

Avant-Propos

Depuis plus de trente ans⁴, la « *Réforme de l'État* » en France se cherche et, rarement, se trouve. Sa brève histoire est faite de quelques étapes remarquables, mais aussi de va-et-vient qui l'apparentent à une danse célèbre où l'on ne cesse d'avancer et de reculer. Nous y reviendrons pour en détailler les heurts et les malheurs.

Vue de la place modeste d'un acteur public, après presque quarante ans de fonctions et de responsabilités diverses, cette histoire semble manquer de cohérence, constituée qu'elle est d'un nombre étonnant de réformes et d'outils oubliés sitôt qu'à peine mis en œuvre. Mais le plus surprenant, peut-être, est l'oubli à peu près total dans lequel est tenu **le management public**.

Le terme est pratiquement inemployé ; la notion même semble inexistante dans la formation de l'encadrement administratif supérieur. La « *gestion publique* » envahit tout ; le contrôle de gestion, dont l'introduction a été l'œuvre de la DIRE⁵ dès la fin des années 1990, a fait une entrée en force sur un mode réduit principalement à la finance et au budget à la suite de la LOLF (Loi organique relative aux lois de finances). Or, si le management inclut bien la gestion, il ne s'y réduit pas. Mesurer la performance administrative est un réflexe sain ; se mettre dans les conditions d'être performant devrait en constituer le préalable, parfois oublié...

4. On choisit cette période de trente ans pour faire écho au titre du livre publié sous la direction de François LACASSE et Pierre-Éric VERRIER *30 ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères – stratégies et bilans*. DUNOD, 2005. 246 p.

5. DIRE : Délégation interministérielle à la réforme de l'État.

Certes, la notion de management public manque encore un peu d'assurance. Le management semble être réservé au monde de l'entreprise et l'introduction dans le secteur public des méthodes qui ont apparemment réussi dans le secteur concurrentiel est encore souvent source de crainte pour de nombreux fonctionnaires.

Pourtant, on peut sans prendre trop de risque avancer l'idée que, dans la *mise en œuvre de moyens humains et matériels en vue de l'atteinte d'objectifs découlant d'une finalité*⁶, **il doit bien exister quelques règles génériques qui seraient utiles, efficaces et efficientes, quels que soient ces finalités et ces objectifs** : une sorte de tronc commun du management. Ajoutons aussitôt que, si toute activité humaine vise à créer de la valeur, le service public a bien, lui aussi, vocation à créer de la valeur : valeur sociale, culturelle, économique, citoyenne. Cette valeur est créée avec des ressources publiques dont tout fonctionnaire doit se sentir comptable, aujourd'hui plus que jamais⁷.

Naturellement, au-delà de ces éventuelles règles communes, le service public présente un grand nombre de spécificités sur lesquelles il déjà été beaucoup écrit. **Dans l'appropriation par le service public des méthodes qui conduisent le secteur concurrentiel à la performance, il ne faut jamais perdre de vue ces spécificités.** On acceptera néanmoins comme une donnée issue de l'observation que, en matière de management, ce sont les théories et les pratiques du secteur privé qui donnent le LA et que l'histoire de la modernisation du secteur public est grandement celle de leur adaptation plus ou moins réussie aux valeurs et aux règles de gestion de la fonction publique.

De nombreux pays ont, ces dernières années, largement modernisé leurs méthodes de management public, en même temps que leurs fonctions publiques. Les premiers à le faire ayant été des pays de culture anglosaxonne, ces mouvements de réforme ont rapidement bénéficié - si l'on peut dire - d'une image négative en FRANCE. C'est ainsi que le NPM (*New Public Management* ou nouveau management public) s'est vu chargé de tous les péchés de l'idéologie libérale, dérégulatrice et que toute tentative pour l'adapter à la tradition publique française est rapidement passée pour une agression insupportable envers notre « *spécificité* »⁸.

Le fait que l'ITALIE notre voisine latine ait elle-même fait sa révolution du secteur public, et que l'heure du bilan soit arrivée pour le NPM qui apparaît

6. Une définition rapide et basique du management.

7. Et depuis les fondations de la République : « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.* ». Article XV de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789.

8. Et, à vrai dire, ce jugement ne manque pas totalement de pertinence.

aujourd'hui avec ses forces et ses faiblesses⁹, devraient nous aider à regarder sans préjugés les expériences conduites à nos frontières.

L'histoire des théories et des pratiques managériales depuis la fin de la seconde guerre mondiale est celle des conséquences dans le monde de l'entreprise des évolutions sociales et économiques. Cette histoire est imprégnée par un fait majeur qui n'a pas fini de décliner ses conséquences dans tous les secteurs de la vie sociale et économique : **nous vivons dans un monde dans lequel la complexité ne cesse de s'accroître.**

C'est la prise en compte de cette complexité, notamment dans la multiplication des interactions entre des acteurs de plus en plus nombreux, qui sert de fil conducteur aux évolutions des diverses écoles et théories du management.

Parmi toutes ces théories, écoles et méthodes, il est un mouvement d'idées et de pratiques qui a atteint aujourd'hui une belle maturité : c'est ce que l'on appelle « *le mouvement de la qualité* ». Nous parcourons brièvement plus loin son histoire ; pour l'heure contentons-nous d'affirmer que **ce mouvement est en mesure de proposer aujourd'hui aux managers publics, une vision, des méthodes et des outils robustes et performants pour rendre leurs actions « efficaces et efficaces¹⁰ », c'est-à-dire pour leur permettre d'atteindre les objectifs fixés de longue date par la « Réforme de l'État ». Au-delà même des outils et méthodes, et c'est là toute sa robustesse, il propose une véritable vision managériale, parfois modeste dans ses approches, mais extrêmement efficace pour faire fructifier l'héritage administratif actuel.**

Cette affirmation constitue la conclusion de la démonstration qui va être proposée dans ce livre.

Avec l'introduction, en moyenne tous les trente mois¹¹, d'un nouvel outil forcément « *définitif* » pour moderniser l'État, la boîte à outils du manager public commence à déborder. Témoins étonnés et sceptiques de cette accumulation, bercés par les discours tout aussi définitifs qui les accompagnent, les acteurs publics ont quelque mal à trouver un peu de cohérence et de continuité dans un chantier qui pourtant aurait bien besoin de l'une et de l'autre !

Nous essaierons de montrer qu'un des moyens de donner de la cohérence à tous ces outils est précisément d'abandonner momentanément le niveau opératoire pour se hisser à celui des **principes de management**. Et nous ferons le constat que les principes qui fondent aujourd'hui cette variété du

9. L'étape suivante est déjà théorisée sous le nom de « *management post-bureaucratique* ».

10. Selon la formule consacrée.

11. Nous en rappellerons brièvement les derniers avatars.

management public qu'est le management par la qualité du service public, sont aptes à donner du sens aux efforts de ces trente dernières années et à faciliter la mise en œuvre des outils introduits par la réforme de l'État.

Nous y reviendrons, mais il faut le mentionner dès ce propos introductif : la « *qualité* » a parfois mauvaise réputation. Et cela n'est pas toujours sans fondement. À cette « *mauvaise réputation* » participent deux facteurs : d'une part, le souvenir des anciennes versions des normes ISO et leur mise en œuvre procédurière et parfois bureaucratique ; d'autre part, encore aujourd'hui, l'utilisation-prétexte de la « *qualité* » dans le but unique d'augmenter la productivité d'une activité. Cette dernière façon de faire, outre qu'elle fait perdre son sens premier à une « *démarche qualité* », produit en général de tels résultats qu'il aurait mieux valu ne rien faire...

Les pages qui suivent doivent beaucoup à de nombreuses expériences, en particulier à mon expérience pratique de directeur d'un grand établissement public¹² ayant conduit une « *démarche qualité*¹³ », et surtout à la découverte, en situation, du passionnant métier de manager public. On ne sera pas surpris de trouver ça et là des traces de ces expériences. Et bien que je sache que « *Le moi est haïssable* », le lecteur me pardonnera, je l'espère, d'utiliser de temps en temps le « *je* » et de m'adresser directement à lui. On sentira également tout au long de mes propos que je ne crois pas un instant à la prétendue « *neutralité* » idéologique des outils et des méthodes managériales. Cela fait partie des fables pour enfants ressassées par la pensée unique, au même titre que le caractère « *naturel* » des lois économiques¹⁴ !

La principale découverte de mes années de pratique est d'avoir compris qu'être manager, c'est être tout à la fois psychologue¹⁵, sociologue, historien, technicien et bien d'autres métiers en même temps. C'est la raison pour laquelle, en cohérence avec le caractère systémique du management « *par la qualité* », ce livre s'aventurera vers d'autres domaines que celui généralement compris sous le terme « *management* ».

La nature du « *management par la qualité* », son histoire, les principes qui le fondent, sa mise en œuvre, ne peuvent se limiter à une question d'emploi de

12. En l'occurrence, une caisse nationale d'assurance maladie : plus de 1300 agents au service de plus d'un million de clients en France et un peu partout dans le monde, 1,3 milliards € de budget annuel environ.

13. En l'occurrence une certification ISO 9001.

14. Tout le monde sait, en effet, que de même que le melon dispose de tranches pour être mangé en famille, il existe une providentielle « *main invisible* » qui régule les marchés pour le plus grand bonheur des peuples et des nations ... On en a, ces derniers mois, une magistrale démonstration !

15. Je dis souvent, et ce n'est presque pas une boutade, que le livre qui m'a été le plus utile en situation de management est celui de François LELORD, *Comment gérer les personnalités difficiles*, Éditions Poche Odile JACOB, Paris, 2000. On le trouvera dans la bibliographie à la rubrique « *Autour du management* ».

techniques et de méthodes, pas plus qu'à la satisfaction d'exigences normatives. C'est parce que cette variété de management vient en droite ligne de l'approche systémique, fruit de notre affrontement à la complexité croissante, qu'elle est particulièrement adaptée aux problèmes actuels de la fonction publique.

Le changement de vision que demande cette forme de management, le changement de « *paradigme* »¹⁶ pour parler savamment, doit d'abord être le fait de l'encadrement administratif supérieur. Or le management par la qualité est encore largement le parent pauvre de la formation de nos élites administratives. Il faut avoir été plusieurs années acteur de la « *Réforme de l'État* », au niveau interministériel, pour savoir à quel point le management par la qualité est ignoré par ces élites, et par les responsables politiques du domaine.

Le mot « *qualité* » est grandement responsable de cet état de fait ; mot polysémique, mot piège. Tout le monde se fait une idée de ce que doit être la « *qualité* » du service public. La réduire à l'amélioration de l'accueil dans les préfectures et les directions départementales est évidemment un peu réducteur pour un responsable de la « *Réforme de l'État* »...

Puissent les pages qui suivent faire comprendre que dans l'expression « *management par la qualité du service public* », la formule à retenir est celle de « *management public* ».

Notre présentation s'articule en deux parties :

- **Dans la première**, nous allons faire émerger pas à pas les éléments que nous recherchons ; autrement dit nous allons fabriquer la question que nous nous posons quand nous sommes, à quelque niveau que ce soit, en situation de management. Le problème posé est le suivant : on m'a confié un « *morceau* » d'administration avec des moyens, humains, matériels et financiers, et l'on me demande de produire un « *service public* ». Comment m'y prendre pour maîtriser cette transformation de moyens en services ? Que dois-je faire et comment ?
- **Dans la seconde**, nous proposerons à ces questions une approche de réponse parmi d'autres, mais qui a largement fait la preuve de sa robustesse, celle du management dit « *par la qualité* ». La présentation des deux grandes variétés de management par la qualité, la certification et l'autoévaluation,

16. En sciences sociales, le mot *paradigme* décrit l'ensemble d'expériences, de croyances et de valeurs qui influencent la façon dont un individu perçoit la réalité et réagit à cette perception. Le philosophe et sociologue des sciences THOMAS KUHN (1922-1996), dans son ouvrage majeur de 1962, *La structure des révolutions scientifiques*, renouvelle l'histoire des sciences en affirmant que la dynamique des sciences ne doit pas être abordée du seul point de vue cognitif, mais en tenant compte également de facteurs sociaux. Ainsi THOMAS KUHN défend contre KARL POPPER l'idée que les théories scientifiques ne sont pas abandonnées dès qu'elles sont réfutées, mais plutôt quand elles peuvent être remplacées.

sera l'occasion de mettre en évidence cette robustesse et leur parfaite adéquation avec l'approche managériale publique d'aujourd'hui.

Autrement dit, dans la première partie, nous allons faire la liste des principales pièces du « *puzzle* » ; dans la seconde nous proposerons une « *colle* » pour les relier entre elles.

