

Gilles Chevalier

Préface du Professeur Jacques Igalens,
vice-président de l'Université Toulouse Capitole

Éléments de management public

Le management public
par la qualité



afnor
EDITIONS

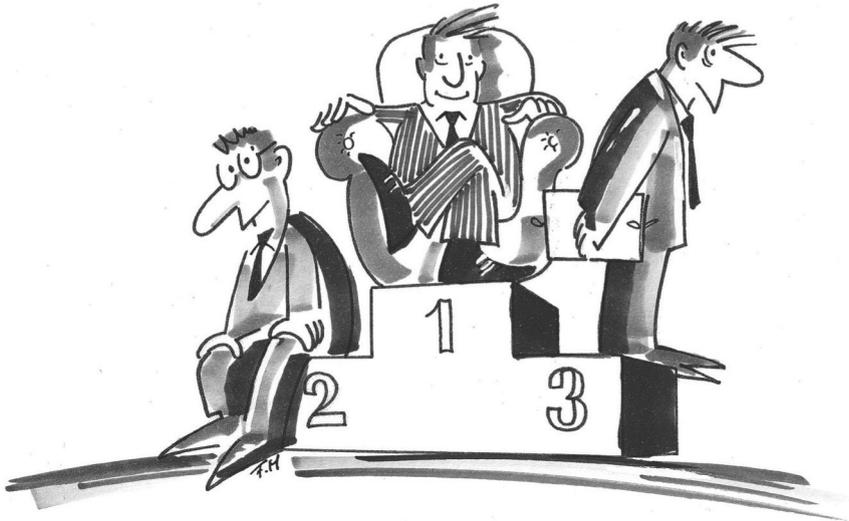
Éléments de management public

Gilles Chevalier

Préface du Professeur Jacques Igalens,
vice-président de l'Université Toulouse Capitole

Éléments de management public

Le management public
par la qualité



afnor
ÉDITIONS

L'auteur

Gilles CHEVALIER, Ingénieur École Navale, aujourd'hui contrôleur général des armées, a pratiqué de nombreux métiers au sein de la fonction publique d'État : informaticien de sous-marin nucléaire, responsable du développement économique des « quartiers » de la Politique de la Ville, directeur d'un régime national d'assurance maladie, et bien sûr acteur et auditeur des outils de la « Réforme de l'État ». Il propose ici une vision nouvelle, très large et personnelle de la « qualité ».

© AFNOR 2009

Couverture : création AFNOR Éditions

Crédit photo © 2009 JupiterImages Corporation

Dessins intérieurs et de couverture : Frédéric Massié

ISBN 978-2-12-465203-7



Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, des pages publiées dans le présent ouvrage, faite sans l'autorisation de l'éditeur est illicite et constitue une contrefaçon. Seules sont autorisées, d'une part, les reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective et, d'autre part, les analyses et courtes citations justifiées par le caractère scientifique ou d'information de l'œuvre dans laquelle elles sont incorporées (Loi du 1^{er} juillet 1992, art. L 122-4 et L 122-5, et Code Pénal art. 425).

AFNOR — 11, rue Francis de Pressensé
93571 La Plaine Saint-Denis Cedex

Tél. : +33 (0) 1 41 62 80 00 – www.afnor.org

Sommaire

Remerciements	XIII
Préface.....	XV
Avant-Propos.....	XIX

Partie I

Puzzle – Éléments d'un questionnement

<i>Scène de genre 1 : Commedia dell'arte.....</i>	3
1 Quelques définitions pour parler le même langage	5
1.1 Management	6
1.2 Gestion	8
1.3 Pilotage	10
1.4 De la finalité à l'alignement	12
1.5 Un premier « <i>gimmick</i> » ou « <i>ostinato</i> »	13
2 La « Réforme de l'État » en France : « Vous tanguotez ? »	19
2.1 Les ministères chargés de la réforme de l'État	21
2.2 Les organismes chargés de conduire la réforme de l'État .	22
2.3 Les instruments de la réforme de l'État	24
2.4 La perplexité des acteurs administratifs... ..	41

VI *Éléments de management public*

2.5	... et celle des citoyens/contribuables/usagers/clients !	42
2.6	Un monde de rapports	44
2.7	Conclusion provisoire sur le chantier de la « <i>Réforme de l'État</i> »	45
	<i>Scène de genre 2 : Vertiges de la page blanche</i>	47
3	Le décor international et un (tout petit) peu de théories	49
3.1	Le <i>New Public Management</i> (NPM)	51
3.2	Le management public et la réforme de l'État dans l'UE....	56
3.3	La théorie des « <i>parties prenantes</i> »	63
4	Un monde complexe	67
4.1	Qu'est ce que la complexité ?	68
4.2	Comment se manifeste-t-elle ?	70
4.3	La complexité du management public	71
4.4	Peut-on faire l'impasse sur la complexité ?	73
4.5	Un exemple de complexité et une citation d'Edgar Morin .	75
	<i>Variations 1 : Management et architecture</i>	79
5	L'esprit de la systémique	81
5.1	Qu'est-ce qu'un système ?	81
5.2	La notion de rétroaction	85
5.3	La méthode systémique	87
6	Se représenter la réalité ou, au moins, essayer	91
6.1	La représentation de la réalité	91
6.2	La pyramide, la matrice et le réseau	97
6.3	Une expérience	100
7	Changer de paradigme pour affronter réalité et problèmes ..	107
7.1	De DESCARTES à la pensée systémique	108
7.2	Rationalité limitée et asymétrie d'information	114
7.3	« <i>Résoudre</i> » ou « <i>traiter</i> » les problèmes simples, compliqués, complexes	117

7.4	Ce qui est devant nous et pour longtemps : les « <i>sacrés problèmes</i> »	123
7.5	Essai de conclusion	127
	À ce point	129
8	Changer le management pour manager le changement	131
8.1	Changement et changement	133
8.2	Entrer dans le changement	137
8.3	Comment réussir à échouer ?	144
8.4	En guise d'absence de conclusion	148
9	Créer, imaginer, innover	149
9.1	Le besoin d'innover croit avec la complexité	151
9.2	De la créativité de l'État et de ses serviteurs	152
9.3	La créativité s'enseigne et s'apprend	155
	À ce point – Que faire ? Comment ? Les pièces du puzzle	156

Partie II

Assemblage – Une proposition : le management « par la qualité » du service public

	<i>Propos de qualité</i>	161
10	Qualité, quelle qualité ? Essai de définition	165
10.1	Première approche	166
10.2	Les « <i>qualités</i> » dont nous allons parler	168
	<i>Scène de genre 3 : Vieux soldat</i>	179
11	Brève histoire de la « <i>qualité</i> » : de la gestion de la qualité au management par la qualité	181
11.1	Les origines de la « <i>qualité</i> »	182
11.2	Les grandes étapes du mouvement de la qualité	182
11.3	Le management public par la qualité	190
11.4	Un bilan de la « <i>qualité</i> »	197
11.5	La face sombre de la « <i>qualité</i> », fausses et vraies critiques	199

VIII *Éléments de management public*

11.6	L'avenir de la « <i>qualité</i> », celui du « mouvement de la qualité »	202
12	L'« œuf de Colomb » du management par la qualité, le PDCA, ou « Roue de Deming »	205
12.1	DEMING, l'un des pères de la « <i>qualité</i> » moderne	206
12.2	La roue de DEMING : le PDCA	215
12.3	Le caractère fractal de la roue de DEMING	218
12.4	Le PDCA : du « <i>truc</i> » à la maîtrise stratégique	219
	<i>Interlude « nouveau paradigme »</i>	<i>221</i>
13	Normaliser le management ? L'ISO	223
13.1	Qu'est-ce qu'une norme ? un référentiel ?.....	223
13.2	Un monde de normes	224
13.3	Que veut dire : « Normaliser le management » ?	225
13.4	Les normes de la famille ISO 9000	238
13.5	ISO or not ISO ?	242
	<i>Scène de genre 4 : Villages Potemkine</i>	<i>247</i>
14	S'auto-évaluer. Le CAF, modèle européen de management public	249
14.1	Remarques sur la notion d'« <i>excellence</i> »	250
14.2	Origine du modèle	251
14.3	Première description du modèle	254
14.4	Les objectifs du CAF	256
14.5	Les concepts qui fondent le modèle	258
14.6	Mise en œuvre de l'autoévaluation	258
14.7	Le CAF, « <i>couteau suisse</i> » du management public	266
15	Au cœur des modèles : les processus	279
15.1	L'entrée par les métiers, la base de la pyramide	280
15.2	Processus, procédure : ne pas confondre !	281
15.3	La carte des processus	286
15.4	La relation client-fournisseur interne	289
15.5	Décrire pour maîtriser	290

<i>Variations 2 : Peindre le management...</i>	293
16 Les huit piliers de la sagesse managériale publique	295
16.1 L'orientation résultats	297
16.2 L'orientation clients	300
16.3 Le leadership et la constance des objectifs	302
16.4 Le management par les processus et les faits	304
16.5 L'implication du personnel	307
16.6 L'amélioration continue et l'innovation	310
16.7 Le développement de partenariats mutuellement avantageux	311
16.8 La responsabilité sociale et sociétale de l'organisme	312
16.9 Résumé-conclusion : huit concepts éclairés par les valeurs du service public	313
<i>Scène de genre 5 : le meilleur...</i>	315
17 Entreprendre une « démarche qualité » dans un organisme public	317
17.1 Pourquoi ce mode de management est-il aujourd'hui particulièrement adapté au management public ?	318
17.2 Un essai de comparaison	322
17.3 Sur la « maturité managériale »	324
17.4 À côté des deux grands choix, quelques autres voies	326
17.5 Commencer	331
17.6 À titre d'exemples	334
17.7 Conclure ?	336
18 Management par la qualité et démocratie participative	339
18.1 De la théorie des « parties prenantes » à la démocratie participative	340
18.2 L'innovation participative	345
18.3 Un exemple de ce qui est possible et déjà réalisé... ailleurs	347
<i>Variations 3 : Mélodie et accompagnement</i>	351

19 Propositions pour l'État et les collectivités territoriales	353
19.1 Le rapport CANNAC au niveau de l'État, des ministères et des services	355
19.2 La conférence sur les valeurs, les missions et les métiers .	358
19.3 Une étude de la DGME	361
19.4 Propositions pour les administrations de l'État	364
19.5 Dans les collectivités territoriales	366
19.6 Un exemple en Australie	369
19.7 Un autre exemple au Danemark	370
<i>Scène de genre 6 : Président...</i>	375
20 Une lecture politique du management public par la qualité ...	377
20.1 « Il n'y a rien de plus pratique qu'une bonne théorie »	378
20.2 La « <i>qualité</i> » des stratégies privées aux politiques publiques	380
20.3 Aujourd'hui, la chance du management public par la qualité	383
20.4 Un avenir incertain	387
Bonne route !	391
Après-propos	393
Treize conseils à un directeur	395
Quelques bonnes adresses	407
Bibliographie	411
Annexes	423
Index des noms propres et des sigles	437
Table des figures	451

*« Il faudrait faire en sorte que tout soit aussi simple que possible,
mais pas plus simple »
(Albert EINSTEIN¹)*

*« Il faut agir en homme de pensée et penser en homme d'action »
(HENRI BERGSON²)*

-
1. Cité par Marvin Minsky, La société de l'esprit, InterEditions, 1988.
 2. Écrits et paroles, message au Congrès Descartes PUF.

Remerciements

Même si j'ai tenu seul le clavier, j'ai l'impression de livrer là un ouvrage collectif. Ces pages n'auraient pas vu le jour sans tous mes collaborateurs de la Caisse nationale militaire de sécurité sociale, dont j'ai eu l'honneur et surtout le plaisir d'animer les équipes de 1996 à 2002 ; merci à leur patience et à leurs compétences qui ont permis que nous transformions ensemble cet établissement public. Merci à eux de ne pas m'avoir jeté dans la Méditerranée, quand, après leur avoir dit et répété que j'étais content de leur travail, je leur ai proposé d'entreprendre une « *démarche qualité* » !...

Merci à l'IMQ (Institut méditerranéen de la qualité) et aux enseignants qui m'ont formé lors de mon Master, suivi alors même que j'exerçais mes fonctions de direction, et qui m'ont ainsi permis de « *penser en homme d'action* » et « *d'agir en homme de pensée* ».

Merci à mes amis du jury d'agrégation des professeurs d'université en sciences de gestion qui ont accueilli l'amateur que je suis parmi eux avec tant de gentillesse et auprès desquels j'ai continué à apprendre ; et merci aux candidats qui, eux aussi, m'ont tant appris.

Merci aussi aux parisiens de l'« *interministériel qualité* » et de l'« *interministériel Réforme de l'État* » : Jean-René, Françoise, Céline, Marielle, Yves, Sylvie, Céline, Pierre, François, Annie et tous ceux que j'oublie...

Merci à l'INET (Institut national des études territoriales) de Strasbourg et à l'IGPDE (Institut de gestion publique et de développement économique) de Vincennes pour m'avoir permis d'y enseigner.

XIV *Éléments de management public*

Merci à tous ceux que j'ai initiés au « *management public par la qualité* » et qui, par leurs remarques et leurs propositions m'ont permis d'améliorer la présentation de ce domaine dont je suis convaincu qu'il représente une immense source potentielle d'amélioration du fonctionnement de nos administrations étatiques et territoriales.

Merci encore à ceux qui ont eu la gentillesse de bien vouloir me relire et sont grandement responsables de l'amélioration de ces pages : Pierre, Jacques, Marc, François...

Préface

Ceux qui avaient des responsabilités de gestion des entreprises au cours des années quatre-vingt se souviennent certainement de l'importance du thème de la qualité à cette époque. L'apparition, à quelques années d'intervalle, des « cercles de qualité » puis des normes de la série ISO 9000 a contribué à attirer l'attention sur le management de la qualité. Je me souviens que 12 000 personnes célébraient les cercles de qualité lors d'une convention les 15 et 16 juin 1987 à Villepinte et l'on dénombrait alors 40 000 de ces cercles.

Que s'est-il passé depuis ? Comme l'a montré un professeur d'HEC³, la plupart des grandes entreprises privées ont intégré l'esprit et certains outils de la qualité dans leur système de management. Grâce à la Fondation européenne pour le management par la qualité (EFQM), des centaines d'entreprises ont partagé une philosophie commune. Certaines ont choisi la voie de la certification, d'autres se sont lancées dans des compétitions moins pour être récompensées que pour progresser, pour gravir la pente ascendante de la qualité. La plupart ont choisi de transformer en profondeur leurs modes traditionnels d'organisation et de fonctionnement en partageant quelques valeurs communes et en appliquant un corps de principes identiques quels que soient leur taille, leur secteur d'activité ou leur culture nationale. L'EFQM s'est d'ailleurs fixé comme slogan : « *share what works* ». Partageons ce qui marche !

3. Françoise CHEVALIER : « Les cercles de qualité, disparition ou intégration ? » in Revue des Sciences Humaines, 2003.

C'est ce que Gilles Chevalier réussit fort bien dans cet ouvrage : il partage ce qui marche avec son lecteur. Gilles Chevalier fut directeur de la caisse d'assurance-maladie des militaires pendant plusieurs années. Il a conduit la certification de son organisation selon la norme ISO 9001. Il a cherché à comprendre comment la logique de service public pouvait être régénérée par les idées issues du monde de la qualité : l'efficacité, la satisfaction client, le processus, etc. Comme il participe aussi, depuis très longtemps, aux successives réformes de l'État, il a pu observer combien ces réformes échouent presque toujours à changer concrètement les méthodes de management dans la fonction publique. Or il n'y aura pas de citoyen durablement satisfait des services publics tant que les fonctionnaires ne seront pas « managés » correctement.

« Comment le management public par la qualité et les principes qui le fondent sont les indispensables supports d'une vraie modernisation des administrations » : le sous-titre de ces *Éléments de management public* que nous propose Gilles Chevalier va à l'essentiel. Aux nombreux maux dont souffre notre administration, une solution existe. Elle a déjà été pointée du doigt (notamment par le Premier ministre Michel Rocard en 1989, dans une circulaire demeurée célèbre), mais elle n'a jamais été entièrement appliquée.

Aujourd'hui, cette solution, c'est le management par la qualité dans un cadre issu de l'EFQM, mais adapté au service public : le CAF (*Common Assessment Framework*), véritable cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques. Ce cadre est une innovation pour notre administration centrale et pour nos collectivités territoriales : il permet d'initier progressivement nos administrateurs aux principes universels du management et de donner du sens à la mission de chacun en la replaçant dans un ensemble plus vaste ; en outre, il facilite les diagnostics partagés par la pratique de l'auto-évaluation, il fournit un support organisationnel efficace et cohérent en créant des ponts entre différents modèles d'usage courant et encourage l'apprentissage par l'échange d'expériences. Tout droit issu de la pensée et des méthodes systémiques, le CAF, référentiel européen de management public, est l'outil idéal pour aider nos administrations à aborder la complexité croissante de nos systèmes sociopolitiques.

La lecture de cet ouvrage n'est jamais fastidieuse car les exemples abondent, la culture de l'auteur autorise des rapprochements, fait éclore des citations qui émaillent le propos comme autant de respirations ou de clins d'œil aux lecteurs. La connaissance des expériences étrangères, le *New Public Management* bien sûr, mais également le cas de l'Italie ou des pays nordiques, enrichit le propos en établissant des perspectives européennes éclairantes. J'ai particulièrement apprécié les « scènes de genre » qui présentent des

situations si proches de la réalité qu'on a parfois du mal à croire l'auteur qui les attribue à son « imagination débordante ».

Tous les dirigeants et les managers de l'administration devraient lire cet ouvrage et le mettre en application au plus tôt : cette mise en œuvre peut se faire dès aujourd'hui, dans l'administration telle qu'elle est, avec le statut de la fonction publique que nous connaissons. Bref, avec la grandeur et les servitudes de notre fonction publique nationale.

Jacques IGALENS
Professeur des Universités
Vice-président Université Toulouse Capitole
Président fondateur de l'Association francophone de GRH
Président d'honneur de l'Institut international d'audit social

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 efficaces, 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 anglo-saxonne, 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).

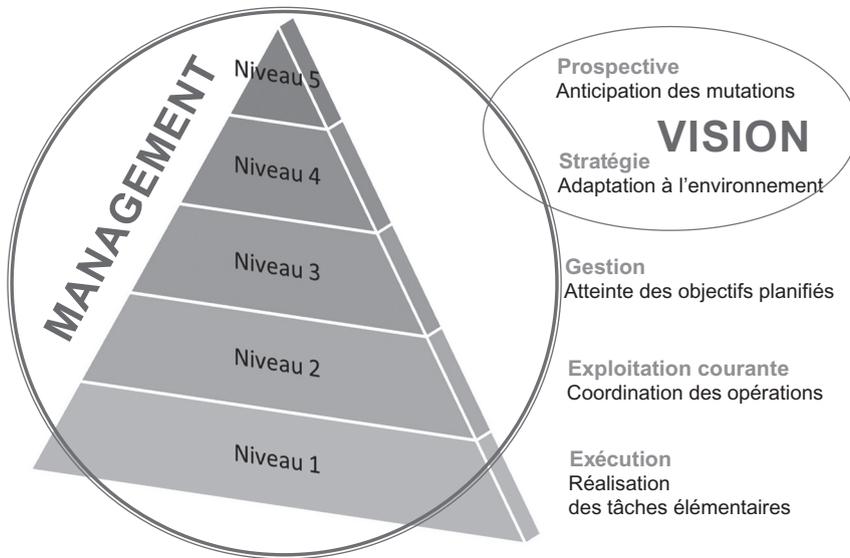


Figure 1.1 Les différents niveaux du management d'un organisme

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** ».

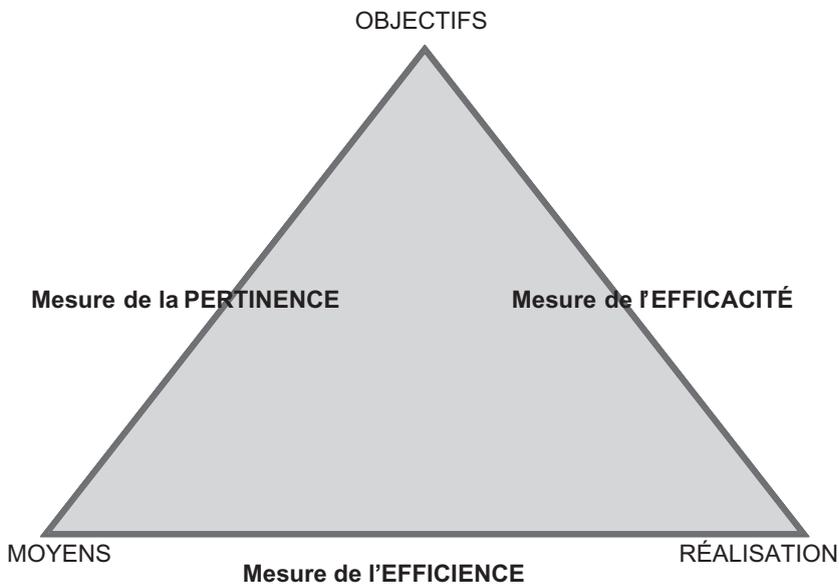


Figure 1.2 Le « *triangle* » du contrôle de gestion

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 :

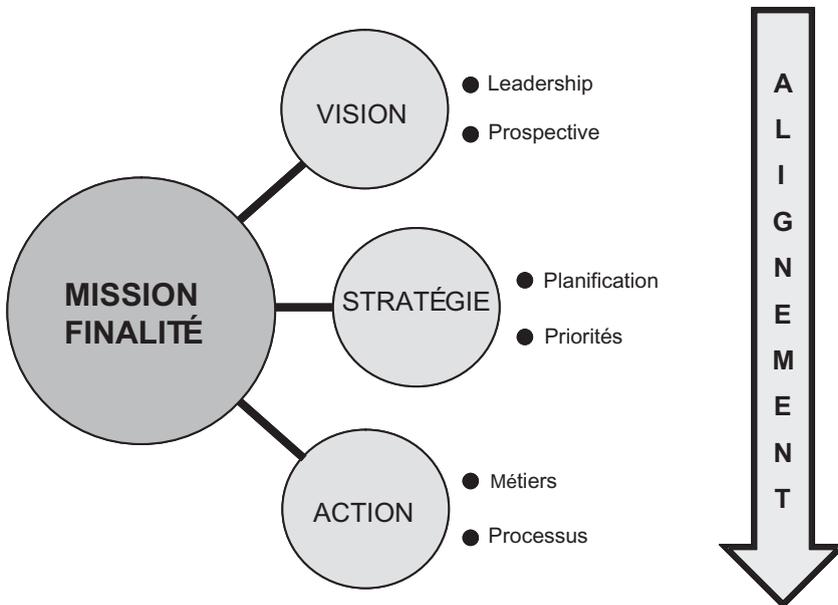


Figure 1.3 De la mission aux métiers, l'alignement stratégique

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.

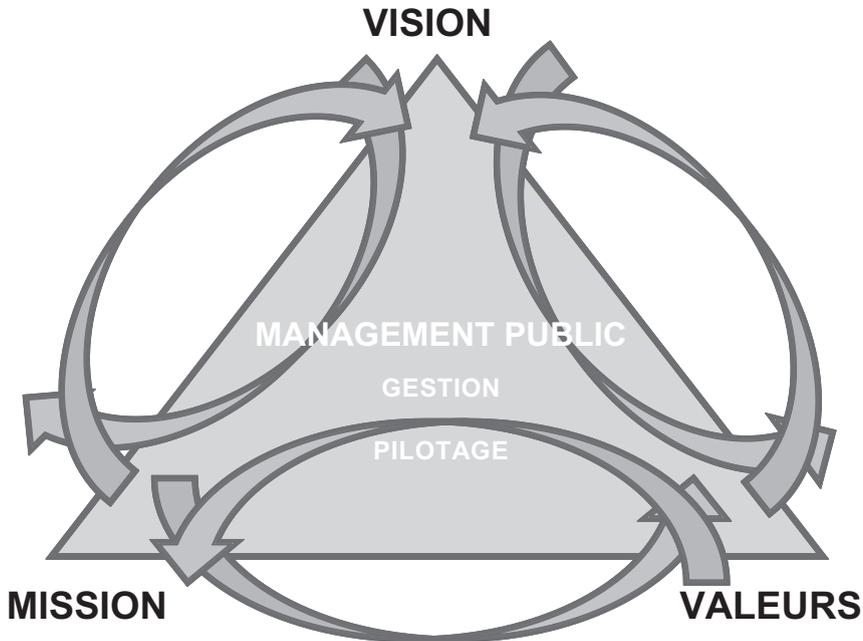


Figure 1.4 Un premier « gimmick » : Vision, Mission, Valeurs

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.

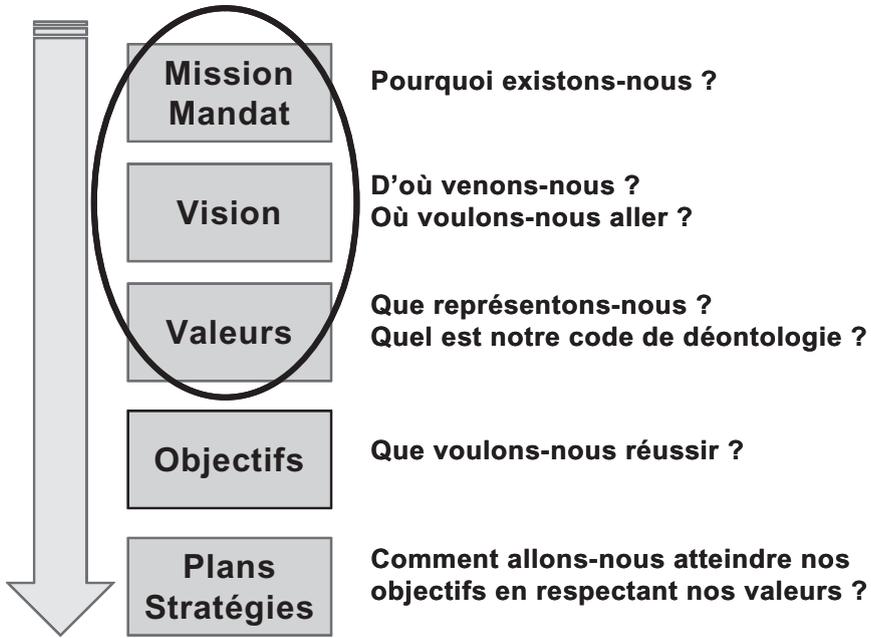


Figure 1.5 Cadre organisationnel d'un système de valeurs⁴⁸

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 recréation, 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 relient 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.

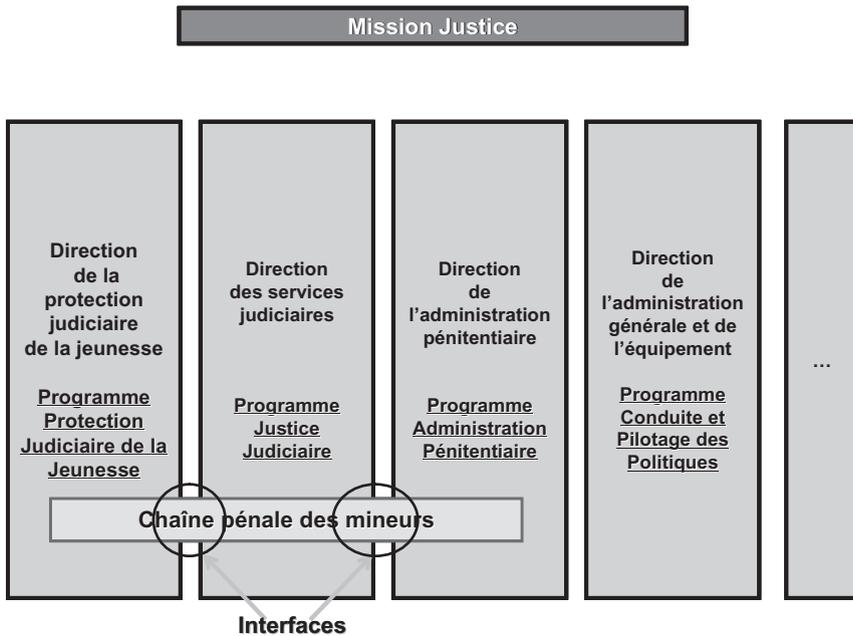


Figure 2.1 Carte simplifiée des programmes budgétaires du ministère de la Justice

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...

