord d'indicateurs ». Le développement d'indicateurs spécifiques permettrait de mesurer de manière plus précise et objective les résultats obtenus, ils pourraient inclure des mesures telles que le délai de traitement des demandes, la satisfaction des usagers, les gains d'efficacité ou les impacts mesurables sur les objectifs organisationnels.

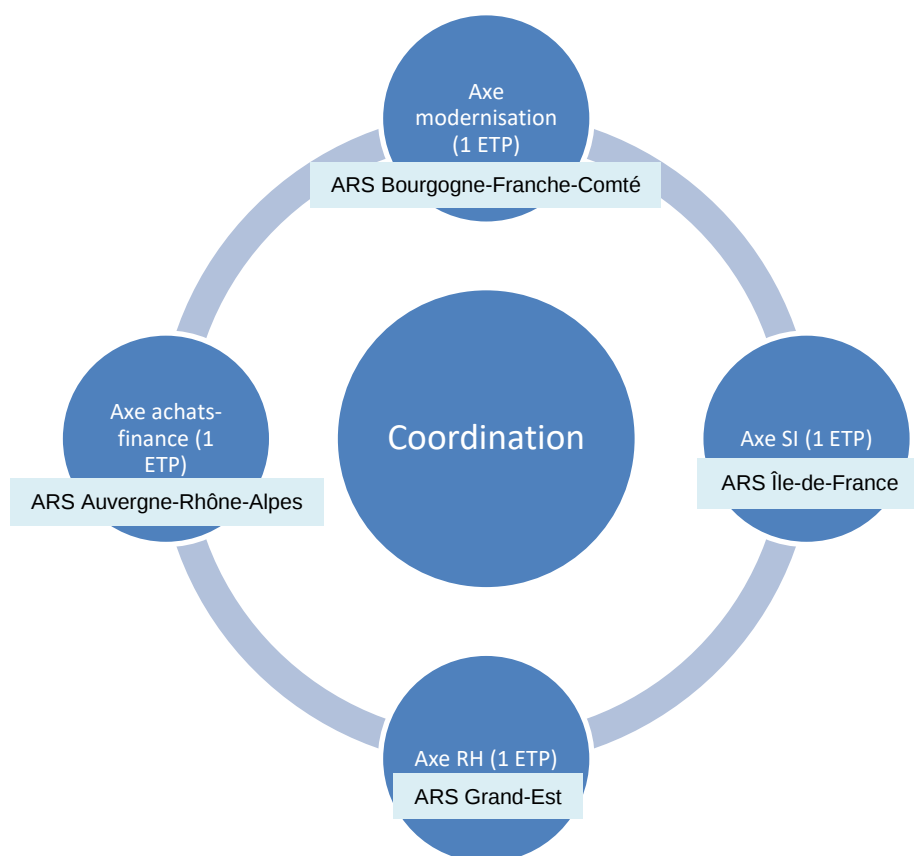
3.3.2 L'émergence d'une communauté de pratiques pour favoriser la collaboration et le partage d'informations entre les cellules de conseil interne

Si les missions des cellules de conseil interne varient d'une ARS à l'autre (cf. cartographie 2), les équipes des ARS sont régulièrement en contact les unes avec les autres par le biais

de la coopération inter-ARS, ce qui leur permet d'échanger des informations sur leurs méthodes et pratiques respectives.

La collaboration inter-ARS, créée en mars 2022 à l'initiative des Secrétaires Généraux des différentes ARS, est composée de quatre axes de travail pilotés par une ARS référente : la modernisation par l'ARS Bourgogne-Franche-Comté, les systèmes d'information par l'ARS Île-de-France, les ressources humaines par l'ARS Grand-Est et les achats-finances par l'ARS Auvergne-Rhône-Alpes (cf. cartographie 3). Afin de pouvoir avoir un appui dans leur fonctionnement, les quatre salariés dédiés à la coopération inter-ARS ont obtenu des financements du fonds « innovation et transformation numérique » (FITN8) de la Direction Interministérielle de la Transformation Publique (DITP) dans le cadre d'un appel à projet.

Cartographie 3 : coopération inter-ARS



Dans le cadre de la coopération inter-ARS, chaque responsable d'axe (cf. cartographie 3) est chargé d'un portefeuille de projets et établit des contacts avec ses homologues dans les autres ARS pour former des groupes de travail inter-ARS, basés sur le volontariat, afin de mener des projets communs entre régions. Cette approche sur la base du volontariat favorise la collaboration entre les différentes régions, permettant ainsi de réaliser des initiatives conjointes et de partager des bonnes pratiques pour renforcer la cohérence et l'efficacité des actions de transformation menées à travers les ARS. Dans la mesure où les

salariés ont la même fonction dans plusieurs régions, cela permet également d'éviter de dupliquer leurs efforts.

La coopération inter-ARS permet de s'appuyer sur les projets réussis des autres ARS pour les pousser en interne. Par exemple, dans la région Centre-Val de Loire où une équipe dédiée au conseil interne n'est pas encore en place, il est envisagé d'embaucher une deuxième personne sur des projets de transformation, au vu de la taille des équipes des autres régions. D'autre part, la coopération inter-ARS permet de remonter au Ministère de la Santé et de la Prévention des sujets d'une seule voix, à travers les dix-huit ARS. En s'exprimant collectivement, les ARS peuvent avoir un impact plus fort et une meilleure visibilité pour renforcer la cohérence et l'influence des messages transmis, en mettant en évidence les enjeux communs à l'ensemble du réseau des ARS.