Un dernier mot pour bien préciser l'esprit de cette présentation : nous ne prétendons pas, avec la présentation des avantages de ce mode de management qu'est le « *management public par la qualité* », proposer une formule magique. Nous ne prétendons pas non plus que les outils du « *mouvement de la qualité* » sont les seuls utilisables avec profit par un manager public. Nous espérons seulement contribuer à l'amélioration du **management public** dans les administrations de l'État et des collectivités territoriales. Enfin, nous serons amenés à citer de nombreux auteurs au cours de notre chemin ; en général, la citation vient conforter une démonstration et sa production vaut acquiescement de notre part. Ce qui ne signifie évidemment pas que nous acquiesçons à tous les écrits de l'auteur cité. Cela va de soi, et encore mieux en le disant !

NB 1 : le lecteur trouvera au fil de sa lecture quelques « *Variations* » et autres « *Scènes de genre* » ; il va de soi que selon la formule usuelle « *toute ressemblance avec des personnes ou des situations ayant vraiment existé* » ne saurait être que le fait du hasard conjugué à l'imagination débordante de l'auteur...

NB 2 : de nombreux auteurs sont cités dans les notes de bas de pages. Ceux dont le nom figure en gras sont tous de « *bonnes adresses* » pour qui veut lire sur le management et ses à-côtés.

NB 3 : le lecteur trouvera peut-être au fil de sa lecture que le ton de ces pages est parfois désabusé ou trop critique à son goût. La perte de quelques illusions n'empêche pas d'agir ; on connaît la formule célèbre d'Antonio GRAMSCI¹⁷ qui évoque « *le pessimisme de l'intelligence et l'optimisme de la volonté* ». Quant à la sévérité des propos, on renvoie volontiers le lecteur (et ce n'est qu'un exemple parmi beaucoup) à l'ouvrage collectif publié en 2001 sous la direction de Roger FAUROUX et Bernard SPI¹⁸TZ. Petit florilège :

- titre de l'introduction : « *La crise de notre État* »,
- titre du chapitre I.1 : « *L'État est-il malade de ses hauts fonctionnaires ?* »,

17. Antonio GRAMSCI. (1891-1937). Écrivain et théoricien politique italien d'origine albanaise. Connu pour sa conception de l'hégémonie culturelle comme moyen du maintien de l'État dans une société capitaliste.

18. Roger FAUROUX & Bernard SPITZ. *Notre État. Le livre vérité de la fonction publique*. (Voir bibliographie II).

- titre du chapitre I.2 : « *Les retards de l'État manager* »,
- titre du chapitre I.3 : « La réforme de BERCY : paralysie ou suicide collectif ? »

Cheminement

Nous allons d'abord réunir les éléments
relatifs à nos questionnements
comme autant de pièces d'un puzzle...

... puis nous proposerons une méthode de management
qui réponde à toutes nos exigences
et qui servira à assembler les pièces.

Partie I

Puzzle Éléments d'un questionnement

SCÈNE DE GENRE 1 : COMMEDIA DELL'ARTE¹⁹



Vous venez d'être (enfin) nommé à la direction d'un service, d'un établissement public, d'une direction d'administration centrale, d'une inspection générale, que sais-je ? Bien sûr, vous vous persuadez aisément que vous étiez le meilleur pour ce poste²⁰ ;

19. Genre de théâtre populaire italien apparu avec les premières troupes de comédie avec masque au début du XVI^e siècle. Chaque acteur, adoptant et conservant un personnage en rapport avec ses aptitudes, s'incarne dans son rôle et se fait un fonds de traits conformes au caractère qu'il incarne.
20. Vous ne riez qu'à moitié en racontant que, toujours, « on remplace un incapable et on est remplacé par un intrigant » !

déjà, c'est votre nom qui figure tout en haut de l'organigramme d'où il semble dominer toute la pyramide écrite en plus petits caractères...

Et voici qu'attendent à votre porte les directeurs adjoints, les chefs de départements, de services, de bureaux... Vous êtes confiant ; il y a quatre ans, vous avez suivi une semaine de formation aux « responsabilités supérieures » : une journée sur le contrôle de gestion, une sur la LOLF, une sur l'audit, plus le management par la qualité en trois heures et, en prime, deux consultants qui vous ont fait rêver avec leur « prêt-à-porter » managérial tout-terrain et tout temps...

Lorsque le dernier chef de bureau quitte le vôtre, vous avez soudain l'impression d'avoir revécu en accéléré cette semaine de formation : l'agent comptable vous a expliqué que, grâce à ses équipes et dans le cadre rigoureux de la LOLF, tout était maîtrisé ; le contrôleur de gestion vous a mis sous le nez des clignotants, des flèches qui montent et descendent en vert, orange et rouge ; le DRH s'est plaint de son sort ; tous ont employé des mots savants et abstraits, mais vous n'êtes pas très assuré qu'ils leur donnent tous le même sens.

Une autre chose vous intrigue : à chacun vous avez posé la question « Que faites-vous ? » et presque tous ont commencé par vous dire leur grade et leur fonction... Pas un n'a pensé spontanément à vous décrire concrètement le produit ou le service créé par le sous-ensemble sous sa responsabilité et encore moins à vous dire à qui ce produit ou ce service était destiné...

Vous vous rassurez vite : les mails et les cartes de félicitations pour votre nomination continuent d'affluer ! Demain est un autre jour !

1

Quelques définitions pour parler le même langage

« De quoi s'agit-il ? »
(Maréchal FOCH)

On connaît le mot d'Albert CAMUS selon lequel « *Mal nommer les choses, c'est ajouter au malheur du monde*²¹ ». Et c'est bien pour soulager le « *malheur* » du monde administratif qu'il semble nécessaire d'apporter quelques idées simples et le vocabulaire qui convient aux différentes méthodes et outils qu'il a vu se multiplier en son sein, décret après décret, circulaire après circulaire.

On ne va pas refaire ici une histoire du management, ni celle du management public ; d'excellents ouvrages y sont consacrés²². Il est ici seulement question de situer, les unes par rapport aux autres, quelques notions couramment employées désormais dans nos ministères et nos collectivités territoriales.

21. Cette phrase est attribuée à Albert CAMUS (1913-1960). Elle correspond à la tonalité du discours de STOCKHOLM, de réception du prix NOBEL de littérature en 1957.

22. En ce qui concerne le management public, sa définition, son histoire et la question de sa spécificité, on renvoie en particulier au livre d'Annie BARTOLI, *Le management dans les organisations publiques*, 2^e édition, DUNOD, 2005. Voir bibliographie II.

Les principales sources de confusion, et donc selon Albert CAMUS de « *malheur* », concernent les rapports entre elles des notions de **management**, de **gestion** et de **pilotage**. Voici quelques idées simples qui permettent de partir « *vers l'Orient compliqué*²³ » des organismes administratifs.

1.1 Management²⁴

Dans l'approche que nous voulons décrire, il s'agit de la notion la plus générale qui permette de répondre à la question évoquée dans l'avant-propos, question qui à bien des aspects est révolutionnaire : « *Que faire ?*²⁵ » Tout organisme administratif est composé d'une somme d'éléments, humains, matériels et immatériels, dont la combinaison est **ordonnée vers une finalité** très générale : la production d'un service public. Dans tout organisme public cohabitent ainsi des fonctions de diverses natures, exercées par des acteurs placés à divers niveaux de responsabilité.

Le management se présente ainsi comme l'art ou la science qui aide ces acteurs à appréhender leur domaine propre de responsabilité, en harmonie avec les autres acteurs et les autres fonctions, de telle sorte que l'ensemble de l'organisme avance de façon efficace vers sa finalité.

Sans faire œuvre d'historien, il nous faut quand même citer, « *exception française* » oblige, Henri FAYOL²⁶, un des premiers théoriciens du management. Son apport principal réside dans la description des différentes fonctions que l'on trouve généralement dans tout organisme ; c'est ainsi qu'il recense dans toute entreprise :

- la fonction technique de production ;
- la fonction commerciale ;
- la fonction financière ;

23. « *Vers l'Orient compliqué, je volai avec des idées simples* » : Charles de GAULLE, s'envolant pour le LIBAN. *Mémoires de guerre. L'appel. 1940-1942*. PLON, 1954, p. 145.

24. « **Management** est un mot aujourd'hui sans patrie et qui veut tout dire. C'est un très vieux mot, d'origine à la fois française, anglaise, italienne ; un mélange de la tradition européenne. Il parle de la maison, de la famille, des ustensiles du ménage, mais aussi des cérémonies ou de la façon de dresser les chevaux du manège. » Pierre LEGENDRE. *Dominium Mundi. L'empire du Management*. MILLE ET UNE NUITS. 2007. 95 p. p. 42.

25. Vladimir Illitch OULIANOV dit LÉNINE, *Que faire ?* 1902. L'ouvrage présente des propositions concrètes sur la stratégie et l'organisation d'un parti révolutionnaire.

26. Henri FAYOL (1841-1925). Ingénieur de l'école des mines de SAINT-ETIENNE, il contribue à relever la Société industrielle et minière de COMMENTRY-FOURCHAMBAULT et en devient Directeur général en 1888. Il reste à sa tête jusqu'en 1918.

- la fonction comptable ;
- la fonction de sécurité des biens et des personnes ;
- la fonction administrative qui comprend les tâches de direction.

C'est surtout à cette dernière fonction que va s'intéresser Henri FAYOL. Ainsi, au-delà des approches traditionnelles que sont le **commandement** et le **contrôle**, distingue-t-il parmi les devoirs des dirigeants ceux de **prévoir**, d'**organiser** et de **coordonner**²⁷.

On fait souvent un parallèle entre l'œuvre d'Henri FAYOL et celle de Frederick TAYLOR²⁸. Quand le second principalement s'intéresse à l'univers de la production de biens, le premier s'attache à décrire le fonctionnement administratif de l'entreprise. Quand TAYLOR porte sur le monde de la production industrielle l'œil du microscope, FAYOL manie le macroscop²⁹ dans sa description du management.

Quand TAYLOR introduit une division radicale entre ceux qui conçoivent et ceux qui produisent, FAYOL porte un premier regard global sur l'ensemble des fonctions managériales et annonce les travaux bien connus de Georges Elton MAYO³⁰ sur les « *ressources humaines* ».

Ce sont tous ces traits qui font d'Henri FAYOL un grand précurseur du management public. En particulier, on peut sans trop forcer le trait ni exploiter ses travaux au-delà de ce qu'il convient, voir également en lui un précurseur de tous ceux qui viendront ensuite explorer la complexité des systèmes³¹ économiques et sociaux.

Pour l'heure nous retenons de lui que le management, défini comme nous l'avons fait plus haut, doit se préoccuper dans **une vision d'ensemble** de **toutes** les fonctions qui concourent à la fabrication d'un produit ou à l'élaboration d'un service.

27. « *Le Management est un instrument comparable à l'armée et aux Administrations d'hier. Il entraîne les individus selon la logique des quatre fonctions qui jadis résumaient la tâche militaire : organiser, coordonner, commander, contrôler.* » *Dominium Mundi*. Op. cit. p. 42.

28. Frederick Winslow TAYLOR (1856-1915). Il est le père de l'organisation scientifique du travail (OST), une des sources de la révolution industrielle du xx^e siècle.

29. Ce néologisme reprend le titre de l'ouvrage aujourd'hui classique de Joël de ROSNAY (première édition en 1975) qui présente de façon simple et illustrative la méthode systématique. Voir la bibliographie IV.

30. Georges Elton MAYO (1880-1949) est un psychologue et sociologue australien, considéré comme le père fondateur de la sociologie du travail. On lui doit notamment, entre 1927 et 1932, la très célèbre enquête à l'usine Western Electric de CICERO (HAWTHORNE WORKS), près de CHICAGO, grâce à laquelle il dégaga les premières théories fondatrices de l'École des Relations humaines.

31. Nous reviendrons largement sur la notion de système. Elle est ancienne puisque DIDEROT et d'ALEMBERT lui consacrent un article de 45 pages dans leur Encyclopédie. Mais la notion de système a beaucoup évolué du *Siècle des Lumières* à nos jours !

À la recherche d'éléments nous permettant de répondre à notre question « *Que faire et comment ?* », soulignons déjà l'introduction de la dimension prospective par FAYOL. Parmi ses nombreuses responsabilités, le dirigeant, en particulier le dirigeant public, doit prévoir.

Le **management** est donc une notion globale, la plus globale des trois que nous avons évoquées en introduisant ce chapitre : le management, la gestion et le pilotage. Il **se situe au niveau des principes généraux**.

1.2 Gestion

Est-il besoin de présenter la gestion publique ? Tant de traités, de cours, de colloques... Ici encore il faudrait faire œuvre d'historien, et commencer avec le sociologue et historien allemand Max WEBER³² qui, l'un des premiers, s'intéressa au fonctionnement de l'administration publique de son pays, la PRUSSE.

La gestion, au sens commun, concerne l'action d'administrer. La première définition donnée par le dictionnaire LAROUSSE précise : « Administrer *une fortune, un bien, conformément aux intérêts de celui qui les possède* ». Nous voilà bien avancés...

Si l'on cherche à traduire « *gérer* » en anglais, on tombe assez inévitablement sur le verbe « *to manage*³³ » ! Mais alors, pourquoi vouloir distinguer le management de la gestion ?