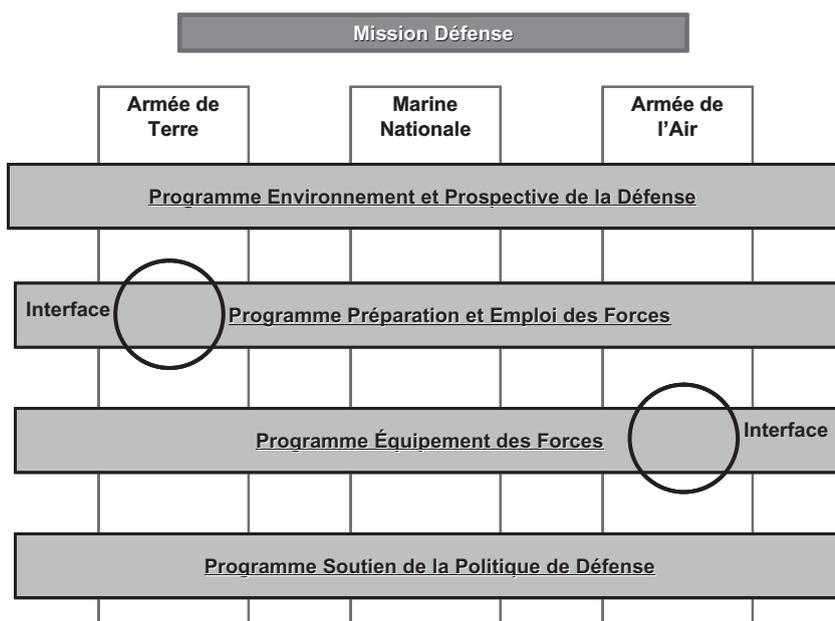


Figure 2.2 Carte simplifiée des programmes du ministère de la Défense

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 :

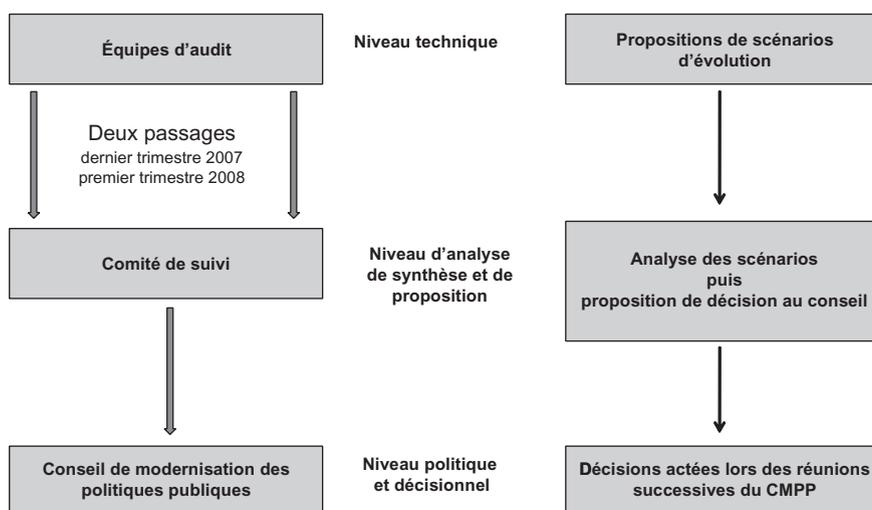


Figure 2.3 Analyse et prise de décisions dans le cadre de la RGPP

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.



Figure 2.4 La grille de questionnement de la RGPP

2.4 La perplexité des acteurs administratifs...

Le Premier ministre de juillet 2007 a entièrement raison sur un point : « **Depuis 20 ans**¹⁰⁵, 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"¹⁰⁶ ».

C'est bien là effectivement la question que se posent non seulement les plus hauts responsables de l'administration à qui ce discours s'adresse, mais également et surtout, à leur suite, l'ensemble des cadres et des agents de la fonction publique...

105. Le Premier ministre aurait pu rajouter une décennie pour faire écho au titre de l'ouvrage publié chez DUNOD, sous la direction de François LACASSE et Pierre-Éric VERRIER : *Trente ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères, stratégies et bilans*. DUNOD. 2005.

106. Le Premier ministre oublie de citer les programmes pluriannuels de modernisation.

Pourtant, malgré le tournis que peuvent donner tous ces changements et parce qu'heureusement il y a moins de vraies révolutions managériales que de changements de ministres de la « *Réforme de l'État* » en France, on trouve en passant d'un outil à l'autre **des constantes** et peut-être même un commencement de réponse à notre recherche de principes robustes de management public. Mais ces liens ne sont pas mis en valeur, disparaissant derrière les effets d'annonce et autant de discours fondateurs que de titulaires du poste...

C'est pourquoi il semble que la conséquence la plus grave de cette succession « d'un l'¹⁰⁷ », de « *révolutions* », de « *leviers majeurs* », de « *démarches nouvelles* » et « *d'approches nouvelles* », outre le ridicule, soit **l'affaiblissement du lien de confiance** qui doit caractériser la relation entre politiques et administratifs dont nous avons dit toute l'importance au chapitre 1.

De la même manière, est atteinte la confiance entre l'encadrement supérieur de l'administration et les cadres de proximité et les agents. On le verra, dans le modèle de management public européen, le CAF, l'accent est d'abord mis sur l'importance du **leadership**.

Le manque apparent de continuité qu'entraîne cette succession de ministres, de structures et d'outils, la multiplication des « *réseaux* », de contrôleurs de gestion, d'auditeurs internes, de spécialistes de la « *qualité* », ajoutent encore à la perplexité et au découragement des fonctionnaires. Et quand « *tombent* » du niveau interministériel une demande pour des indicateurs d'objectifs LOLF, puis une autre pour des indicateurs de contrôle de gestion et une troisième pour des indicateurs « *qualité* », il devient difficile de parler de management public et de vision globale...

2.5 ... et celle des citoyens/contribuables/usagers/clients !

Il existe un lien évident entre la satisfaction du fonctionnaire relative à son propre travail et la qualité du service qu'il peut rendre à l'utilisateur du service public¹⁰⁸. Par ailleurs, une des caractéristiques les plus remarquées dans l'évolution de l'opinion publique vis-à-vis du service public, ces dernières années, est la montée en puissance des exigences du citoyen/utilisateur. Celui-ci agit de plus en plus envers le service public comme le consommateur avisé et exigeant qu'il est devenu devant l'offre du secteur marchand.

107. « *Le mag' de la modernisation* », lettre électronique de la DGME titre en août 2008 sur « *Un an de réforme de l'État* » ...

108. Évident pour un esprit systémique.

Le temps est heureusement passé dans la fonction publique d'État¹⁰⁹ où la seule mention du mot « *client* » entraînait d'interminables débats... La LOLF a introduit le triptyque contribuable/usager/citoyen auquel on pourrait ajouter le caractère d'électeur...

Voici l'occasion d'introduire une définition fondamentale, celle du « *client* ». Nous la prendrons dans la norme ISO 9000¹¹⁰ ; le « *client* » y est défini comme « **l'organisme ou la personne qui reçoit un produit ou un service** ». On ne connaît pas de définition plus générique et applicable à tous genres d'activités publiques ou marchandes. Cette définition devrait être connue par cœur par tous les fonctionnaires de toutes les fonctions publiques.

Pourquoi, plus que dans l'industrie manufacturière (berceau de la qualité), faut-il attacher tant d'attention au client ? Parce que nous sommes (nous, les fonctions publiques) dans le domaine du service et qu'une caractéristique du service par rapport au produit fini acheté sur étagère est qu'il n'y a pas « *production de service* » sans participation active de l'utilisateur.

Comme l'écrit justement Nha NGUYEN¹¹¹ : « Le service¹¹² est le résultat ou l'output d'un système de production fondé sur l'**interaction** entre le support physique, le personnel et le client. Il s'agit là d'une vision **systémique** qui souligne l'importance des relations... entre les divers éléments constituant de l'entreprise de service » ; et plus loin : « contrairement au produit, qui est un objet tangible, le service doit être analysé en tant que performance... »

C'est la raison pour laquelle le mouvement de la qualité attache une telle importance au client et à l'utilisateur ; c'est une de ses caractéristiques propres à ce point que la quatrième conférence sur la qualité du service public dans les pays membres de l'Union européenne (4QC¹¹³) a conclu en 2006 à la nécessité de :

- **co-imaginer** le service public avec le futur utilisateur ;
- **co-développer** le service public avec lui ;

109. En retard sur ce point sur la fonction publique territoriale.

110. Norme à ne pas confondre avec la norme ISO 9001 qui constitue le référentiel de certification. La « 9000 » définit les « *principes essentiels liés aux systèmes de management de la qualité* » et définit les termes employés en management par la qualité.

111. *Gestion de la qualité*, Nha NGUYEN, CHENELIÈRE ÉDUCATION, 2006, 527 p. p. 191.

112. Après avoir abondamment employé le mot « service », et ce n'est pas fini, il est juste temps de rappeler que « service » vient du latin *servitium* qui signifie : esclavage. Dans la même famille, on trouve : servile, servilité, servitude ... Sur l'idée très répandue selon laquelle plus une société est évoluée, plus elle se « tertiarise » » laissons John SAUL (*Les bâtards de Voltaire*, 2000) ajouter le complément utile suivant : « *À l'avenir, l'homme civilisé achetant ses marchandises [...] dans des pays moins développés aura sous ses ordres les industries de service de son pays. Toutefois le professeur s'est trompé de facteur. La servitude première d'une industrie de services n'est pas envers le public, mais envers l'industrie – la vraie, celle qui produit ... des marchandises* »

113. 4QC. TAMPERE, FINLANDE, 27-29 septembre 2006. <http://www.4qconference.org/>

- **co-évaluer** le service public avec lui ;
- **co-améliorer** le service public avec lui.

D'où l'impérieuse nécessité de délivrer au citoyen/contribuable/usager un discours clair, honnête et compréhensible...

2.6 Un monde de rapports

Notre administration fournit une grande quantité de rapports, au point que l'on se dit que notre pays doit être le mieux doté en experts de toutes sortes. La *Documentation française* entretient une « *Bibliothèque des rapports publics*¹¹⁴ » et on se trouve parfois, devant elle, pris de vertige comme devant l'avalanche des romans à chaque rentrée littéraire.

Nos armoires administratives explosent sous le poids des rapports sans suites ; combien de fois le schéma suivant :

- constitution de la « *commission MACHIN* », du nom si possible d'un ancien et réputé capitaine d'industrie, ancien Premier ministre, ex-conseiller du Prince etc. qui va enfin s'attaquer au problème majeur de... ; sourires, franchises poignées de main ;
- passage au Journal télévisé de la séquence où « MACHIN » rencontre le commanditaire (Président, Premier ministre, ministre...) ;
- communiqués réguliers et fuites savamment organisées sur les travaux de la commission...
- remise du rapport sous l'œil des caméras¹¹⁵, sourires, congratulations, promesses... ;
- articles dans la PQN (presse quotidienne nationale) et la PQR (presse quotidienne régionale), et surtout analyse définitive dans un grand quotidien paraissant le soir ;
- « *cover story des news* » : en français couverture des hebdomadaires, plus article de fond ;
- un peu de temps puis installation de la commission suivante...

Cela sans parler des modestes rapports des inspections générales, rédigés par des experts qui ont plus de trente ans de pratiques de la vie administrative et qui, aujourd'hui, ne pèsent plus lourd devant les « *junior consultants service public* » de trente ans (costume sombre de marque et chaussures noires bien cirées, chemise OXFORD et cravate club, coiffure impeccable et

114. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports/>

115. Aujourd'hui, la clé USB (universal serial bus) s'impose...

sourire éclatant) de plus en plus sollicités pour « moderniser l'administration » du haut de leur grand savoir¹¹⁶.

Le management public par la qualité a eu, lui aussi, son rapport. Commandé par le Premier ministre, il a fait l'objet de plus d'un an de travaux conduits par Monsieur Yves CANNAC. Remis en 2003, il a été promptement enterré moins de deux ans après avoir été demandé. Nous reviendrons dans l'avant-dernier chapitre¹¹⁷ sur son contenu, toujours d'actualité...

2.7 Conclusion provisoire sur le chantier de la « Réforme de l'État »

Nous la laisserons d'abord à Roland DRAGO, président en 2000 de l'Académie des sciences morales et politiques, dans son discours sur « *Le rôle et la place de l'État au début du XXI^e siècle* »¹¹⁸.

« Il faudrait des journées entières pour citer les ouvrages, rapports et projets concernant l'État et sa réforme depuis dix années à peine. Pour montrer l'actualité du thème..., je citerai seulement deux documents concernant la FRANCE. D'abord le rapport, publié en 1994, par la Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État (appelé « Rapport PICQ » du nom du président de cette Mission) et intitulé « L'État en FRANCE. Servir une nation ouverte sur le monde ». Il s'agit ensuite du rapport qui vient de paraître, intitulé « État et gestion publique », qui émane du Conseil d'analyse économique placé auprès du Premier ministre.

Ces documents contiennent l'un et l'autre de bonnes analyses et **fourmillent de projets de réforme**. Ils prennent place dans une **chaîne sans fin** qui commence, si l'on veut, au XVI^e siècle. **Car l'étude de l'État et de sa réforme est mythique. On court toujours après elle et on ne la rencontre jamais vraiment** car plus on avance, plus elle semble reculer. C'est « la mer toujours

116. « **Les consultants sont un ingrédient essentiel du pouvoir bureaucratique moderne, dont ils lubrifient la mécanique.** En principe, ils sont censés prodiguer des conseils objectifs et suggérer une stratégie ; dans les faits, c'est à eux que revient le sale boulot consistant à réorganiser les activités à travers les périphéries de l'organisation : départs à la retraite forcés, suppression de divers services, nouvelles obligations pour les employés qui survivent. » Richard SENNETT. *La culture du nouveau capitalisme*, HACHETTE Littératures, 2008. Richard SENNETT cite ensuite l'étude de Georgina BORN, *Uncertain Choice*, LONDRES, SECKER and WARBUR, 2004, sur la BBC, qui montre comment le groupe de conseil Mc KINSEY « réorganisa » la BBC dans les années 90 : « **Dans cette industrie créative, les consultants eux-mêmes ne comprenaient pas grand-chose au travail de création** et avaient donc tendance à en méconnaître la valeur intrinsèque. Les consultants furent payés, **puis s'en allèrent, laissant l'organisme en ébullition**, tandis que les distances sociales se creusaient au sein de la BBC » in *La culture du nouveau capitalisme*, Op. Cit. p. 52.

117. Voir le paragraphe 19.1.

118. Séance solennelle du lundi 13 novembre 2000.

recommencée » pour citer Paul VALÉRY. Le précédent gouvernement avait créé un « Commissariat à la Réforme de l'état », titre ambitieux et lui aussi mythique...

Il sera toujours possible de conceptualiser une vision de l'État et de sa réforme. Mais on ne peut réécrire *La République* de PLATON et l'on est alors conduit à s'attacher aux détails, à passer au stade de la réforme de l'administration mais, par là même, on **neutralise la superstructure politique alors que tout dépend d'elle**. Il reste alors la « table rase ». C'est d'elle qu'aurait profité BONAPARTE encore que TOCQUEVILLE ait montré que la plupart de ses réformes avaient leurs antécédents sous l'Ancien régime. Ou bien alors c'est la « révolution culturelle » et il n'est plus besoin aujourd'hui de prouver son inanité.

On doit donc être **modeste**. »

Puis c'est Sylvie TROSA¹¹⁹ qui nous fournira quelques remarques pertinentes pour conclure ce chapitre :

« La raison la plus fondamentale de la crise du management est que nous nous trouvons devant une désillusion généralisée sur les capacités de réformer l'État, parce que les plans de réforme se succèdent sans que l'on sache s'ils produisent des effets et pourquoi ils sont abandonnés¹²⁰...

Les décisions arrivent sans débat préalable de leurs avantages et de leurs inconvénients ou de leur faisabilité avec ceux qui les mettront en œuvre.

Le plus souvent il s'agit de faire du **marketing**¹²¹ : une réforme doit être vendable.

Les fonctionnaires ont été échaudés par la multiplication des « réformettes » qui se sont succédé depuis la circulaire ROCARD du 29 février 1989 et qui, toutes, ont eu un contenu intéressant mais dont la mise en œuvre n'a jamais eu le temps d'éclorre... Par exemple, on peut compter depuis cette date quatre rapports sur la **qualité des services publics**¹²², un comité interministériel (2000), **sans qu'aucune politique de la qualité (sauf en matière d'accueil) ne soit vraiment lancée, à l'instar des pays européens voisins**. »

119. Sylvie TROSA *Vers un management post bureaucratique. La réforme de l'État, une réforme de la société*. L'HARMATTAN. Questions contemporaines. 2006. 284 p.

120. Pour reprendre une formule de Jean-Luc MARION : « Les politiques n'ont que trop tendance à imposer des solutions définitives à des questions mal posées, parfois même pas vues, voire dissimulées. »

121. Le marketing public est une excellente chose ; ce qui est visé ici, c'est le marketing politique à court terme.

122. Sur le seul thème de la « *qualité de la réglementation* » (better regulation) : rapport en 2002 de Dieudonné MANDELKERN, puis en 2004 de Bruno LASSERRE.

SCÈNE DE GENRE 2 : VERTIGES DE LA PAGE BLANCHE



Vous venez d'être nommé ministre ! Enfin, secrétaire d'État, mais on va vous appeler « Monsieur le Ministre » et, un jour, vous serez à vie « ancien ministre », et qui plus est, vous voilà chargé de la « Réforme de l'État » avec un grand R et un grand E ! Le Président et le Premier ministre vous l'ont dit : il s'agit là d'un sujet, pour ne pas dire **du sujet**, central de leur grande action réformatrice...

La passation de suite s'effectue rapidement dans une atmosphère cordiale ; votre prédécesseur est dans le même parti que vous ; vous vous connaissez depuis bientôt vingt ans et vous vous détestez amicalement.

Votre secrétariat d'État était, auparavant, rattaché directement à Matignon. Dans la nouvelle configuration, vous voici secrétaire d'État auprès du ministre de la fonction publique. C'est logique : la réforme de l'État concerne au premier rang les fonctionnaires qui la mettent en œuvre. Vous n'avez pas vraiment d'administration ; en tout cas pas de grande « direction de centrale », juste une « délégation à la modernisation et à la réforme de l'État et des administrations » (DMREA pour les initiés, peu nombreux...)

Un industriel de votre circonscription vous a convaincu de « placer le client » au cœur de votre stratégie et vous voyez vite que vous aurez du mal à augmenter vos troupes, rigueur budgétaire oblige...

*Trois mois après votre prise de fonction vous annoncez le « **nouveau départ** » de la réforme de l'État au service des citoyens à l'occasion d'un « événement » : désormais, selon les termes de votre discours, distribué jusqu'à la moindre sous-préfecture, c'est un « **État de proximité** » qui vient de naître. L'« événement » et la formule « État de proximité » ont rapporté 150 000 € au cabinet « GARBAGE COMM' » !*

L'ancienne DMREA est promptement éclatée en trois structures :

- la mission du service au citoyen et aux simplifications administratives (MSCSA) ; vous avez abondamment communiqué sur le thème « ce n'est pas la Fonction publique qui absorbe la « Réforme de l'État » mais l'inverse ». Logiquement, vous nommez à sa tête l'ancien directeur de la Fonction publique...*
- la mission de « post-modernisation » des administrations et de leur gestion (MPMAG) ;*
- la mission pour l'administration numérisée et sans papier (MANSP).*

Le premier commentaire d'un quotidien paraissant le soir est plutôt favorable, vous passez demain matin sur Inter : vous frisez l'apoplexie...

3

Le décor international et un (tout petit) peu de théories

« Il faut agir en homme de pensée et penser en homme d'action »
Henri Bergson, *Écrits et paroles, message au Congrès Descartes*, PUF

Ce mot d'Henri BERGSON, mis en exergue de ce livre et que je répète à dessein, devrait pouvoir servir de devise à tout manager public. La formation initiale ou continue ne peut servir d'excuse absolutoire au manque de curiosité de beaucoup de responsables, non plus que les horaires de travail qu'impliquent certains postes de direction. Savoir prendre un minimum de recul, perdre un peu de temps pour en gagner beaucoup, avoir toujours sous la main un ouvrage relatif au management en cours de lecture : voici quelques impératifs catégoriques pour un manager public !

La fréquentation de l'Université et de sa production en « *sciences de gestion*¹²³ » permet de mesurer le fossé qui s'est creusé entre le monde de la recherche en matière de management et la fonction publique. On trouve bien, de part et d'autre, quelques universitaires et quelques fonctionnaires qui s'efforcent de garder des *passerelles* en bon état ; mais ils sont rares et d'autant plus méritants¹²⁴.

Si les occasions de rencontre pourraient être plus fréquentes, ce sont pourtant bien deux métiers différents que d'être un « *opérationnel* » du management public et d'être un chercheur. Et si ce livre s'adresse aux « *opérationnels* », il n'est pas inutile de donner un minimum de points de repère sur quelques aspects de la recherche et de la théorie. Le lecteur intéressé trouvera une très bonne synthèse des apports de plusieurs chercheurs ou théoriciens du management dans l'ouvrage de Carol KENNEDY¹²⁵ *Toutes les théories du management*.

Il est regrettable que nombre de hauts responsables publics n'aient jamais lu ni entendu parler de Peter DRUCKER¹²⁶, Elton MAYO¹²⁷, Igor ANSOFF¹²⁸, Chris ARGYRIS¹²⁹, W. Edwards DEMING¹³⁰, Abraham MASLOW¹³¹ et de bien d'autres dont, bien sûr Edgar MORIN¹³², quand ils n'utilisent pas le *balanced scorecard* (BSC) sans avoir rien lu de KAPLAN et NORTON¹³³...

123. Dans le monde universitaire français, les « *sciences de gestion* » comprennent les champs d'études suivants : management stratégique, ressources humaines, finances, comptabilité et contrôle, marketing, gestion des systèmes d'information et communication, gestion de production et logistique, gestion juridique et fiscale.

124. Parmi d'autres, on voudrait mentionner le travail fait par le département « Recherche, Études et Veille » de l'IGPDE (Institut pour la gestion publique et le développement économique), sa revue PGP (Perspectives Gestions Publiques), ainsi que par l'Institut de management public et de gouvernance territoriale (IMPGT) de l'Université Paul CÉZANNE (Aix-Marseille III). Et pardon à tous ceux qui ne sont pas cités

125. *Toutes les théories du management*, Carol KENNEDY, Ed. MAXIMA, 2008. On peut également lire *Les gourous du management* de Tony GRUNDY. Éditions d'Organisation. 2006. 278 p. ou encore *Les grands auteurs en organisation* de Jean-Claude SCHEID 2^e édition, DUNOD, 2005, 248 p.

126. Peter F. DRUCKER (1909-2005) : le « *père de la pensée managériale moderne* ».

127. Elton W. MAYO (1880-1949) : un des fondateurs de l'école des relations humaines dans l'entreprise.

128. H. Igor ANSOFF (1918-2002) : pionnier du management et de la planification stratégiques.

129. Chris ARGYRIS (1923-) : spécialiste du développement de la personnalité des individus à l'intérieur des organismes. *Savoir pour agir. Surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel*. DUNOD, 2000, 330 p.

130. William Edwards DEMING (1900-1993) : un des « *pères* » du « *mouvement de la qualité* » ; l'inventeur du PDCA, « *la roue de DEMING* ». Voir dans la deuxième partie, le chapitre « L'œuf de COLOMB du management par la qualité ».

131. Abraham M. MASLOW (1908-1970) : « *père de la psychologie humaniste* » d'après Peter DRUCKER.

132. Edgar MORIN (1921-) : auteur de *La Méthode*, un des phares de la pensée complexe.

133. Robert S. KAPLAN (1940-), David P. NORTON (1941-) ; l'école de la mesure de la performance par le système du tableau de bord prospectif, le *balanced scorecard* (BSC).

Au long de cet ouvrage nous profiterons de toutes les occasions pour citer les grands auteurs et suggérer au lecteur de s'y reporter. Dans ce chapitre, nous voudrions proposer, plus modestement, quelques remarques sur le *New Public Management* (NPM), présenter rapidement ce qui se passe au niveau de l'Union européenne en matière de management public et dire quelques mots de la théorie des « *parties prenantes* ». Il nous semble, en effet, que ces trois sujets ont d'importantes conséquences sur la « *nouvelle gestion publique* » et qu'il est utile pour un manager public d'en avoir entendu parler. Beaucoup de pays développés ont, ces dernières années, procédé à de profondes réformes de leurs fonctions publiques. Le développement régulier de ce courant, sa théorisation sous l'étiquette générale de *New Public Management* ne fut pas le fruit du hasard mais la conséquence directe de facteurs communs qui, tous, ont tendu à répondre aux défis posés par chacun de ces facteurs.

C'est ce que synthétise la figure 3.2. On y retrouve, particulièrement en ce qui concerne la France, les deux « *murs* » que constituent la dégradation continue des finances publiques ces trente dernières années et les conséquences de la forme de la pyramide démographique des fonctionnaires, très nombreux à partir en retraite avant 2012¹³⁴.

3.1 Le *New Public Management* (NPM)

Il y a déjà plus de vingt ans qu'un grand mouvement de transformations a commencé à toucher les administrations publiques, particulièrement dans les pays anglo-saxons : AUSTRALIE, NOUVELLE-ZÉLANDE, ROYAUME-UNI et, nous l'avons vu en évoquant la RGPP, CANADA.

Il est sans doute un peu simplificateur mais pas totalement inexact de présenter ce mouvement comme une conséquence, retardée dans le secteur public, des évolutions managériales qui ont touché le secteur concurrentiel. Cette introduction, dans le secteur public, de principes managériaux et de méthodes de gestion ayant fait la preuve de leur efficacité et de leur efficacité, pose d'emblée la question de la spécificité du secteur public et de la pertinence d'une telle transposition.

Cette question de la pertinence de la transposition est particulièrement sensible en FRANCE, en raison du poids de la fonction publique et de la grande

134. Un fonctionnaire sur trois sera parti avant 2012. cf. « *L'évolution démographique dans la fonction publique française et ses conséquences* », Séminaire de questions sociales de la promotion « Nelson MANDELA » de l'ENA (1999-2001).

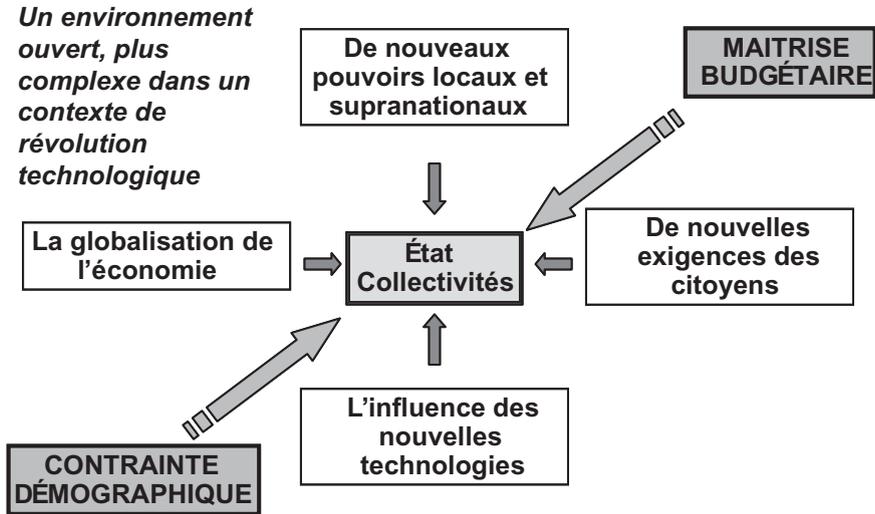


Figure 3.1 Les facteurs poussant à la réforme de l'État

proximité de la Nation et de l'État. Même si les premières critiques de l'idéal-type bureaucratique sont anciennes¹³⁵, la culture juridique et le management par la subordination et le contrôle font tellement partie de l'ADN administratif français que seule la contrainte forte des facteurs évoqués dans la figure 11 permet efficacement leur remise en cause aujourd'hui.