4 Discussion

Ce travail portait sur la mise en place de cellules de conseil interne au sein de cinq ARS. Nous avons montré, à travers cette étude exploratoire, une diversité de rôles laissés à ces cellules de conseil interne au sein des ARS interrogées. Leur typologie, leur taille, leur position hiérarchique ainsi que le contenu de leurs missions varient de manière significative d'une agence à l'autre. De même, si les effets concrets au sein des ARS sont encore difficiles à évaluer du fait notamment de critères de réussite encore peu stabilisés, nous nous apercevons que le développement de ces cellules de conseil interne s'accompagne de l'émergence d'une communauté de pratiques entre les différentes ARS ayant mis en place des cellules de conseil interne.

4.1 Points communs et spécificités des missions des cellules de conseil interne

Les cellules de conseil partagent certaines missions communes, tandis que d'autres missions sont spécifiques à certains contextes, témoignant d'une certaine hétérogénéité.

Parmi les missions similaires, on retrouve tout d'abord celles liées à la volonté de moderniser les processus au sein des ARS, ce qui consiste à repenser les méthodes de travail, à simplifier les procédures administratives ou à améliorer l'efficacité globale de l'Agence. L'objectif est d'optimiser les opérations internes et d'offrir des services de meilleure qualité aux bénéficiaires. Cette mission corrobore les hypothèses théoriques que nous avons présentées, comme avec Philippe Minssen et Gérard Tresanini (2014) pour qui les missions des consultants internes sont « généralement centrées sur l'amélioration de la

performance ». Une autre mission commune des cellules de transformation est d'apporter un soutien à la transition numérique des ARS. Bien que la responsabilité technique de la transition numérique soit confiée à la Direction des Systèmes d'Information (DSI), les cellules de transformation se concentrent sur les aspects humains et organisationnels de cette transformation, en veillant à simplifier les processus avant leur dématérialisation, à accompagner et former les salariés aux nouveaux outils numériques, à favoriser l'adoption des nouvelles technologies au sein des ARS et à repenser le fonctionnement du travail. Enfin, bien souvent, les cellules de transformation ont un rôle d'animation transversale au sein des ARS. Elles organisent des séminaires, des ateliers et d'autres activités de communication et de partage d'expériences entre les agents des ARS. Ces initiatives visent à favoriser les échanges, la collaboration et la création de liens entre les différentes équipes et services de l'Agence. Ces séminaires permettent aux agents de se rencontrer, de partager leurs connaissances et leurs bonnes pratiques, et de renforcer la cohésion et la culture commune au sein de l'ARS.

Les cellules de conseil interne sont également dotées de missions plus spécifiques en fonction de leurs ARS respectives. Tout d'abord, l'innovation et l'animation de réseaux de collectifs sont des missions communes à seulement trois cellules de conseil interne qui sont chargées d'encourager de nouvelles idées, l'expérimentation de solutions et la recherche de pratiques innovantes. Néanmoins, il convient de souligner que le champ d'intervention de ces ARS s'inscrit bien dans le mouvement d'innovation initié par la Direction Interministérielle de la Transformation Publique (DITP), tel que démontré par Jacques Chevallier (2022), notamment par la création de deux laboratoires d'innovation publique en Île-de-France et en Nouvelle-Aquitaine. Par ailleurs, le contrôle de gestion et l'optimisation des ressources sont des tâches qui relèvent uniquement de trois cellules, toutes relevant du Secrétariat Général, et une seule cellule de transformation est spécifiquement dédiée à des actions de communication interne. Cette diversité dans les missions confiées témoigne de priorités spécifiques à chaque Agence et d'une absence d'homogénéité au niveau national.

4.2 La fragilité organisationnelle de ces dispositifs

Cette hétérogénéité dans la typologie des cellules de conseil interne et dans le contenu de leurs missions révèle une certaine fragilité organisationnelle. Les deux cellules de conseil interne rattachées directement à la Direction Générale en Centre-Val-de-Loire et en Île-de-France sont confrontées à un effectif réduit. Cette taille modeste les rend fragiles et ne les positionne pas comme des entités totalement pérennes, ce qui limite leur capacité à diversifier les profils et les compétences au sein de l'équipe. Avec seulement quelques

membres, ces cellules peuvent rencontrer des difficultés pour mener des actions de grande envergure et pour mobiliser les ressources nécessaires à une transformation de plus grande ampleur à l'échelle de l'ARS. Les cellules sont donc davantage axées sur des projets spécifiques ou des actions ciblées, se concentrant sur des domaines spécifiques où elles peuvent avoir un impact plus immédiat et tangible, plutôt que sur une modernisation globale des processus.

En raison de cette contrainte de ressources, les cellules de conseil interne peuvent se retrouver dans une situation où elles dépendent fortement des compétences et des connaissances spécifiques des individus qui les composent, ce qui signifie que si une personne quitte l'organisation ou change de rôle, cela peut avoir un impact significatif sur la continuité des activités de transformation. De plus, dans le cas spécifique de la région CVL, la personne en charge du conseil interne travaille seule, sans ressources dédiées, et s'appuie principalement sur la bonne volonté et la disponibilité de personnes qui mettent à disposition un peu de leur temps, mais pour qui ce n'est pas directement prévu dans leur fiche de poste. Bien que ces dernières puissent apporter leur contribution de manière informelle et amicale, l'absence de ressources dédiées représente un frein à la mise en place de projets de transformation de grande ampleur.

Dans une moindre mesure, cette problématique est également vraie au sein des cellules rattachées au Secrétariat Général car, même si elles ont un nombre d'ETP plus important, il n'y a en réalité qu'une ou deux personnes qui travaillent sur la modernisation des processus (les autres faisant surtout du contrôle de gestion, de la communication interne, de la co-animation, etc.).