C'est que **la notion de gestion**, dans l'administration publique française, **est presque toujours illustrée par le domaine auquel elle s'applique** ; ainsi parle-t-on de gestion budgétaire, de gestion des ressources humaines, de gestion du cadastre, de gestion des sols, des transports, etc.³⁴

Ainsi qualifiée, **la gestion** d'un domaine, parmi tous ceux qui font le management global, **s'apparente aux techniques** mises en œuvre spécifiquement dans cette activité. C'est ainsi qu'est enseignée la gestion publique depuis des lustres dans les formations initiales et continues des fonctionnaires de tous niveaux : un ensemble de méthodes et de pratiques.

32. Max WEBER (1864-1920). Sociologue considéré comme l'un des fondateurs de la sociologie moderne. Son œuvre est dominée par une recherche sur la rationalité.

33. C'est l'occasion de rappeler que le terme « *management* » parti du français (on y trouve « *manège* » et « *ménage* ») et de l'italien (« *maneggiare* », contrôler) est revenu au français après être passé par l'anglais.

34. Sur la distinction entre « *Les principales fonctions de la gestion* » et « *Les processus de management* », on renvoie respectivement aux chapitres 5 et 6 du livre d'Annie BARTOLI, *Le management dans les organisations publiques*, Op. Cit. Pp. 150 s. et 199 s.

Tandis que nous étions, en ce qui concerne le management en général, dans le domaine des principes et des idées, nous voici désormais dans le monde réel.

Dans le droit fil des fonctions énumérées par Henri FAYOL, la figure suivante inspirée des travaux de Jacques MÉLÈSE³⁵ donne une idée des rapports entre eux des différents niveaux de responsabilité qui, tous ensemble, concourent au management d'un organisme (Figure 1.1).

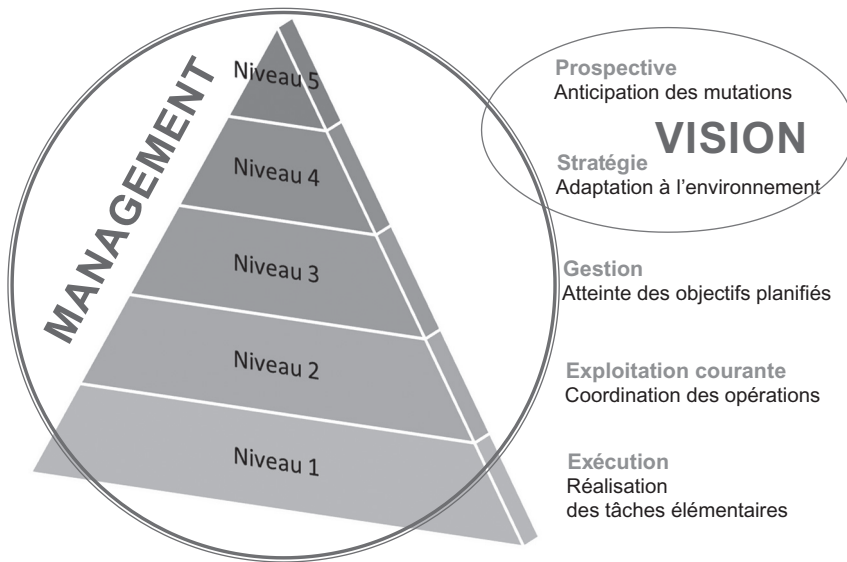


Figure 1.1 Les différents niveaux du management d'un organisme

Cette approche est également développée par Dominique GÉNELOT³⁶ dans son livre *Manager dans la complexité*. Elle est aujourd'hui courante. On y lit que la gestion constitue le niveau de mise en œuvre concrète de la stratégie, elle-même tributaire de la vision prospective.

Naturellement la figure n'est qu'une représentation très simplifiée. Il faut imaginer que les frontières entre les cinq niveaux n'ont pas l'étanchéité de la coque épaisse d'un sous-marin !

35. Jacques MÉLÈSE : ingénieur français, l'un des promoteurs de la pensée systémique aux organisations. *La gestion par les systèmes*, 1984.
 36. Dominique GÉNELOT. *Manager dans la complexité. Réflexions à l'usage des dirigeants*. INSEP Éditions. 1998. p 153. Voir la bibliographie IV.

1.3 Pilotage

Le « *pilotage* » est aujourd’hui très à la mode ; voici une nouvelle notion qui vient encore un peu compliquer la compréhension. Ici aussi le dictionnaire n’est que de peu de secours. Le pilotage est la tâche du pilote qui conduit et oriente un bateau, un avion... Il nous faut de préférence observer l’usage qui est fait de ce terme. La plupart du temps le terme est employé dans la formule « *pilotage de la performance* », notamment dans le cadre du contrôle de gestion. Ainsi dans le « *Guide pour le contrôle de gestion* ³⁷ » trouve-t-on de nombreuses références à cette notion de « *pilotage de la performance* ». Par exemple dans l’avant-propos : « *Le document s’adresse à la fois aux agents, tant spécialistes du contrôle de gestion que non spécialistes, et aux gestionnaires pour lesquels le contrôle de gestion est un **outil** de pilotage...* »

Et dans la « Définition du contrôle de gestion dans les administrations de l’État », il est précisé : « le contrôle de gestion est aussi un outil de pilotage pour l’échelon supérieur, qui peut ainsi piloter, les échelons... sur lesquels il a autorité. Cet aspect... s’appelle le **reporting** ».

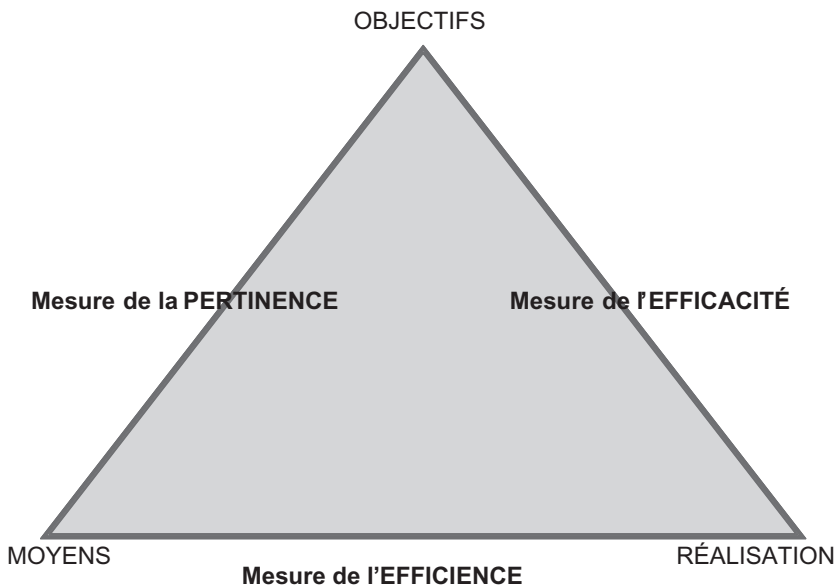


Figure 1.2 Le « *triangle* » du contrôle de gestion

37. *Guide pour le contrôle de gestion dans les administrations de l’État*. Première diffusion par la DIRE au second semestre 2002, suivie d’une réédition en 2003.

Le pilotage est donc un **outil** destiné au gestionnaire³⁸ et qui lui permet de **mesurer** régulièrement le bon avancement des opérations qu'il met en œuvre. Pour l'illustrer, le Guide donne la figure précédente au « *triangle du contrôle de gestion* » (Figure 2). **Le pilotage du contrôle de gestion ne fixe pas les objectifs ; ils lui sont donnés par le management, dans le cadre de la gestion.**

Ainsi la notion de « *pilotage* » est-elle indissociablement liée à celle de **mesure**. Et celle-ci concerne souvent en premier abord, mais bien sûr **pas uniquement**, la mesure financière et budgétaire, conformément aux origines du contrôle de gestion.

Quand on recherche, dans le site dédié à la modernisation de l'État³⁹ qui présente les principaux chantiers de la « *Réforme de l'État* », les occurrences de la notion de pilotage, on y lit ceci :

« Le contrôle de gestion est une composante managériale permettant le **pilotage** des services, en les orientant vers leur performance, et la restitution des éléments d'appréciation des coûts, des activités et des résultats pour améliorer le rapport entre les moyens engagés et l'activité ou les résultats. Il s'inscrit dans le cadre d'un meilleur **pilotage** opérationnel des politiques publiques, y compris dans sa dimension infra-annuelle.

Cette démarche de **pilotage** de la performance vise à renforcer l'autonomie et la responsabilité des gestionnaires publics s'engageant sur des résultats au regard d'objectifs et de moyens clairement définis et à répondre à l'exigence accrue d'efficacité et d'efficience de l'action publique, c'est-à-dire maîtriser à la fois :

- l'atteinte des objectifs de performance, notamment par la tenue de tableaux de bord de pilotage ;
- le bon rapport entre les coûts et l'activité déployée ainsi que les résultats, notamment par le dialogue de gestion et l'analyse comparative. »

Le pilotage est donc une composante du management et, entre les deux, il y a la gestion. Il est aussi juste de parler de « *management par la qualité* » que de « *pilotage par le contrôle de gestion* » à la condition expresse de ne pas prêter au pilotage la dimension du management !

Terminons ce passage dédié à quelques définitions en signalant que tout au long de cet ouvrage nous emploierons systématiquement le terme « **organisme** », là où beaucoup d'auteurs utilisent celui d'« **organisation** ».

38. Et bien sûr, au niveau supérieur, au manager.

39. <http://www.thematiques.modernisation.gouv.fr/>. Sur ce même site, la « *qualité publique* » est réduite à la Charte MARIANNE de l'accueil dans les services publics, ce qui est désolant ... Ce livre explique pourquoi !

Nous réserverons le mot « *organisation* » à la description de la structuration d'un organisme.

1.4 De la finalité à l'alignement

Au commencement de notre recherche de quelques solides repères pour répondre à notre question initiale « *Que faire ? et comment ?* », voilà que nous venons de distinguer :

- le **management**, cadre le plus général et théorique, composé de **principes** ;
- la **gestion** comme mise en œuvre pratique de **méthodes** et d'outils ;
- le **pilotage** qui comprend tous les **outils** de mesure appropriés.

Tout organisme public a une finalité et une mission propres, généralement décrites dans le texte réglementaire qui l'a créé. Une autre manière de décrire son fonctionnement, en suivant toujours le principe des différents niveaux de responsabilité en son sein, peut être donnée par la figure suivante :

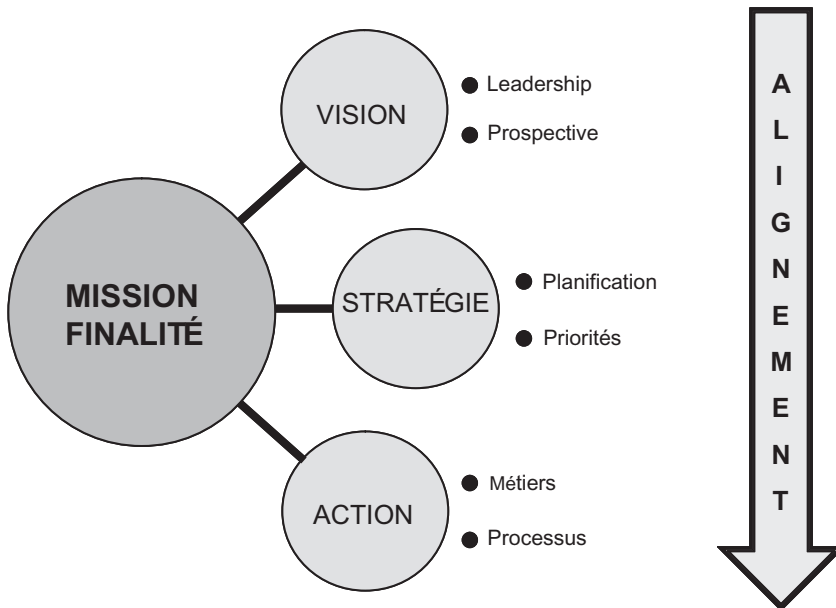


Figure 1.3 De la mission aux métiers, l'alignement stratégique

Cette représentation met l'accent sur deux notions essentielles : la **finalité** et l'**alignement**.

La première de ces deux notions est à la source de questionnements fréquents depuis que la « *Réforme de l'État* » a multiplié ces derniers temps les outils à la disposition des administrations.

La question de la **finalité** des politiques publiques revient régulièrement comme l'un des fondements des mouvements de réforme qui ont animé les fonctions publiques des pays développés ces trente dernières années. Les trois niveaux de la figure précédente, la vision, la stratégie et l'action découlent directement de la finalité assignée à l'organisme public.