Quels sont les traits les plus marquants de ce mouvement néo-managérial baptisé NPM ? :

« Le New Public Management viendrait ainsi remplacer la doctrine administrative antérieure en affichant de nouveaux principes d'organisation et de fonctionnement, présents en effet de manière plus ou moins systématique dans les textes canoniques des promoteurs du NPM, ou dans les réformes nationales récentes des systèmes administratifs.

Les grands préceptes de la nouvelle gestion publique sont connus :

- désagrégation des administrations en petites unités,
- externalisation par privatisation ou décentralisation,

135. Notamment MERTON Robert. K. *Social theory and social structure*, GLENCOE, 1957 ; GOULDNER Alvin. W., *Patterns of industrial bureaucracy*, GLENCOE, 1954 ; MARCH James G. ; SIMON Herbert A., *Organizations*, WILEY, NEW YORK, 1958 ; traduction française: *Les Organisations*, DUNOD, 1979 ; enfin, bien sûr Michel CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Le SEUIL, 1963.

- séparation des fonctions stratégiques [...] des fonctions de mise en œuvre,
- contractualisations multiformes,
- renforcement de l'*accountability* ou de la « redevabilité » des administrations etc.¹³⁶ »

Pour reprendre l'expression d'OSBORNE et GAEBLER, les pouvoirs publics doivent moins « ramer » que « tenir le gouvernail ». Dans leur ouvrage de référence¹³⁷, ils déclinent ainsi les dix commandements d'un gouvernement moderne :

1. *steer, not row (or as Mario Cuomo put it, "it is not government's obligation to provide services, but to see that they're provided")* : tenir le gouvernail, pas ramer (ou comme Mario CUOMO¹³⁸ l'a dit : « le gouvernement n'est pas obligé de fournir des services, mais de vérifier qu'ils sont bien rendus ») ;
2. *empower communities to solve their own problems rather than simply deliver services* : aider¹³⁹ les collectivités à résoudre leurs problèmes plutôt que simplement leur délivrer des services ;
3. *encourage competition rather than monopolies* : encourager la concurrence¹⁴⁰ plutôt que les monopoles ;
4. *be driven by missions, rather than rules* : être focalisé et animé par la mission plutôt que par la réglementation ;
5. *be results-oriented by funding outcomes¹⁴¹ rather than inputs* : être « orienté résultats » en finançant des résultats socio-économiques plutôt qu'en fournissant des moyens ;

136. « L'État et les savoirs managériaux : essor et développement de la gestion publique en FRANCE » Philippe BEZES in *30 ans de réforme de l'État*, DUNOD, janvier 2005, p. 10.

137. David OSBORNE, Ted GAEBLER, *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. ADDISON-WESLEY PUBL. Co., 1992, 427 pages.

138. Mario M. CUOMO (1932-), 52^e gouverneur de New-York.

139. La notion d'« **empowerment** » est plus complexe que la traduction « aider » ne le suggère. Il faudrait parler d'« autonomisation », c'est-à-dire de l'action de rendre quelqu'un « capable de ».

140. Entre services publics de même nature et de même taille, la « concurrence » se traduit le mieux par la comparaison, ou le « parangonnage », terme officiel pour traduire la notion de « benchmarking » sur laquelle nous reviendrons avec le CAF.

141. Les anglo-saxons distinguent les **outputs** des **outcomes** ; les premiers concernent les résultats directs d'une action publique, les seconds les retombées en termes socio-économiques. Par exemple, pour un collège en zone d'éducation prioritaire (ZEP), les outputs seront constitués du nombre de passages en classe supérieure, ou du taux de réussite aux examens nationaux. Les outcomes seront trouvés dans la baisse de la consommation de produits illicites, dans la création de lien social, mesurée par exemple dans l'amélioration des relations avec les parents, la diminution de la délinquance, etc.

6. *meet the needs of the customer, not the bureaucracy*¹⁴² : être préoccupé des besoins des citoyens/usagers avant ceux, propres, de l'administration ;
7. *concentrate on earning money rather than spending it* : se concentrer sur la façon de gagner de l'argent plutôt que sur la manière d'en dépenser ;
8. *invest in preventing problems rather than curing crises* : investir dans la prévention des risques et de la survenance des problèmes plutôt que dans le traitement des crises ;
9. *decentralize authority* : décentraliser l'autorité et les responsabilités ;
10. *solve problems by influencing market forces rather than creating public programs* : résoudre les problèmes en influençant les forces du marché plutôt qu'en créant des programmes publics¹⁴³.

Comme ils l'indiquent dans l'avertissement qui ouvre leur ouvrage, OSBORNE et GAEBLER précisent que l'influence majeure de leur pensée vient plus de consultants publics comme Thomas J. PETERS, W. Edwards DEMING et Peter F. DRUCKER que de membres du gouvernement.

Comme François DUPUY¹⁴⁴, OSBORNE et GAEBLER mettent en parallèle les bureaucraties publiques et privées qui, pour eux, souffrent des mêmes maux. Pour ces deux auteurs, assez représentatifs du NPM, les mêmes rigidités doivent entraîner les mêmes remèdes :

- aplatissement des chaînes hiérarchiques ;
- décentralisation des centres de décisions ;
- développement de la productivité fondée sur l'usage des nouvelles technologies¹⁴⁵ ;
- accent mis sur la **qualité** et la satisfaction du consommateur et de l'utilisateur.

142. Nous faisons notre la définition de la **bureaucratie** proposée par François DUPUY dans *Le client et le bureaucrate* Op. cit. « Or, précisément, ce qui caractérise les bureaucraties, publiques ou privées, **c'est d'avoir obtenu pour leurs membres des avantages**, du « plus », **quitte à ce que le client en paie le prix**, et pas seulement en termes de coût brut du service, mais aussi en termes quotidiens d'horaires d'ouverture, de rapidité de la prestation, de la qualité du produit ou du service, etc. Il en résulte que la « résistance au changement » n'est pas un problème abstrait, psychologique, mais bien une stratégie rationnelle au sens où les acteurs qui développent cette stratégie luttent pour la préservation de ces avantages. »

143. OSBORNE et GAEBLER précisent au sujet de ce dixième point que les marchés ne constituent qu'une demi-réponse, car ils sont impersonnels et souvent inéquitables. Ils suggèrent donc de compléter cette approche par le souci des « *communities* », que l'on peut transposer en FRANCE par la « *société* » et ses diverses représentations.

144. Op. Cit.

145. Au premier rang desquelles les technologies de l'information et de la communication (TIC).

À travers les expériences conduites, certaines dès le début des années 1980, la doctrine dispose aujourd'hui d'assez de recul pour porter un premier jugement sur le NPM.

Ce qui est rassemblé sous l'étiquette générique de « nouvelle gestion publique » comprend, en fait, des approches qui se distinguent par la plus ou moins grande radicalité de leurs mises en œuvre. Comme le note François-Xavier MERRIEN¹⁴⁶, il convient de distinguer des politiques « *dures* » de privatisation des politiques de réduction des déficits publics et, enfin, des politiques de contractualisation, sans naturellement que cette typologie présente des frontières hermétiques.

Il existe cependant quelques invariants dans les démarches suivies. Parmi ceux-ci, on notera en particulier :

- le primat donné au **résultat**, quand l'ancienne gestion privilégiait le respect des procédures et de la légalité¹⁴⁷ ;
- l'**affaiblissement** de l'importance des **hiérarchies** administratives ;
- la mise en œuvre du principe de **subsidiarité** (la bonne décision au bon niveau) ;
- l'introduction d'une certaine « *dose* » de **marché** au sein de l'État-providence ;
- la **distinction** quand cela est plus efficace et/ou plus efficient du **décideur** et du **fournisseur** ;
- la **responsabilité** des acteurs publics face à leurs clients **et** face à leurs financeurs ;
- la **mesure** de la **performance** publique.

Les principales critiques portées en France au NPM portent essentiellement sur ses fondements conceptuels, en particulier sur le courant néolibéral de Friedrich von HAYEK¹⁴⁸ et Milton FRIEDMAN¹⁴⁹, et sont, en général, proportionnelles à la « *dose de marché* » introduite dans le fonctionnement de l'État-providence.

146. « La Nouvelle gestion publique : un concept mythique », *Lien social et politiques*, n° 41, 1999. pp. 95-103.

147. Ce qui ne signifie pas que le NPM incite à violer la loi !

148. Friedrich August von HAYEK (1899-1992) : philosophe et économiste de l'École autrichienne, promoteur du libéralisme contre le socialisme et l'étatisme, pensée développée en particulier dans son livre *La Route de la servitude* en 1944. Prix NOBEL d'économie en 1974 pour ses travaux sur la théorie de la conjoncture.

149. Milton FRIEDMAN (1912-2006) : économiste américain, ardent défenseur du libéralisme, fondateur du courant monétariste et de l'école de CHICAGO.

Des études ont également souligné d'autres effets négatifs de la mise en œuvre des principes ci-dessus. Par exemple Christopher POLLITT¹⁵⁰, dès 1993, souligne les conséquences négatives de la mode des « *agences*¹⁵¹ » : en confiant un pouvoir étendu à des agences de plus en plus autonomes, les administrations centrales limitent leurs propres capacités à avoir une vue d'ensemble et à planifier l'action publique.

Un autre reproche couramment fait aux démarches de type NPM est qu'en mettant trop l'accent sur l'efficacité et sur l'efficience, c'est-à-dire sur le rendement du « *moteur administratif* », on perd facilement de vue les besoins de la société, dont la satisfaction constitue le cœur de l'action publique ; surtout en ce qui concerne les besoins non couverts par le marché.

François LACASSE¹⁵² dans une étude pour l'OCDE en 1995, ajoute la remarque qu'il existe une nette tendance « *à l'exagération des capacités de ces mécanismes comme outil d'amélioration de l'efficience* ».

Aujourd'hui, la doctrine est déjà passée au concept suivant : celui de « *management post-bureaucratique* ». Il reste aux praticiens à tirer les leçons pratiques des intuitions, des démarches, des réussites et des échecs des démarches rassemblées sous le label du NPM et à voir comment capitaliser sur les unes et corriger les autres.

C'est ce que fait, de façon continue et organisée, l'Union européenne dans un cadre qui s'est révélé être très fructueux.

3.2 Le management public et la réforme de l'État dans l'UE

3.2.1 La « Réforme de l'État » vue de l'UE

C'est par sa communication du 11 septembre 1996¹⁵³ que la Commission européenne reconnaît le rôle des services publics dans la construction de l'UE. Cette communication recommande en particulier de :

- promouvoir au niveau européen des services d'intérêt général ;

150. Christopher POLLITT (1946-) : professeur de management public à l'Université catholique de Louvain. De 1988 à 1994, animateur du groupe de travail sur la qualité et la productivité dans le secteur public de l'EGPA (european group for public administrations). Rapporteur scientifique de la 4QC.

151. On traduit ici le terme anglais « *agency* » ; en bon français de service public, une « *agence* » s'appelle un établissement public.

152. François LACASSE : économiste « dévoyé en management public », ancien haut fonctionnaire canadien, à l'OCDE (département PUBlic MAnagement, PUMA) et à la Banque mondiale. Professeur aux Universités de MONTRÉAL, SHERBROOKE et du QUÉBEC.

153. Communication sur les services d'intérêt général en Europe. JO C 281 du 26.9.1996, p. 3.

- développer une approche graduelle avec les différents acteurs, y compris les consommateurs ;
- développer des outils d'évaluation ;
- accroître la coordination au niveau européen pour permettre le suivi de l'activité des régulateurs et des opérateurs ;
- contribuer à la promotion des services d'intérêt général.

Comme l'écrit Denis LAMARZELLE¹⁵⁴ : « En 1996 et en 2000, dans deux communications, la Commission a présenté les principes qui fondent les services d'intérêt général :

- la **neutralité** car les services peuvent être dispensés par le secteur public tout autant que par le secteur privé ;
- la **subsidiarité** qui laisse aux États membres la capacité de définir leur propre champ d'intervention des services publics et les modes d'intervention possibles ;
- la **proportionnalité** qui définit les modes de concurrence européens pour éviter les pratiques pouvant contribuer à développer une concurrence déloyale avec le secteur privé.

L'article 16 du traité a fait apparaître que ces services d'intérêt général étaient un élément majeur du mode de société préconisé par l'EUROPE. »

Denis LAMARZELLE définit ensuite ainsi le management public dans l'UE : « *le management public en Europe peut être compris comme la mise en œuvre de l'ensemble des processus d'organisation, de pilotage et de contrôle des organisations publiques qui visent à améliorer leur efficacité et leur efficacité dans le contexte de leurs compétences.* » Cette définition est cohérente avec celles proposées dans le premier chapitre si l'on considère que la gestion regroupe l'ensemble des processus d'organisation et de contrôle.

La Commission européenne a publié successivement deux Livres sur les services d'intérêt général. Tout d'abord, le *Livre vert* en 2003¹⁵⁵, puis le *Livre blanc*¹⁵⁶ en 2004.

Dans le *Livre blanc*, elle décrit ainsi les principes directeurs de son action :

- permettre aux pouvoirs publics d'être **proches des citoyens** ;

154. Denis LAMARZELLE, administrateur du CNFPT (centre national de la fonction publique territoriale), docteur en sciences de gestion, chargé de cours à l'Université de Bourgogne : *Le management public en EUROPE* publié dans le cadre d'EUROPA (entretiens universitaires réguliers pour l'administration en Europe).

155. *Livre vert* de la Commission du 21 mai 2003. Journal officiel C 76 du 25.03.2004.

156. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 12 mai 2004, intitulée *Livre blanc sur les services d'intérêt général*.

- atteindre des **objectifs de service public au sein des marchés ouverts et concurrentiels** ;
- assurer la **cohésion** et l'**accès universel** ;
- maintenir un **niveau élevé de qualité** et de sécurité ;
- garantir les **droits** des **consommateurs** et des **usagers** ;
- suivre et **évaluer le fonctionnement des services** ;
- respecter la **diversité** des **services** et des **situations** ;
- accroître la **transparence** ;
- assurer la **sécurité juridique**.

Parmi ces principes directeurs, certains relèvent des valeurs du service public (cohésion, accès universel, transparence, respect de la diversité, proximité), d'autres donnent des indications sur le mode de management souhaitable pour les services publics dans l'optique de l'UE (niveau élevé de qualité et de sécurité, suivi et évaluation du fonctionnement des services, sécurité juridique).

Nous allons voir maintenant comment coopèrent, pratiquement, les fonctions publiques des États membres.

3.2.2 L'IPSG (*Innovative Public Services Group*) au sein de l'Eupan (*European Public Administration Network*)

En novembre 1998, les ministres en charge de l'administration publique des pays membres de l'UE se sont mis d'accord sur le développement en commun de nouvelles méthodes et de nouveaux outils destinés à améliorer la qualité du service public en Europe. C'est dans cet esprit que le groupe de travail appelé « *Groupe des services publics innovants* » a été mis sur pied en 1999.

Il comportait alors les représentants des quinze États membres ; depuis les élargissements des 1^{er} mai 2004 et du 1^{er} janvier 2007, ce sont vingt-sept pays membres qui y sont représentés. Y participent également, la Commission européenne et la NORVÈGE.

L'IPSG est un groupe de travail relevant de l'EUPAN¹⁵⁷ (European Union Public Administration Network), un réseau informel regroupant les responsables de l'administration publique. Ses groupes de travail actuellement actifs sont :

- l'IPSG (*Innovative Public Services group*) ;
- le groupe de travail « e-government » ;

157. <http://eupan.essenceserver.com/>

- le groupe HR (human resources) ;
- le groupe de travail « *better regulation*¹⁵⁸ ».

L'IPSG constitue, à l'évidence, une évolution spécialisée « service public » du « *mouvement de la qualité* » dont l'histoire est presque centenaire.

À ce jour les résultats de ses travaux se présentent sous quatre formes :

- l'organisation des conférences sur la qualité des services publics dans les pays membres de l'union, QCs ;
- le CAF (**Common Assessment Framework**, cadre d'auto-évaluation de la fonction publique) ;
- l'aide aux auto-évaluations sur la base du CAF ;
- le benchmarking par l'échange de bonnes pratiques.

La plus spectaculaire réalisation de l'IPSG est l'élaboration du CAF, référentiel européen de management de la qualité dans le secteur public. Cet outil stratégique est aujourd'hui en plein développement en raison des possibilités qu'il offre, en particulier dans le cadre du benchmarking qu'il facilite entre services publics de même nature et/ou de même taille.

3.2.3 Une leçon d'intelligence collective

L'EUPAN se donne comme centres d'intérêts les sujets suivants :

- le leadership,
- la prise en compte de l'utilisateur,
- l'e-gouvernement,
- le partenariat,
- les évolutions du management public,
- la mesure,
- l'application des méthodes du TQM¹⁵⁹,
- la performance publique,
- le coût efficacité,
- la qualité de la réglementation,
- la formation des cadres de l'administration,
- etc.

158. Le groupe « *better regulation* » a deux principaux objets : faciliter l'échange de bonnes pratiques et d'expériences entre les membres, être un lieu d'échanges plus stratégiques sur des thèmes également abordés dans d'autres instances de l'UE (conseil compétitivité, conseil affaires générales, ECOFIN etc.)

159. TQM : Total Quality Management : la dernière étape du mouvement de la « *qualité* » qui débouche sur la constitution des référentiels de **management** par la qualité.

Il y a, très schématiquement, deux manières d'aborder ces sujets, chacun d'entre eux, ou plusieurs en même temps : la méthode cartésienne qui analyse, dénombre et structure¹⁶⁰, ou la méthode systémique plus adaptée à la complexité des problèmes évoqués, dont beaucoup sont **liés** entre eux.

Il se trouve que plusieurs sujets d'intérêt de l'EUPAN sont traités ensemble par les référentiels de management de la qualité (le partenariat, la mesure, les méthodes du TQM, le leadership, la prise en compte de l'utilisateur, etc.)

La méthode cartésienne aurait conduit l'EUPAN à mettre sur pied autant de groupes de travail que de sujets ; ainsi aurait pu être créé un groupe de travail relatif à l'accueil dans les services publics qui aurait débouché sur une Charte de l'accueil dans les services publics des pays membres de l'Union, ou encore un groupe de travail sur le leadership, sur le partenariat (dont la commande publique) etc.

Le choix qui a été fait, outre qu'il confirme le fait que l'on est généralement plus intelligent à plusieurs que seul, est un choix qui relève de **la pensée systémique** : l'IPSG, après avoir regardé l'état de l'art en matière de management de la qualité s'est emparé du modèle européen de management de la qualité, l'EFQM, et en a tiré le référentiel « *service public* » de management de la qualité, le CAF, qui traite en même temps :

- de leadership ;
- de déclinaison de la stratégie en politiques et objectifs ;
- des ressources humaines comme facteurs de production de services ;
- des partenariats et autres ressources nécessaires ;
- des processus et de l'amélioration permanente ;
- des résultats sur le service produit et sur les budgets ;
- des résultats sur le personnel à l'origine du service ;
- des résultats sur les usagers, clients ;
- des résultats sur la collectivité et l'environnement.

Cette approche est aujourd'hui suivie de façon très majoritaire dans l'Union européenne. Elle est quasiment ignorée en FRANCE.

160. La méthode de DESCARTES repose sur quatre principes dont les trois derniers sont respectivement : **le principe de l'analyse** (il faut diviser les difficultés en autant de parcelles qu'il est nécessaire pour les comprendre séparément), **le principe de la structuration hiérarchisée** (il faut conduire sa pensée en allant des objets les plus simples aux plus composés en les ordonnant), **le principe du dénombrement** (il faut pratiquer des dénombrements entiers sans rien omettre). Nous y reviendrons au chapitre 7.

3.2.4 Les conférences sur la qualité du service public dans l'UE

La décision de novembre 1998 a également débouché sur la création d'une Conférence consacrée à la qualité du service public dans l'Union, dans laquelle chaque pays viendrait exposer ses meilleures pratiques dans ce domaine. Le reste des trois jours de la conférence est dédié à des exposés relatifs au management de la qualité et au management public.

La première conférence a été organisée par le PORTUGAL et s'est tenue à LISBONNE en mai 2000. 1 200 personnes y ont assisté, ce qui a encouragé la Commission à pérenniser cette Conférence. Désormais elle se tient tous les deux ans et est organisée par le pays présidant l'Union au moment de sa tenue.

La seconde conférence s'est tenue à COPENHAGUE en octobre 2002 ; la troisième à ROTTERDAM en septembre 2004. La quatrième conférence s'est tenue à TAMPERE (FINLANDE) en 2006 et la cinquième à PARIS en 2008.

Les lignes qui suivent donnent un aperçu du contenu des cinq conférences tenues à ce jour ;:

- 1QC LISBONNE 10-12 mai 2000. « Sharing best practices¹⁶¹ » :
 - Principaux thèmes : nouveau millénaire, New Public Management, Total Quality Management, Internet et les nouvelles technologies, Orientation client/citoyen.
- 2QC COPENHAGUE 2-4 octobre 2002. « Innovation, Change, Partnership¹⁶² » :
 - Principaux thèmes : innovation, changement, partenariat.
 - Point saillant de la Conférence : présentation de la seconde version du CAF.
- 3QC ROTTERDAM 15-17 septembre 2004 « Making opportunities work¹⁶³ » :
 - Principaux thèmes : leadership, orientation client, e-gouvernement, partenariats, conduite du changement, mesure, modèles de TQM¹⁶⁴, coût de l'efficacité, management d'équipes.
- 4QC TAMPERE 27-29 septembre 2006 « Building sustainable quality¹⁶⁵ » :
 - Principaux thèmes : stratégie (de la vision à l'action) ; performance (assurer la productivité ; des anecdotes aux impacts réels) ; citoyen (encourager ses réponses ; de l'autosuffisance à l'engagement) ;

161. « Partageons les meilleures pratiques ».

162. Innovation, changement, partenariats.

163. Saisir les opportunités.

164. TQM : total quality management, soit management de la qualité totale. Les modèles de TQM sont les référentiels normatifs ou d'évaluation que sont l'ISO et l'EFQM (et donc le CAF).

165. Bâtir une qualité durable.

connaissance (le management de la connaissance ; des données au savoir-faire).

- Point saillant de la Conférence : présentation de la version 2006 du CAF.
- 5QC Paris 20-22 octobre 2008 « Le citoyen au cœur des services publics » :
 - Principaux thèmes : améliorer la vie des citoyens ; le citoyen moteur de la qualité ; intégrer les enjeux collectifs ; associer l'ensemble des acteurs à la qualité.

Les délégations françaises aux quatre premières Conférences ont été des plus discrètes. Pas de fonctionnaire territorial, quelques technocrates issus des administrations centrales, et si la FRANCE a bien, à chaque Conférence, exposé trois « *meilleures pratiques* », celles-ci brillaient en général par leur modestie, sauf en ce qui concerne l'e-administration.

La quatrième Conférence avait conclu (introduisant le thème de la cinquième) à la nécessité de faire participer le citoyen usager à toutes les phases du service public, de la conception à l'amélioration en traitant avec lui des sujets de :

- **co-élaboration** du service public :
 - les « *parties prenantes* » doivent être associées dès les premières réflexions,
 - même si les premières idées semblent bonnes, on regarde ce qui se fait ailleurs (autre collectivité, autre ministère, autre pays, autre établissement public, etc.),
 - on réfléchit dès la phase de design aux résultats et à la façon dont ils seront évalués ;
- **co-décision de création** du service public :
 - budgets participatifs¹⁶⁶,
 - référendum avant décision de création ;
- **co-production** du service public :
 - les *outcomes* (résultats sociaux et sociétaux) sont, par définition coproduits,
 - production « *au plus près* » des utilisateurs ;
- **co-évaluation et amélioration** du service public :
 - enquêtes de satisfaction,
 - demandes d'améliorations,
 - auto-évaluation partagée avec les usagers, etc.

166. Nous évoquerons plus loin les rapports entre le management par la qualité publique et la démocratie participative.

Cette conclusion très générale et les thèmes traités lors de la conférence de PARIS (2008) traduisent l'arrivée massive dans le secteur public du souci du client. Mais, au-delà du seul client, beaucoup d'autres acteurs sont intéressés au fonctionnement du service public. Un courant récent de la doctrine en sciences de gestion essaye de théoriser cet élargissement : c'est la théorie des « *parties prenantes* ».

3.3 La théorie des « *parties prenantes* »

Comme presque toujours, les nouveaux courants théoriques en sciences de gestion naissent à propos du fonctionnement du secteur concurrentiel, avant d'être éventuellement adaptés au secteur public avec un retard qui varie de quinze à vingt ans. C'est le cas avec cette « *théorie*¹⁶⁷ » des « *parties prenantes* ». Pourquoi la distinguer ici parmi tant de théories en sciences de gestion ? C'est qu'elle est l'objet de nombreux débats, tant son adaptation à des domaines variés de la vie économique, sociale et politique a crû ces dernières années, à travers des notions telles que la responsabilité sociale des entreprises (RSE) ou la démocratie participative et, à travers le modèle du CAF, le management public, comme nous le montrerons dans la seconde partie.

La financiarisation croissante du monde économique a conduit à donner aux actionnaires un poids de plus en plus important comme agents d'influence sur les stratégies d'entreprise. La notion de « *partie prenante* » (*stakeholder*) est ainsi venue pour contrebalancer l'importance excessive aux yeux de certains économistes et sociologues des actionnaires (*shareholder*).

Que recouvre donc la notion de « *partie prenante* » ? Une fois encore, nous allons donner la définition la plus générique, celle de la norme ISO 9000¹⁶⁸ : « *personne ou groupe de personnes ayant un intérêt dans le fonctionnement ou le succès d'un organisme* ».

Naturellement, le client (« *organisme ou personne qui reçoit un produit ou un service* ») fait partie des « *parties prenantes* » ; mais ce qu'apporte cette notion, c'est un élargissement à d'autres acteurs qui « *gravitent* » autour d'un organisme. Pour prendre immédiatement un exemple concret : imaginons la direction des politiques sociales et de santé au sein de la direction des

167. Les experts en sciences de gestion débattent du point de savoir si la « *théorie des parties prenantes* » a bien toutes les caractéristiques d'une théorie ; nous les laisserons répondre.

168. La norme parle de partie « *intéressée* ».

ressources humaines d'une grande municipalité. À travers les politiques mises en œuvre, ses **clients** sont par exemple :

- les populations qui bénéficient des aides sociales : les agents de la municipalité, les personnes âgées ou démunies qui bénéficient de l'aide du CCAS (centre communal d'action sociale) ;
- les populations qui bénéficient des services de santé (par exemple dans le cadre des « *maisons médicales* ») ;

Ses autres « **parties prenantes** » sont :

- tout d'abord les agents qui travaillent au sein de cette direction des politiques sociales et de santé, car ils ont, à l'évidence, un « *intérêt dans le fonctionnement* » de leur direction¹⁶⁹ ;
- les représentants des agents, syndicats, etc.
- évidemment le directeur des ressources humaines qui gère, dirige et développe les RH de la municipalité et au-delà de lui...
- les élus ;
- à travers les métiers du social et de la santé exercés au profit des agents, de nombreux partenaires étatiques, départementaux et régionaux opérant dans les mêmes champs ;
- les hôpitaux et cliniques situés sur le territoire communal ;
- l'État, en tant que législateur et régulateur des politiques nationales sociales et de santé ;
- etc.