De plus, à la différence des cellules rattachées au Secrétariat Général, celles qui sont rattachées à la Direction Générale font face à une encore plus grande instabilité. Les activités de transformation qu'elles mettent en place dépendent directement de la volonté du Directeur Général ou de son adjoint et, lorsque cette personne quitte ses fonctions, cela peut remettre en question la composition et le fonctionnement même de la cellule de conseil interne. En effet, chaque nouvelle direction peut avoir une compréhension différente des missions de transformation et des attentes associées, comme l'illustre le cas de l'Île-de-France ci-dessous :

Quatre vagues de transformation pour quatre DG différents à l'ARS IDF :

Lors de la création des ARS, Claude Evin (2010-2015) a été nommé premier DG en Île-de-France et le programme STARS (Simplification et Transformation des ARS), initié par le Ministère, avait pour objectif d'améliorer « la qualité, les conditions et la charge de travail au sein des ARS », comme le stipule le rapport d'information n°400 du Sénat en 2013.

Par la suite, sous la direction de Christophe Devys (2015-2018), une organisation par filière a été introduite, regroupant les acteurs et les activités impliqués dans une même politique publique ou des fonctions similaires. L'objectif était de dépasser une vision traditionnelle de l'organisation du travail centrée sur l'organigramme et de favoriser davantage la transversalité au sein de l'ARS.

Cependant, cette organisation par filière a été interrompue, et Aurélien Rousseau (2018-2021) a introduit le concept de double mouvement qui impliquait, d'une part, la transformation de l'ARS elle-même pour pouvoir transformer le système dans son ensemble (premier double mouvement), et d'autre part, la régionalisation de certains processus centralisés au siège, ainsi que la territorialisation d'autres processus qui étaient gérés au niveau régional (mouvement de centralisation et de décentralisation).

Avec l'arrivée de la crise de la Covid, le double mouvement a été interrompu, et Amélie Verdier (2021-actuellement) a créé la Mission Transformation Interne qui se concentre sur la redéfinition des processus internes et la création d'une culture de travail plus transversale au sein de l'ARS.

A travers cet exemple, force est de constater qu'il est difficile de maintenir une vision à long terme des chantiers de transformation et que chaque DG a ses propres priorités et orientations, ce qui entraîne des changements de cap pour les cellules de conseil interne, mais également une impression que les projets n'ont pas le temps d'être menés à terme et que leur réalisation est constamment interrompue. De plus, la rotation régulière des Directeurs Généraux peut avoir pour conséquence le départ des équipes de conseil interne, entraînant la perte des connaissances accumulées et le fait de ne pas pouvoir capitaliser sur les progrès déjà réalisés.

Cette instabilité dans la gouvernance et les changements de direction peuvent donner l'impression que les projets de transformation font l'objet d'un éternel recommencement car

les efforts consentis pour initier des projets peuvent être remis en question ou abandonnés en raison des nouvelles priorités définies par chaque DG. Cela peut créer un sentiment de frustration et de découragement au sein des équipes qui voient leurs efforts et leurs avancées remis en question.

Cette situation contraste avec les activités de continuité de service assurées par les grandes directions des ARS à destination des établissements sanitaires et médico-sociaux. Certains individus peuvent percevoir le conseil interne comme étant du "plus" car les ARS sont confrontées à d'autres enjeux importants comme la planification des soins de santé, la gestion des crises sanitaires et la coordination des acteurs du système de santé.

4.3 Bénéfices d'une cellule de conseil interne et intérêts perçus par rapport à des consultants externes

Les consultants externes ont toujours une mission définie avec un nombre de jours précis, ce qui limite souvent leur implication dans les phases d'accompagnement au changement, de suivi du projet et d'évaluation car leur intervention se concentre souvent sur des objectifs spécifiques et temporaires, sans nécessairement prendre en compte l'ensemble du processus de transformation. En ayant une équipe interne dédiée au conseil interne, les ARS peuvent assurer un suivi continu du projet et aller au-delà des objectifs initiaux car cette équipe est en mesure de fournir un accompagnement plus approfondi, d'aller jusqu'à la mise en œuvre opérationnelle des chantiers et de s'engager dans une démarche d'évaluation continue. Les cellules de conseil interne offrent donc l'avantage d'une plus grande continuité et d'une meilleure intégration des changements dans la culture et les processus des ARS. Toutefois, l'intervention de consultants externes peut s'avérer utile lorsque les ARS ont besoin d'une expertise précise ou d'élargir le champ d'action de la transformation.

La mise en place de cellules de conseil interne est aussi une courroie de transmission de méthodes propres aux cabinets de conseil. Certaines cellules de conseil interne, en particulier celles composées de professionnels issus du conseil, adoptent des méthodes qui s'inspirent de leur expérience passée dans ces cabinets. Par exemple, lors d'un entretien mené avec la responsable d'une cellule de transformation, cette dernière nous a expliqué qu'à sa prise de poste, elle a pris en compte le dimensionnement de l'équipe et sa capacité opérationnelle en adoptant une approche basée sur les jours-hommes pour cadrer les activités de la cellule, une méthode fréquemment utilisée dans les cabinets de conseil qui facturent des jours de travail et affichent des taux journaliers permettant de valoriser le temps passé des consultants. Ainsi, les personnes issues du conseil ont souvent acquis

des compétences en gestion de projet et en planification des ressources, ce qui les amène à appliquer ces méthodes dans leur approche de la transformation interne.