Quant à l'**alignement**⁴⁰, notion très importante sur laquelle nous reviendrons, elle est plus rarement évoquée. Elle traduit, en un terme un peu savant, le souci que doit avoir tout manager public : chaque agent de mon administration est-il capable de donner du sens à son action en la replaçant dans le cadre plus général de la stratégie et des priorités ; quelle idée se fait-il de l'avenir de son administration ? Quelle confiance accorde-t-il à ses dirigeants ? Les réponses à ces différentes questions commandent en très grande partie la réponse à la question de la qualité du management exercé.

1.5 Un premier « *gimmick*⁴¹ » ou « *ostinato*⁴² »

Comme il est ici question de service public il nous faut, dès le commencement de notre recherche, évoquer les **valeurs** qui le fondent. Une très grande part de la culture, essentiellement juridique, des fonctionnaires, de l'État et des Collectivités territoriales, repose sur elles. Si tous les juristes sont d'accord sur les grands principes que sont la continuité du service public et l'égal accès de tous au service public, les sociologues peuvent varier dans leurs énumérations de ces valeurs. On y trouvera par exemple⁴³ :

- le respect de la Constitution et de la Loi ;
- la défense de l'équité et de l'impartialité ;

40. Si le lecteur trouve à cette notion d'alignement un côté un peu trop « *j'veux voir qu'une seule tête* », il lui préférera la notion de **cohérence** qui va également très bien.

41. Un *gimmick* en jazz est une cellule de quelques notes qui intervient de manière répétitive et soutient ainsi un morceau.

42. L'*ostinato* est un procédé de composition musicale consistant à répéter obstinément une formule rythmique, accompagnant de manière immuable les différents éléments thématiques d'un morceau. Un exemple très célèbre peut être trouvé dans le *Boléro* de Maurice RAVEL (1875-1937).

43. On reprend ici une typologie des valeurs du service public telles qu'elles ressortent d'une étude de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) en juillet 2007, citée par la revue « *Perspectives Gestions Publiques* » de l'IGPDE (Institut de gestion publique et des études économiques) n° 25 décembre 2000.

- la loyauté envers le gouvernement et les élus ;
- la promotion de la probité, de l'honnêteté et de la dignité dans l'exercice des fonctions ;
- la continuité de service.

ainsi qu'une autre catégorie de valeurs introduites par les réformes en cours des fonctions publiques :

- l'efficacité ;
- l'efficience ;
- la transparence ;
- la prise en compte des besoins de l'utilisateur ;
- et...
- la qualité.

Ce sont ces valeurs, inévitablement citées dans tout discours ministériel qui se respecte⁴⁴, qui vont nous aider à bâtir le premier « *cadre* » dans notre recherche d'une approche du management public.

Celle-ci sera composée de trois éléments qui se répondent et se confortent : la **mission**, la **vision**, les **valeurs**, que l'on peut représenter ainsi :

Invité comme grand orateur à la troisième conférence sur la qualité des services publics dans les pays membres de l'Union européenne en 2004 à ROTTERDAM⁴⁵, Al GORE⁴⁶ définissait une « *administration publique de qualité* » comme une administration dont les responsables politiques et administratifs assurent la cohérence et à laquelle ils donnent du sens. C'est le rôle des politiques de donner une vision, des valeurs et des objectifs clairs. Et c'est dans ce cadre que les responsables administratifs de l'État et des collectivités territoriales doivent mettre en œuvre des principes de management, des méthodes de gestion et des outils de pilotage.

Nous n'ignorons pas qu'en FRANCE, cette distinction entre « *politiques* » et « *administratifs* » pose de réels problèmes et qu'elle se décline de manière plus ou moins aiguë selon que l'on traite de la fonction publique d'État ou de la fonction publique territoriale. Nous renvoyons volontiers à l'article d'Annie BARTOLI et Sylvie TROSA : « Pour une gouvernance rénovée. Le management public à l'interface de l'administration et du politique » *in La Réforme dont l'État*

44. Le gouvernement (la DGME) a lancé le 1^{er} octobre 2007 une « *Conférence sur les valeurs, missions et métiers de la fonction publique* » aux ambitions très larges comme l'indique son intitulé. Nous y reviendrons dans le chapitre 19.

45. 3QC ROTTERDAM, 14-17 septembre 2004.

46. Ancien vice-président des États-Unis chargé pendant les deux mandats du président Bill CLINTON de moderniser l'administration américaine.

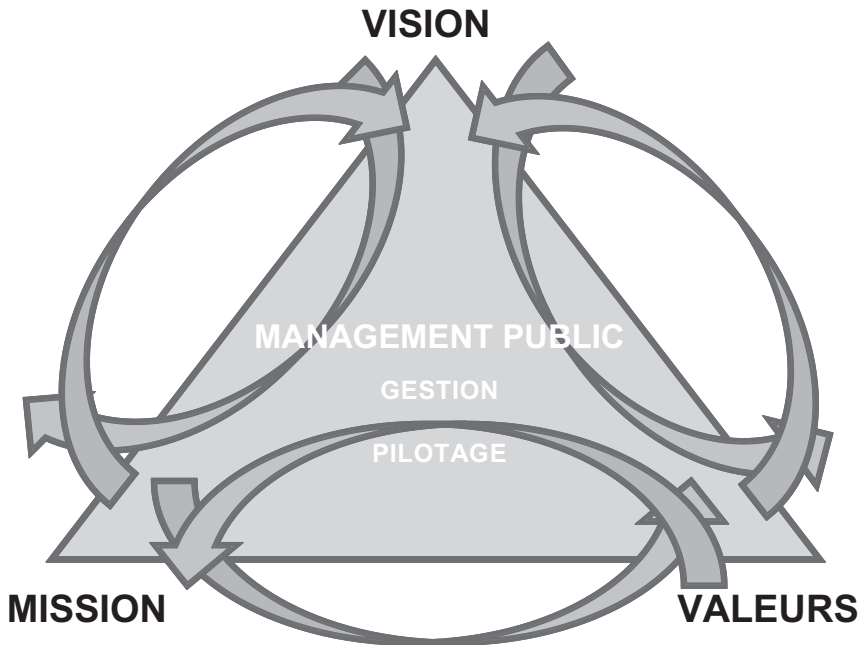


Figure 1.4 Un premier « gimmick » : Vision, Mission, Valeurs

a besoin. Pour un management public par la confiance et la responsabilité⁴⁷.
Voici comment les auteurs présentent cette problématique :

« [...] la Constitution de 1958... énonce que "le gouvernement dispose de l'administration". Plus généralement, la fonction administrative est présentée classiquement comme un outil au service de la société et du "politique". Tout pouvoir lui est nié dans la plupart des modèles administratifs et politiques, et cette négation s'accompagne – depuis MONTESQUIEU au moins – d'une idée claire de dichotomie entre les fonctions administratives et politiques. Dès lors l'administration se trouve dans une relation de subordination et de rôle d'instrument... Du coup, la subordination dans le système français se traduit pour les fonctionnaires et agents publics par des obligations majeures, telles que les devoirs d'obéissance et de loyauté à l'égard du politique. De tels principes, pris à la lettre, ne laisseraient donc aucune place au management pour la fonction administrative ! »

47. Cercle de la réforme de l'État. Sous la direction d'Yves CANNAC et Sylvie TROSA *La Réforme dont l'État a besoin. Pour un management public par la confiance et la responsabilité*. DUNOD. 2007. Dunod. (Voir la bibliographie). L'article cité se trouve à la page 101.
48. D'après *L'administration publique de l'avenir*. Kenneth KERNAGHAN, Brian MARSON, Sandford BORINS.



Figure 1.5 Cadre organisationnel d'un système de valeurs⁴⁸

Heureusement, par bien des façons, les fonctionnaires participent à l'élaboration des politiques publiques qu'ils seront chargés de mettre en œuvre :

- ils exercent un ministère d'influence sur les politiques dans la mesure où la conception que se font ces derniers des champs d'action qui s'ouvrent à eux dépend en partie de ce que peuvent leur en dire leurs conseillers et directeurs ;
- ils apportent leurs expertises qui ont des conséquences sur le choix, le périmètre, les objectifs des politiques qui seront décidées par les « politiques » ;
- ils sont *in fine* les pilotes de la concrétisation de ces politiques sur le terrain.

Annie BARTOLI et Sylvie TROSA concluent ainsi leur article :

« Le management n'est donc pas l'apanage de telle ou telle "mission" (politique ou administrative), ou de tel ou tel "acteur" (élu ou fonctionnaire). Si l'on admet l'intérêt d'une "responsabilisation" autour des enjeux de l'État [ou des collectivités territoriales] et du service public, tout responsable, qu'il soit politique ou administratif, a besoin de s'intéresser aux conditions de réalisation de ses missions et d'atteinte de ses objectifs. Tout responsable se doit ainsi d'être "manager" ».

Nous partageons pleinement ce point de vue, ainsi que l'approche générale de l'ouvrage du « Cercle de la Réforme de l'État » et dans notre recherche des « ingrédients » du management public nous ajoutons volontiers la **confiance** et la **responsabilité** que les auteurs appellent de leurs vœux.

Avant de continuer à bâtir notre questionnement « *Que faire ? Et comment ?* », il faut nous maintenant décrire brièvement la réalité administrative de la « *Réforme de l'État* » ! Elle sert de décor obligatoire à notre recherche. Par son importance depuis trente ans, ce dossier inspire les changements les plus importants de la conduite des affaires de l'administration dans son ensemble, État et Collectivités territoriales, et formate non seulement les esprits, mais aussi les organisations publiques.

Un exemple de mise en œuvre du gimmick « Vision, mission, valeurs » :
La municipalité de Charlotte (Caroline du Nord, États-Unis) en 2000⁴⁹.

Vision

The City of Charlotte will be a model of excellence that puts citizens first. Skilled, motivated employees will be known for providing quality and value in all areas of service. We will be a platform for vital economic activity that gives Charlotte a competitive edge in the marketplace. We will partner with citizens and businesses to make this a community of choice for living, working, and leisure activities.

Mission

« Public Service Is Our Business »

The mission of the City of Charlotte is to ensure the delivery of quality public services that promote the safety, health, and quality of life of its citizens. We will identify and respond to community needs and focus on the customer by creating and maintaining effective partnerships, attracting and retaining skilled, motivated employees, and using strategic business planning.

Core values

- Quality and Excellence : The standards of excellence which we apply to our service make a direct and powerful difference in the quality of our jobs and the quality of life in our community.
- Accountability : As a public enterprise, we are accountable to our fellow citizens for the dollars we spend and the quality of service we render.
- Productivity : We are a business. Our success -- the vitality and prosperity of our city -- depends on our productivity.

49. J'hésite à répondre de façon anticipée à ceux (rares je l'espère) qui viendraient à me reprocher de fournir un texte en anglais. Si l'on veut s'intéresser au management public et à la réforme de l'État sans comprendre l'anglais, mieux vaut changer de sujet d'intérêt...

- Teamwork : Our business serves a diversity of needs and must respond to a multitude of expectations -- our own as well as that of our customers. We can do this successfully and creatively by working together among ourselves and with the public.
 - Openness : No one has a corner on ideas or solutions. To grow responsibly and effectively, we must be open to each other and our customers, the citizens.
 - Personal Development : As individual human beings, our potential for making a difference in our business is unlimited. By developing our skills and abilities, we enhance not only our job satisfaction but also the quality of service our city offers.
-

2

La « Réforme de l'État » en France : « Vous tangotez ?⁵⁰ »

« *Il faut que tout change pour que tout reste comme avant.* »
(*Le Guépard*, Giuseppe TOMASI DI LAMPEDUSA, 1958)

« *Là où il faudrait une idée, on peut toujours trouver un mot pour la remplacer.* »
(GOETHE, cité par W. Edwards DEMING in *Hors de la crise*)

« *Il faut donner du temps au temps.* »
(Miguel de CERVANTÈS. *Don Quichotte*)

Il ne faut pas voir seulement de l'ironie dans la première citation : on oppose souvent facilement la continuité au changement, mais nombreuses sont les situations où un certain changement est le seul véritable garant de la continuité. C'est qu'il y a plusieurs façons de changer ; la vie administrative, comme celle des entreprises du monde concurrentiel, est elle-même source de changements continus, donnant ainsi raison à HÉRACLITE d'ÉPHÈSE qui affirmait au VI^e siècle avant J.-C. : « *Rien n'est permanent, sauf le changement* ». Telle semble bien être la devise des modernisateurs et

50. Une réplique d'Hercule POIROT (Peter USTINOV) dans « *Mort sur le Nil* » de John GUILLERMIN, d'après le roman d'Agatha CHRISTIE (1984).

réformateurs de l'État depuis les débuts de la V^e République, et sans doute avant. Nous allons pour dresser l'état des lieux de la « *Réforme de l'État* » et des outils qu'elle a mis en place, nous limiter à son histoire récente ces vingt dernières années. Nous nous limiterons également à l'essentiel de cette histoire, nous réservant d'en faire une présentation plus détaillée dans un ouvrage à venir dans lequel nous essaierons de montrer comment le management public par la qualité, que nous présentons dans celui-ci, est vraiment de nature à donner un sens et une intelligibilité aux errements de la « *Réforme de l'État* ».