On le voit avec ce simple exemple, la vision proposée par la théorie des parties prenantes invite les responsables publics à sortir du dialogue singulier entre les organismes publics fournissant un service et les seuls bénéficiaires directs que sont les clients, pour prendre en compte de façon plus large les attentes sociales et sociétales de leur environnement. On se souvient que l'une des critiques faites au NPM était que la recherche de l'efficacité faisait perdre de vue les besoins et attentes globales de la société ; la théorie des parties prenantes nous y ramène.

La théorie s'est développée à partir de l'apport initial de R. Edward FREEMAN en 1984¹⁷⁰, puis s'est enrichie de nombreux apports, d'abord dans le monde

169. Et, parmi les cadres de direction, les besoins et attentes des médecins, des assistantes sociales, des personnels administratifs et des personnes techniques peuvent beaucoup différer et le « *traitement* » des uns et des autres être très particularisé.

170. R. Edward FREEMAN, *Strategic management. A stakeholder approach*. 1984. PITMAN. BOSTON.

de l'entreprise puis dans le petit monde du management public. Plusieurs typologies des « parties prenantes » ont été proposées :

- en les distinguant selon le triptyque « pouvoir-légitimité-urgence » (grille de MITCHELL) ;
- en distinguant les parties prenantes internes et externes ;
- en distinguant les parties prenantes institutionnelles, économiques et éthiques ;
- selon la trilogie « nature-société-génération futures » ;
- etc.

En partant de la définition de la « partie prenante » donnée par POST, PRESTON et SACHS¹⁷¹ en 2002, des organismes ont bâti une méthodologie consistant à classer les parties prenantes selon une double échelle : « capacités de structuration » et « leviers d'influence »¹⁷².

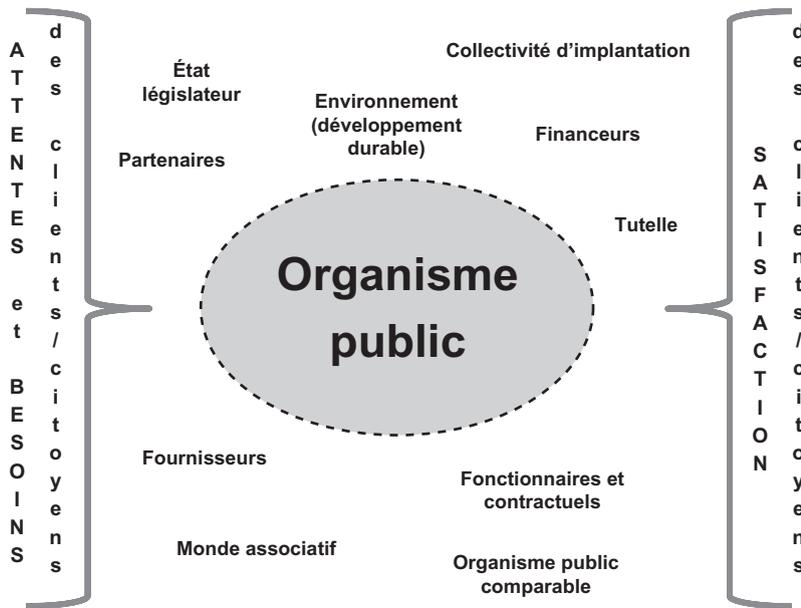


Figure 3.2 Modélisation d'un organisme public avec ses parties prenantes

171. James E. POST, Lee E. PRESTON, Sybille SACHS, *Redefining the corporation*, 2002.

172. C'est, par exemple, le cas d'organisations internationales impliquées dans le développement durable comme L'ISEA (Institute of social and ethical accountability) et le PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement). La première a édité l'AA1000 Stakeholder Engagement Standard ; le PNUE le Manuel de consultation des parties prenantes.

En quoi cette approche est-elle importante dans notre recherche de principes de management, de méthodes de gestion et d'instruments de pilotage ? Et quel lien présente-t-elle avec ce que nous allons dire du management par la qualité publique ?

Comme nous le verrons dans la seconde partie, le management par la qualité, et notamment le modèle européen de management public par la qualité, est très imprégné de la vision « *parties prenantes* », c'est-à-dire du souci, non seulement des clients, mais de tous ces autres acteurs qui « *ont un intérêt* » au fonctionnement d'un organisme public.

Nous proposons ci-dessus un schéma qui modélise de façon rudimentaire un organisme public dans son environnement. Nous verrons plus loin comment « *remplir* » l'ellipse dont le périmètre a été intentionnellement tracé en pointillés pour bien marquer que les frontières entre un organisme public et son environnement sont parfois difficiles à établir et, dans tous les cas, jamais fermées.

Mais ce que traduit aussi la théorie des parties prenantes, née de la doctrine en management stratégique, a trait à la complexité croissante de notre société et des systèmes que nous devons manager. Nous avons déjà évoqué plus haut la complémentarité de l'approche cartésienne, linéaire et causaliste, et de l'approche systémique.

Il est temps maintenant de faire un détour obligatoire par cette notion de « *complexité* » et par la méthode systémique qui permet d'affronter cette complexité.

4

Un monde complexe

« Notre problème est la complexité »

Michel SERRES¹⁷³. *Le passage du Nord-Ouest*. ÉDITIONS DE MINUIT. 1980.

« De la façon la plus immédiate, le sentiment de complexité naît d'abord de la rencontre d'un grand nombre d'éléments constitutifs différents »

Henri ATLAN¹⁷⁴. *Entre le cristal et la fumée*. Le SEUIL. 1979.

« Notre monde est-il devenu tellement complexe qu'il échappe à toute gestion ? »

Thomas HOMER-DIXON¹⁷⁵. *Le défi de l'imagination*.

Comment résoudre les problèmes de l'avenir ? BORÉAL. 2002.

« La complexité naît des multiples logiques qui se disputent la primauté dans le cerveau du décideur. La complexité disparaît si, pour tous les objectifs managériaux, le moyen le plus économique était tout à la fois le plus économique pour tout le monde, y compris les générations à venir, et le plus rapide, et le plus confortable, et le plus conforme à la situation sociopolitique de chacun, et le plus gratifiant pour tout le monde. Mais ce serait alors une question posée au milieu de nulle part. Dans une telle position, la question elle-même disparaîtrait. »

Étienne PERROT¹⁷⁶. *L'art de décider en situations complexes*. DDB. 2007. p. 79

173. Michel SERRES (1930-) : ancien élève de l'École NAVALE et de l'École normale supérieure, professeur de philosophie, académicien français.

174. Henri ATLAN (1931-) : biologiste, philosophe.

175. Thomas HOMER-DIXON (1956-) : professeur de science politique à l'Université de TORONTO.

176. Étienne PERROT : jésuite, Professeur à la Faculté des Sciences Sociales et Économiques de l'Institut Catholique de PARIS.

4.1 Qu'est ce que la complexité ?

Il faut d'abord expliquer ce qu'elle n'est pas : la complexité n'est pas la complication. L'étymologie nous renseigne déjà un peu. La complication renvoie à ce qui est plié ensemble ; la complexité à ce qui est noué ensemble. Ce qui est plié peut être déplié si l'on suit une logique linéaire, même un grand nombre de fois. Par exemple, une centrale nucléaire est un objet compliqué ; normalement son fonctionnement répond à des procédures bien décrites, la séquence des opérations suit un ordre immuable. Au sein de cet ensemble compliqué existent bien sûr un grand nombre d'interactions, mais elles sont prévues, décrites, déterministes et, normalement, maîtrisées. Les théoriciens parlent de « *redondance structurelle* » comme caractéristique de la complication. Nous nous risquons à proposer une autre image très simple : quand on a un problème avec un objet compliqué, on le démonte en autant de composants qu'il faut, on répare les éléments défailants ; on le remonte ; il fonctionne !

Il en va tout autrement d'une situation ou d'un objet complexe (que nous appellerons bientôt « *système complexe* »). Ce qui nous pousse à les qualifier ainsi provient la plupart du temps de notre incapacité à les comprendre, à les décrire et pire encore à les maîtriser. Il y a dans le complexe une part d'imprévu, absente du compliqué. Et ce ne sont pas les exemples qui manquent !

Pour prendre un exemple territorial, songeons à ce que représente le système urbain d'une ville. « Une **ville de taille moyenne** reçoit chaque jour des **milliers de tonnes** de nourriture et de carburant, des dizaines de **millions de litres** d'eau et des **centaines de milliers** de kilowattheures d'électricité. On enlève des quantités énormes de déchets, les hôpitaux fournissent des soins de santé, on transmet des connaissances aux enfants dans les écoles, la police protège la propriété et notre sécurité personnelle et, enfin, des centaines de comités et de conseils, du communautaire au municipal, gèrent toutes ces activités. [...] »

Il n'en reste pas moins que notre **système urbain** fait de multiples composantes est le fruit d'un accroissement progressif de l'imagination humaine. Il fut créé au fil des ans par l'accumulation de millions de petites idées et de quelques grandes inventions.¹⁷⁷ »

Notre incapacité à gérer les mégapoles qui se multiplient et s'étendent, à traiter le problème de la circulation de l'argent sale au sein des réseaux financiers mondiaux, à maîtriser les trafics de drogue, d'êtres humains, d'armes,

177. Thomas HOMER-DIXON. *Le défi de l'imagination*. Éditions BORÉAL. 2002.

fournit également un point de vue intéressant sur la complexité de notre monde.

L'ensemble des avancées scientifiques du xx^e siècle¹⁷⁸ nous aide à sortir de trois siècles de conditionnement par la pensée cartésienne et par la science mécaniste et horlogère de NEWTON. Dans le domaine des sciences humaines, c'est autour des théories successives de la communication que le mouvement des idées a généré des approches radicalement nouvelles. De la vision de SHANNON et WEAVER¹⁷⁹ en 1948 à l'approche systémique de l'École de PALO ALTO¹⁸⁰, c'est une tout autre conception des rapports entre la réalité et la perception que l'on peut déclinier. Aujourd'hui, l'idée est couramment acceptée que le sujet s'adapte à la réalité qu'il rencontre et qu'en même temps son intention et sa perception co-construisent cette réalité. Le thermomètre qui va mesurer la température d'un milieu la modifie en s'y introduisant. C'est Edgar MORIN qui a réussi la plus magistrale synthèse des travaux des sciences « dures » et des sciences « molles¹⁸¹ » dans sa somme, *La Méthode*, visant à décrire une approche cohérente de la complexité. Il conclut en particulier : « Une théorie se fonde sur des données objectives, mais une théorie n'est pas objective en elle-même. [...] La connaissance scientifique n'est pas le reflet du réel. »

Et Dominique GÉNELOT conclut ainsi un chapitre de *Manager dans la complexité*¹⁸² : « Les avancées des physiciens, des biologistes, des mathématiciens, des philosophes des sciences, vont influencer sur notre conception de la société en ouvrant la voie à de nouvelles représentations de la réalité qui tiendront compte de l'instabilité, de l'ouverture, de la fluctuation, du désordre, du flou, de la créativité, de la contradiction, de l'ambiguïté, du paradoxe. Tous ces termes, qui étaient considérés naguère comme a-scientifiques par une science étroite et totalitaire, sont au contraire des conditions d'intelligibilité de la complexité du réel. »

Le management des entreprises et le management des services publics n'échappent évidemment pas à ce grand courant de « *changement de*

178. La mécanique relativiste et la mécanique quantique, le théorème d'incomplétude de GÖDEL, les travaux d'Ilya PRIGOGINE sur l'instabilité des systèmes loin de l'équilibre, les recherches sur le chaos, etc.

179. Claude SHANNON et Warren WEAVER élaborent un modèle très simplifié où la communication est réduite à la transmission d'un message codé par un émetteur vers un récepteur qui le décode dans une ambiance caractérisée par son bruit.

180. École de PALO ALTO : courant de pensée et de recherche né à PALO ALTO (Californie) au début des années 50. Courant innovateur en psychologie, psycho-sociologie et théorie de la communication, à l'origine des thérapies cognitives et comportementales (TCC), des thérapies systémiques et des thérapies brèves. Ses principaux auteurs sont Gregory BATESON, Donald D. JACKSON, Paul WATZLAWICK, Jay HALEY.

181. Des sciences et de la philosophie des sciences.

182. Op. Cit. p. 66.

vision ». C'est quotidiennement que les politiques publiques et les organismes chargés de les mettre en œuvre doivent affronter instabilité de l'environnement, flou, fluctuation des données, contradictions, paradoxes, etc.

Une manière simple de caractériser la complexité, en première approche, est de dire qu'elle a trait à la **globalité** et aux **interactions** entre composants d'un système ou d'une situation.

4.2 Comment se manifeste-t-elle ?

Qu'elle concerne un système ou une situation, la complexité peut se manifester de quatre manières différentes et souvent conjointes :

- « le flou et l'imprécision,
- l'aléa et l'instabilité,
- l'ambiguïté,
- l'incertitude et l'imprévisibilité¹⁸³. »

● Flou et imprécision

Il est parfois difficile de préciser très exactement les limites d'un système complexe. La réalité complexe est toujours inachevée et incomplète.

● Aléa et instabilité

Le temps désorganise les systèmes (phénomène d'entropie) mais fait émerger l'ordre du désordre (phénomène d'auto-organisation). L'aléa fait partie du système complexe. L'ordre entraîne généralement la permanence, le désordre permet la création et l'innovation par la remise en cause. Tout système est en permanence entre ordre et désordre.

● Ambiguïté

Les interactions au sein d'un système et entre son environnement et lui sont nombreuses et peuvent être contradictoires entre elles. De même des finalités et des logiques de gestion mises en œuvre. Le xx^e siècle a permis de faire co-évoluer la logique économique et la logique sociale ; le xxi^e devrait être celui de la co-évolution de la logique économique avec la logique environnementale¹⁸⁴.

183. Gérard DONNADIEU et Michel KARSKY. *La systémique. Penser et agir dans la complexité*. Éditions LIAISONS. 2002.

184. Nous en reparlerons à propos des rapports étroits entre le management par la qualité et la mise en œuvre de démarches de développement durable.

● Incertitude et imprévisibilité

Les systèmes complexes peuvent évoluer de manière imprévisible, par « sauts », par brusque changement d'état.

À ces caractéristiques de la complexité, on peut ajouter les propriétés suivantes :

- dans un système ou une situation complexe, le tout et les parties sont liés de façon dynamique,
- les systèmes complexes s'auto-organisent, c'est-à-dire qu'ils sont capables d'une certaine autonomie par rapport à leur environnement.

Le secteur public, comme le monde de l'entreprise, n'échappe pas à la complexification croissante de nos systèmes économiques et sociaux.

Pour Edgar MORIN, les notions de complexité et de système doivent aider à un renouveau de la pensée managériale ; le secteur public en a un besoin urgent¹⁸⁵. Edgar MORIN décrit ainsi les sept caractéristiques qui pour lui, traduisent le mieux la complexité. Il faut désormais dans une approche de la complexité :

1. considérer l'objet de l'étude comme un système¹⁸⁶,
2. envisager les relations entre le tout et les parties,
3. considérer qu'un système développe sa propre autonomie¹⁸⁷,
4. savoir dialoguer avec l'inachevé, l'incertain et l'irrationalisable,
5. accepter la conjonction de l'ordre et du désordre,
6. se rappeler que dans un système ouvert les causalités ne sont pas linéaires mais enchevêtrées,
7. accepter que des logiques puissent être en même temps contradictoires et complémentaires.

4.3 La complexité du management public

Nous avons énoncé dans le chapitre 2 quelques considérations relatives aux « *administrations de mission* ». Prenons l'exemple de la Délégation Intermunicipale à la Ville (DIV) et de ses déclinaisons dans les collectivités territoriales. Elle correspond au désir de traiter de façon horizontale les questions liées aux zones urbaines défavorisées : urbanisme, économie, chômage,

185. Nous y reviendrons au chapitre 7, consacré au « *changement de paradigme* ».

186. Anticipant un peu sur le chapitre suivant, précisons tout de suite qu'un système est défini entre autres par sa **finalité**.

187. Voir au chapitre suivant.

éducation, intégration, etc. Imaginons notre bon DESCARTES¹⁸⁸ chargé d'améliorer la situation d'un quartier en difficultés. Il va se mettre à dénombrer, lister, créer autant de groupes de travail indépendants qu'il aura trouvé de problèmes à résoudre. Et rien ne s'améliorera vraiment ! Car les problématiques sont liées entre elles, elles ont des conséquences variées et **interdépendantes** sur les mêmes personnes. À l'occasion de la quatrième conférence sur la qualité dans les services publics de l'UE (4QC), le ROYAUME-UNI a présenté l'expérience conduite dans un collège de type ZEP (zone d'éducation prioritaire) ; celle-ci conduite, dans l'esprit systémique du CAF, a conduit à des résultats spectaculaires, parce qu'elle a employé, pour traiter la complexité d'une situation, une méthode adéquate¹⁸⁹.

Nous avons également évoqué, à propos du « *découpage* » des missions ministérielles en programmes budgétaires, les risques qui naissent d'une mauvaise prise en compte des interfaces entre programmes et, au sein de programmes, entre actions. Gérer ces interactions oblige à mettre en œuvre une méthode et des outils nouveaux.

François DUPUY donne dans *Le client et le bureaucrate* un exemple de complexité administrative qui concerne le transport routier en FRANCE¹⁹⁰. Gérée de manière rationnelle et cartésienne, cette activité a vu la réglementation aller dans le sens d'une plus grande sévérité, car, partant de mauvaises prémisses (les problèmes principaux sont ceux de la fraude à la réglementation et de l'accidentologie), les gestionnaires ont généré des effets pervers. Si l'on veut considérer la question du transport routier en FRANCE comme un élément d'un ensemble plus vaste, celui des transports en général, on voit que réglementer la seule activité routière sans considération des liens avec le transport ferroviaire pur, ou la solution du ferroutage, ne peut que rendre encore plus complexe un champ important de l'activité économique.

De même, légiférer ou réglementer l'activité de transport routier sans lien avec les préoccupations environnementales, semble aujourd'hui incompréhensible.

Le lecteur multipliera à loisir les exemples de situations complexes que doivent traiter, au quotidien et dans la durée, les responsables de la mise en

188. René DESCARTES (1596-1650) : mathématicien, physicien et philosophe français. Dans son *Discours de la méthode*, il rompt avec la scholastique et promeut une réflexion essentiellement rationaliste. En usant de la raison seule dans l'étude des phénomènes, il apparaît comme un précurseur de la modélisation scientifique.

189. École de PALO ALTO : courant de pensée et de recherche né à PALO ALTO (Californie) au début des années 50. Courant innovateur en psychologie, psycho-sociologie et théorie de la communication, à l'origine des thérapies cognitives et comportementales (TCC), des thérapies systémiques et des thérapies brèves. Ses principaux auteurs sont Gregory BATESON, Donald D. JACKSON, Paul WATZLAWICK, Jay HALEY.

190. Op. Cit. pp. 27 s.

œuvre des politiques publiques. Il suffit simplement de se représenter le triangle du développement durable (nous y reviendrons à propos des rapports entre le management par la qualité et le développement durable) dont les trois « sommets » concernent respectivement l'économique, le social et l'environnemental. Toute question qui traite simultanément de deux au moins de ces champs est complexe. C'est dire que la complexité est presque partout !

4.4 Peut-on faire l'impasse sur la complexité ?

Autant le dire tout de suite : non !

Un des manques majeurs de la formation de nos élites administratives est de ne pas s'être assez frotté à l'étude de la complexité et de la systémique. Et un des **drames** de notre système éducatif est de continuer à former de bons petits rationalistes, cartésiens au cerveau gauche hypertrophié¹⁹¹...

Et pourtant, la complexité est tout sauf une mode passagère. Dans *Le phénomène humain*, en 1955, un jésuite savant¹⁹², Pierre TEILHARD DE CHARDIN¹⁹³, expose sous le nom de « *loi de complexification croissante* », une partie du fruit de ses travaux. Celle-ci traduit le fait que, dans l'évolution de la terre et de ceux qui la peuplent, quelques molécules organiques initiales ont pu, au cours d'un processus long et à la complexité croissante, conduire aux cent milliards de neurones du cerveau humain. Et il en va de même pour la complexité croissante des civilisations.

La complexité fait aujourd'hui l'objet d'étude comme une nouvelle branche des connaissances, par nature pluridisciplinaire. C'est ainsi que l'Institut de SANTA FÉ (SFI) aux ÉTATS-UNIS a été créé à partir de son étude¹⁹⁴. Sur la page de garde de son site, on trouve l'avertissement suivant : « *L'Institut de SANTA FÉ vise à développer une nouvelle espèce de communauté de recherche scientifique dans une collaboration insistant sur son aspect pluridisciplinaire*

191. Selon une typologie vérifiée expérimentalement, le cerveau peut être modélisé métaphoriquement en deux parties : le « *cerveau gauche* », siège de la raison et de la méthode et le « *cerveau droit* », siège du sentiment et de l'imagination. Ainsi les « *cerveaux gauche dominants* » seraient plutôt comptables et organisateurs, et les « *cerveaux droit dominants* », créatifs et communicants. L'auteur de cette approche est Ned HERMANN (1922-1999), ancien responsable de la formation à la GENERAL ELECTRIC, d'après les travaux de Roger WOLCOTT SPERRY, prix NOBEL de médecine pour ses travaux sur les hémisphères du cerveau, et du neurobiologiste Paul D. MAC LEAN qui a « *inventé* » la théorie du système cortical.

192. On pardonnera le pléonasme.

193. Pierre TEILHARD DE CHARDIN (1881-1955) : jésuite, chercheur, théologien, paléontologiste et philosophe français. Dans *le Phénomène humain*, il trace une synthèse de l'Histoire de l'univers dans une optique évolutionniste et spiritualiste.

194. <http://www.santafe.edu/>

et cherchant à comprendre les thèmes communs qui émergent dans les systèmes, naturels, artificiels et sociaux ».

C'est dans ce cadre qu'un économiste nommé Brian ARTHUR a, en 1994, écrit un article fondateur sur la complexité¹⁹⁵. Il met l'accent sur trois processus de complexification qui sont respectivement :

- **La croissance de la diversité coévolutive** : dans un système qui coévolue, les divers composants sont en concurrence, mais peuvent créer des réseaux interdépendants. En se multipliant, ces interdépendances sont à l'origine de nouvelles possibilités d'évolution du système entier. Un bon exemple est donnée par la micro-informatique et de la « concurrence » permanente entre le *hard* et le *soft*, chacun permettant au système global de progresser de façon extrêmement rapide.
- **L'approfondissement structurel** : il concerne les entités d'un système qui deviennent de plus en plus performantes. Leur évolution peut aller jusqu'à faire disparaître le système entier.
- **La confiscation du savoir** : certains systèmes s'emparent d'autres systèmes. Par exemple, l'électricité que nous utilisons couramment aujourd'hui au sein de systèmes plus complexes.

Thomas HOMER-DIXON conclut ainsi la présentation de ces trois processus : « Ces processus sont continuellement à l'œuvre dans les systèmes technologiques, politiques et économiques qui nous entourent. Nous les voyons fonctionner simultanément dans nos communautés locales, dans le marché national et dans les relations internationales. Ils produisent souvent de nouvelles institutions et de nouvelles technologies plus performantes. Individuellement, ces institutions et ces technologies peuvent être d'une grande utilité. Réunies, elles produisent un monde toujours plus pressé, aux relations plus étroites, toujours plus interactif et souvent affreusement complexe¹⁹⁶. »

Dans ces quelques lignes de présentation de la complexité, nous avons évoqué la notion de système. Il est temps de la définir et de voir comment elle est à l'origine d'un nouveau mode de pensée, complémentaire du cartésianisme et précisément apte à affronter la complexité !

195. Brian ARTHUR. « *On the evolution of complexity* » dans G. COWAN, D. PINES et D. MELTZER (dir.), *Complexity: Metaphors, Models and Reality*, SANTA FE INSTITUTE Studies in the Sciences of Complexity, *Proceedings*, vol. 19, Reading (Mass.), 1994. Cité par Thomas HOMER-DIXON, *Le défi de l'imagination*, Op. Cit.

196. *Le défi de l'imagination*. Op. Cit. p. 140.

4.5 Un exemple de complexité et une citation d'Edgar Morin

Nous venons d'évoquer brièvement les trois processus de complexification énoncés par Brian ARTHUR ; un excellent exemple vient d'être donné par l'économie financière. Une conjonction particulière d'avidité, de mathématiques, de mauvais contrôles par les organismes chargés de la régulation, de complicité de la part des agences de notation et d'aveuglement plus ou moins intéressé de la part des « experts »¹⁹⁷ a conduit à un chaos financier tel que c'est tout le système bancaire, assurantiel et finalement l'économie réelle qui sont gravement impactés.

Voici comment Frédéric LORDON¹⁹⁸ présente cette dérive de complexification croissante dans le secteur financier :

« Il faut alors plonger dans la littérature spécialisée, celle des produits dérivés et de leurs marchés pour entrevoir une partie de l'explication, c'est-à-dire pénétrer un univers mental d'une complexité luxuriante, telle qu'elle offre une infinie variété de mécanismes à maîtriser, de problèmes à résoudre, et de défis analytiques à relever, bref une vie de gymnaste intellectuel à remplir... Si la finance de marché est ainsi devenue une sorte d'Éden pour les esprits "*problem-solvin'g*", c'est parce que la complexification financière est une dynamique auto catalytique : elle crée elle-même les conditions de son propre développement en accroissant le nombre des produits qui, par recombinaisons, en engendreront de nouveaux. »

On retrouve bien là les processus qui conduisent à l'accroissement de la complexité : **la croissance de la diversité coévolutive** avec la création d'un nouveau domaine au sein des marchés, **l'approfondissement structurel** avec la création sans fin de nouveaux produits de plus en plus complexes et

-
197. On n'a que l'embarras du choix en ce qui concerne les citations ! Au hasard : « *Rétrospectivement, les innovations financières se sont révélées être un jeu gagnant-gagnant [...] c'est un processus qu'il serait suicidaire de remettre en cause globalement.* » (Christian de BOISSIEU. *Crise financière et régulation des fonds.* in Bertrand JACQUILLAT (dir.), *Hedge funds, private equity, marchés financiers : les frères ennemis ?*, Le Cercle des économistes, Paris, PUF, 2008. p 109. Ou encore : « *Cette crise de liquidité qui ne semble pas avoir de conséquences macroéconomiques importantes ne remet nullement en cause la pertinence et l'intérêt de la titrisation d'une part, de l'activité des Hedge Funds d'autre part.* » Yves SIMON, in « *Les hedge funds, la titrisation et le crise de l'été 2007* » in *Hedge funds, private equity, marchés financiers : les frères ennemis ?* Op. Cit. p 96. Au même moment la succursale parisienne de l'une des plus grandes banques mondiales cherchait d'urgence sur la place de Paris des comptables « *orientés finances* » pour essayer de comprendre ce qui pouvait bien se dissimuler dans ses comptes d'« actifs pourris », car personne au sein de cette vénérable institution n'y comprenait plus rien ...
198. Frédéric LORDON. *Jusqu'à quand ? Pour en finir avec les crises financières.* Raisons D'AGIR. SEUIL. 2008. 220 p. C'est à cet ouvrage que sont également empruntées les deux citations de la note précédente.

abscons, enfin **la confiscation du savoir** à travers l'asservissement des marchés de matières premières et des autres marchés de titres à ceux des *hedge funds*, pour leur plus grand malheur...

Personne mieux qu'Edgar MORIN ne peut expliquer clairement ce qu'est la complexité, ses rapports à la complication, ses conséquences sur la conduite de nos actions. Nous lui laissons la parole. Cette citation est extraite de son livre *Introduction à la pensée complexe* (qui figure dans la bibliographie) :

« La complexité apparaît au départ comme une sorte de trou, de confusion, de difficulté. Il y a bien sûr plusieurs sortes de complexités. Je dis la complexité par commodité. Mais il y a des complexités liées au désordre, d'autres complexités qui sont surtout liées à des contradictions logiques.