Concernant la modernisation des processus des ARS, certaines cellules de conseil interne utilisent également d'autres méthodes inspirées des cabinets de conseil, telles que l'élaboration d'états des lieux à l'aide d'outils tels que l'analyse PESTEL²⁰ SWOT²¹ ou RACI²². Cela corrobore à nouveau les travaux de Philippe Minssen et Gérard Tresanini (2014), pour qui « les consultants internes utilisent les mêmes méthodes que les consultants externes en fonction des missions ». Parallèlement, des méthodes de cartographie spécifiques aux cabinets telles que la cartographie des parties prenantes ou la cartographie des processus, sont également utilisées par les cellules de conseil interne, ces outils visuels permettant de représenter graphiquement les différents individus impliqués et les étapes des processus étudiés. À partir de ces diagnostics, plusieurs scénarios sont envisagés par les cellules de conseil interne, accompagnés de propositions de solutions pour identifier la meilleure piste à suivre, à l'instar des cabinets qui proposent plusieurs scénarios à prioriser à leurs clients en décrivant les avantages et les inconvénients de chacun d'entre eux.

De plus, les cellules de conseil interne s'attachent à placer les usagers et les bénéficiaires au cœur de leurs projets de transformation, en accordant une importance primordiale à leur satisfaction, de la même façon que des consultants pourraient le faire avec des clients. Cela signifie que ces cellules sont orientées vers les besoins et les attentes des équipes accompagnées, la satisfaction des usagers étant considérée comme un indicateur de réussite des projets de transformation.

Au sein des ARS, l'introduction de nouvelles méthodes *bottom-up* – telles que les hackathons²³ en Île-de-France et le Lab en Nouvelle-Aquitaine – représente un défi culturel compte tenu du contexte dans lequel il se déploie. En effet, les ARS reposent bien souvent sur une organisation encore très hiérarchisée et descendante à l'image des administrations publiques, dans la mesure où les décisions sont traditionnellement prises par les managers et les directives sont transmises de haut en bas. Cependant, ces nouveaux fonctionnements encouragent un changement de paradigme et donnent une voix et un rôle actif aux salariés dans la proposition de solutions et l'innovation. En effet, l'approche

²⁰ Politique, économie, social, technologie, environnement, légal

²¹ Strengths (forces), weaknesses (faiblesses), opportunities (opportunités), threats (menaces)

²² Responsible (réalisateur), accountable (approbateur), consulted (consulté), informed (informé)

²³ Un hackathon est une journée thématique ouverte à tous les salariés de l'ARS qui le souhaitent pour prototyper une solution par équipe en réponse à une problématique, l'idée étant de mettre en place la solution retenue dans les mois suivants. Par exemple en IDF, le thème du dernier hackathon était : « plus de développement durable à l'Agence, c'est possible ? ».

bottom-up permet aux salariés de proposer des idées et des solutions concrètes pour améliorer les processus, tout en valorisant leurs connaissances et leurs expériences.

Par ailleurs, les cellules de conseil interne ont développé une identité propre qui intègre des éléments de vocabulaire directement issus du monde des entreprises privées. On retrouve ainsi des termes tels que des hackathons, des pilotes transformateurs, des Lab, la notion de label et bien d'autres. En intégrant ces concepts, les cellules de conseil interne rompent avec les méthodes traditionnelles et cherchent à stimuler l'innovation, à encourager la prise de risque et à favoriser la créativité au sein des ARS. Cependant, l'utilisation de ces nouveaux concepts peut être perçue comme quelque chose d'exotique ou de superflu dans un contexte principalement axé sur les aspects opérationnels. Certaines personnes peuvent considérer ces méthodes comme gadgets ou les assimiler à des tendances temporaires plutôt que comme des approches éprouvées et robustes pour favoriser l'innovation et l'amélioration continue.

4.4 Préconisations

L'objectif de l'enquête de terrain était de comprendre le développement du conseil interne au sein des ARS. Grâce à l'analyse des entretiens menés et à la synthèse des publications sur le sujet, il est maintenant possible de formuler plusieurs recommandations pour répondre aux questions et aux suggestions issues des entretiens de l'enquête. Tout d'abord, nous préconisons d'obtenir un soutien institutionnel, ensuite, le renforcement du partage des bonnes pratiques par le biais de la coopération inter-ARS et enfin, nous aborderons la question de l'évaluation externe des cellules de conseil interne.

4.4.1 Obtenir un soutien institutionnel

Les cellules peuvent être amenées à se renforcer en étant tirées par la transformation digitale car, dans les ARS, une majorité des processus sont encore peu structurés et dépourvus d'outils adaptés. Or, les ARS, créées en 2010, commencent à avoir un certain recul qui nécessiterait une structuration plus poussée et les cellules de conseil interne pourraient occuper une place de plus en plus importante dans ces dynamiques de changement.

Pourtant – et c'est ce qu'on voit avec l'histoire de la transformation à l'ARS Île-de-France décrite ci-dessus – les cellules de conseil interne sont encore peu institutionnalisées et demeurent étroitement liées à la volonté du Directeur Général en poste à un moment donné. On peut donc se demander s'il y aura suffisamment de continuité dans les années à venir

pour permettre aux cellules de conseil interne de prendre de l'ampleur et de s'établir durablement. Contrairement à la direction de la qualité à l'hôpital, qui perdure indépendamment du Directeur Général en place, les cellules de conseil interne ne sont pas encore solidement enracinées dans les ARS et sont encore souvent perçues comme quelque chose de marginal.