Pourquoi partir de 1989 ? C'est l'année de la célèbre « *Circulaire ROCARD* » du nom du Premier ministre d'alors qui entend « *renouveler le service public* »⁵¹. Le Premier ministre y propose des orientations articulées autour des axes suivants :

- « une politique de relations du travail renouvelée ;
- une politique de développement des responsabilités ;
- un devoir d'évaluation des politiques publiques ;
- une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers. »

Comme nous l'avons vu à la fin du chapitre précédent, les rôles des responsables politique et administratif sont, en matière de management public, différenciés. Au politique la vision de long terme, la prospective et la définition de la stratégie, à l'administratif la mise en œuvre des options retenues, et la responsabilité de faire « *tourner* » au meilleur rendement (efficacité et efficience) le « *moteur* » administratif⁵².

Naturellement, cette façon de présenter les choses est celle d'un bon élève de l'école cartésienne à la française, qui aime bien tracer des frontières et pratiquer l'analyse avant la synthèse ; dans la réalité, les rôles se recouvrent partiellement, les plus hauts responsables de l'administration accompagnant les politiques et les élus (surtout dans la fonction publique territoriale) pour

51. Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public. « *Ce qui est en jeu aujourd'hui, c'est le rôle fondamental, aux yeux de l'ensemble des Français, que doivent jouer l'État et les services publics. Ils doivent être capables d'assurer, dans les meilleures conditions d'équité et d'efficacité, les indispensables missions de garants des valeurs républicaines, de défenseurs de l'intérêt général et de promoteurs du progrès économique et social. Or, les conditions dans lesquelles ces missions sont aujourd'hui remplies ne sont pas pleinement satisfaisantes.* »

52. C'est, d'une certaine façon, ce que disait déjà Antoine BARNAVE (homme politique français, 1761-1793) : « *Le représentant est chargé de vouloir pour la nation, tandis que le simple fonctionnaire n'est jamais chargé que d'agir pour elle !* » On ne sait si c'est à cause de cette phrase ou parce qu'il faisait partie des monarchistes constitutionnels du Club des Feuillants, mais il fut guillotiné ...

élaborer la vision et définir la stratégie⁵³. Mais la distinction prend toute sa valeur au fur et à mesure que l'on descend les niveaux du triangle du management de la Figure 1.1.

Dans le tableau qui va suivre du « décor » du management public et de la réforme de l'État, ces vingt dernières années, nous allons nous efforcer d'être le plus **factuel** possible ; les faits se suffisent à eux-mêmes et découragent souvent le commentaire...

2.1 Les ministères chargés de la réforme de l'État

Entre le 10 mai 1988 (Premier gouvernement ROCARD) et fin décembre 2008 (gouvernement FILLON), soit en vingt ans, la France a connu quatorze gouvernements. La durée moyenne d'un gouvernement sous ces vingt années de V^e République est de 17 mois. Mais les moyennes, comme les statistiques sont trompeuses !

En comptant pour un seul les « gouvernements jumeaux⁵⁴ », la durée moyenne d'un gouvernement sur cette période est de 21 mois. Le plus long aura duré 59 mois (gouvernement JOSPIN) le plus court, en dehors des gouvernements d'attente des résultats d'élections législatives, un peu moins de six mois (gouvernement JUPPÉ 1).

Les appellations des ministres chargés de la modernisation de l'administration et/ou de la réforme de l'État⁵⁵ sont également instructives. Elles passent des « réformes administratives » à la « modernisation de l'administration » pour se fixer ces dernières années sous l'étiquette « Réforme de l'État ». Ce thème est associé tantôt à la fonction publique, à la décentralisation, à l'aménagement du territoire et depuis 2005 au budget et aux comptes publics, ce qui est évidemment lourd de sens.

53. On trouvera un développement plus complet de la problématique des rapports entre « politiques/élus » et « administratifs » dans l'article « *Le management public à l'interface de l'administration et du politique* » de Sylvie TROSA et Annie BARTOLI dans *La réforme dont l'État a besoin. Pour un management public par la confiance et la responsabilité*, Cercle de la réforme de l'État, Éditions DUNOD, collection MANAGEMENT PUBLIC, 2007, p 101 à 111.

54. Le premier gouvernement ROCARD (10 mai 1988-22 juin 1988) et le second gouvernement ROCARD (23 juin 1988-15 mai 1991) sont pratiquement les mêmes ; les deux premiers gouvernements RAFFARIN (6 mai 2002-17 juin 2002 et 17 juin 2002-30 mars 2004) sont dans la même configuration (séparés par une élection législative) ; les deux premiers gouvernements FILLON (17 mai 2007-18 juin 2007 et 19 juin 2007 -) reproduisent le même schéma.

55. Quand toutefois une telle appellation figure explicitement dans la liste des postes ministériels.

Onze ministres en vingt ans ; soit une durée moyenne d'un peu moins de vingt-deux mois. Quand on connaît la vitesse à laquelle les réformes se mettent en place dans le monde administratif, on imagine assez bien l'efficacité et l'efficience d'une telle gouvernance⁵⁶...

L'objection usuelle à la remarque précédente, qui ne peut germer que dans un esprit chagrin, est que « *si les ministres passent, les administrations demeurent* » et compensent ainsi le manque de continuité ministérielle sur de tels dossiers de fond. Mais hélas, en matière de « *Réforme de l'État* », la valse des ministres s'accompagne du tango des administrations dédiées à la réforme et, pire encore, du défilé incessant des outils de la « *réforme* »...

2.2 Les organismes chargés de conduire la réforme de l'État

2.2.1 Administrations de mission

Comme on le sait, l'organisation administrative française privilégie l'organisation en grands « *silos* » verticaux correspondants aux grandes fonctions qu'assume l'État : défense, justice, police, éducation, finances, etc. La LOLF, tout en apportant d'indéniables degrés de souplesse, repose elle-même sur la répartition entre grandes « *missions* » de l'activité de l'État.

Mais il arrive, et de plus en plus souvent, que des questions « *transversales* » se posent à la puissance publique, que ces questions soient l'expression de problématiques nouvelles (développement durable, réchauffement climatique) ou bien qu'elles concernent en même temps plusieurs des grandes fonctions techniques de l'État (politique de la Ville, de l'aménagement du territoire, affaires européennes, planification, évaluation des politiques publiques, réforme de l'État, etc.)

C'est pour traiter de telles questions qu'ont été inventées les « *administrations de mission* ». Dans l'esprit de leurs créateurs une administration « *de mission* » est une sorte de « *commando administratif* » chargé de faire travailler ensemble et avancer, sur le sujet commun ou nouveau, les grandes machineries administratives verticales. On trouvera dans de très savants ouvrages de sociologie ou de droit administratif tout ce qu'il convient

56. C'est l'occasion de donner les meilleures définitions de ces deux notions, que chaque fonctionnaire de l'État et des collectivités territoriales devrait savoir par cœur :
- efficacité : niveau de réalisation des activités planifiées et d'obtention des résultats escomptés ;
- efficience : rapport entre le résultat obtenu et les ressources utilisés. (Source : norme ISO 9000)

de savoir pour traiter le sujet « *Les administrations de mission* » à l'oral d'un concours.

Qu'on permette à quelqu'un qui en a connu deux de très près pendant plusieurs années⁵⁷ d'énoncer cette règle simple et rarement démentie : « **Une administration de mission n'a de chance de fonctionner efficacement que si celui qui la dirige peut entrer sans frapper dans le bureau du Premier ministre pour faire arbitrer dans la journée⁵⁸ un point de blocage avec les grandes administrations techniques** ». Cette règle simple issue de l'expérience permet de comprendre pourquoi, aujourd'hui, dans tout ce qui ressemble de près ou de loin⁵⁹ à une administration de mission, on ne trouve la plupart du temps que des fonctionnaires désabusés...⁶⁰

Naturellement la « *Réforme de l'État* » a adopté ce mode de fonctionnement...

2.2.2 Les structures de la réforme de l'État

C'est le décret n° 95-1007 du 13 septembre 1995 qui crée les premières structures dédiées à ce thème : sans originalité, un comité interministériel à la réforme de l'État (CIRE) et un commissariat à la réforme de l'État. Au comité interministériel la fixation des orientations de la politique, au commissariat de faire des propositions dans le cadre de ces orientations.

Les thèmes concernés sont :

- la clarification des missions de l'État, la définition du champ des services publics ;
- la prise en compte des besoins et des attentes des usagers ;
- l'amélioration de l'efficacité des services publics ;
- la délégation des responsabilités au sein de l'État ;
- la modernisation de la gestion publique.

57. La DIV (Délégation interministérielle à la Ville) et la DATAR (délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) devenue depuis la DIACT (délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires)

58. Il s'agit bien sûr d'une image, encore que...

59. Généralement de loin !

60. Aujourd'hui, les diverses « *délégations* » ne constituent rien d'autre qu'une « *dent* » supplémentaire au peigne formé par les grands ministères et sont considérés par eux - et notamment par le ministère des finances- avec une commisération inversement proportionnelle à leurs maigres effectifs ... C'est dire si « *l'interministériel* » constitue pour elles une épreuve sans fin ! Comme on le comprendra plus loin après les chapitres relatifs à la complexité et à la pensée systémique, un essai de vision systémique a, dans tous les cas de figure, été phagocyté par l'habituel cloisonnement cartésien.

Cette présentation par le décret nous conduit aux premières observations suivantes :

- s'il y a une continuité dans l'histoire récente de la « *Réforme de l'État* », elle est à trouver dans les thèmes traités sous ce titre général ;
- le « *client* » (usager) du service public est déjà présent dans les objectifs de réforme ;
- la gestion publique est comprise comme l'un des thèmes du management public ou de la gouvernance publique, objets de la « *Réforme de l'État* » ;
- enfin, en 1995, on se préoccupe de l'efficacité de la machine administrative, avant d'y ajouter bientôt la notion d'efficience.

Ainsi, depuis septembre 1995, l'administration française a toujours disposé d'une structure spécialement dédiée à la « *Réforme de l'État* ». Mais comme on le signalait plus haut, la même instabilité caractérise ses versions successives.

Ce sont **cinq structures** administratives différentes⁶¹ qui, **en treize ans**, ont eu la charge d'animer ce dossier et de faire des propositions dans le cadre des orientations stratégiques de **sept ministres** successifs. Le plus spectaculaire dans cette brève histoire est évidemment l'éclatement de la DIRE en trois structures aux acronymes⁶² improbables, puis sa recreation, sous un autre nom, moins de trois ans après.

Comme cet ouvrage est dédié à une présentation que l'on espère renouvelée du « *management public par la qualité du service public* », il nous faut souligner que la compréhension qu'ont de la « *qualité* » les rédacteurs⁶³ du décret, date d'environ quatre-vingts ans... En effet, réduire la « *qualité* » à la qualité de l'accueil dans les services publics et à celle du produit final (le service public) nous ramène aux temps héroïques du début de l'ère industrielle... Cette rapide description du décor général national, dans lequel nous poursuivons notre recherche⁶⁴, ne serait pas complète sans évoquer les instruments mis en place par les ministres et les structures administratives.

2.3 Les instruments de la réforme de l'État

Ce paragraphe vise seulement à rappeler les principaux instruments actuellement en œuvre, toujours dans la perspective de faire émerger des éléments de notre puzzle, c'est-à-dire propres à préciser les termes de notre

61. Et encore plus de responsables de ces structures.

62. Un acronyme est normalement un sigle « *qui peut être prononcé comme un mot ordinaire* ». Exemple : DMGPSE ... Ah l'humour administratif !

63. Et hélas les signataires aussi ...

64. On recherche toujours : des principes de management, des méthodes de gestion, des instruments de pilotage.

questionnement : « *Que faire ? Comment ?* » et de faire progressivement apparaître les **principes**, les **méthodes** et les **instruments** qui vont nous permettre de manager, gérer, piloter.

2.3.1 La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

On ne va pas ici décrire la LOLF⁶⁵ ; d'excellents documents existent déjà, en particulier sur le site du ministère des finances⁶⁶. On va se contenter de trois remarques qui prendront leur sens par la suite.

La LOLF a été abondamment présentée comme la révolution⁶⁷ permettant de passer d'un « budget de **moyens** » à un « budget de **résultats** ». Évidemment, nous retenons cet objectif de **résultats** et le relierons aux notions de **finalité** et à la **mission** de tout organisme public que nous avons évoquées au chapitre précédent.