On peut dire que ce qui est complexe relève d'une part du monde empirique, de l'incertitude, de l'incapacité d'être certain de tout, de formuler une loi, de concevoir un ordre absolu. Il relève d'autre part de quelque chose de logique, c'est-à-dire de l'incapacité d'éviter les contradictions.

Dans la vision classique quand apparaît une contradiction dans un raisonnement, c'est un signe d'erreur. Il faut faire marche arrière et emprunter un autre raisonnement. **Or, dans la vision complexe, quand on arrive par des voies empirico-rationnelles à des contradictions, cela signifie non pas une erreur mais l'atteinte d'une nappe profonde de la réalité qui, justement parce qu'elle est profonde, ne peut être traduite dans notre logique.**

[...]

La vision non complexe des sciences humaines, des sciences sociales, est de penser qu'il y a une réalité économique d'un côté, une réalité psychologique de l'autre, une réalité démographique de l'autre, etc.¹⁹⁹ On croit que ces catégories créées par les universités sont des réalités, mais on oublie que dans l'économie, par exemple, il y a les besoins et les désirs humains. Derrière l'argent, il y a tout un monde de passions, la psychologie humaine ; même dans les phénomènes économiques, stricto sensu, jouent les phénomènes de foule, les phénomènes dits de panique, comme on l'a vu récemment encore à WALL STREET et ailleurs. La dimension économique contient les autres dimensions et on ne peut comprendre nulle réalité de façon unidimensionnelle.

La conscience de la multi-dimensionnalité nous conduit à l'idée que toute vision unidimensionnelle, toute vision spécialisée, parcellaire, est pauvre. Il faut qu'elle soit reliée aux autres dimensions ; d'où la croyance que l'on peut identifier la complexité à la complétude. [...]

199. Ou en matière de développement durable, de croire qu'il y a une réalité économique d'une part, une réalité sociale et sociétale d'autre part, et une réalité environnementale encore ailleurs. C'est ainsi que l'on présente à des futurs hauts fonctionnaires le développement durable comme reposant sur « *trois piliers* » ... qui ne se touchent pas ! Cette métaphore est typique de l'approche cartésienne qui isole et distingue ; en matière de développement durable, c'est vraiment une « *faute contre l'esprit* » !

Nous sommes condamnés à la pensée incertaine, à une pensée criblée de trous, à une pensée qui n'a aucun fondement absolu de certitude. Mais nous sommes capables de penser dans des situations dramatiques. De même, il ne faut pas confondre complexité et complication. La complication, qui est l'enchevêtrement extrême des inter-rétroactions, est un aspect, un des éléments de la complexité. Si, par exemple, une bactérie est déjà beaucoup plus compliqué que l'ensemble des usines qui entourent Montréal, il est évident que cette complication elle-même est liée à la complexité qui lui permet de tolérer en elle le désordre, de lutter contre ses agresseurs, d'avoir la qualité de sujet, etc. Complexité et complication ne sont pas deux données antinomiques et ne se réduisent pas l'une à l'autre. La complication est un des constituants de la complexité. »

(Edgar MORIN.

Introduction à la pensée complexe. pp. 91 s.)

VARIATIONS 1 : MANAGEMENT ET ARCHITECTURE



Un des théoriciens de l'architecture, VITRUVÉ²⁰⁰ en parle comme d'une « science... [qui est] le fruit de la pratique et de la théorie. » Et il ajoute : « Celui-là seul qui, semblable au guerrier armé de toutes pièces, sait joindre la théorie à la pratique atteint son but avec autant de succès que de promptitude ».

Dans son traité, le *De Architectura*, il propose trois finalités à l'architecture dont est il est un des premiers théoriciens :

- la beauté ;
- la solidité ;
- l'utilité.

200. Architecte romain du I^{er} siècle. ap. JC.

Ces trois catégories, aujourd'hui encore souhaitables en architecture, peuvent également servir de grille d'interrogations pour nos modes managériaux.

Se pose-t-on assez la question de la « beauté » du management d'un responsable administratif ? (qualité et intelligibilité de son discours, style de communication²⁰¹, sens de l'écoute, modèle de management)

Et que dire de sa « solidité » ? Le management repose-t-il sur des bases solides, connues, affichées, transparentes ? Le management par la terreur, par le silence, par le cloisonnement, par la séduction, le management en bande, le culte du (petit) chef ne sont-ils que de très anciens souvenirs ?

Quant à « l'utilité » : les résultats sont-ils robustes, correspondent-ils aux spécifications de fonctionnalité visées ? On reproche souvent aux architectes de ne pas habiter les villas qu'ils dessinent ; et les managers ? Dans quel état laissent-ils le « morceau » d'administration qui leur a été – provisoirement – confié ?

N'arrive-t-il vraiment plus que l'échec dans les résultats soit récompensé par une simple mutation ou une promotion ?

*Et si tous les managers publics se voyaient en **architectes et bâtisseurs du service public**, plutôt qu'en conservateurs de patrimoine en péril ?*

201. Comme on le sait : « *Le style, c'est l'homme* » ! Georges-Louis LECLERC de BUFFON, *Discours sur le style* lors de sa réception à l'Académie française.

5

L'esprit de la systémique

« L'observateur/descripteur/concepteur est dans une situation paradoxale [...] Il doit disposer d'une méthode qui lui permette de concevoir la multiplicité des points de vue puis de passer d'un point de vue à l'autre. Il doit disposer de concepts théoriques qui, au lieu de fermer et d'isoler les entités, lui permette de circuler productivement. »
Edgar MORIN, *La Méthode, tome 1, La nature de la nature*, SEUIL, 1977, p. 179.

5.1 Qu'est-ce qu'un système ?

Plusieurs définitions ont été données d'un système ; nous proposons de retenir celle de Francis LE GALLOU, qui nous semble la plus complète²⁰². Celle-ci s'énonce ainsi :

« Un système est un **ensemble**, formant une **unité cohérente et autonome**, d'**objets** réels ou conceptuels (éléments matériels, individus, actions...) **organisés en fonction d'un but** (ou d'un ensemble de buts, objectifs, finalités, projets...) **au moyen d'un jeu de relations** (interrelations mutuelles, interactions dynamiques...), le tout immergé **dans un environnement**.²⁰³ »

202. Citée par Gérard DONNADIEU et Michel KARSKY, *La systémique. Penser et agir dans la complexité*. Op. Cit. p. 30.

203. F. LE GALLOU, « *Présentation de concepts de la systémique* », *Deuxième école européenne de systémique*, AFCET (association française pour la cybernétique économique et technique, aujourd'hui ASTI, association française des sciences et technologies de l'information et des systèmes), octobre 1992.

Les notions importantes qui composent cette définition sont en gras dans le texte ci-dessus que l'on pourrait résumer en deux mots : **globalité** et **interactions** (ce dernier mot valant pour les interactions à l'intérieur du système et celles du système avec son environnement).

Les systèmes complexes présentent des caractéristiques énoncées en six points par Gérard DONNADIEU et Michel KARSKY²⁰⁴. Nous allons reprendre cette typologie en l'appliquant aux organismes constitutifs des services publics.

5.1.1 Les systèmes complexes sont à la fois clos et ouverts²⁰⁵

Tout système administratif est clos ; il suffit de regarder l'inévitable organigramme (nous en reparlerons au chapitre suivant) pour se persuader que tout manager public sait de combien de « *troupes* » il dispose ! Mais, sauf à être une bureaucratie pure et parfaite, tout système administratif travaille pour des entités qui lui sont extérieures (clients finals, autres entités administratives...) Tout système administratif est ainsi alimenté par des flux d'information avec son environnement.

Soyons pratiques, très pratiques : existe-t-il dans votre administration une représentation d'elle-même sur laquelle figurerait son « *environnement* » (clients, parties prenantes) ? Votre administration dispose-t-elle de la liste exhaustive des personnes (types de personnes) et organismes (types d'organismes) avec lesquels elle est en lien²⁰⁶ ? Pour chaque catégorie, votre administration maîtrise-t-elle le type de relation qu'elle met en œuvre ?

5.1.2 Les systèmes complexes sont d'abord définis par leurs relations

Cette caractéristique est au cœur même de la pensée et de la méthode systémiques. Par opposition à la méthode cartésienne qui dénombre et cloisonne, la pensée systémique met l'accent sur les relations entre les composants du système et sur les relations du système avec son environnement. Cette vision est ancienne ; les philosophes grecs avaient déjà énoncé le principe d'émergence qui veut que : « *le tout est supérieur à la somme des parties* ». Du point de vue des relations des systèmes administratifs avec l'environnement, et

204. *La systémique. Penser et agir dans la complexité*. Op. Cit. pp. 31 s.

205. Les titres de ces six sous-paragraphes sont repris du livre de DONNADIEU et KARSKY.

206. Nous allons en parler au chapitre consacré à la représentation de la réalité.

particulièrement de leurs relations avec les clients, on peut illustrer cette sagesse antique par les efforts de rapprochement d'administrations qui travaillent dans des domaines connexes : par exemple le rapprochement des réseaux du ministère des finances avec la création de la direction générale des finances publiques (direction générale des impôts plus comptabilité publique) ou les diverses tentatives de création de « *guichets uniques* »²⁰⁷.

5.1.3 Les systèmes complexes sont arborescents

Tout système complexe est décomposable en divers niveaux d'organisation. Là encore nos fameux organigrammes hiérarchiques nous en donnent une vision hélas statique. Dans la description de nos systèmes administratifs, on peut en première approche détailler ces sous-ensembles, mais sans jamais perdre de vue que ce sont leurs relations et interactions qui font circuler l'information au cœur du système. Dans combien d'organismes administratifs cette fonction de communication est soit le parent pauvre soit réduite à un « *marketing du pauvre* », tout juste promotionnel ? Dans leur description de l'organisation, DONNADIEU et KARSKY rappellent ce conseil de SZENT-GYÖRGYI : « *Ne pas mélanger ce qui convient à un niveau d'organisation et ce qui relève d'un autre niveau* »²⁰⁸.

5.1.4 Les systèmes complexes sont finalisés

Nos systèmes administratifs ont une histoire en général ancienne et donc une mémoire. Cette dimension est trop souvent ignorée. Combien de fois, dans la position d'auditeur, nous est-il arrivé d'interroger un responsable administratif sur l'histoire passée (les vingt dernières années par exemple) de l'organisme dont il avait la responsabilité et d'avoir obtenu en guise de réponse un silence éloquent. Comment peut-on prévoir l'avenir sans connaître le passé ?

Les systèmes administratifs sont également des systèmes qui conduisent des projets. Ils sont définis par leur(s) finalité(s). Nous retrouvons là notre premier « *gimmick* »²⁰⁹ dans l'une de ses composantes : la **mission**. Et la première conséquence de cette caractéristique est que chaque système administratif doit comporter un sous-système de pilotage pour s'assurer qu'il va bien vers la finalité affichée. DONNADIEU et KARSKY rappellent à ce sujet un

207. Voilà un beau sujet pour un doctorant : « *Le guichet unique dans les mythologies administratives* ».

208. Albert SZENT-GYÖRGYI (1893-1986) : médecin hongrois, prix NOBEL de médecine 1937.

209. Mission, vision, valeurs.

« *théorème* » établi par William Ross ASHBY²¹⁰ : « *La régulation d'un système n'est efficace que si elle s'appuie sur un système de contrôle aussi complexe que le système lui-même* ». D'où pour le management public l'importance de la mise en œuvre d'un contrôle de gestion réaliste, c'est-à-dire qui repose sur la réalité des métiers exercés.

L'approche systémique nous incite à regarder notre système administratif en mettant en relief la **finalité** qu'il poursuit. Voici ce que dit de cette nouvelle approche Jean-Michel SAUSSOIS dans son livre *Théorie des organisations*²¹¹: « *Cette manière de décrire le monde sous forme de but à atteindre est effectivement déroutante pour des ingénieurs habitués à décrire le monde en termes de structure renvoyant à un "qui fait quoi ?" Ces ingénieurs formés aux principes de l'organisation scientifique du travail voient avant tout l'organisme comme une machine. Cette critique de l'approche taylorienne faite par les systémiciens ne s'inscrit pas dans un registre humaniste dénonçant les méfaits de la recherche de l'efficacité sur l'homme, mais dans un registre plutôt scientifique. La critique consiste à montrer que ce qui peut paraître efficace au niveau individuel ne l'est plus forcément au niveau global. L'approche systémique procure un éclairage nouveau sur la dimension "poupée russe" des structures qui emboîtent des niveaux. La performance d'un système n'est pas la somme des performances de ses composants.* »

5.1.5 Les systèmes complexes ont besoin de variété

C'est une autre conséquence de l'observation d'où découle la loi de la variété requise de William Ross ASHBY que nous venons d'évoquer : les systèmes ont un besoin vital de créativité et de plasticité. Les interactions avec l'environnement (par exemple, les besoins changeants et accrus des citoyens/clients) ou entre les composantes internes d'un système administratif doivent rencontrer une souplesse organisationnelle, une capacité d'imagination et d'adaptation de même niveau. On sait qu'une tour de grande hauteur doit bouger dans le vent, sinon elle s'écroulerait. La responsabilité d'un responsable administratif est donc de rendre la structure dont il a la responsabilité évolutive et communicante, d'y favoriser l'apparition de réseaux horizontaux. Et pour cela, comme l'écrivent DONNADIEU et KARSKY, « *il faut donner congé*

210. William Ross ASHBY (1903-1972) : psychiatre et ingénieur anglais. Il est l'auteur de la « *loi de la variété requise* ». La variété est le nombre de comportements d'états possibles pour un système. La loi énonce la condition pour qu'un système A puisse contrôler (au sens anglo-saxon i.e. surveiller et commander) un système B : il faut que la variété de A soit égale ou supérieure à celle de B.

211. Jean-Michel SAUSSOIS. *Théorie des organisations*. p 53. Voir la bibliographie.

au modèle du système clos, à l'ultra-spécialisation des tâches, au cloisonnement des fonctions, à la hiérarchie pyramidale et autoritaire²¹² ».

5.1.6 Les systèmes complexes sont auto-organiseurs

Les systèmes complexes ont la faculté de s'auto-organiser et de changer, même s'il s'agit, à l'issue de certains changements, de conserver plutôt que de changer vraiment²¹³. Prenons un exemple : l'administration d'une municipalité produit des services divers, dans de nombreux champs. En même temps elle produit, en interne, de l'organisation et de la formation. Une administration est un système complexe qui s'auto-organise²¹⁴. Cette capacité résulte du besoin de survivre dans un environnement mouvant. Elle découle à la fois du besoin de variété et de la contrainte d'atteindre la finalité du système. Elle se traduit concrètement par un mécanisme de base qui est celui du rhéostat : la rétroaction positive que nous présentons dans le prochain paragraphe. Ainsi tous les systèmes – y compris les systèmes administratifs-évoluent entre ordre et désordre ; ils sont « alimentés » par leur propre production et par certains signaux faibles, par du « bruit », par leurs propres erreurs, par les réactions nées de leur production de service. Cette observation a été théorisée sous le nom du principe « *order from noise* » (l'ordre qui sort du bruit) par Heinz Von FOERSTER²¹⁵.

5.2 La notion de rétroaction

Nous avons, au chapitre précédent, résumé sommairement la notion de complexité en deux notions : la globalité et les interactions. La définition du système donnée au début de ce chapitre insiste également sur « *le jeu de relations* » internes au système et entre le système et son environnement. La plus fondamentale des interactions consiste en un retour d'informations entre ce que produit un système et les éléments d'entrée qui l'alimentent en vue de sa progression vers sa finalité.

212. *La systémique. Penser et agir dans la complexité*. Op. Cit. p. 35.

213. Voir le chapitre sur le changement.

214. Il ne faut surtout pas en prendre prétexte pour « *entrer dans le changement* » ou dans le management par « *l'organisation* », c'est-à-dire par la structuration interne des divers composants d'un organisme administratif. C'est la plus pauvre des entrées et, malheureusement, une des plus fréquentes. Nous y reviendrons.

215. Heinz von FOERSTER (1911-2002) : un des fondateurs de la cybernétique. Constructiviste (en épistémologie, les constructivistes considèrent la connaissance comme construite, non donnée, et construisante), il a travaillé avec le Mental Research Institute (MRI) de PALO ALTO.

Au chapitre 3, à propos de la théorie des parties prenantes, nous avons donné un modèle simplifié d'un organisme public et de son environnement. Nous avons alors pris soin de tracer les frontières de l'organisme public en pointillés pour bien marquer les échanges entre le système et son environnement. Tout organisme public, considéré maintenant comme un système complexe, peut également être modélisé comme le montre la figure 5.1 ci-dessous.

Les « *éléments de sortie* » rétroagissent de façon continue sur la mise en œuvre des « *éléments d'entrée* ». En particulier dans la fonction publique où, notamment pour des raisons budgétaires, le cycle annuel joue un rôle important, on imagine sans peine que les « *éléments de sortie* » de l'année N puissent faire partie des « *éléments d'entrée* » de l'année N+1. C'est bien le rôle de la fonction de pilotage que de fournir des données au manager pour l'aider dans l'exercice du leadership.

Nous avons cité au chapitre précédent les sept caractéristiques de la complexité, telles qu'Edgar MORIN les a énumérées. On se souvient que la septième formulait cette étonnante affirmation selon laquelle il faut « *accepter que des logiques puissent être en même temps contradictoires et complémentaires* ». Dans la logique cartésienne, faire en même temps une chose et son contraire ne peut qu'être une idée insensée. Et pourtant ! En

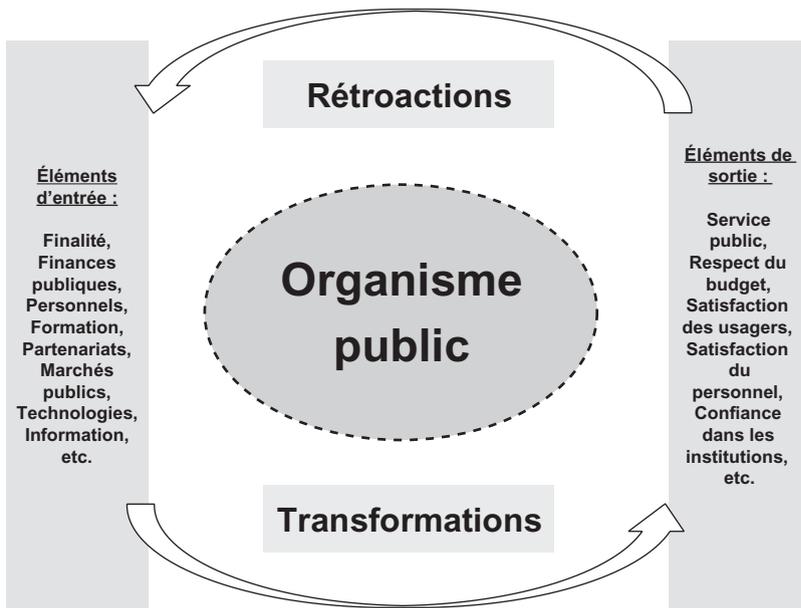


Figure 5.1 Un organisme public transforme des éléments d'entrée en éléments de sortie

matière de rétroaction, il n'existe pas que les boucles classiques qui vont des effets aux causes. Il existe une catégorie étrange de boucles qualifiées d'ago-antagonistes qui, de façon surprenante, produisent précisément un effet désiré en conjuguant deux actions *a priori* contradictoires. On en trouve en particulier dans les thérapies, spécialement psychologiques.

La notion de système ou de boucle ago-antagoniste découlent pour beaucoup des travaux du professeur Elie BERNARD-WEIL²¹⁶. En travaillant sur les maladies immunitaires, il a observé qu'un déséquilibre hormonal pouvait être traité en administrant non l'hormone en déficit, mais l'hormone déjà en excédent ! En pratique, on administrera les deux agents hormonaux à dose minime. Ce traitement paradoxal trouve des applications dans les multithérapies, par exemple dans les thérapies de lutte contre le VIH. Mais les systèmes sociaux eux-mêmes connaissent ce genre de comportements paradoxaux qui visent à conduire en même temps des actions qui, prises isolément, débouchent sur des résultats contraires. Tout bon auteur de roman policier sait décrire un interrogatoire conduit par deux policiers dont l'un est le « méchant » et l'autre le « gentil » ; tout diplomate débutant a entendu parler de « *la carotte et du bâton* » que l'on manie simultanément.

La logique cartésienne ne suffit plus !

5.3 La méthode systémique

Nous n'allons pas ici décrire par le détail la méthode et l'approche systémiques. Nous renvoyons le lecteur aux livres cités dans la bibliographie, en particulier celui de DONNADIEU et KARSKY, déjà cité, pour les lecteurs à culture plutôt scientifique. Le lecteur dont la culture est plus juridique ou littéraire lira avec profit l'ouvrage de BALTA et MULLER, *La systémique avec les mots de tous les jours*²¹⁷.

L'approche systémique, dans la fonction publique, consiste à envisager un organisme public en définissant ses limites (sa frontière avec son environnement²¹⁸), à décrire son environnement et les liens qu'il entretient avec celui-ci, sa finalité, son organisation interne et les interactions qui unissent ses sous-ensembles, à connaître son histoire récente avant de pouvoir envisager son avenir.

Nous allons ici simplement présenter deux notions importantes de la méthode systémique : la modélisation et la triangulation systémique.

216. Elie BERNARD-WEIL. *Précis de systémique ago-antagoniste. Introduction aux stratégies bilatérales*. L'INTERDISCIPLINAIRE. 1988.

217. François BALTA, Jean-Louis MULLER. *La systémique avec les mots de tous les jours. Changer en douceur*. ESF. CEGOS. 2004.

218. Ce qui n'est pas toujours évident ni facile.

5.3.1 La modélisation

Elle consiste à élaborer une représentation simplifiée d'un système complexe en insistant sur les relations en son sein et entre lui-même et son environnement. Autrement dit, un modèle est tout autre chose que la description de l'organisation d'un système, qui juxtaposerait simplement ses sous-ensembles. Dans la vision systémique, on l'a assez répété, ce sont les relations, les interactions entre éléments qui priment. En ce sens, la figure précédente est un modèle d'organisme administratif, sommaire certes, de même que la figure 5.1 relative aux parties prenantes.

La modélisation peut être analogique ou digitale, prendre la forme d'un schéma, d'une maquette ou d'un programme informatique. Naturellement, il convient en permanence de « *faire tourner* » le modèle et de comparer ses réactions avec celles du système réel pour s'approcher au plus près de la compréhension de ce dernier. Nous verrons dans la seconde partie comment le management public par la qualité a utilisé cette méthode de la modélisation avec beaucoup de bonheur.

5.3.2 La triangulation systémique

Derrière cette expression savante se cache une approche qui va constituer notre second « *gimmick* » de management public (voir Figure 5.2). Elle consiste à aborder tout système administratif sous trois angles :

- ce qu'il fait, sa valeur ajoutée, sa production de service (aspect **fonctionnel**),
- comment il est structuré, organisé (aspect **structurel**),
- d'où il vient et vers quoi il va (aspect **historique**).

● Aspect fonctionnel

On se demande ce que « *fabrique* » concrètement un organisme administratif. On le verra, c'est la première des questions que pose le management par la qualité publique. Il ne s'agit pas là de répondre en citant le décret qui va bien, mais de montrer factuellement en quoi consiste la production du service public, quelle est la valeur ajoutée par l'emploi des « *éléments d'entrée* » dans le cadre de la mise en œuvre de métiers et de savoirs.

● Aspect organisationnel

Il est généralement traduit par le fameux « *organigramme* » hiérarchico-fonctionnel que l'on trouve trop souvent comme seule représentation de l'organisme. On retrouve la bonne vieille approche cartésienne qui compte, liste, enclot, mais sans oublier dorénavant que l'important dans la définition des

sous-systèmes, ce n'est pas de les délimiter mais d'aborder leurs relations et interactions.

● Aspect historique

C'est très souvent le point de vue oublié dans un grand nombre d'organismes administratifs. Le vertige de la page blanche ne sévit pas qu'au niveau ministériel, mais se décline hélas le long des chaînes hiérarchiques. Or ce dernier point de vue est essentiel à la compréhension de la vie des organismes administratifs et à l'élaboration de la vision évoquée dans notre premier « gimmick » : « **vision, mission, valeurs** ».

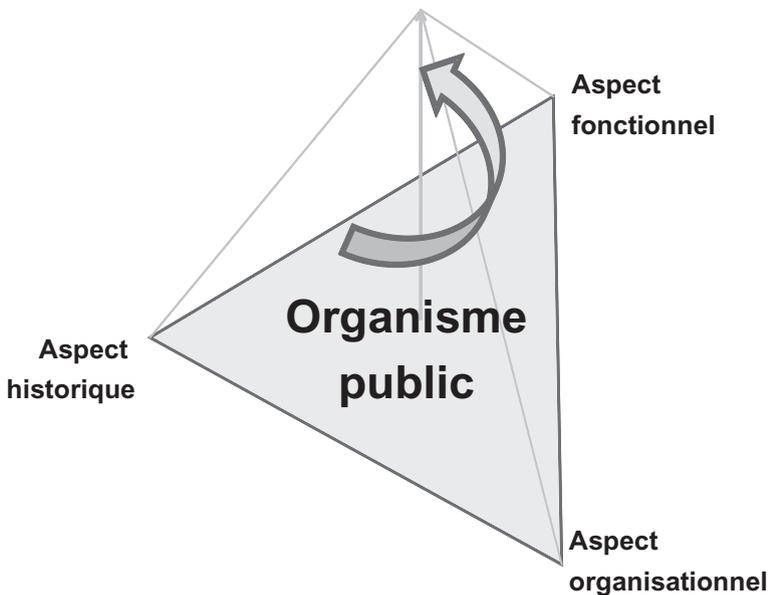


Figure 5.2 Un deuxième « gimmick » : fonction, structure et histoire

Notre deuxième « gimmick », refrain obstiné du manager public, est donc de considérer en permanence l'organisme public dans lequel il travaille sous ses trois aspects :

« Fonction, Structure, Histoire »

Comme on vient de le suggérer en évoquant les organigrammes et, d'une manière plus générale, les représentations que l'on peut avoir d'un organisme public, c'est la question de la **représentation de la réalité** qui se pose. Nous allons l'aborder par l'exemple au chapitre suivant.

6

Se représenter la réalité ou, au moins, essayer

« Tu ne vois pas le monde tel qu'il est, mais tel que tu es »

Le TALMUD

« ... ainsi, au lieu de ce grand nombre de préceptes dont la logique est composée, je crus que j'aurais assez des quatre suivants [...]

*Le premier était de ne recevoir jamais aucune chose pour vraie, que je ne la connusse évidemment être telle : c'est-à-dire d'éviter soigneusement la précipitation et la prévention ; et de ne comprendre rien de plus en mes jugements, que **ce qui se présenterait si clairement et si distinctement à mon esprit, que je n'eusse aucune occasion de le mettre en doute.** »*

René DESCARTES, *Discours de la méthode*, NATHAN, 2005. pp. 49-50.

« Dans un monde parfait, dans la glace, on se verrait à l'endroit ! »
Brèves de comptoir. L'anniversaire. Éditions POCKET. 2008.

6.1 La représentation de la réalité

Voilà un thème qui, à lui seul, pourrait occuper plusieurs vies... Comment percevons-nous les choses, les organisations et les êtres qui nous entourent ? On voit que cette préoccupation doit intéresser, outre les peintres et les photographes, les psychologues, les biologistes, les spécialistes des sciences cognitives, les philosophes, les linguistes, les sémanticiens et... les managers.

Comment, en effet, adapter les principes de management, les méthodes de gestion et utiliser les instruments de pilotage adéquats, sans auparavant s'être fait une idée la plus exacte possible de l'organisme que l'on doit manager, sans avoir compris, a minima, comment fonctionne notre propre machine à créer des systèmes de représentation. On voit ici que la notion de système n'est pas prête de nous abandonner.