Ainsi, les cellules de conseil interne peuvent se renforcer grâce à l'importance de la transformation digitale, la nécessité de structurer les processus et le besoin croissant de compétences internes en matière de transformation. Toutefois, pour y parvenir, il est essentiel que les cellules de conseil interne bénéficient d'un soutien institutionnel. Cela pourrait passer par la formalisation de lettres de mission claires pour les salariés impliqués dans des projets de transformation pour valoriser leur travail et le temps passé car actuellement ces initiatives dépendent principalement de la bonne volonté des individus, par l'intégration d'objectifs liés à la transformation dans les entretiens annuels des directeurs et par un soutien managérial plus explicite concernant les projets de transformation.

La mise en place de ces mécanismes formels permettrait d'assurer une approche de la transformation plus institutionnelle et ancrée dans le fonctionnement des ARS.

4.4.2 Renforcer le partage d'expérience entre les ARS et les échanges de bonnes pratiques

Les cinq cellules de conseil interne investiguées sur le territoire pourraient également renforcer leurs liens en s'appuyant notamment sur la coopération inter-ARS pour stabiliser une « communauté de pratiques », offrant un espace de collaboration et de partage d'expériences entre les différentes ARS au sujet des activités de transformation interne. Lors de ces échanges, les cellules de conseil interne peuvent discuter des initiatives mises en place, des processus de modernisation adoptés, des outils numériques déployés, des méthodes d'animation de séminaires et de collectifs utilisées, ainsi que des pratiques innovantes développées. Les retours d'expérience des uns et des autres permettent de communiquer sur les succès rencontrés et d'ajuster les approches en fonction des particularités de chaque ARS. Ainsi, la collaboration et la complémentarité de ces différents profils peuvent favoriser la remise en question des pratiques établies et la mise en place de nouvelles solutions.

4.4.3 Procéder à une évaluation externe des cellules de conseil interne

Étant donné que les cellules de conseil interne sont encore relativement nouvelles au sein des ARS, il n'existe pas encore de critères de réussite bien définis pour évaluer leur impact. Une méthode d'évaluation commune pourrait donc être élaborée au sein de la coopération inter-ARS, afin d'harmoniser les façons de faire. Ce « guide de bonnes pratiques » pourrait fournir des lignes directrices sur les méthodes de collecte de données, les outils d'analyse et les étapes d'évaluation à suivre. En collaborant au sein de la coopération inter-ARS, les différentes cellules de conseil interne pourraient partager leurs expériences, leurs connaissances et leurs bonnes pratiques en matière d'évaluation. Cela favoriserait un échange d'expertise et permettrait de tirer profit des expériences réussies dans d'autres ARS. L'objectif de cette démarche serait de parvenir à une harmonisation des pratiques d'évaluation au sein des cellules de conseil interne. Cela faciliterait la comparabilité des résultats, l'identification des facteurs de réussite et d'éventuels axes d'amélioration, ainsi que la mise en place d'actions correctives plus ciblées.

Dans le cadre de la transformation numérique, ces critères peuvent inclure des indicateurs tels que le taux de numérisation des processus, le nombre de projets de modernisation réalisés, la réduction du délai de traitement des dossiers, ou encore l'amélioration de la qualité des services délivrés. D'autre part, les méthodes utilisées par les cellules de conseil interne peuvent être évaluées à travers des indicateurs tels que la satisfaction des utilisateurs finaux, l'engagement des salariés dans les processus de transformation, etc. Cette collecte d'informations peut se faire via :

- Des données chiffrées sur les projets et des indicateurs
- Des sondages et des enquêtes auprès des salariés et des parties prenantes
- Des rapports réguliers faits par les cellules de transformation pour rendre compte de leurs activités.

En quantifiant les résultats, il devient plus facile de communiquer sur les réussites et de démontrer la valeur ajoutée des cellules de conseil interne de manière objective et factuelle. Ces données chiffrées fournissent une base pour valoriser le travail effectué par les équipes et justifier les investissements des ARS dans les cellules de conseil interne.

Conclusion

Cette étude visait à mieux comprendre le développement du conseil interne au sein des agences régionales de santé car celui-ci suscite un réel intérêt et un engouement.

Au final, on s'aperçoit que le recours au conseil interne au sein des ARS est hétérogène et que sa diffusion au sein de l'ensemble des agences régionales de santé à l'échelle nationale est encore erratique car il existe des réalités différentes d'une ARS à une autre, qui se manifestent tant au niveau de la structure des cellules de conseil interne qu'au niveau des facteurs de réussite. Il pourrait être intéressant de poursuivre notre travail en menant une étude plus approfondie afin de comprendre les raisons pour lesquelles certaines ARS ne disposent pas de ce type de dispositifs en interrogeant des ARS qui n'ont pas initié ce type de démarche pour identifier les raisons et les facteurs sous-jacents.

Une seule ARS sans cellule de conseil interne a été interrogée, mais une analyse plus approfondie aurait permis de mieux comprendre les motifs de cette absence. A l'heure actuelle, une piste d'explication pourrait être liée à la difficulté pour les ARS de petite taille de consacrer plusieurs ETP à des activités de conseil interne, ces structures ayant souvent besoin de concentrer leurs ressources sur leur mission principale plutôt que de se consacrer à des initiatives de transformation qui nécessitent des ressources spécialisées. En effet, les membres des cellules de conseil interne doivent être disponibles pour se consacrer pleinement aux projets de transformation et avoir du temps pour planifier et mettre en œuvre ces projets, là où les « petites » ARS se concentrent plutôt sur le cœur de leurs missions. De plus, les équipes de transformation sont dotées de compétences spécifiques, telles que la gestion de projet et l'analyse des processus, certaines étant même formées au co-développement, au design thinking, etc.