Chaque ministère a eu comme première tâche de **décomposer la mission** dont il est chargé en « **programmes**⁶⁸ budgétaires ». Dans cet exercice de « cohérence », les solutions proposées par les départements ministériels se sont inscrites entre deux types de visions⁶⁹ : une **vision purement verticale** consistant à « plaquer » un programme budgétaire sur chaque direction d'administration centrale⁷⁰ et une **vision purement horizontale** dans laquelle on privilégie la distinction entre la préparation de la mission ministérielle, sa mise en œuvre et le soutien apporté à la mise en œuvre⁷¹. Naturellement, il n'y a pas de bonne ou de mauvaise solution. Au ministère de la justice existe la « chaîne pénale des mineurs ». Elle commence avec la prévention et le traitement des petits écarts au profit de la jeunesse en danger, assurés par la

65. Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

66. <http://www.performance-publique.gouv.fr/>

67. On peut rappeler ici que la fameuse ordonnance 59-2, qui a servi de « *constitution financière* » à notre pays de 1959 à 2001, a connu plus de trente tentatives de réformes inabouties, malgré tous ses défauts, abondamment décrits. On se souvient du mot célèbre d'Edgar FAURE sur la discussion au Parlement des lois de finances : « *La litanie, la liturgie, la léthargie* » ...

68. « *Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.* » (LOLF, article 7)

69. Nous ne perdons pas de vue notre premier « *gimmick* » : vision, mission, valeurs.

70. C'est le cas, par exemple du ministère de la justice. Les grandes directions d'administration centrale concernent respectivement les services judiciaires, la protection de la jeunesse, la pénitentiaire ainsi qu'une grande direction de soutien. Chacune dispose de son programme.

71. C'est plutôt cette vision qui a prévalu au ministère de la défense, avec un programme dédié à « *l'environnement et à la prospective de la politique de défense* », un programme « *soutien de la politique de défense* », un programme « *équipement des forces* », un programme « *préparation et emploi des forces* ».

Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ; elle peut se poursuivre en cas d'infraction plus grave devant un juge des enfants qui dépend de la Direction des services judiciaires (DSJ) ; elle peut enfin se terminer par une incarcération dont le suivi incombe à la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP). La simple superposition de l'organisation du ministère, des programmes budgétaires et de cette « chaîne pénale des mineurs » suffit à comprendre l'importance des **interfaces**, c'est-à-dire des **relations** entre programmes. Il en va de même au ministère de la défense qui a fait un choix théorique de déclinaison de sa mission à l'opposé de celui retenu par la Chancellerie. Ici aussi, le succès de la mise en œuvre des programmes budgétaires est fonction du bon traitement des « interfaces » avec les structures organiques, parmi lesquelles les trois armées. Nous reviendrons largement sur cette très importante notion d'interface. C'est ce que montrent les figures 2.1 et 2.2 ci-dessous.

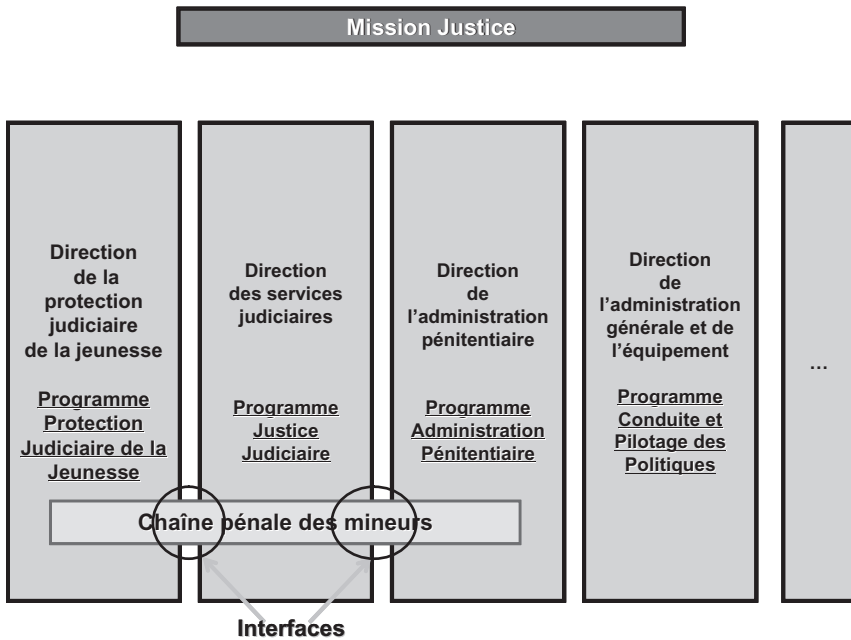


Figure 2.1 Carte simplifiée des programmes budgétaires du ministère de la Justice

La dernière remarque a trait à la notion de **mesure** et à l'appareillage mis en place dans le cadre de la LOLF pour suivre l'atteinte des résultats. Le contrôle de gestion, instrument de pilotage dont l'objet est la mesure de la performance et qui est d'origine budgétaire et financière, a ainsi été introduit massi-

vement dans l'administration française parallèlement à la mise en œuvre de la LOLF ; sans doute trop vite dans nombre d'organismes administratifs peu matures en matière de management. Mesurer la performance est très louable, encore convient-il de se donner au préalable les moyens d'être performant...

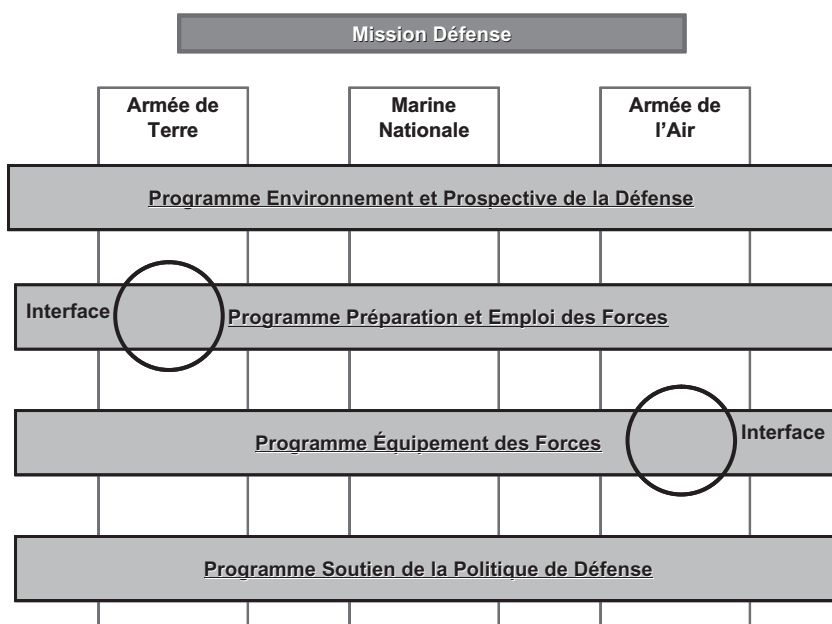


Figure 2.2 Carte simplifiée des programmes du ministère de la Défense

Nous retenons donc principalement de la mise en œuvre progressive de la LOLF :

- qu'elle introduit massivement dans la fonction publique le souci du **résultat** ; et, ce faisant, qu'elle invite à se reposer la question de la finalité des actions conduites par les services publics nationaux et territoriaux⁷² ;

72. La fonction publique territoriale commence à regarder sérieusement du côté de la LOLF et à conduire des expérimentations. Elle est, en moyenne, plus que la fonction publique d'État, au contact de l'utilisateur/client. La mesure de la performance prend d'autant plus de sens que l'on est proche du « terrain ». Une étude sur la performance et son pilotage présentée lors des assises de l'AFIGESE (Association Finances Gestion Évaluation des Collectivités Territoriales), qui se sont déroulées les 28 et 29 septembre 2006 à GRENOBLE, a conclu ainsi : 46 % des collectivités de plus de 10.000 habitants déclarent avoir mené une démarche de type LOLF ou comptent la conduire. De plus, près des trois quarts jugent le modèle de la LOLF transposable aux collectivités territoriales.

- qu'elle introduit la question de la **cohérence** entre un programme conduit comme un projet et qui peut être transverse à plusieurs structures organiques « verticales » ; d'où la question centrale de la gestion des **interfaces** ;
- enfin que le contrôle de gestion, instrument de pilotage qui l'accompagne, acculture et généralise le **souci de la mesure**.

Souci du résultat, cohérence entre le « vertical » et « l'horizontal », mesure : **trois nouvelles pièces de notre puzzle !**

2.3.2 Le contrôle de gestion

Le souci de l'introduction d'un contrôle de gestion dans le fonctionnement des administrations est l'œuvre de la DIRE à la fin des années 1990. La vision alors privilégiée était large, le contrôle de gestion n'étant pas limité à ses seuls aspects financiers, budgétaires et comptables. Puis, avec la perspective de la mise en œuvre de la LOLF, le ministère des finances a commencé à s'intéresser au contrôle de gestion, sous son aspect budgétaire et comptable. La circulaire du 21 juin 2001 précise bien que ce développement s'inscrit « *dans le cadre de la réforme de l'ordonnance 59-2* » relative aux lois de finances, et toujours en vigueur en attendant la LOLF. La même circulaire donne du contrôle de gestion la définition suivante : « *Le contrôle de gestion est un **système de pilotage** mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés – y compris les ressources humaines – et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus **dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable** ayant fixé des orientations.* »

On retrouve dans cette définition des notions que nous avons vues et définies au premier chapitre. Le contrôle de gestion ne fournit pas de principes de management ; il n'est pas une méthode de gestion appliquée à un champ du management ; il est bien un système de pilotage qui présuppose que le manager ait préalablement rempli ses obligations en matière de vision (prospective : anticipation des mutations ; stratégie : adaptation à l'environnement⁷³). Cela relie ce système de pilotage au haut de la pyramide de la figure 1.1.

Mais ce système de pilotage doit également être relié au bas de la même pyramide, c'est-à-dire qu'il doit décrire le plus fidèlement possible le niveau 1 (exécution : réalisation des tâches élémentaires) et 2 (exploitation courante : coordination des opérations). Faute de quoi, il n'est qu'un exercice de style trompeur. En effet, la charge du pilote est de fournir au manager des

73. Se reporter à la figure 1.

instruments de navigation, généralement présentés comme des tableaux de bord. **Si l'analyse méthodique et régulière des tâches de niveau 1 et 2 n'a pas été effectuée, de quoi sera composé le tableau de bord ? D'indicateurs ne correspondant pas à la vraie réalité des métiers exercés ; il donnera l'illusion de la maîtrise, ce qui est, pour un manager, la pire des situations.**

Enfin il faut rappeler que, même si le contrôle de gestion comme beaucoup d'autres domaines de connaissance évolue et se complexifie, il reste essentiellement d'origine budgétaire et comptable, ce qui n'est en rien une tâche originelle⁷⁴...

2.3.3 Les programmes pluriannuels de modernisation (PPM)

La circulaire du Premier Ministre du 3 juin 1998 crée les « *programmes pluriannuels de modernisation* » (PPM) des administrations. Ceux-ci doivent permettre à chacune d'entre elles de faire le point sur les cinq thèmes suivants :

- leurs missions ;
- leurs procédures de travail et l'organisation de leurs services ;
- la gestion des ressources humaines ;
- les outils et méthodes de gestion publique⁷⁵ ;
- technologies de l'information et de la communication.

Les PPM doivent permettre aux administrations de programmer les actions à conduire dans ces cinq champs pour les trois à cinq années à venir. Le CIRE, dans sa réunion du 13 juillet 1999, prescrit la réalisation, par chaque ministère, d'un bilan de la mise en œuvre de son PPM et ce pour le 30 juin de chaque année.

Une seule génération de PPM verra le jour, dont il sera tiré un bilan qui fera apparaître de nombreuses difficultés de mise en œuvre : la pression du quotidien et la faiblesse des moyens des équipes chargées de la modernisation au regard des objectifs fixés ; le travail encore délicat entre directions d'administrations centrales ; des actions difficiles à mettre en œuvre faute de nouvelles directives interministérielles sur la contractualisation avec les services déconcentrés, le contrôle de gestion, les directives nationales d'orientation, la gestion prévisionnelle des effectifs, etc. ; la « *cohabitation* »

74. Il n'est que de regarder les têtes de chapitre du document de juin 2002 pour s'en convaincre : « *élaboration d'un budget* », « *ratios budgétaires* », « *budgetisation au premier €* », « *analyse des coûts* » ...

75. Où l'on voit que, comme nous l'avons précisé d'entrée, la gestion est le domaine des méthodes. Voir chapitre 1.

avec d'autres exercices de programmation pluriannuelle (simplifications, gestion prévisionnelle des effectifs, PAGSI⁷⁶ etc.)

À peine la seconde génération de PPM commence-t-elle à être élaborée que leur mort est annoncée.

2.3.4 Les stratégies ministérielles de réforme (SMR)

C'est une circulaire du Premier ministre de juin 2003 qui introduit les « *stratégies ministérielles de réforme* ⁷⁷ » (SMR). L'idée est de regrouper dans un document unique par ministère toutes les actions concourant à la « *Réforme de l'État* », de les hiérarchiser et de les regrouper de façon thématique. Ce regroupement de bas en haut doit être accompagné, comme le nom de ce nouvel outil l'indique, de la définition d'une stratégie, c'est-à-dire de l'élaboration d'une vision et de sa déclinaison en priorité.