Tous les spécialistes cités plus haut ont quelque chose à nous apprendre sur la façon dont nous passons de la réalité qui se présente à nous à une « *représentation* » qui nous est propre. Nous allons simplement, dans ce chapitre, prendre un exemple très parlant et très pratique dans le monde administratif : celui des représentations graphiques des services publics !

Mais, auparavant, et sans vouloir être trop savant, il nous faut esquisser la problématique de la représentation de la réalité pour suggérer à quel point, y compris dans le management public, on aurait grand tort d'ignorer ses différents aspects.

6.1.1 Systèmes de représentation²¹⁹

Le TALMUD a raison qui dit que nous voyons le monde non tel qu'il est mais tel que nous sommes. C'est que, entre ce que nous montre le monde et ce que nous en « voyons », nous insérons, à notre insu, un « *système de représentation* » qui nous est propre. Dominique GÉNELOT reprend cette notion dans *Manager dans la complexité* et la décrit en trois composantes :

- « notre grille d'interprétation du monde,
- le contexte dans lequel nous baignons,
- nos intentions²²⁰ ».

Cette typologie, dans sa première composante, reprend les derniers travaux des neurosciences²²¹, en particulier ceux de Francisco VARELA²²². Ce dernier a mis en lumière le fait que ce que nous percevons de la réalité extérieure est une construction faite, à la fois, des signaux provenant de l'extérieur et aussi, majoritairement, de signaux intérieurs constitués de connaissances et de

219. Cette notion de « système de représentation » est empruntée à Jean-Louis Le MOIGNE au chapitre 3 de *La théorie du système général*, PUF, 1994.

220. Op. Cit. Chapitre 4. 4.

221. Les neurosciences regroupent toutes les sciences nécessaires à l'étude de l'anatomie et du fonctionnement du système nerveux. Parmi elles, les neurosciences cognitives cherchent à établir les liens entre le système nerveux et la cognition.

222. Francisco VARELA (1946-2001) : biologiste, neurologue et philosophe chilien. Auteur de *L'inscription corporelle de l'esprit, sciences cognitives et expérience humaine*, 1993.

schémas de pensée déjà installés. Ainsi, notre grille d'interprétation du monde repose-t-elle sur notre culture, celle dans laquelle nous avons été élevés et qui a généré nos croyances et nos valeurs, sur notre formation qui nous a fourni des schémas de raisonnement, enfin sur notre expérience qui a complété notre culture et notre formation. (Voir plus bas la figure qui représente ces trois « *filtres* » entre la réalité et notre interprétation de la réalité).

Les grilles d'interprétation ne sont pas seulement individuelles. Nous avons évoqué, dans l'avant-propos, la notion de paradigme et nous y reviendrons au chapitre suivant. Comme nous venons de le voir avec la notion de complexité et une brève présentation de la systémique, il nous faut passer d'une représentation mécaniste, causaliste, linéaire de nos systèmes administratifs à une approche systémique et interactive.

Le contexte géographique, économique, social, culturel et affectif de l'observateur influe également sur sa perception de ce qui l'entoure. Imaginons des touristes de diverses nationalités et de niveaux culturels variés devant les PYRAMIDES, le TAJ MAHAL ou la JOCONDE et écoutons leurs réactions...

Enfin, notre intention, notre projet de ce que nous voulons faire de ce qui nous entoure modifie également la perception que nous en avons. Imaginons les visions respectives que peuvent avoir deux nouveaux directeurs administratifs de l'organisme dont ils viennent de prendre la responsabilité, selon que l'un arrive avec l'idée de ne « *pas faire de vagues* » et l'autre avec le mandat de tout réformer dans son fonctionnement et son organisation...

C'est ce qu'explique fort bien Michel VOLLE :

« Sur chaque objet concret, nous disposons non d'une connaissance complète mais de « vues » dont chacune permet de considérer l'objet à travers une « grille » conceptuelle particulière. [...]

L'objet étant sujet à un nombre indéfini de déterminations, il existe un nombre indéfini de « vues » logiquement équivalentes. Cependant **certaines seront plus utiles en pratique** pour un sujet placé dans une situation particulière, que ce sujet soit individuel ou social : **ce sont les vues en relation avec l'action du sujet, avec l'articulation entre sa volonté et l'objet** considéré comme obstacle ou comme outil. Ces vues-là sont « pertinentes » ainsi que les observations et raisonnements que le sujet peut faire en utilisant les catégories selon lesquelles elles découpent l'objet. » (Michel VOLLE. Revue Génie logiciel. N° 64, mars 2003)

Ainsi, nos « *représentations* » ne sont pas des images fidèles de la réalité mais des traductions construites par notre esprit et notre être. Et lorsque l'on voit, presque systématiquement, des représentations d'organismes administratifs d'où le client/bénéficiaire est absent... il y a lieu de s'inquiéter ! Non ?

6.1.2 Cartes et territoires

Il n'y a pas, dans le quotidien du manager, que la question de la représentation graphique de son organisme, mais tous les jours nous nous parlons. Et la sémantique²²³ est là pour nous rappeler que nos dialogues ne sont pas plus clairs que nos dessins Très brièvement²²⁴., nous voudrions évoquer quelques-uns des pièges qu'ils peuvent contenir.

La première chose à savoir est que nos échanges verbaux peuvent se résumer simplement à l'échange de trois types d'énoncés :

- des énoncés concernant l'observation des **faits** (connaissance factuelle)
- des **sentiments** qui expriment notre ressenti sur un sujet donné,
- des énoncés qui sont des **inférences**, c'est-à-dire une interprétation.

La majeure partie de nos énoncés est une inférence.

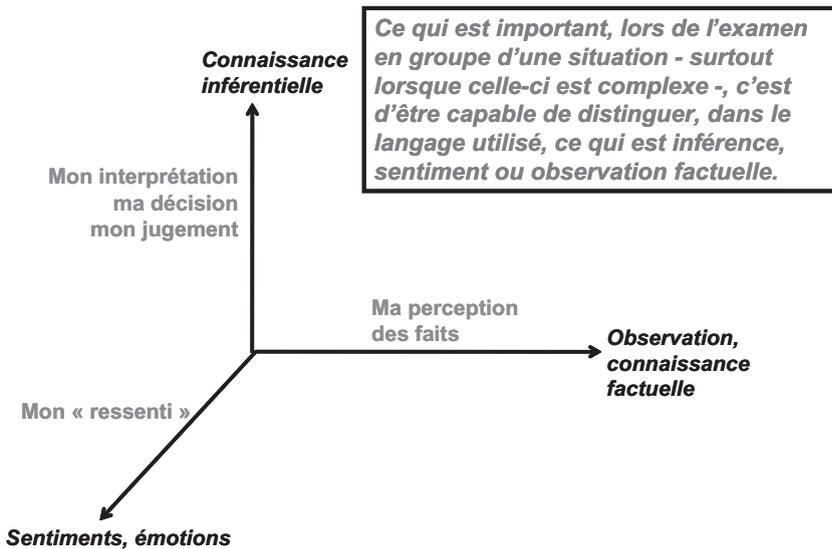


Figure 6.1 Faits, sentiments, inférences

223. « La sémantique est la discipline qui traite du contenu des messages par opposition à la sémiologie qui ne s'intéresse qu'à la genèse et à l'articulation des signes. ... Les premiers sémanticiens, comme les premiers sémiologues (GREIMAS, de SAUSSURE, PRIETO) ne s'intéressaient qu'au verbe et à l'écrit. Ne retenant de la vie que sa traduction livresque, ils finirent par se persuader qu'il n'est de pensée que du langage. Aujourd'hui, les esprits ont évolué et on a compris qu'une pensée élaborée peut s'exprimer par des notes de musique, des formes et des couleurs dans une toile. » (Bruno LUSSATO).

224. On lira avec intérêt les pages 61 à 66 de *La systémique Penser et agir dans la complexité*, op. cit, ainsi que le chapitre 2 *La communication* dans *Introduction à la psychologie des organisations* de François PETIT et Michel DUBOIS, p.31 s.

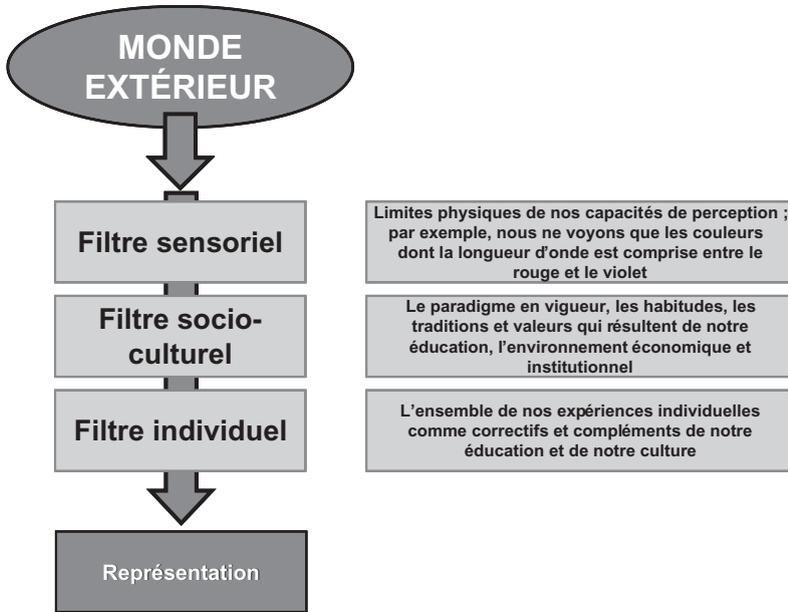


Figure 6.2 Les filtres entre la réalité et nos perceptions

C'est Alfred KORZYBSKI²²⁵, ingénieur polonais émigré aux États-Unis en 1915, qui a posé les fondements de la sémantique générale. Pour traduire l'écart entre la réalité d'une situation et la perception que nous en avons, il utilise la métaphore de la carte et du territoire. Cet écart provient des trois filtres de la perception qui sont schématisés dans la figure suivante.

Ainsi, selon KORZYBSKI, nous produisons des « *cartes verbales* » qui traduisent ce que nous avons perçu de la réalité et c'est ainsi que nous nous exprimons. Mais ces cartes, comme toute carte, ne sont pas le territoire (la

225. Alfred KORZYBSKI, scientifique d'origine, s'oriente vers les sciences humaines et fonde la sémantique générale, une logique de pensée fondée sur la physique quantique et les travaux d'EINSTEIN, une discipline pratique pour que chacun puisse prendre un recul critique sur les réactions (non verbales et verbales) à un « événement » au sens large (comprendre ses propres réactions, les réactions des autres et leur interaction éventuelle). Cette approche, nouvelle pour l'époque et surtout très structurée, remet en cause les postulats de la logique d'ARISTOTE (IV^e siècle avant JC.) élaborée sur la base de la physique euclidienne (principes d'identité, de contradiction et du tiers exclu), et les schémas de pensée aristotéliens ancrés dans le langage occidental habituel (approche figée, typiquement noir-blanc, sans tenir compte de l'infinité des nuances qui se trouvent dans « *le monde où l'on vit* »). Son ouvrage central, *Une carte n'est pas le territoire. Prolégomènes aux systèmes non-aristotéliens et à la sémantique générale*, est cité dans la bibliographie.

réalité) ; elles le décrivent selon nous. Le mot n'est pas la chose et ne peut certainement pas recouvrir « *tout le territoire* » de la réalité décrite²²⁶.

Un autre piège, qui nous concerne particulièrement en France, est notre aptitude innée à l'abstraction. Formés à l'esprit d'analyse et de synthèse (jusqu'à en faire une épreuve classique des concours administratifs...) nous adorons réduire la réalité à une enveloppe théorique abstraite et échanger sur les sommets. Le management public ne peut être efficace et efficient que s'il s'attache à traiter les **faits** et à décrire au plus près la **réalité des métiers** qu'il met en œuvre. Nous y reviendrons.

Le sémanticien américain Samuel I. HAYAKAWA²²⁷ propose une illustration parlante de notre tendance à l'abstraction en élaborant une échelle d'abstraction sur un exemple : celui d'une vache dans un pré que l'on cherche à décrire verbalement. Le paysan qui la connaît l'appelle par son nom, BESSIE, et la distingue de toutes les autres vaches du troupeau. À un

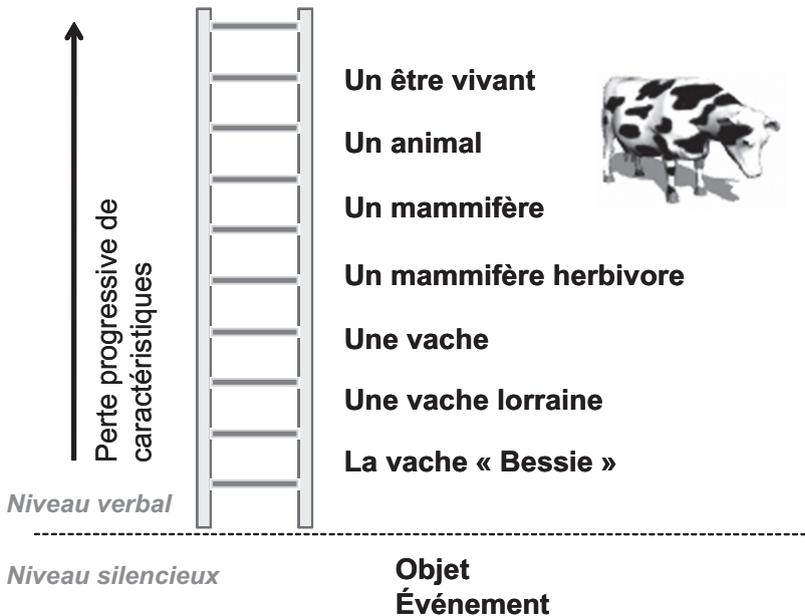


Figure 6.3 L'échelle d'abstraction de Samuel I. HAYAKAWA

226. « *Le pire dans la conversation, c'est les idées reçues, on a l'impression de parler avec un robot* » (*Brèves de comptoir. L'anniversaire*. Éditions POCKET. 2008).

227. Samuel I. HAYAKAWA (1906-1992) : psychologue, sémanticien et sénateur américain. Son livre publié en 1949, *Language in Thought and Action*, a contribué à populariser la sémantique générale d'Alfred KORZYBSKI.

autre niveau d'abstraction, on peut y voir un mammifère, un ruminant ou même un système complexe de cellules, d'atomes et de molécules.

L'échelle ainsi construite nous montre comment deux interlocuteurs peuvent communiquer à divers niveaux d'abstraction.

Une préoccupation importante de tout manager public, surtout les français, est de chercher à faire descendre son interlocuteur de l'échelle d'abstraction ainsi décrite, pour traiter de questions concrètes et factuelles.

On ne saurait trop recommander à tout manager public de se former un minimum en théorie de la communication et en sémantique ; cela est d'autant plus important dans une culture administrative « prussienne » et « latine » en même temps où la parole du chef revêt un caractère à la fois sacré et dérisoire.

6.2 La pyramide, la matrice et le réseau

« *La société* », aimait à répéter LYAUTEY²²⁸, « *ne devrait être qu'une pyramide de chefs.* » Et notre administration l'a bien entendu ! Combien d'organismes administratifs sont incapables de produire d'eux-mêmes d'autre représentation, graphique ou d'un autre ordre, que littéralement « *collée* » au principe hiérarchique ? Cette culture de la hiérarchie est à ce point consubstantielle à l'organisation administrative française que je suggère au lecteur la petite expérience suivante. Lors de sa prochaine affectation dans un poste de direction, qu'il aille se promener de pièce en pièce à la découverte de ceux qui seront ses collaborateurs et qu'il leur pose la question suivante : « *Que faites-vous ?* » Il constatera vite que la réponse spontanée la plus partagée consiste à répondre par son grade...

Le titre de ce paragraphe renvoie à trois schémas classiques d'organisation. Inutile de préciser au lecteur que le premier schéma est plus que surreprésenté dans la fonction publique française. La culture administrative française est, en même temps qu'elle est toujours trop cartésienne, très imprégnée du mode hiérarchique et pyramidal. Tout dans notre organisation renvoie à la pyramide hiérarchique ; essayez donc, une fois en responsabilité de direction, de nommer à un poste de responsabilité une personne compétente qui n'a pas le grade de l'emploi, plutôt qu'un vieux serviteur qui possède tous les sacrements et le grade qui convient mais qui est « *en roue libre* » en attente paisible de la retraite...

228. Hubert LYAUTEY (1854-1934) : maréchal de FRANCE, ministre de la guerre pendant la Première Guerre mondiale.

Cette prépondérance hiérarchique, aujourd'hui une des sources majeures de l'inefficacité administrative, est aggravée par l'existence de la célèbre « grille » ! Celle-ci, créée au lendemain de la seconde guerre mondiale dans une perspective d'harmonisation et d'égalité des différents statuts et corps de la fonction publique, constitue aujourd'hui une redoutable entrave aux évolutions souhaitables de la fonction publique. Il est de bon ton, surtout pour des ministres libéraux d'expliquer en citant Maurice THOREZ (!), que cette « grille », ainsi que tout l'appareil législatif et réglementaire qui gère les ressources humaines publiques, ne constituent en rien des freins à la modernisation de leur gestion. On en attend toujours la démonstration.

Mais la représentation hiérarchisée a été plus qu'ébranlée en deux étapes successives. La première correspond à l'introduction du management par projet ; la seconde découle de la généralisation des outils des technologies de l'information et de la communication.

6.2.1 Le management par projet : l'organisation matricielle

Il n'y a pas de parfaite coïncidence entre le management par projet et l'organisation matricielle d'un organisme. En effet, les spécialistes de l'organisation affectent également à la conduite de projet des organisations de type « *commando* », ou ce qu'ils dénomment organisations « *avec facilitation* » ou organisation « *avec coordination* ». Mais c'est le plus souvent l'organisation matricielle qui est retenue et cette même organisation finit par s'imposer surtout dans les grandes structures. **Encore une fois, nous allons plaider que l'organisation – au sens de la structuration, de l'organigramme si l'on veut – n'est pas l'aspect le plus important du management.** Nous irons volontiers jusqu'à dire que l'organisation est la dernière étape, celle qui découle de tout le reste ; et en même temps, sans craindre d'être contradictoire, et nous le verrons à propos du changement, nous affirmons que cet aspect doit être traité avec précaution en raison de la sensibilité des agents à cet aspect.

La conduite de projet aboutit ainsi régulièrement à superposer deux organisations dont on peut dire en première approche que l'une est **verticale** (l'organisation hiérarchique et/ou fonctionnelle) et l'autre **horizontal** (celle du projet qui associe des agents dans tous les domaines de fonctionnement de l'organisme public) (voir Figure 6.4). Nous retrouverons cette double « entrée » à propos des démarches « *processus* » quand nous exposerons les fondamentaux du management par la qualité du service public, dans la deuxième partie.

Articuler logique « métiers fondamentaux de l'organisme » et « logique projet » n'est pas chose aisée et s'apparente à une démarche de changement. Introduire une démarche de projet c'est tout à la fois :

- introduire une dimension horizontale dans un organisme public génétiquement « vertical » ;
- décloisonner les métiers de celui-ci ;
- introduire le flou et l'ambiguïté²²⁹ ;
- changer le modèle managérial.

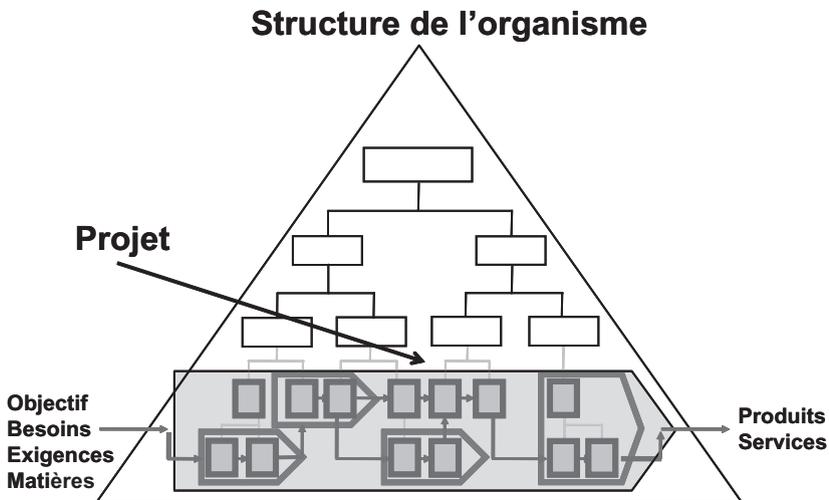


Figure 6.4 L'introduction de l'horizontalité par le mode projet

Ainsi en mode projet ou dans une structure matricielle, nombreux sont les agents qui, dépendant hiérarchiquement d'une direction et de son responsable, sont également engagés parfois pour la majeure partie de leur temps dans leur rôle d'acteur du projet conduit par un autre responsable. La représentation qu'ils peuvent se faire alors de leur rôle au sein de l'organisme va s'en trouver considérablement compliquée. Cette pratique du management par projet ainsi que d'autres « innovations managériales » sont susceptibles de générer un certain « malaise des cadres ». C'est la thèse que défend avec justesse François DUPUY dans *La fatigue des élites*. Voici ce qu'il en dit : « ... De façon identique, dans les fonctionnements par « équipes projets » ou « transversaux », doit-on faire siens à la fois le point de vue du métier dont on est issu et les nécessités du projet sur lequel on travaille ponctuellement. Ceci

229. Donc augmenter son degré de complexité ...

*peut être présenté de façon idéalisée et positive comme une démarche d'ouverture aux autres ou d'apprentissage de nouvelles compétences. Mais lorsqu'on le traduit en termes de confort au travail et de protection organisationnelle, on comprend la profondeur et la dureté de la remise en cause induite par ces évolutions.*²³⁰ »

6.2.2 Les technologies de l'information et de la communication : consolidation des réseaux

Il est inutile de s'étendre trop longuement sur les évolutions des techniques et des systèmes d'information ; elle va se poursuivre suivant docilement la loi de MOORE²³¹ et celle de l'approfondissement structurel²³². Ce que nous voudrions souligner ici est la façon dont les nouveaux outils de communication mis à la disposition des services publics façonnent et transforment à la fois le travail coopératif interne aux administrations dans une redoutable concurrence avec le principe hiérarchique, et ont déjà transformé la relation avec les usagers des services publics. Après le tableau pas forcément très louangeur que nous avons dressé de la « *Réforme de l'État* » il est juste de reconnaître ici que, s'il est un domaine où notre pays est plutôt dans les bons élèves de l'UE, c'est bien celui de l'e-administration.

6.3 Une expérience

Cette expérience de représentation « *autre* » d'un organisme public a été conduite dans une caisse d'assurance-maladie maternité. Cet organisme disposait évidemment de l'usuel organigramme, directeur et conseil d'administration siégeant au sommet, composé de « *pavés* » censés donner un sens au fonctionnement de l'ensemble. Ce dessin, non seulement ne disait pas grand-chose de ce qui se faisait réellement dans cet établissement public, pire il était de nature à entrevoir une autre activité que celle réelle de l'établissement !

Nous avons dès lors, à l'occasion du déroulement de notre démarche de certification, décidé de « *redessiner* » la « *caisse* » ; mais pas en un seul, surtout

230. François DUPUY. *La fatigue des élites. Le capitalisme et ses cadres*. (Voir la bibliographie). p. 63.

231. Gordon MOORE, ingénieur de Fairchild Semiconductor, un des trois fondateurs d'INTEL. Constatant que la *complexité des semi-conducteurs proposés en entrée de gamme* doublait tous les ans à coût constant depuis 1959, date de leur invention, il postulait la poursuite de cette croissance dans sa première « *loi* » en 1965. En 1975, MOORE réévalua sa prédiction en posant que le nombre de transistors des microprocesseurs sur une puce de silicium double tous les deux ans. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une loi physique mais juste d'une extrapolation empirique, cette prédiction s'est révélée étonnamment exacte.

232. Voir chapitre 4.

pas le seul organigramme, mais en plusieurs. Nous présentons ci-dessous le fruit de notre « *cogitation* » collective ; mais auparavant, voici, figure 6.5, quel était l'héritage en termes de représentation de notre établissement.

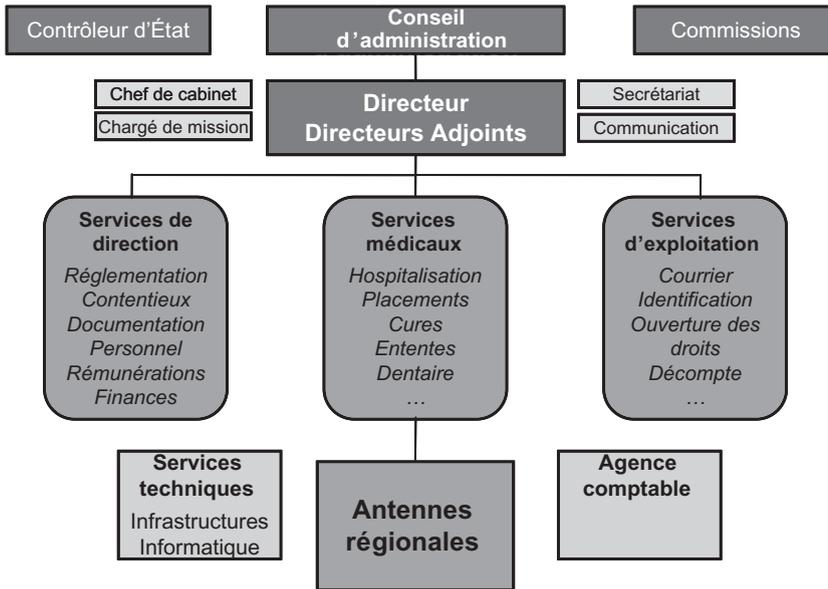


Figure 6.5 Organigramme d'une caisse d'assurance-maladie... avant travaux

À sa lecture, bien malin qui devinerait qu'il s'agit d'une caisse d'assurance-maladie ! La première chose qui saute aux yeux est la place centrale qu'occupent sur cette représentation les services médicaux. Or ceux-ci ne comptaient qu'une cinquantaine de personnes sur les plus de treize cents employés par l'établissement ! Le cœur de métier, le remboursement des frais engagés pour leur santé par les assurés, est, lui, placé de côté dans une entité finement baptisée « *services d'exploitation* »... Il est vrai qu'au vu de la « *culture de management* » ancienne qui hésitait entre le culte du « *petit chef* » et le « *management par la crainte* », cette notion d'exploitation n'était pas totalement décalée...

Ajoutons quelques bizarreries comme l'existence d'un secrétaire général en l'absence de secrétariat général²³³, la séparation de la communication interne et de la communication externe assurées par deux équipes qui ne... communiquaient pas... et quelques « *grossièretés* » comme la place de « *l'informatique* »

233. Il s'agissait seulement de pouvoir attribuer la prime lié au titre de « *secrétaire général* » ...

dans les « *services techniques* » qui a fait s'étrangler le nouveau directeur, ancien ingénieur en systèmes d'information...

En résumé, voilà un dessin qui ne dit pas grand-chose sur la finalité première de l'organisme public, qui ignore totalement au profit de qui il travaille, qui présente un sous-ensemble nommé « *services de direction* », comme si certains agents devaient travailler « *pour la direction*²³⁴ » et non pour les clients...

C'est dans cette caisse d'assurance-maladie qu'a été conduite une démarche de changement qui a pris la forme d'une « *démarche qualité* » et plus précisément d'une certification ISO 9001. Lors de la patiente élaboration du système de management par la qualité s'est posée la question de la représentation de l'établissement. Et voici comment nous l'avons résolue collectivement. Il est vite apparu qu'un seul dessin était totalement incapable de représenter à lui seul la complexité du fonctionnement interne et des liens de la caisse avec son environnement. Alors, nous avons décidé de remplacer l'organigramme hiérarchique et/ou fonctionnel par trois représentations complémentaires (voir Figures 6.6 à 6.8).