Cependant, il existe des exemples d'ARS de taille plus petite qui ont malgré tout mis en place une cellule spécifique dédiée au conseil interne comme celle de la région Centre-Val-de-Loire. Cela indique que d'autres critères, tels que la volonté stratégique de modernisation ou la vision de la direction, peuvent également jouer un rôle dans la décision de créer une cellule de conseil interne. A l'inverse, certaines ARS de grande taille comme en Occitanie ne disposent pas d'une cellule de conseil interne, ce qui suggère que la taille de l'ARS n'est pas la seule explication et que la priorité donnée par la Direction Générale de ces ARS n'est pas nécessairement celle de la mise en place d'une cellule de conseil interne, ou que d'autres facteurs à explorer viennent influencer cette décision.

Dans cette étude, la vision de la direction et des équipes à l'œuvre dans la transformation interne a été examinée à travers des entretiens et l'analyse de documents internes, mais la perspective des usagers aurait pu également être incluse dans l'analyse pour obtenir une vue plus complète de l'impact des cellules de conseil interne et déterminer leur efficacité. Les usagers incluent d'une part les salariés accompagnés dans des projets de transformation et d'autre part les bénéficiaires finaux. En Île-de-France par exemple, un projet a été mené pour simplifier l'instruction des autorisations d'activité de soins et, dans ce cas, les usagers sont composés de l'équipe de l'ARS accompagnée, mais également des bénéficiaires finaux que sont les structures de santé. Leurs retours d'expérience et leurs impressions auraient pu en effet fournir des informations supplémentaires sur la mise en œuvre des projets de transformation par les ARS. En raison des consignes et des délais de cette étude, il n'a pas été possible d'intégrer ces éléments mais le travail entrepris dans ce mémoire pourrait être poursuivi en prenant en compte le point de vue et les besoins des usagers. En effet, la réussite du conseil interne des ARS ne peut être pleinement évaluée sans considérer l'impact et la satisfaction des usagers des agences régionales de santé car leurs besoins et leurs attentes doivent être pris en compte dans la conception et la mise en œuvre des projets de transformation.

Bibliographie

- Abord de Châtillon, Emmanuel et Desmarais, Céline. 2012. « Le Nouveau Management Public est-il pathogène ? », *Management International*, vol. 16, n°3, p. 10-24.
- Algan, Yann, Maya Bacache, et Anne Perrot. 2016. « Administration numérique ». *Notes du conseil d'analyse économique* 34 (7): 1. <https://doi.org/10.3917/ncae.034.0001>.
- Amar, Anne, et Ludovic Berthier. 2007. « Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites ». 2007.
- Bezes, Philippe. 2012. « État, experts et savoirs néo-managériaux: Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 193 (3): 16. <https://doi.org/10.3917/arss.193.0016>.
- Bezes, Philippe, et Patrick Le Lidec. 2016. « Politiques de l'organisation: Les nouvelles divisions du travail étatique ». *Revue française de science politique* 66 (3): 407. <https://doi.org/10.3917/rfsp.663.0407>.
- Chevallier, Jacques. 2022. « La politique de transformation publique de 2017 à 2021 »: *Revue française d'administration publique* N° 180 (4): 1091-1104. <https://doi.org/10.3917/rfap.180.1091>.
- Coblenz, Emmanuel, et Frédérique Pallez. 2015. « Nouvelles formes d'innovation publique: L'administration saisie par le design ». Édité par Bachir Mazouz, Anne Rousseau, et Samuel Sponem. *Revue Française de Gestion* 41 (251): 97-114. <https://doi.org/10.3166/RFG.251.97-114>.
- Direction Interministérielle de la Transformation Publique. 2023. *L'Atlas des laboratoires d'innovation publique*.
- Doré, Gwénaél. 2021. « Les nouvelles régions en France: Un projet réfléchi ? Des fusions probantes ou non ? » *Les Analyses de Population & Avenir* N° 32 (2): 1-28. <https://doi.org/10.3917/lap.032.0001>.
- Evin, Claude. 2019. « 10 ans d'ARS : quel bilan d'une forme de déconcentration régionale ? » *Regards* N°56 (2): 105. <https://doi.org/10.3917/regar.056.0105>.
- Ferchaud, Flavie. 2021. « Hackathons en ville, innovations pour la ville ? »: *Approches Théoriques en Information-Communication (ATIC)* N° 2 (1): 85-107. <https://doi.org/10.3917/atic.002.0085>.
- Hood, Christopher. 1995. "The 'new public management' in the 1980s : Variations on a theme", *Accounting, Organizations and Society* 20 (2-3), 93-109.