Pour faciliter ce travail global et afin de pouvoir comparer les documents ministériels entre eux, la circulaire donne le plan type du document en trois chapitres⁷⁸ :

- le premier doit être consacré à un « réexamen systématique de vos **missions** et des structures qui les servent » dans la perspective de l'externalisation éventuelle de fonctions qui ne doivent pas obligatoirement être exécutées par l'État ;
- le second chapitre concerne les « démarches **qualité** » que les services de l'État sont priés de « développer » ;
- enfin le troisième chapitre concerne la **gestion des ressources humaines** qui doit évoluer selon quatre priorités : la déconcentration, la réduction du nombre de corps, la reconnaissance du mérite, la gestion prévisionnelle des postes, des emplois et des carrières.

L'introduction de ce nouvel outil de management s'accompagne de la création dans les ministères qui n'en sont pas encore pourvus d'un secrétariat général sur le modèle déjà ancien du secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense. Ce secrétariat général a vocation naturelle à être la « *tête de réseau* » de la modernisation de chaque ministère.

76. PAGSI : programme d'action gouvernemental pour la société de l'information.

77. Circulaire du 25 juin 2003 relative aux stratégies ministérielles de réforme. JORF (journal officiel de la République française) n° 163 du 17 juillet 2003 page 12095.

78. Dans une deuxième version du cahier des charges type des SMR (qui suivra en 2004) deux nouveaux chapitres seront rajoutés qui concerneront respectivement les conséquences de la décentralisation et le développement de l'administration électronique.

La démarche « SMR » est présentée comme :

- « une **approche radicalement nouvelle** de la réforme de l'État ;
- au caractère **général** ;
- mêlant des compétences venant du secteur public et du secteur privé⁷⁹ ;
- favorisant la **transparence** ;
- ainsi que la **culture de l'engagement** dans l'administration ;
- et présentant un **caractère répétitif et progressif**⁸⁰. »

L'objectif des SMR et des actions qui les composent est clairement d'accroître la **productivité** des administrations, d'améliorer l'**efficacité** de l'action publique et la **qualité** du service rendu. L'objectif à l'horizon **2007** est officiellement de réaliser chaque année une économie de 1,5 milliards d'euros et de 10.000 emplois.

Fin 2004 le Premier ministre, à l'origine de la mise en œuvre de ce nouvel outil, en tire le bilan suivant :

« Les SMR 2003 étaient, pour certains ministères, insuffisantes. Les SMR 2004 sont un meilleur cru. L'implication d'un cabinet de conseil externe, une plus grande anticipation également, l'énergie de Renaud DUTREIL et d'Éric WOERTH, ont conduit les ministères à une plus grande ambition. **La mécanique est en train de prendre**, ont jugé les personnalités chargées d'auditer les SMR. Pour autant, ont-ils dit, il reste, dans beaucoup de ministères, un effort important à mener, en ce qui concerne l'ambition des réformes, ou en ce qui concerne la façon dont elles sont menées.⁸¹ »

La « mécanique » étant « en train de prendre », il reste, au moment où s'exprime le Premier ministre, exactement un an de survie aux SMR !...

2.3.5 Les « démarches qualité »

Comme on vient de le voir les « démarches qualité » faisaient partie des « figures imposées » à toute l'administration par les stratégies ministérielles de réforme. Nous n'allons pas ici détailler ce que sont ces « démarches qualité » puisque leur présentation est le cœur de cet ouvrage et que nous le ferons dans la seconde partie. Contentons-nous de signaler qu'à l'égard de la

79. Un grand cabinet d'audit est effectivement chargé d'accompagner la démarche et de l'alimenter en ingénierie ; au bout de deux ans d'exercice, la méthodologie finira en « usine à gaz » totalement opaque pour tout fonctionnaire ...

80. Dossier de presse de la réunion du comité d'évaluation du 14 septembre 2004.

81. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre. Réunion des directeurs des administrations centrales à Paris le 11 octobre 2004.

« *qualité* », les administrations étaient grossièrement dans l'un ou l'autre des cas de figure suivants :

- elles avaient déjà une « *culture qualité* » ancienne, ayant suivi les **évolutions de ce mode de management** depuis parfois longtemps⁸² ;
- elles n'avaient aucune ou presque aucune « *culture qualité* ».

Malgré de nombreuses tentatives ministérielles depuis la fin des années 1980, la situation ressemble encore beaucoup à ce qu'Yves CANNAC décrivait en 2004 dans l'introduction de son rapport au Premier ministre :

« ...force est de constater que le résultat est extrêmement inégal. Certaines administrations, certains services déconcentrés, certains établissements publics administratifs ont accompli avec succès des efforts remarquables. Mais ce sont là des cas encore trop peu nombreux et trop dispersés. Globalement, le mouvement manque de cohérence et de force : dans la majorité des services, on ne trouve encore ni définition précise de la qualité voulue et vérification régulière des résultats obtenus, ni recherche systématique des modes d'organisation et de fonctionnement les plus propres à en assurer le succès. Or ce sont là précisément les deux apports essentiels de la Démarche qualité, telle qu'elle a été progressivement développée et mise au point au cours des dernières décennies. »

Au regard du management public par la qualité, la carte administrative française ressemble ainsi à un vaste archipel dans lequel émergent de rares îlots de robustesse « *qualificienne* » !

On trouve dans l'introduction de ce rapport la notation suivante : « Dans la majorité des services, on ne trouve encore ni définition précise de la qualité voulue et vérification régulière des résultats obtenus, **ni recherche systématique des modes d'organisation et de fonctionnement** les plus propres à en assurer le succès. Or ce sont là précisément **les deux apports essentiels** de la Démarche qualité, telle qu'elle a été progressivement développée et mise au point **au cours des dernières décennies.** »

Ce qui caractérise, en effet, les signaux venus du niveau le plus haut de la « *Réforme de l'État* » en ce qui concerne la « *qualité* » à ce moment-là, c'est la confusion entre la qualité finale du produit (le service public) et la qualité conçue aujourd'hui par tout le monde comme une **modalité particulière d'aborder le management global d'un organisme**. Nous reviendrons dans la deuxième partie sur l'histoire du « *mouvement de la qualité* » pour montrer comment, au cours des dernières décennies, la « *qualité* » est passée du souci

82. C'est par exemple le cas au ministère de l'équipement ou au ministère de la défense, en général dans des services de l'État de nature industrielle ou technique ou dans les fonctions de soutien.

de la qualité du produit final (souci qui n'est bien sûr pas abandonné) à une véritable école de management. Cette étape du « *mouvement de la qualité* » n'a, à ce jour, pas encore été comprise ni intégrée par les responsables politiques successifs de la « *Réforme de l'État* », qui quand ils évoquent la qualité, ne visent souvent rien d'autre que la qualité finale du service...

2.3.6 Les audits de modernisation

Un nouveau gouvernement est formé en juin 2005 qui voit la « *Réforme de l'État* » passer sous la tutelle du ministère des finances. Trois mois plus tard est lancé un programme « *d'audits de modernisation*⁸³ » ; six mois plus tard est créée la direction générale de la modernisation de l'État (DGME).

Naturellement, les audits sont présentés comme l'étaient les SMR, comme le sera la RGPP, comme la pierre philosophale de la « *Réforme de l'État* », la découverte ultime qui va, enfin cette fois et pour de bon, permettre de rendre l'État tout à la fois stratège, animateur, économiste, efficace, soucieux des contribuables, des usagers, des citoyens, tout cela dans le respect absolu de la spécificité du service public français...

Petit florilège :

- « Ces audits constituent un acte **fondateur** de la **nouvelle politique de réforme de l'État**. Ils s'inspirent des pratiques suivies à l'étranger et dans les entreprises. Lancés parallèlement à l'entrée en vigueur de la LOLF, ces audits accompagnent la mise en place d'une culture de la réforme et du contrôle de gestion à tous les étages de l'administration.⁸⁴ »
- « Les audits constituent un instrument qui permet aux chantiers de modernisation de la gestion publique, de l'administration électronique, de l'amélioration de la qualité et de la simplification de donner toute son **efficacité** à la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances.⁸⁵ »
- « Les audits s'inscrivent, en effet, dans une **démarche globale** de modernisation de l'État au service des usagers et des contribuables pour simplifier la vie quotidienne des Français et améliorer le fonctionnement des services de l'État⁸⁶ ».

Les audits vont se dérouler en « *vagues* » successives entre 2005 et 2007. L'objectif affiché là aussi est clairement de « *réduire de 1 % en volume les dépenses de l'État* ». Ce sont au total 150 audits couvrant environ

83. Circulaire du 29 septembre 2005 relative à la mise en place du programme d'audits de modernisation. JORF n°231 du 4 octobre 2005 page 0. Texte n° 2

84. Communiqué du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie le 13 octobre 2005.

85. <http://www.minefi.gouv.fr/performance/audit/index.htm>

86. Id.

140 milliards d'euros de dépenses de l'État qui sont ainsi passés au crible. Le 2 mars 2007, le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État annonce la septième vague d'audit et présente ainsi le bilan des six précédentes⁸⁷ :

- « **Le thème de la modernisation de l'État n'est plus le sujet de colloque universitaire ou administratif** qu'il a trop longtemps été. Il est désormais une composante incontournable de l'action publique :
 - l'outil des audits s'est affirmé comme le levier majeur de modernisation de l'État ;
 - les audits ont servi de levier pour mettre en place une nouvelle culture de la performance impulsée par la LOLF ;
 - tous ces résultats, nous ne les aurions pas obtenus sans une méthode radicalement nouvelle.
- **Enfin, il y a un pilote dans l'avion**, alors qu'auparavant beaucoup de temps et d'énergie étaient perdus dans des négociations et des arbitrages entre le Budget et la Réforme de l'État. »

Trois mois plus tard, le « *pilote* » est remplacé par celui-là même qu'il avait remplacé deux ans plus tôt et dont il avait fait disparaître les stratégies ministérielles de réforme... Nouveau ministre, bientôt nouveau directeur de la DGME et bien sûr... nouvel outil !

2.3.7 La révision générale des politiques publiques (RGPP)

Le 10 juillet 2007, le Premier ministre lance le grand et nouveau chantier de la révision générale des politiques publiques (RGPP). « *Toute notre politique est tendue vers un triple objectif : plus de croissance, plus d'emplois, plus de cohésion sociale. Au cœur de ce triple défi, il y a l'État et ses administrations. Ensemble, nous allons engager leur modernisation. Une modernisation que le Gouvernement veut sans précédent.* » Puis il décrit la « nouvelle administration » qu'il souhaite :

- celle qui anticipe les attentes des administrés ;
- celle qui place la simplicité au cœur de son fonctionnement ;
- celle qui fait sauter les murs entre les administrations ;
- celle de l'innovation dans tous les domaines.

87. Discours de Jean-François COPÉ ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement. « *Les audits de modernisation : un levier de transformation de l'État, 21 mars 2007* ».

Il explique que « si on n'y est pas parvenu plus tôt, c'est **faute d'une volonté farouche et continue** »... et encore : « **Depuis 20 ans, les projets de modernisation administrative se sont succédé**. Vous le savez mieux que quiconque, vous qui avez été les maîtres d'œuvre de la "rationalisation des choix budgétaires", puis des "stratégies ministérielles de réforme", puis des "plans de modernisation", puis des "audits de modernisation" ».

À la suite de quoi, le Premier ministre annonce « un coup d'accélérateur **décisif** permettant d'**achever** la réforme de l'État. » Et cet accélérateur, c'est la « révision générale des politiques publiques », « rien de moins qu'une **véri- table révolution** dans la réforme de l'État... un changement de dimension. Un changement de perspective. Une **démarche radicalement nouvelle**⁸⁸. »

Alors, quoi de radicalement nouveau, de révolutionnaire ? « Pour la première fois, nous allons dépasser la logique des moyens et **nous interroger sur les fins** de toute action publique. » Quoi d'autre comme « changement de dimension » ou comme « changement de perspective ? » « **Pour la première fois**, nous allons nous poser, de façon systématique et pour chaque politique, des questions de bon sens : que faisons-nous déjà ? quels sont les besoins et les attentes des citoyens ? faut-il continuer à faire de la sorte ? qui pourrait mieux assurer cette politique ? qui doit la financer ? et comment mieux faire et à moindre coût ? »

Ces questions sont, nous le verrons dans la seconde partie, **au cœur même du management par la qualité** depuis plus de quinze ans ; elles sont aujourd'hui **organisées et développées de façon infiniment plus complète** dans le modèle européen de management public par la qualité qu'est le **CAF** (*Common Assessment Framework*⁸⁹).

Mais ce n'est pas le modèle européen qui va être choisi ! Le dernier instrument introduit dans le chantier ininterrompu de la « *Réforme de l'État* » va être cherché au CANADA. La révision générale des politiques publiques canadienne, appelée *Revue des Programmes*, s'est déroulée de 1994 à 1998, faisant suite à l'engagement du gouvernement, en 1993, de réduire le déficit de 5,9 % à 3 % du PIB en trois ans par une réduction des dépenses.