- Le premier dessin « *Nos missions* » (Figure 6.6) met en valeur ce que font les agents de la caisse et au profit de qui. Ce sont naturellement les clients qui occupent la position supérieure ; sans eux, pas de service public ! Puis en descendant vers le bas, on rencontre successivement les agents « *opérationnels* », ceux qui sont le plus directement au contact des clients, puis les agents qui, travaillant dans les activités de « *soutien* », permettent aux opérationnels de travailler. Enfin la « *direction* » et le directeur. On notera les codes couleur employés, une pour l'opérationnel, une autre pour le soutien, une dernière pour le management. Ce schéma est appelé « *pyramide inversée* ». Il a été utilisé pour la première fois pour représenter un organisme par la compagnie d'aviation SAS en 1983. Vingt ans plus tard, il a constitué un très fort sujet d'étonnement de la part des plus hautes autorités administratives du ministère de tutelle de cette caisse d'assurance-maladie : mettre le directeur en bas ! Plus qu'une faute de goût...
- Le deuxième dessin « *Nos métiers* » (Figure 6.7) explique par quels procédés (ce que l'on nomme « *processus* » en « *jargon qualité* ») nous rendons service public à nos clients. Ce dessin est ce que l'on nomme usuellement la « *carte*²³⁵ *des processus* » de l'établissement. On y retrouve le code couleur, avec l'ajout d'une quatrième couleur qui permet de distinguer les processus de direction (management) des processus de pilotage. Mais ce dernier détail est un choix subjectif.

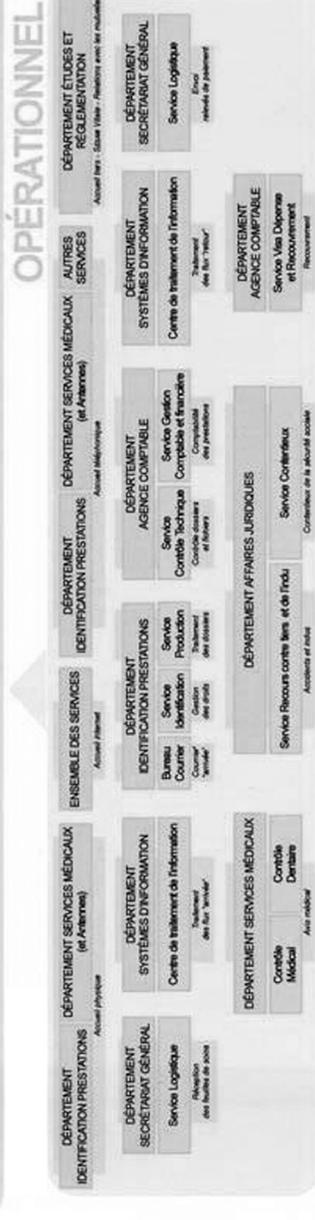
234. C'est la définition même de la bureaucratie ...

235. La carte ! La cartographie est l'art de faire des cartes ...

CLIENTS



Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité - Ministère de la Défense - Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie



SOUTIEN



Figure 6.6 Première représentation, par les missions

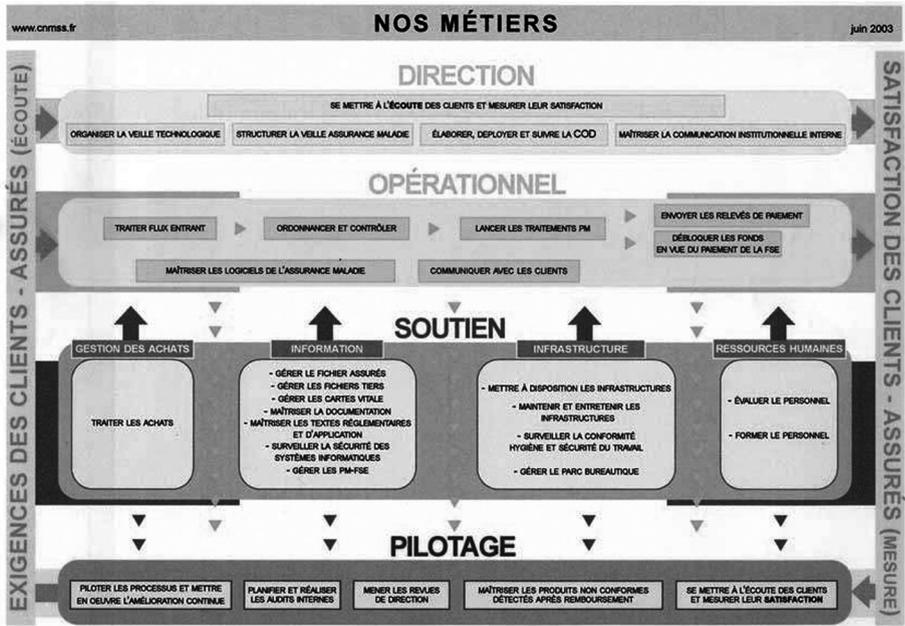


Figure 6.7 Deuxième représentation, par les métiers

- Enfin le troisième dessin (Figure 6.8) représente notre organisation, c'est-à-dire la façon dont l'établissement public est structuré. Ce dessin n'est d'aucun intérêt pour nos clients ; il est à usage interne, à la condition expresse d'être accompagné et complété par les deux autres.

En ayant sous les yeux les trois représentations, chaque agent de l'établissement, quelles que soient ses responsabilités propres, peut s'y lire de trois façons : tout d'abord par sa proximité avec les clients, puis par son intégration dans un des métiers (opérationnel, de soutien ou de management) et, à ce titre, sa position comme client et comme fournisseur interne, enfin, et le sujet est toujours sensible, par sa position hiérarchique et sa plus grande distance d'avec le sommet de la trop fameuse pyramide. Mais, au moins, ce dernier aspect ne doit plus être le seul à compter : c'est bien à l'intersection des trois « visions » que chacun doit pouvoir comprendre son rôle exact dans l'organisme.

Puis-je suggérer à nos administrations centrales, décentralisées et territoriales de se livrer au même exercice ? Non pour le copier, mais en partant de leur réalité et de sa représentation actuelle, pour imaginer sous quels nouveaux angles cette même réalité pourrait être décrite, selon quels axes de perspective qui donneraient du sens aux métiers exercés, aux relations avec l'extérieur (clients et parties prenantes), à leur finalité etc.

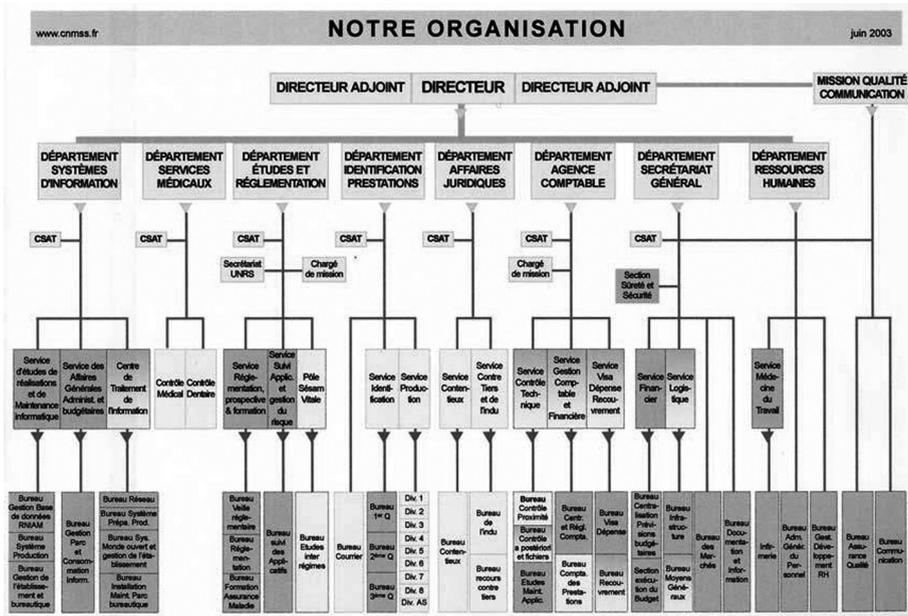


Figure 6.8 Troisième représentation, par l'organisation

Et comme l'on aimerait en lisant le Journal officiel de la République que nos lois et décrets comprennent également des dessins et des figures pour en éclairer le sens car la sagesse populaire a raison qui dit que souvent « *Un bon dessin vaut mieux qu'un long discours* » !

Redisons-le avec force ! la question de la représentation de la réalité est, pour nous, absolument centrale en matière de management public²³⁶ ! Commencer une démarche de changement par un questionnement sur ce point ne peut être que très profitable.

Nous aimerions bien que la réalité de nos structures administratives, nos systèmes administratifs ressemblent à un jardin à la française : dessin géométrique, allées bien droites, massifs bien taillés... mais le plus souvent ils ressemblent plutôt à une gravure d'ESCHER²³⁷, dont on se demande où commence le dessin, où et s'il finit, et si on se trouve à l'intérieur ou à l'extérieur...

236. Et pas seulement là !

237. Maurits Cornelius ESCHER (17 juin 1898 – 27 mars 1972) est un artiste néerlandais, connu pour ses gravures sur bois, lithographies et *mezzotintos* (gravures en demi-teintes), qui représentent des constructions impossibles, l'exploration de l'infini, et des combinaisons de motifs qui se transforment graduellement en des formes totalement différentes. Son œuvre expérimente diverses méthodes de pavage en 2 ou 3 dimensions ou représente des espaces paradoxaux qui défient nos modes habituels de représentation.

Une définition de la réalité ? « Ce qui résiste aux connaissances, aux savoirs, aux savoir-faire et d'une façon plus générale, à la maîtrise »...

Nous laisserons le mot de la fin de ce chapitre (essentiel à nos yeux) à WATERMAN, PETERS et PHILIPS²³⁸ que François DUPUY cite dès les premières pages de *Le client et le bureaucrate*²³⁹ :

« Intellectuellement, tous les managers et consultants savent qu'il y a beaucoup plus dans l'organisation que les organigrammes, les cases, les lignes hiérarchiques, les descriptions de fonction ou les matrices peuvent décrire. **Mais toujours nous nous comportons comme si nous ne le savions pas.** Si nous voulons changer, nous changeons de structure ».

238. Robert H. WATERMAN, Thomas J. PETERS et Julien R. PHILIPS, *Structure is not organization*, Business Horizons, Volume 23, number 3, June 1980, p14-26.

239. François DUPUY. Le client et le bureaucrate. P 24. (Voir la bibliographie VI)

7

Changer de paradigme pour affronter réalité et problèmes

« Ainsi on trouve, parmi les illusions qui ont investi notre civilisation, la conviction absolue que la solution à nos problèmes réside dans l'application hardie d'un savoir-faire organisé rationnellement. Alors qu'en réalité, nos problèmes résultent en grande partie de cette application même. [...] De la même façon que le déferlement d'idées et de mythes survenu au XVII^e et XVIII^e siècles ouvrit la voie à d'infinis changements au sein des structures gouvernementales et sociales, le découpage et le cloisonnement du langage en fiefs spécialisés ont fait qu'il est désormais impossible pour le citoyen de prendre une part active à la société. L'ironie humaniste aguichante des premiers temps a cédé le pas à un cynisme rationnel rebutant et à la manie des slogans caractéristique de notre époque. »

(John SAUL. Les bâtards de Voltaire. La dictature de la raison en Occident. PETITE BIBLIOTHÈQUE PAYOT. Février 2000.)

Ce qui va être brièvement exploré dans ce chapitre est absolument central dans notre approche du management public.

Les managers publics vont devoir se faire lentement à l'idée que, comme les parents vus par FREUD²⁴⁰, ils ne feront jamais que *le moins mal possible* leur métier... Cette affirmation un peu provocante doit être nuancée, sans doute. Mais, passant outre le parallèle provoquant entre parents et managers, elle introduit à une réalité parfois douloureuse pour l'ego managérial : la solution parfaite n'existe pas, le management idéal non plus, et l'excellence encore moins²⁴¹ ! D'ailleurs FREUD ajoutait en exergue de son propos démobilisateur : « *Rassurez-vous !* ».

Nous allons d'abord voir comment **compléter l'héritage cartésien par l'apport systémique**. Faute de quoi, bienvenu chez COURTELINE²⁴², avec cette différence majeure qu'aujourd'hui les problèmes qui se posent à la fonction publique sont autrement porteurs de catastrophes qu'au XIX^e siècle. Puis nous évoquerons la notion de problème, juste après avoir un peu éclairé deux notions démoralisatrices qui ne concernent pas que les économistes. Courage...

7.1 De Descartes à la pensée systémique

7.1.1 Compléter une vieille logique par une nouvelle logique

Les chapitres précédents (complexité et systémique) nous ont montré que, devant la complexité croissante des situations et des organismes que doit manager la puissance publique, il lui faut disposer de principes de management, de méthodes de gestion et d'instruments de pilotage renouvelés. René DESCARTES est, dans ce domaine, un précurseur, mais un précurseur lointain et l'on devrait facilement admettre que, devant le mouvement des sciences « *dures* » et des sciences « *molles* » de ces dernières décennies, sa « *méthode* » doive au moins être complétée ! C'est ce qui est proposé par tous les penseurs de la complexité, à commencer par Edgar MORIN qui, des siècles après DESCARTES, nous propose aujourd'hui un autre discours de la « *méthode* »²⁴³.

Comparons, **en première approche**, les principes cartésiens à ceux qui fondent l'approche systémique (Figure 7.1).

240. C'est Françoise DOLTO qui avait repris à son compte cette citation célèbre de FREUD au sujet des parents : « *quoique vous fassiez, vous ferez toujours mal* » !

241. Nous reviendrons sur cette notion d'excellence à propos du CAF. Voir le chapitre 13.

242. On ne résiste pas à la tentation de citer cette réplique fameuse de sa pièce « *L'article 330* » : « *Neuf fois sur dix, la loi, cette bonne fille, sourit à celui qui la viole* » ...

243. Edgar MORIN. *La Méthode*. Voir dans la bibliographie.

Dans son **Discours de la méthode**, Descartes considère que quatre préceptes sont suffisants pour fonder la logique. On peut constater, en les prenant un par un, qu'ils s'opposent radicalement aux principes du modèle systémique.

<p>L'évidence : il suffit qu'une chose se présente « clairement et distinctement » à l'esprit pour qu'elle soit vraie.</p>	<p>La pertinence : une représentation n'est pas vraie en soi, mais n'a de pertinence que par rapport à l'intention de celui qui la formule.</p>
<p>L'analyse : il faut diviser les difficultés en autant de parcelles qu'il est nécessaire pour les comprendre séparément.</p>	<p>L'approche globale des interactions : elle recommande de lier entre elles les composantes d'un système.</p>
<p>La structuration hiérarchisée : conduire sa pensée en allant des objets les plus simples aux plus composés en les ordonnant.</p>	<p>Le concept de téléologie : il place dans la finalité d'un système l'essence même de sa dynamique.</p>
<p>Le dénombrément : il faut pratiquer des dénombrements entiers sans rien omettre.</p>	<p>Une représentation présente toujours une rationalité limitée, elle est constituée d'une sélection d'agréments.</p>

Figure 7.1 Logique cartésienne, logique systémique

Cette comparaison élémentaire n'a pas pour objet de proposer la disparition de la logique cartésienne, analytique, hiérarchisée. Il s'agit bien de la compléter, mais de la compléter **obligatoirement** car, répétons-le, **le meilleur moyen d'aboutir à des catastrophes ou, au moins, à des échecs assurés est bien d'appliquer la logique cartésienne aux situations et aux problèmes complexes**²⁴⁴.

Une autre façon de comparer les deux approches est proposée par Gérard DONNADIEU et Michel KARSKY dans leur ouvrage cité en bibliographie²⁴⁵ et se présente ainsi (Figure 7.2).

Nous empruntons **une troisième façon de distinguer** les deux approches à une spécialiste du changement, Françoise KOURILSKY qui propose cette comparaison dans son ouvrage *Du désir au plaisir de changer*²⁴⁶ (Tableau 7.1).

244. C'est bien ce qui se passe dans le schéma suivant, hélas répété à satiété : problème de société (complexe presque par nature), émotion médiatique (les trains qui arrivent à l'heure n'intéressent pas ...), discours en urgence d'une autorité politique, projet de loi voté dans l'urgence qui modifie à la marge la législation en cours de validité. On a ainsi vaguement traité un symptôme, en rien un problème.

245. Gérard DONNADIEU. Michel KARSKY *La systémique. Penser et agir dans la complexité*. Éditions. LIAISONS. 2002

246. Françoise KOURILSKY. *Du désir au plaisir de changer*. DUNOD. 2003. P. 88. Voir bibliographie.

L'approche systémique introduit un changement de paradigme par rapport à la démarche scientifique classique, analytique, qui se réfère à la mécanique.

Approche analytique

- Isole : se concentre sur les éléments
- Considère la nature des interactions
- S'appuie sur la précision des détails
- Modifie une variable à la fois
- Indépendante de la durée
- Validation des faits par preuve expérimentale dans le cadre d'une théorie
- Approche efficace avec des interactions linéaires et faibles
- Conduit à un enseignement par discipline
- Conduit à une action programmée

Approche systémique

- Relie : se concentre sur les interactions
- Considère les effets des interactions
- S'appuie sur la perception globale
- Modifie des groupes de variables
- Intègre la durée et l'irréversibilité
- Validation des faits par comparaison du fonctionnement du modèle avec la réalité
- Approche efficace avec des interactions non linéaires et fortes
- Conduit à un enseignement pluridisciplinaire
- Conduit à une action par objectifs

Figure 7.2 Comparaison des approches analytique et systémique

Tableau 7.1 Comparaison des démarches analytique et systémique

Démarche analytique	Démarche systémique
<ul style="list-style-type: none"> - Logique binaire et disjonctive - Causalité linéaire - Orientée passé-présent 	<ul style="list-style-type: none"> - Logique ternaire conjonctive - Causalité circulaire - Orientée présent-futur
<ul style="list-style-type: none"> - Pour aborder un problème, il faut d'abord connaître ses causes 	<ul style="list-style-type: none"> - Pour aborder un problème, il faut d'abord clarifier l'objectif à atteindre.
<ul style="list-style-type: none"> - Centrée sur les dysfonctionnements et les handicaps du système 	<ul style="list-style-type: none"> - Centrée sur les fonctions utiles des dysfonctionnements et sur les ressources du système
<ul style="list-style-type: none"> - Elle se nourrit du passé pour faire évoluer 	<ul style="list-style-type: none"> - Elle se nourrit du présent et fait évoluer en fonction de l'objectif à atteindre
<ul style="list-style-type: none"> - Le passé détermine le présent et le futur 	<ul style="list-style-type: none"> - La projection du futur souhaité influence et oriente le présent
<ul style="list-style-type: none"> - Le passé est un réservoir d'explications 	<ul style="list-style-type: none"> - Le passé est un réservoir de ressources dans lequel on va puiser

Ces comparaisons, pour simples qu'elles soient, sont cependant riches d'enseignements. Tout d'abord en ce qui concerne le principe cartésien d'évidence ; qui pourrait sans rire affirmer aujourd'hui, dans notre ère digitale²⁴⁷, que ce qui se présente « *clairement et distinctement* » est vrai ?

247. Même du temps de la photographie « *argentique* », dans feu l'URSS, on pouvait, dans l'environnement de STALINE sur les clichés suivre l'évolution des purges.

Nous l'avons vu plus haut : une représentation dépend éminemment de celui qui la produit, également de celui qui la perçoit, donc de leurs « intentions ».

La comparaison des deux principes suivants²⁴⁸ est extrêmement éclairante : elle complète l'analyse par l'approche globale et l'accent mis sur les interactions internes et entre l'organisme public et son environnement. Puis l'approche systémique met l'accent sur la finalité d'un système administratif, et ce n'est pas qu'une autre approche théorique, tant elle est riche de prolongements managériaux pratiques. Le quatrième principe de l'approche systémique concerne la rationalité limitée dont nous allons maintenant parler.

Auparavant, laissons la parole à Arlette YATCHINOVSKY qui décrit en ces termes la nécessité d'une approche différente de la réalité :

« Aujourd'hui de plus en plus de sujets se trouvent confrontés à la complexité de situations dont ils n'ont ni l'intelligibilité complète ni la maîtrise. L'internationalisation de l'économie, la multiplication des médias et la mondialisation de l'information rendent la réalité complexe aux yeux de plus d'entre eux car de nombreux facteurs interfèrent dont ils ont de moins en moins la maîtrise. Face à cet environnement devenu inintelligible, l'approche systémique est appropriée car elle permet d'agir sur la complexité... L'approche systémique qui redonne à l'individu la place d'acteur dont il a besoin pour être capable de se projeter l'y aide. Bien que les situations demeurent complexes à ses yeux car inintelligibles, il lui devient possible d'agir.

C'est en jouant qu'il découvre les nouvelles règles du jeu, c'est en découvrant ces règles qu'il avance et qu'il construit. Sa progression s'appuie sur cette dialectique constitutive de toute complexité : "**Devenir en fonctionnant et fonctionner en devenant**". Lorsque ses repères sont bousculés la situation devient complexe, donc inintelligible aux yeux du sujet et son mode habituel de fonctionnement n'est plus adapté ou ne produit plus les effets désirés. L'approche systémique lui donne des moyens pour agir autrement. ²⁴⁹ »

7.1.2 Passer du « pourquoi ? » au « quoi ? » et au « comment ? »

Encore deux remarques sur cette **nécessaire obligation impérative**²⁵⁰ du changement de paradigme.

248. L'analyse et la structuration hiérarchisée.

249. Arlette YATCHINOVSKY. *L'approche systémique. Pour gérer l'incertitude et la complexité*. ESF Éditeur. 2004. Voir la bibliographie.

250. On pardonnera le triple pléonasme sinon tant pis ! Comment dire que c'est plus qu'important...

● **Première remarque**

La première pour dire autrement consiste à suggérer de passer du « *pourquoi ?* » au « *quoi ?* » et au « *comment ?* », c'est-à-dire de remplacer ou au moins de compléter la recherche des causes et des responsabilités par l'énoncé partagé et si possible construit en groupe de l'énoncé du but à atteindre. Proposons une figure qui indique comment les deux approches se complètent (voir Figure 7.3). Dans le premier cas de la figure, les dysfonctionnements, le problème à traiter, font obstacle ; on tourne en rond dans la recherche des causes et on finit par se diviser. Dans le second cas, on surmonte l'obstacle par la volonté collective d'atteindre le but caché derrière l'obstacle et l'on rivalise d'ingéniosité pour y arriver...

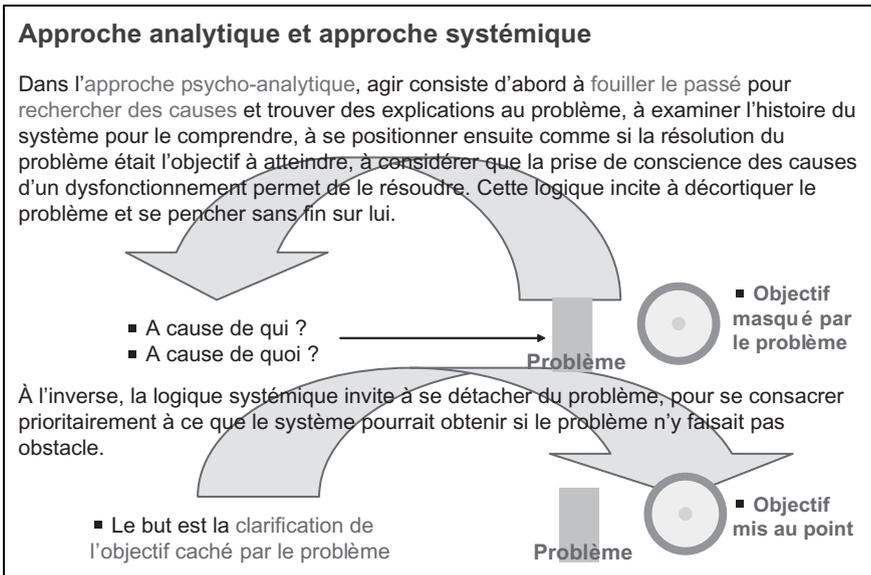


Figure 7.3 Du « *pourquoi ?* » au « *quoi ?* » et au « *comment ?* »

● **Seconde remarque**

La seconde remarque a trait au principe de conjonction-disjonction. Dans le tableau comparatif proposé par Françoise KOURILSKY, elle met en vis-à-vis la logique disjonctive et la logique conjonctive. Elle reprend ainsi la proposition d'Edgar MORIN qui est de chercher désormais à conjuguer les nombreuses logiques qui animent un système plutôt que de continuer à les opposer. Ici encore un schéma permet de se faire une idée (Figure 7.4).

Le principe de « distinction - conjonction » est créateur

Dans le processus de « distinction – conjonction », proposé par Edgar MORIN, les logiques sont séparées les unes des autres et leurs différences sont affirmées, mais elles ne sont pas séparées de la problématique globale à laquelle elles appartiennent. Sans nier leurs existences respectives, on les articule l'une à l'autre en vertu d'une logique de niveau supérieur qui les intègre sans nier leurs spécificités.

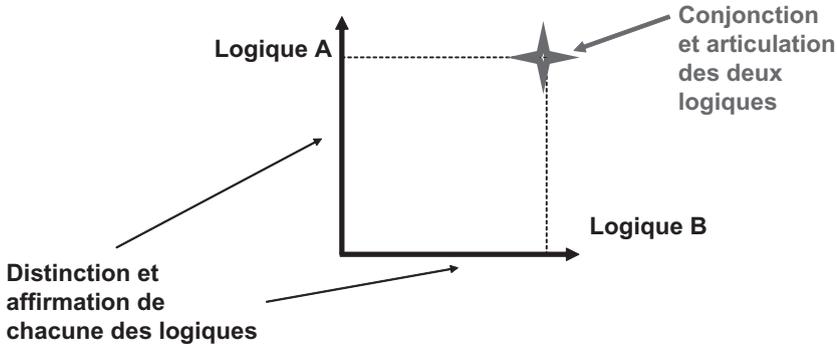


Figure 7.4 Le principe de distinction-conjonction

Commentons encore ce principe qu'Edgar MORIN appelle le **principe dialogique**. Ce principe « associe deux termes, à la fois complémentaires et antagonistes²⁵¹ ». Mais il y a une vraie difficulté à adopter ce principe de conjonction et d'articulation de logiques différentes. C'est que notre système de pensée, vieil héritage, nous a bien habitués à l'inverse.

7.1.3 Encore DESCARTES !

C'est lui, en effet, qui a introduit dans notre culture la distinction majeure entre le sujet et l'objet. Celle-ci oppose le domaine de la science qui s'intéresse à l'objet, la science objective et rationnelle, à celui du sujet, le *cogito*, subjectif. Dans cette vision, toute rencontre entre sujet et objet annule l'un des deux : chacun des deux produits du « bruit » dans l'étude de l'autre ! Autrement dit, dans notre champ d'intérêt (le management administratif), nous allons par exemple nous intéresser aux résultats d'un organisme administratif : combien de cartes grises délivrées, combien de diplômes délivrés, en ignorant les résultats de la production sur les personnes qui y ont concouru.

251. Edgar MORIN. *Introduction à la pensée complexe*. (Voir bibliographie). p. 99.

Cette vision dualiste, disjonctive, s'est rapidement généralisée à tout un ensemble de domaines dans lesquelles nous avons acquis le mauvais réflexe de la distinction.

La coexistence de logiques différentes est extrêmement courante. Le tableau 7.2 donne quelques exemples de dialogiques dans des domaines très divers.

Tableau 7.2 Exemples usuels de dialogiques

ordre/désordre	vérité/erreur
autonomie/solidarité	économique/social
concurrence/coopération	sagesse/folie
normal/marginal	spécialiste/généraliste
individuel/collectif	pensée/action
dirigisme/libéralisme	abstrait/concret
théorie/pratique	certitude/incertitude
analyse/synthèse	déduction/induction
rationnel/empirique	conscient/inconscient
logique/analogique	directivité/délégation
contenant/contenu	relance par l'investissement/relance par la consommation (!)
distinction/relation	etc.