- Imbert, Geneviève. 2010. « L'entretien semi-directif : à la frontière de la santé publique et de l'anthropologie : » *Recherche en soins infirmiers* N° 102 (3): 23-34. <https://doi.org/10.3917/rsi.102.0023>.
- Laffont, Jean-Yves. 2010. « De l'agence régionale d'hospitalisation à l'agence régionale de santé ». *Gérontologie et société* 33 / 132 (1): 223-28. <https://doi.org/10.3917/gs.132.0223>.
- Laval Mader, Nathalie. 2013. « Réflexions sur l'agencification de l'action publique locale ». *Pouvoirs Locaux. Les cahiers de la décentralisation*, (98), 111-120.
- Mora, Marie-Claire. 2019. « Repenser nos processus RH et nos pratiques managériales avec Le Lab'RH Sécurité sociale ». *Regards* N°55 (1): 137. <https://doi.org/10.3917/regar.055.0137>.
- Minssen, Philippe, et Tresanini Gérard. 2014. « Dossier 33. Consulting interne », David Autissier éd., *Consulting au quotidien. 200 fiches*. Dunod, pp. 664-682.
- PANSARD, Jacques. 2008. *Le conseil interne, porter le changement au sein de l'entreprise*. Dunod.
- Rolland, Christine, et Frédéric Pierru. 2013. « Les Agences Régionales de Santé deux ans après : une autonomie de façade »: *Santé Publique* Vol. 25 (4): 411-19. <https://doi.org/10.3917/spub.134.0411>.
- Rozan, Arnaud, et Isabelle Doal. 2016. « Focus - La démarche d'innovation de la branche Famille de la Sécurité sociale ». *Informations sociales* n° 193 (2): 102. <https://doi.org/10.3917/inso.193.0102>.
- Saint-Martin, Denis. 2006. « Le consulting et l'Etat : une analyse comparée de l'offre et de la demande ». *Revue française d'administration publique* 120 (4): 743. <https://doi.org/10.3917/rfap.120.0743>.
- Sauvé, Jean-Marc. 2012. « Les agences, une nouvelle gestion publique ». *Introduction du colloque du Conseil de l'Etat du 19 octobre 2012*.
- Sénat. 2014. « Les agences régionales de santé : une innovation majeure, un déficit de confiance ». *Rapport d'information n°400*.
- Sénat. 2022. « Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques ». *Rapport d'information n°578*. Tome 1.
- Schweyer, François-Xavier. 2009. « Santé, contrat social et marché : la fonction publique hospitalière en réformes ». *Revue française d'administration publique* 132 (4): 727. <https://doi.org/10.3917/rfap.132.0727>.
- Torre, Andre, et Sébastien Bourdin. 2016. « Des réformes territoriales qui posent bien des questions ». *Population & Avenir* 727 (2): 14. <https://doi.org/10.3917/popav.727.0014>.
- Van Gils, Diane, Christian De Visscher, et Gerrit Sarens. 2013. « Le développement de l'audit interne dans le secteur public belge ». *Télescope* 18 (3): 73-107. <https://doi.org/10.7202/1013776ar>.

Liste des annexes

- Annexe 1 : Guide d'entretien à destination des enquêtés travaillant sur des missions de transformation interne
- Annexe 2 : Guide d'entretien à destination des enquêtés travaillant au sein de la coopération inter-ARS
- Annexe 3 : Mail type envoyé aux participants
- Annexe 4 : Profil des enquêtés

Annexes

Annexe 1 : Guide d'entretien à destination des enquêtés travaillant sur des missions de transformation interne

Objectif de l'entretien : comprendre leur vécu et les missions effectuées au quotidien

Partie 1 : Informations sur l'enquêté

- Depuis quand travaillez-vous ici ?
- Pourriez-vous préciser votre parcours ? Votre profil ?
- Avez-vous une expérience précédente d'un projet de transformation interne ? Dans quel contexte ?

Partie 2 : Présentation des missions

- Quel est l'intitulé exact de votre service ?
- A quelle direction êtes-vous rattaché ?
- Depuis quand existe-t-il ?
- A l'initiative de qui a-t-il été créé ?
 - o Porté par qui ? Le SG ? La DG ?
- Pouvez-vous m'expliquer votre mission ?
 - o Pouvez-vous me décrire une journée de travail type ?
 - o Quelles sont vos différentes tâches ? Quelles sont les tâches qui occupent la majeure partie de votre temps ?
- Combien êtes-vous ?
- Quelle répartition du travail entre vous ?
- Sur quels types de missions êtes-vous le plus souvent sollicité ?
- Avec quelles directions travaillez-vous le plus fréquemment ?
- Selon quelle méthodologie ?
 - o Positionnement de la cellule de conseil interne : Lab ? Une feuille de route ? Financeurs de cabinets de conseil ?
 - o Méthodes particulières : utilisez-vous les méthodes agiles ? Lean ? Collaboratif ? Intelligence collective ?
- Fonctionnez-vous en mode projet ? Si oui, combien de projets suivez-vous par an ? Combien de temps durent-ils en moyenne ?
- Comment accompagnez-vous le changement ?

Partie 3 : Périmètre des missions

- Comment est-ce que vos missions sont définies ?
 - o Contrainte et autonomie
 - o Demandes établies ou floues
- Vous demande-t-on des tâches qui ne relèvent pas de vos fonctions normales ?
- Qui est présent à votre instance de pilotage ? Copil ou Comex
- A l'ARS Ile-de-France, une partie de nos missions est directement à destination des agents, est-ce que c'est le cas chez vous aussi ?
 - o Ex : séminaires, hackathons...

- Si oui, comment est-ce que les agents s'en saisissent ?

Partie 4 : Enjeux et freins

- Comment mesurez-vous l'efficacité de vos actions ?
- Avantages/freins
- Leviers/freins
- Quels sont les leviers / les points forts que vous percevez dans vos missions
- Les difficultés, les barrières, les contraintes ?
 - o Point de vue des personnes de votre équipe
 - o Point de vue des agents de l'ARS
- Quels axes d'amélioration seraient à prévoir ?
 - o Appui administratif
 - o Appui technique
- Ressentez-vous des réticences de la part de certaines directions à la conduite du changement ?
 - o Si oui, quelles pistes pour y faire face ?

Partie 5 : La transformation des ARS à l'avenir

- Réseau de modernisation coopération inter-ARS
- Savez-vous si des missions similaires de conseil interne existent dans les hôpitaux ou dans le médico-social ?
- Pensez-vous que ce type de missions va se renforcer dans les années à venir au sein des ARS ?
- Comment vous positionnez-vous vis-à-vis d'autres acteurs externes comme des consultants ?

A demander en fin d'entretien

Est-ce que vous avez une feuille de route ou un document qui synthétise vos actions que vous pourriez m'envoyer ?