La doctrine en sciences de gestion et en management public a aujourd'hui le recul nécessaire pour porter un jugement étayé sur les résultats de la *Revue des Programmes* à la canadienne ; de l'avis général, elle a entraîné deux conséquences :

- le CANADA a rétabli ses comptes publics ;

88. Les audits de modernisation avaient été présentés, eux, comme « *une méthode radicalement nouvelle* » ...

89. Voir le chapitre « *S'auto évaluer : le CAF* » dans la seconde partie.

- la *Revue des Programmes* a conduit à un considérable affaiblissement de la fonction publique canadienne⁹⁰.

C'est la raison pour laquelle la RGPP s'accompagne d'un autre chantier, lui aussi, objet de la sollicitude de nombreux ministres ces dernières années : la « *modernisation* » de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

Le 1^{er} octobre 2007, dans un autre discours, c'est encore le Premier ministre qui introduit le débat national sur les **valeurs** et les **missions** de la fonction publique. Après avoir cité Jean JAURÈS et MONTAIGNE, évoqué Philippe CAPET dit le Bel, les Révolutionnaires, le général De GAULLE et Michel DEBRÉ, il développe la « *netteté de sa conviction* » : « *la rénovation de notre Fonction publique est une urgence nationale.* » Il évoque la création d'« *un système basé sur la **confiance**, l'initiative et la responsabilité.* » Et il pose la question suivante : « *Comment faire émerger un consensus autour des nouvelles valeurs que sont la **qualité**, l'efficacité, l'esprit de coopération entre les administrations et les services ? **Comment tourner la page de la gestion « taylorienne**⁹¹, celle du « je sais, je décide en haut, et on exécute en bas » pour prendre le virage d'un management différent, où l'autorité se mérite, où la confiance s'allie à la responsabilité, où la transparence, l'information partagée viennent au soutien de l'efficacité et de la reconnaissance ?* »

La RGPP, comme autrefois les stratégies ministérielles de réforme, est accompagnée d'un calendrier extrêmement serré, de la mise en place d'un conseil de suivi au plus haut niveau⁹² et de l'apport de cabinets de consultants privés⁹³.

90. « Toutefois, si, du point de vue de la performance budgétaire, ces mesures ont été très efficaces, elles ont aussi eu des conséquences moins positives, notamment en matière de pertes de compétences clés dans le secteur public et de départs alarmants des plus jeunes vers le secteur privé. Ces conséquences non anticipées se sont ajoutées aux difficultés passées ou prévisibles (peu de renouvellement et de gestion des cadres, forte attractivité du secteur privé pour les jeunes, défi démographique non anticipé...) et les effets en ont été décuplés. Leurs caractéristiques sont les suivantes : difficultés de fonctionnement de l'administration fédérale, image ternie de la fonction publique, démotivation des fonctionnaires. » « *15 ans de révision des programmes au CANADA* », in « Actualités de la veille en gestion publique » septembre 2007. Département Recherche, Études, Veille de l'Institut de gestion publique et des études économiques Aujourd'hui, avec la crise financière, bancaire, économique, et le creusement du déficit des finances publiques, il y a fort à craindre que l'objectif de leur rétablissement ne soit une chimère quand l'affaiblissement du secteur public, lui, risque fort d'être atteint ...

91. Il est évidemment dommage que le rédacteur du discours n'ait pas lu Henri FAYOL ...

92. Un « conseil de modernisation des politiques publiques » (CMPP) réunit les ministres et quelques hauts fonctionnaires et fonctionne comme instance décisionnelle.

93. « Entre juillet et novembre 2007, la facture s'est élevée à 3 millions d'euros hors taxe. Le second marché d'assistance concernant les trois ans à venir est plafonné à 25,5 millions d'euros hors taxe. Les lots ont été attribués à ERNST & YOUNG, Mc KINSEY, ACCENTURE, CAP GEMINI et BOSTON CONSULTING GROUP. " *La somme en jeu constitue un plafond qui répondra à des besoins de l'État en matière d'assistance à la modernisation qui excéderont la RGPP* ", précise un conseiller du ministre du Budget. » (Source : www.acteurspublics.com)

Des équipes d'audit sont mises en place dans chaque ministère. Chaque équipe va ensuite rapporter deux fois ses travaux devant un « *comité de suivi* », placé sous l'autorité conjointe du secrétaire général de la Présidence de la République et du directeur de cabinet du Premier ministre⁹⁴. Il est chargé d'orienter les travaux et de préparer les éléments portés à la décision du Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP).

Le CMPP se réunit enfin pour prendre des décisions. Le déroulement de la mise en œuvre de la RGPP, dans sa phase d'analyse et de décisions, peut être schématisé comme suit :

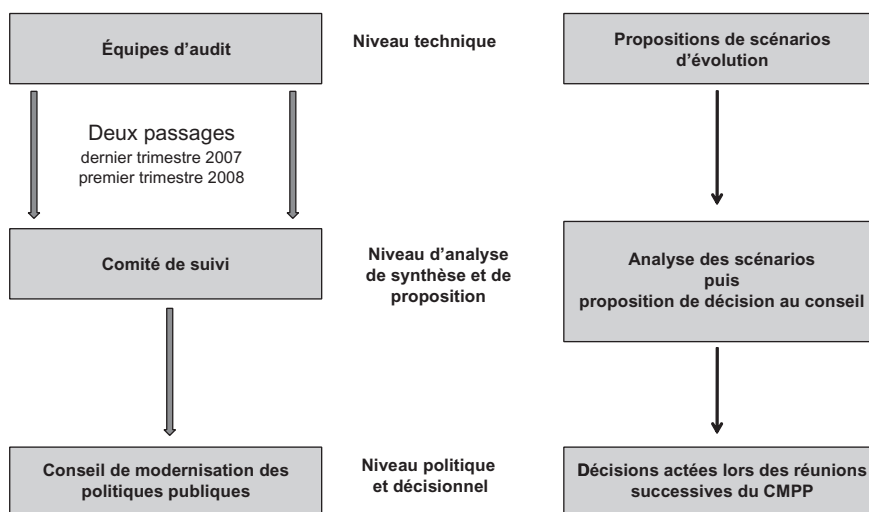


Figure 2.3 Analyse et prise de décisions dans le cadre de la RGPP

94. Ce « *comité de suivi* » associe le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, le secrétaire d'État à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, les rapporteurs du budget dans les deux assemblées, des personnalités qualifiées et, selon le thème d'étude, le ou les ministres concernés.

La RGPP est conduite par quatorze équipes d'audit chargées des quatorze domaines suivants :

Justice	Agriculture et pêche
Écologie, développement et aménagement durables	Aide publique au développement
Action extérieure de l'État	Culture, communication, services du PM ⁹⁵
Enseignement supérieur, recherche	Enseignement scolaire (et agricole)
Défense, anciens combattants, mémoire	Santé, solidarité, sports
Sécurité	Immigration
Intérieur Outre-mer	Réseaux financiers

Le CMPP s'est déjà réuni trois fois⁹⁶ ; lors de sa première réunion, il a annoncé **97 mesures** de natures et d'importances très diverses. Dans cette liste on trouve :

- des énoncés très généraux (**amélioration** de la programmation et des procédures de choix des grands programmes d'investissement ; **réforme** des modes de gestion et d'organisation des centres de rétention administrative pour en réduire les coûts⁹⁷...) ;
- des ré-annonces de choses mille fois annoncées et jamais ou mal mises en œuvre (possibilité de mises à disposition de salariés du privé dans l'administration) ;
- des réformes POTEMKINE⁹⁸ (changements d'organigrammes, diminution du nombre des directions d'administration centrale d'un ministère, suppression d'un Haut Conseil remplacé par un Conseil stratégique⁹⁹) ;
- et heureusement aussi des annonces structurantes (adoption d'un budget pluriannuel pour la période 2009-2011 ; regroupement des sept corps d'inspection d'un ministère ; généralisation de contrats pluriannuels de performance entre tutelle et opérateurs, etc.).

95. Premier ministre.

96. Les 12 décembre 2007, 4 avril 2008 et 11 juin 2008.

97. Typiquement ce à quoi aboutit une démarche qualité de type certification ou autoévaluation ...

98. Qui donnent l'illusion du changement sans rien changer vraiment.

99. On plaidera plus loin avec vigueur que **l'entrée dans le changement par l'organisation**, la structuration d'un organisme, la modification de son organigramme, **est la plus pauvre et la plus illusoire** des manières de vouloir « changer ». Ce point de vue est partagé par François DUPUY : « Certains font ... du changement de structure, le pivot, la pierre angulaire du changement des organisations. Selon nous, malgré son intérêt, ce débat masque l'essentiel et esquive la difficulté. » *Le client et le bureaucrate*. DUNOD, 1998. p. 23.

Lors de sa seconde réunion, ce sont 166 nouvelles décisions qui sont annoncées, réparties selon quatre priorités et dans dix domaines :

- quatre priorités :
 - un État recentré sur les besoins, dans un souci d'équité,
 - un État plus lisible,
 - un État plus moderne,
 - un État tourné vers les usagers ;
- dix domaines :
 - l'administration territoriale de l'État,
 - les administrations sociales,
 - la justice,
 - l'enseignement supérieur et la recherche,
 - la culture et la communication,
 - l'agriculture et la pêche,
 - l'action extérieure de l'État,
 - l'aide publique au développement,
 - l'éducation nationale,
 - les opérateurs.

La troisième réunion du CMPP, le 11 juin 2008, a clos la phase d'audit et inaugure la phase de mise en œuvre des décisions prises.

En juin 2008, **73 mesures nouvelles** complètent celles prises lors des deux précédents conseils. Au total, entre le lancement officiel de la RGPP le 10 juillet 2007 et ce conseil du 11 juin 2008, soit en onze mois, ce sont **336 mesures** qui auront été actées.

Il est évidemment trop tôt pour faire un bilan de la RGPP¹⁰⁰ ; celle-ci entre dans sa phase de réalisation. Nous nous contenterons donc de quelques remarques. :

- La première est que, **sur le plan de la méthode**, elle s'apparente principalement à un méta-audit, technique à laquelle elle emprunte sa façon de faire ; en ce sens, si ce n'est la question de l'échelle, elle ne se différencie pas énormément des précédents « *audits de modernisation* ». Elle tient également de la méthode de l'autoévaluation, sans toutefois être aussi robuste et efficace que le CAF.

100. On espère seulement que suffisamment de temps lui sera donné pour en tirer un bilan, chance que n'ont eue ni les stratégies ministérielles de réforme ni les audits de modernisation, mais qu'ont eue les PPM.

- La deuxième remarque est pour souligner que le caractère très volontariste fortement affiché a conduit à des calendriers déraisonnables. Il restera pour nombre de ceux qui devront mettre en œuvre les mesures de cette première phase, conduite trop vite, l'impression qu'elles sont « *tombées d'en haut*¹⁰¹ » et pour ceux qui ont travaillé au sein des équipes d'audit, la sensation désagréable d'un travail un peu bâclé...
- La troisième remarque peut paraître plus théorique ; elle est **fondamentale** et essentiellement **pratique** dans la recherche que nous faisons de bons principes de management public. Toutes ces décisions, même regroupées par thèmes généraux, donnent l'impression d'une liste décousue dans chacun des organismes où elles vont être mises en application. Pour dire les choses autrement, on soupçonne fort l'esprit cartésien qui découpe et dénombre d'avoir été privilégié une fois encore à la vision globale et systémique¹⁰². Sous cet aspect elle est méthodologiquement plus pauvre que les stratégies ministérielles de réforme.

La dernière, déjà suggérée plus haut, est que la RGPP est mise en œuvre avant tout dans **une perspective d'économies budgétaires**. Les sept questions¹⁰³ qui constituent la « *grille d'analyse des politiques publiques* » seront vite oubliées et remplacées par l'obsession des économies en moyens et en personnels.

La RGPP est aujourd'hui au pied du mur de sa mise en œuvre. Mais il est connu que « *La guerre est un art simple et tout d'exécution*¹⁰⁴ » et, en l'occurrence l'exécution de ses 336 mesures passe par les acteurs que sont les fonctionnaires.

101. C'est-à-dire le contraire de ce qu'appelait de ses vœux le Premier ministre dans son discours cité plus haut du 1^{er} octobre à l'occasion du lancement du grand débat national sur les valeurs et les missions de la fonction publique ...

102. Nous reviendrons dans cette première partie sur cette question centrale, pour plaider sans fin pour une approche systémique du management.

103. Voir la figure 2.4. Ces sept questions sont, un peu, développées dans une « *grille de questionnement détaillée* » qui figure dans la troisième partie du « Guide méthodologique de la RGPP. Ce « *développement* » consiste généralement à rajouter deux ou trois questions complémentaires. Nous comparerons dans la seconde partie avec ce que propose comme « *grille d'analyse* » le CAF, modèle européen de management public.

104. Selon NAPOLÉON qui s'y connaissait.