Annexe 2 : Guide d'entretien à destination des enquêtés travaillant au sein de la coopération inter-ARS

Objectif de l'entretien : comprendre leur vécu et les missions effectuées au quotidien

Partie 1 : Informations sur l'enquêté

- Depuis quand travaillez-vous ici ?
- Pourriez-vous préciser votre parcours ? Votre profil ?
- Avez-vous une expérience précédente d'un projet de transformation interne ? Dans quel contexte ?

Partie 2 : Genèse de la coopération inter-ARS

- Depuis quand faites-vous partie du réseau de coopération inter-ARS ?
- Comment avez-vous été intégré au réseau de coopération inter-ARS ?
- A l'initiative de qui a-t-elle été créée ?

Partie 3 : Présentations des missions

- Quelles sont vos missions dans ce cadre ?
- Comment est-ce que vos missions ont été définies ?
- Comment est-ce que vos missions sont partagées entre ce que vous faites en interne et vos missions pour la coopération inter-ARS ?

Partie 4 : Modalités de coordination et de financement

- A quelle fréquence est-ce que vous vous réunissez entre ARS ?
- Qui est présent à ces réunions ?
- Comment est-ce que les décisions sont prises ?
- Comment est-ce que la coopération inter-ARS est financée ?
- Est-ce que vous pourriez me communiquer le montant du financement ?
- Quel retour devez-vous faire à la DITP ?

Partie 5 : Enjeux et freins

- Quels sont les avantages / inconvénients ?
- Quels sont les leviers / freins ?
- Quels axes d'amélioration seraient à prévoir ?

Partie 6 : La transformation de la coopération inter-ARS à l'avenir

- Pensez-vous que ce type de missions va se renforcer dans les années à venir au sein des ARS ?
- Comment vous positionnez-vous vis-à-vis d'autres acteurs externes comme des consultants ?

A demander en fin d'entretien

- Est-ce que vous avez une feuille de route ou un document qui synthétise vos actions que vous pourriez m'envoyer ?

Annexe 3 : Mail type envoyé aux participants

Objet : Sollicitation pour un entretien | transformation interne des ARS

Bonjour,

Je suis en alternance au sein de la mission Transformation Interne à l'ARS Île-de-France et je me permets de vous contacter car, dans le cadre de ma formation à l'EHESP, je réalise un mémoire dont le titre est : « Le développement du conseil interne dans les Agences Régionales de Santé (ARS) ».

J'ai besoin de conduire quelques entretiens semi-directifs qui porteront sur :

- La présentation et le périmètre de vos missions ;
- Les enjeux et les freins de la transformation interne au sein des ARS ;
- Les perspectives d'avenir.

Seriez-vous d'accord pour m'accorder une heure de votre temps, afin que je puisse vous interroger sur ce sujet ?

Merci d'avance pour votre réponse et en vous souhaitant une excellente journée,

Bien cordialement,

Yvonne Mathis

Annexe 4 : Profil des enquêtés

Enquêté(e)	Etudes	Expérience professionnelle antérieure
A_01	Master d'économie et de gestion	Contrôleur de gestion dans des établissements de santé
B_02	Institut d'études politiques	Consultante dans un cabinet de conseil
C_01	Licence de biologie et master de marketing	Consultante dans des multinationales d'équipements d'imagerie médicale
C_02	Master de conseil	Etudiante
C_03	Master de management des établissements de santé	Chargée de mission à l'ANAP
D_01	Concours de la fonction publique	Secrétaire Générale de plusieurs organismes
E_01	Droit, IEP, EN3S	Assurance maladie et ARS
E_02	BTS en informatique	Etablissement de santé mentale
E_03	Concours de la fonction publique	Centres hospitaliers
F_01	Ecole de commerce	Centre de soins contre le cancer et la Mutualité Française
G_01	Ecole de commerce	Consultante en contrôle de gestion
H_01	Master d'histoire	Archiviste puis responsable RH dans le public

MATHIS	Yvonne	Juillet 2023
Master 2 AMOS-Paris		
Le développement du conseil interne dans les Agences Régionales de Santé (ARS)		
Résumé : Le développement de cellules de conseil interne dans les ARS s'inspire du Nouveau Management Public qui vise à adapter les méthodes et les outils de gestion du secteur privé au secteur public. L'impact de l'affaire McKinsey et les conséquences financières associées ont provoqué une prise de conscience au sein des administrations en général, les incitant à reconsidérer leur dépendance aux cabinets de conseil externes pour monter en compétence dans le domaine de la transformation interne. Ce mémoire vise à étudier les conditions de mise en place de ces cellules de conseil interne au sein des ARS en précisant leur genèse et en s'intéressant à leur contenu. A travers l'analyse de cinq cellules de conseil interne, ce mémoire identifie les similitudes et les différences de pratiques et vise à dégager des méthodes de conseil interne pouvant être adoptées par d'autres ARS en précisant les freins et les leviers lors de leur mise en place. L'enquête de terrain est composée de dix entretiens réalisés avec douze enquêtés regroupant des chargés de mission, des responsables des cellules de conseil interne et des personnes travaillant au sein de la coopération inter-ARS. Les résultats montrent que le développement du conseil interne suscite un réel intérêt et un engouement au sein des ARS. Cependant, il existe une grande hétérogénéité sur le terrain, avec des réalités différentes d'une ARS à une autre, qui se manifestent tant au niveau de la structure des cellules de conseil interne qu'au niveau des facteurs de réussite.		
Mots clés : Agence Régionale de Santé, conseil interne, enquête de terrain		
<i>L'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.</i>		