Comprendre que l'on est **toujours** entre l'ordre et le désordre, entre le rationnel et l'empirique, entre la pensée et l'action, etc. constitue un premier pas dans la bonne direction vers un management public efficace et réaliste.

7.2 Rationalité limitée et asymétrie d'information

Les deux notions démoralisatrices évoquées dans l'introduction de ce chapitre, et qui ne concernent pas que les économistes, sont la « *rationalité limitée* » d'une part et l'« *asymétrie d'information* » d'autre part.

7.2.1 La rationalité limitée

Cette notion de microéconomie traduit le fait qu'un acheteur sur un marché qui a normalement un comportement rationnel (il cherche à maximiser son profit ou l'utilité de son achat), voit sa rationalité bornée par ses propres

capacités cognitives²⁵² en même temps que par l'information dont il dispose. Elle a été forgée par Herbert Alexander SIMON²⁵³ (« *bounded rationality* »), qui a cherché ce que la science pouvait dire de la raison en partant de l'observation des **faits**. Au chapitre précédent, à propos de la représentation de la réalité et de notre propension à nous situer très haut sur l'échelle d'abstraction et à généraliser, nous avons déjà évoqué cette nécessité d'être le plus possible **factuel**. Nous y reviendrons certainement...

Cette limitation de nos capacités cognitives concerne ce que l'on appelle notre « *intelligence* », soit très concrètement notre capacité d'attention, nos capacités mémorielles, et bien sûr nos capacités déductives²⁵⁴.

En théorie des organisations, cette « *rationalité limitée* » a pour conséquence l'impossibilité pour deux acteurs qui passent un contrat de prendre en compte, dans un monde complexe, tous les événements susceptibles d'intervenir dans la relation contractuelle projetée. En physique, le grand savant OPPENHEIMER reconnaissait aussi : « *Nous sommes bien sûr une foule ignorante ; le meilleur d'entre nous ne sait bien faire qu'un très petit nombre de choses, et le savoir d'un individu n'embrasse qu'une infime partie des faits connus, dans l'histoire comme dans la science.*²⁵⁵ » Quant à ma grand-mère elle traduisait ainsi la théorie de la rationalité limitée : « *On est toujours bête par un coin !* »

7.2.2 L'asymétrie d'information

Et ce n'est pas tout ! Non seulement notre rationalité est plus que limitée, mais l'information dont nous avons besoin pour comprendre, décider, résoudre ou traiter les problèmes, cette information qui semble surabonder aujourd'hui nous fait également défaut ! Ce sont encore les économistes qui ont forgé cette notion d'asymétrie d'information. Elle traduit le fait que, lors

252. Les **sciences cognitives** regroupent un ensemble de disciplines scientifiques dédiées à l'étude et la compréhension des mécanismes de la pensée humaine ou artificielle, et plus généralement de tout système cognitif, c'est-à-dire de tout système **complexe** de traitement de l'information capable d'acquérir, conserver, et transmettre des connaissances. Les sciences cognitives reposent donc sur l'étude et la **modélisation** de phénomènes aussi divers que la perception, l'intelligence, le langage, le calcul, le raisonnement ou même la conscience... On trouvera dans la bibliographie, dans la rubrique « *Autour du management* », deux références sur les sciences cognitives, dont celle, un peu ancienne, de Francisco J. VARELA.

253. Touche à tout, Herbert SIMON va se passionner pour les apports que représentent l'informatique mais également les sciences cognitives, psycho-cognitive et l'économie expérimentale ; on le considère comme un fondateur de la recherche en intelligence artificielle.

254. Quand ma fille aînée a eu sept ans (le fameux âge de raison), un ami a cru lui faire plaisir en lui disant : « *Formidable ! Maintenant, tu peux faire des raisonnements hypothético-déductifs !* » Imaginez sa tête...

255. Robert OPPENHEIMER « *Science et bon sens* ». Gallimard. 1955. pp. 132-133.

d'un échange, certains des participants disposent d'informations pertinentes que d'autres n'ont pas. Mais cet échange, cette relation, peuvent ne pas être explicitement d'ordre économique. Dans la conduite d'un projet, plus généralement dans toute situation managériale, les différents acteurs disposent d'informations qui ne sont pas toutes partagées. Concrètement, en situation de responsabilité managériale, comment imaginer que des subordonnés, sous-informés par un chef qui garde pour lui l'information, choisiront spontanément de faire remonter vers lui les informations nécessaires sur la réalité des métiers qu'ils exercent ?

Le changement de paradigme qui a donné le titre de ce chapitre peut se manifester de façon toute simple et concerner seulement une autre approche dans la gouvernance d'un organisme public. Le lecteur me pardonnera de raconter ici une expérience vécue dans l'établissement public dont je fus, un temps, le directeur.

Dans cet établissement public existait bien sûr un comité de direction, composé du directeur, des directeurs adjoints et des chefs de département. J'avais alors élaboré les deux notions d'« *équipe de direction* » et d'« *information de direction* ». La première était constituée de l'ensemble des cadres « A » (administratifs, ingénieurs, médecins, etc.) du directeur au plus jeune des attachés, la seconde de « *l'ensemble de l'information dont ont besoin collectivement et individuellement les membres de l'« équipe de direction »* ». Encore fallait-il donner une traduction visible à ces deux idées. Pour ce qui concerne l'équipe de direction, nous avions la chance de posséder une grande salle dotée d'une table assez grande pour que tous les cadres « A » puissent y prendre place. Après avoir tourné et retourné l'idée, j'ai fini par baptiser les réunions de cette équipe le « *forum* ». Je voulais traduire la collégialité, le dialogue en tous sens, la rencontre sans ordre du jour, juste pour échanger. Ainsi, une fois par mois, les quarante-cinq cadres de direction étaient invités à se rencontrer tous et, librement, à prendre la parole pour dire leurs soucis, partager l'information qu'ils avaient glanée, poser les questions qu'ils souhaitaient etc. Les participants à la première réunion doivent encore s'en souvenir. En tout cas, je ne suis pas prêt d'oublier le niveau et l'importance des informations « *métier* » qui se sont échangées ce jour et dont je pensais, innocemment, que tout le monde les connaissait... Le « *forum* » fut un réel progrès et un succès parmi les cadres, sauf un, indécrotablement de la « *vieille école* »... Ainsi, après avoir représenté l'établissement à l'envers (les clients en haut, le directeur en bas²⁵⁶ !), venions-nous de réinventer les soviets ! Au bout d'un an de fonctionnement du forum, en bon « *qualiticien* », j'ai procédé à l'appréciation du nouveau dispositif : un questionnaire anonyme adressé à tous les cadres A pour mesurer leur opinion. Dix-huit questions dont la dernière question en forme de note sur 20. Nous en avons tiré de précieux enseignements pour poursuivre de manière plus structurée ; la note moyenne était de 15, 2/20²⁵⁷.

256. Voir plus haut au chapitre consacré à la représentation de la réalité.

257. L'**annexe 1** présente le questionnaire et ses résultats.

De même qu'en économie, la notion d'asymétrie d'information met à mal la théorie de la concurrence pure et parfaite (et donne une bonne excuse à tous les « pigeons » des marchés financiers), elle vient dans le domaine du management public constituer une raison supplémentaire de ne pas se contenter des principes cartésiens.

Ensemble, la rationalité limitée et l'asymétrie d'informations sont responsables des biais cognitifs qui viennent singulièrement complexifier la tâche du manager public. Un **biais cognitif** est une erreur dans la prise de décision et/ou le comportement adopté pour situation donnée et résultant d'une faille ou d'une faiblesse dans le traitement des informations disponibles²⁵⁸. Le terme *biais* indique que l'erreur ainsi commise présente un caractère relativement systématique dont les déterminants sont à rechercher dans les mécanismes mis en jeu dans un traitement cognitif erroné.

Le lecteur avait été prévenu : ce chapitre est démoralisant... Essayons de nous rassurer en voyant de quoi nous disposons également pour affronter les problèmes qui se posent à nous.

7.3 « Résoudre » ou « traiter » les problèmes simples, compliqués, complexes

Affronter la réalité administrative dans un poste de responsabilité, c'est essentiellement s'affronter aux nombreux problèmes qui traduisent cette réalité. Heureux hasard ! Le « *mouvement de la qualité* » a passé beaucoup de temps à élaborer, tester et mettre en œuvre des méthodes et des outils de « *résolution de problèmes* » dans un premier temps, puis de « *traitement de problèmes* ». Dès cette première partie nous allons anticiper cet aspect du management par la qualité avant même de le présenter dans la seconde partie, car cet apport, essentiel, fait aujourd'hui partie intégrante des outils que nous recherchons. Mais auparavant ; il nous faut définir un problème, évoquer rapidement leur typologie, présenter les méthodes et outils et... voir leurs limites...

7.3.1 Qu'est-ce qu'un problème ?

Un problème, au premier abord, est une question à résoudre. Il se traduit la plupart du temps comme l'écart entre ce qui est et ce qui devait ou devrait

258. L'étude des biais cognitifs fait l'objet de nombreux travaux en psychologie du raisonnement, en psychologie sociale et en sciences cognitives.

être. La première typologie qui se présente classe les problèmes dans les deux catégories suivantes :

- le problème-dysfonctionnement,
- le problème-opportunité.

Le premier genre est bien connu ! Ce qui est malheureusement beaucoup moins fréquent dans notre administration, c'est la vision du problème comme chance, comme opportunité d'amélioration. Cela tient certainement à des facteurs comme le besoin de trouver des causes DONC un responsable²⁵⁹ ou comme le poids de la notion de faute sinon de péché dans la culture judéo-chrétienne, etc. Or il est de bonne pratique managériale de privilégier la seconde vision. C'est ce second point de vue que va privilégier le « *mouvement de la qualité* ». C'est, de loin, le plus efficace !

Il existe une autre typologie, fondamentale, car elle entraîne des conséquences extrêmement importantes sur la suite des événements, une fois le problème mis à jour ou... choisi ! C'est celle qui distingue les problèmes simples des problèmes compliqués, et ceux-ci des problèmes complexes.

7.3.2 Problèmes simples, compliqués, complexes...

La distinction majeure réside dans la distinction entre problèmes simples et compliqués d'une part et problèmes complexes d'autre part.

Un problème simple peut se caractériser de la façon suivante :

- on peut facilement le décrire en termes simples,
- il est aisément « *mesurable* »,
- la situation qu'il affecte comporte un nombre limité et faible de facteurs,
- la modification d'un facteur est (presque) sans conséquence sur les autres,
- l'identification de la (ou des) cause(s) du problème, et leur correction permet de résoudre le problème qui disparaît alors.

Un composant en panne dans un appareil électrique : on diagnostique le composant inerte, on le change, la machine fonctionne à nouveau.

Un problème compliqué est en général une addition de problèmes simples. Pour imaginer le propos, nous dirons que face à un problème compliqué la démarche suivante sera opératoire et efficace : on décompose le problème compliqué en n problèmes simples que l'on résout successivement. Si le problème concerne un ensemble de très nombreux composants (matériels,

259. La recherche des causes et des responsabilités est, comme la langue d'ÉSOPE, la meilleure et souvent la pire des choses.

sociaux...), le « *remontage* » de l'ensemble après réparation de chaque élément suffit à faire fonctionner à nouveau l'ensemble.

Voici qui nous rappelle bien des souvenirs : décomposition en facteurs, calcul intégral... et... tout le corpus mathématique, physique, mécaniste, horloger évoqué au premier paragraphe de ce chapitre. Ces méthodes fonctionnent parfaitement à la condition de les réserver aux problèmes simples et compliqués. Mais certains problèmes sont complexes !

On pourrait simplifier la définition d'un problème complexe en disant qu'il s'agit d'un problème qui affecte un système complexe²⁶⁰. Mais ce serait trop simple (!) car les systèmes complexes peuvent être affectés de problèmes simples et compliqués !

On s'essaie à une définition d'un **problème complexe** comme un problème qui répond, à peu près, aux caractères suivants :

- il affecte en général un système complexe,
- dans ce système, il concerne plusieurs sous-ensembles liés entre eux par des interactions,
- il n'est, en général pas, dû à une cause unique,
- il n'existe pas de « *solution* » unique à ce problème,
- on peut, cependant, tester des « *réponses* »,
- sa « *description* » est plus facile « *littérairement* » que par des chiffres,
- on peut le « *traiter* », pas le résoudre définitivement.

Il n'y a que l'embarras du choix pour donner un début de liste des problèmes complexes auxquels est confronté quotidiennement le management public : le transport urbain, la santé publique, l'éducation publique, la pollution urbaine, l'environnement chimique et ses conséquences sur la santé publique...

Prenons un exemple classique et qui ferait presque figure de problème complexe récurrent, donc dix fois traité et qui est toujours là ! Il s'agit de l'accès des PME-PMI à la commande publique. Cette question possède de nombreuses caractéristiques des problèmes complexes : acteurs multiples, acteurs en compétition les uns avec les autres, conflit d'intérêt entre un principe sacré de la République (égal accès de tous à la commande publique) et le désir de favoriser les PME-PMI en raison de la réalité de leur désavantage par rapport à des grandes sociétés qui ont un service achat et peuvent consacrer beaucoup de temps à lire les appels d'offres publics, etc.

Résultat : on ne compte plus les plans destinés à améliorer « *l'accès à la commande publique des PME-PMI* », et, au final, le problème n'a pas encore trouvé de solution définitive : il a été « *traité* », juste assez pour permettre au prochain ministre en charge des PME-PMI d'annoncer « *son* » nouveau plan.

260. On renvoie aux chapitres 4 et 5 sur la complexité et la systémique.

7.3.3 Méthodes de résolution de problèmes

Comme on l'a dit en ouvrant ce paragraphe, le « *mouvement de la qualité* » a, au cours de son histoire, « *semé* » des méthodes et des outils de résolution de problèmes. Si les « *cercles de qualité* » ont connu une période de gloire et sont restés dans les mémoires²⁶¹, il existe grand nombre d'autres outils, dont il est surprenant de voir à quel point ils sont généralement ignorés. On ne va pas en faire ici un exposé exhaustif. Le lecteur est vivement encouragé à se reporter au livre de Daniel CRÉPIN et René ROBIN²⁶². Nous ne ferons que donner ici la liste des outils des deux générations qui se sont succédées à ce jour.

● Outils de première génération

La méthode de résolution de problèmes simples et compliqués s'apparente à un processus que l'on peut schématiquement représenter en sept phases successives (voir Figure 7.5).

On devine que la « *généralisation de la solution* » ne fait pas partie du « *traitement* » des problèmes complexes. Mais il y a plus encore : les outils de résolution de problèmes de la première génération, dédiés aux problèmes simples et compliqués, utilisent le plus souvent la mesure et la mesure chiffrée, tandis que les outils de deuxième génération sont des outils plus « *littéraires* » et « *sémantiques* » que mathématiques et chiffrés. Pour le moment, voici la liste des outils de première génération :

1. la maîtrise statistique des processus (MSP) ;
2. le brainstorming²⁶³ ;
3. le QQQQCP (quoi ? qui ? où ? quand ? comment ? pourquoi ? combien ?...) ;
4. le digramme de description des processus ;

261. Apparus au Japon dans les années 60, puis aux États-Unis dans les années 70, enfin en Europe dans les années 80, ces « *cercles* » étaient constitués d'un petit nombre de personnes qui, autour d'un animateur, mettaient en application les méthodes de résolution de problèmes sur une question particulière. Victimes d'une conception un peu trop élargie de la notion de participation, ils ont pratiquement disparu, après que leur efficacité avait pourtant été prouvée dans la plupart des situations.

262. « *Résolution de problèmes. Méthodes – Outils de première et deuxième génération* ». Daniel Crépin et René Robin. Éditions d'Organisation. 2001. 223 p.

263. La technique du brainstorming a été conçue en 1935 par Alex OSBORN, vice-président de l'agence de publicité américaine BBDO. L'efficacité créative de cette méthode est aujourd'hui remise en cause (DIEHL M., & STROEBE, W. 1987. Productivity loss in brainstorming groups: Toward the solution of a riddle. *Journal of Personality and Social Psychology*, 53, 497–509 et Mullen, B., Johnson, C., & Salas, E. 1991. Productivity loss in brainstorming groups: A meta-analytic integration. *Basic and Applied Social Psychology*, 12, 3–24.). Au moins si on utilise le brainstorming, faut-il le faire selon les règles précises qui organisent son emploi.

5. les feuilles de relevé ;
6. l'histogramme ;
7. le diagramme de PARETO²⁶⁴ ;
8. les graphiques (à barres, en camembert, en anneau, à bandes, etc.) ;
9. le diagramme d'ISHIKAWA (diagramme de recherche des causes) ;
10. le CEDAC (*causes and effect diagram with the addition of cards*) ;
11. le diagramme de corrélation ;
12. les indicateurs de performance et les tableaux de bord ;
13. le plan d'action.

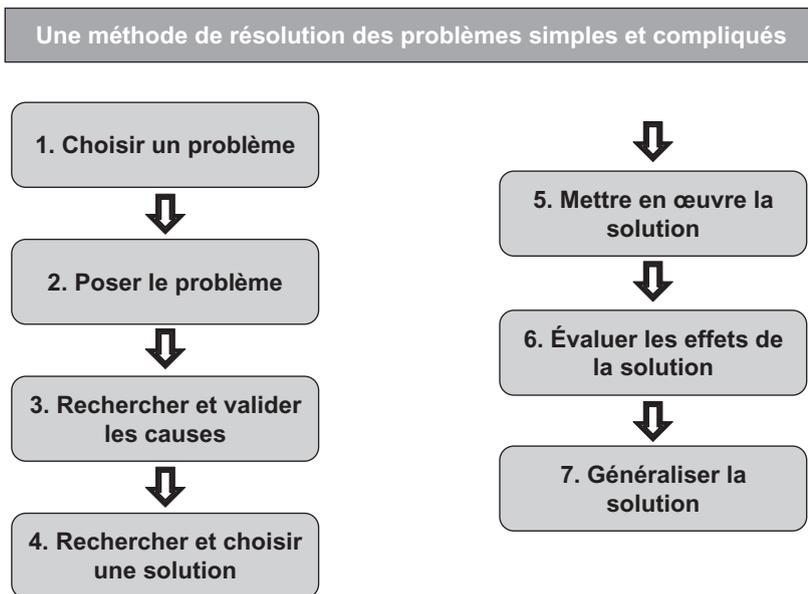


Figure 7.5 Le processus de résolution des problèmes simples et compliqués

● Outils de deuxième génération

Leur utilisation présuppose un minimum de connaissance en sémantique générale. Nous avons abordé ce thème au chapitre précédent consacré à la

264. Vilfredo PARETO : sociologue et économiste italien (1848-1923), a apporté de nombreuses contributions, notamment en microéconomie (la courbe d'indifférence). Auteur de la célèbre « loi » selon laquelle 20 % des causes produisent 80 % des effets, d'où le diagramme.

représentation de la réalité. Et, ce faisant, nous avons commencé à évoquer les pièges que peut renfermer notre représentation verbale de la réalité perçue, en évoquant particulièrement le danger de l'abstraction du discours. Mais il y en a d'autres : la généralisation (l'emploi de « toujours » ou « jamais », toute généralisation hâtive...), la pensée duale²⁶⁵ (« *De deux choses l'une* »...), ou encore pire, la pensée unique (« *Il n'y a qu'une solution possible* »).

Les outils de deuxième génération sont conçus, dans l'esprit de la sémantique générale, pour faciliter une perception commune de la réalité, éviter les pièges des représentations individuelles, sortir des conflits, utiliser de préférence la pensée multimodale²⁶⁶, enfin dépasser les interprétations et les inférences pour être le plus possible **factuel**. Ils sont privilégiés dans le traitement des problèmes complexes.

Les outils de deuxième génération, que l'on découvrira²⁶⁷ dans le livre cité plus haut sont :

- le diagramme des affinités (le KJ²⁶⁸) ;
- le diagramme des inter-relations²⁶⁹ ;
- le diagramme en arbre²⁷⁰ ;
- le diagramme matriciel²⁷¹ ;
- le diagramme d'analyse des données matricielles²⁷² ;
- le diagramme sagittal²⁷³ ;
- le PDPC (*Process Decision Program Chart*)²⁷⁴.

265. Typiquement aristotélicienne, d'où le titre du livre principal de KORZYBSKI. (Voir bibliographie)

266. La pensée multimodale est progressive, graduée, nuancée, et peut intégrer la mesure chiffrée ; moins chargée émotionnellement elle permet d'exposer les **faits** avec précision.

267. En bientôt quarante ans de fonction publique, je n'ai jamais entendu parler de leur mise en œuvre dans l'administration. Mais, bien sûr, je ne sais pas tout !

268. D'après les initiales de Kawakita JIRO, anthropologue japonais. Le KJ est une méthode de structuration de données verbales destinée à rechercher de nouvelles hypothèses de travail.

269. Le diagramme des inter-relations sert à clarifier les relations causales entre les éléments du système ou de la situation complexe et permet de mettre en évidence les chaînes causales ainsi que les facteurs-clés à traiter en priorité.

270. Le diagramme en arbre sert à rechercher de manière exhaustive les moyens les plus appropriés pour l'atteinte d'un objectif donné.

271. Le diagramme matriciel (matrice) permet d'éclairer les relations entre deux ou plusieurs séries de facteurs. Comme les autres diagrammes, elle sert à un groupe de travail à répondre à la question : « *Quel choix faire ?* »

272. L'analyse des données matricielles organise les données présentes dans un diagramme matriciel, de façon que cette grande quantité d'informations soit facilement perçue et comprise.

273. Il permet de définir, décrire et organiser les différentes tâches nécessaires à la conduite d'un projet, les relations entre ces tâches, les contraintes relatives au temps dans la conduite du projet.

Ces sept diagrammes sont également appelés les « *diagrammes du management* ». Ils traduisent dans les méthodes de résolution et de traitement des problèmes, le changement de paradigme nécessaire lors du passage des problèmes simples ou compliqués aux problèmes complexes.

Les problèmes complexes n'admettent pas de solution ; on ne peut que leur apporter des « réponses ». Nous empruntons cette distinction entre la « *solution* » et la « *réponse* » à Fernando SAVATER, un philosophe, qui explique en comparant la science et la philosophie que la première cherche à fournir des « *solutions* » aux problèmes qu'elle affronte, « *c'est-à-dire des réponses qui satisfont à la question posée de manière à l'annuler et à la dissoudre* », tandis que la seconde propose des « *réponses* » « *lesquelles n'annulent pas les questions, mais nous permettent de vivre avec elles tout en continuant à nous les poser constamment*²⁷⁵ ». Il nous en faut prendre notre parti : beaucoup de problèmes auxquels sont confrontés les décideurs administratifs de l'État et des collectivités territoriales n'admettent que des « *réponses* » à un moment donné, certainement pas une « *solution* » qui effacerait le problème... La communication qui accompagne la « *réponse* » doit être **modeste** à la mesure de la complexité que nos concitoyens devinent parfaitement.

Tout ce qui vient d'être cité dans les deux générations d'outils est, certes, fort utile, mais en rien magique. Ce ne sont que des outils, des aides. Il nous arrive encore d'être confrontés à des problèmes ultra-résistants.

7.4 Ce qui est devant nous et pour longtemps : les « *sacrés problèmes*²⁷⁶ »

Il y a pire en effet ! Quand la complexité complexifie la complexité, nous voilà face à de « *sacrés problèmes* » !

Il ne faut pas croire que le service public échappe, comme par magie, à la complexité, aux questions complexes et aux « *sacrés problèmes* » ! Comme on l'a vu plus haut, une des caractéristiques de la complexité est d'être croissante. La

274. Méthode de planification afin de déterminer le meilleur chemin pour atteindre un résultat décrit, en évaluant plusieurs séquences d'événements.

275. Fernando SAVATER. *Penser sa vie. Une introduction à la philosophie*. ESSAIS. SEUIL. 2009. 317 p.

276. réduction très approximative, on en convient, de « *wicked problems* ». Pour le dictionnaire, *wicked* signifie : mauvais, méchant, scélérat, malicieux. On aurait pu les nommer les « *problèmes diaboliques* ». L'adjectif « *sacré* » mis après le mot « *problème* » dirait le contraire ; mis devant, à peu près la même chose ! Profitons des subtilités de notre langue ... Dans la préface de la plaquette du gouvernement australien citée plus loin, on trouve cette précision sémantique : « *Le terme 'wicked' n'est pas employé dans le sens du mal, mais comme la caractéristique d'un problème extrêmement résistant à toute tentative de traitement.* »

mondialisation aidant, les réseaux dépassent les frontières des États et les problèmes liés à leur gestion aussi. Et voici comment naissent les « sacrés problèmes » que sont le réchauffement climatique, la gestion des marchés financiers et des matières premières, la faim et la soif dans le monde, la déforestation, l'urbanisation immaîtrisable, la « *politique de la Ville* », etc. : le lecteur complétera !

Les premiers théoriciens à s'être penchés sur ces questions hypercomplexes et à les avoir baptisées « *wicked problems* » en 1973, sont Horst W. J. RITTEL et Melvin M. WEBBER. Dans leur « *papier* » fondateur²⁷⁷, ils opposent les problèmes programmables aux « sacrés problèmes » qui échappent à toute tentative de planification. « *Avec une confiance arrogante, les premiers analystes de systèmes, se déclarèrent prêts à s'emparer de n'importe quel problème, de révéler ses caractéristiques cachées, puis, ayant dévoilé sa vraie nature, d'en découvrir les causes cachées. Deux décades de pratique ont singulièrement aminci leur assurance. Ils commencent à réaliser la faible validité de leur modèle, car ils se sont retrouvés eux-mêmes pris dans les mêmes difficultés de diagnostics que leurs clients.* »

Plus loin, ils opposent les « problèmes maîtrisés » (*tame problems*) aux « sacrés problèmes » (*wicked problems*) : « De n'importe quel problème maîtrisé, on peut donner une définition exhaustive qui contient toute l'information nécessaire au spécialiste pour le résoudre – dans la mesure où il est au sommet de son art ! Cela n'est pas possible pour les « sacrés problèmes » ! L'information nécessaire à leur éventuel traitement dépend de l'idée de celui qui s'y attelle ! C'est-à-dire que : pour donner d'un « sacré problème » une description suffisamment détaillée, on doit développer l'inventaire exhaustif de toutes les solutions vraisemblables maintenant et plus tard. Chaque question qui nécessite un supplément d'information dépend de la compréhension que l'on a du problème et de son traitement tout ensemble. La compréhension du problème et son traitement sont concomitants et s'informent l'un sur l'autre. »

En 1984, dans une autre étude, seront ainsi formalisées les dix caractéristiques des « sacrés problèmes » :

1. Il n'existe pas de formulation définitive d'un « sacré problème ».
2. Les « sacrés problèmes » n'ont pas de « règle d'arrêt²⁷⁸ ».

277. *Dilemmas in a General Theory of Planning*, Horst W. J. RITTEL, Melvin M. WEBBER. *Policy Sciences* 4 (1973), 155-169. © Elsevier Scientific Publishing Company, Amsterdam. Horst RITTEL et Melvin WEBBER sont tous deux professeurs à BERKELEY (Université de SAN FRANCISCO), le premier « *professor of the science of design* », le second « *professor of City Planning* ».

278. « *Stopping rule* » : en statistiques, le théorème de l'option d'arrêt (*optional stopping theorem*) dit que, dans certaines conditions, la valeur attendue d'un processus stochastique est égale à sa valeur initiale. De quoi rassurer les statisticiens quand un phénomène échappe à leur science ...

3. D'éventuelles « réponses » aux « sacrés problèmes » ne sont pas vraies ou fausses, mais « pires ou meilleures », et c'est déjà bien.
4. Il n'existe pas de test immédiat ni de test final à une « réponse » pour un « sacré problème ».
5. Toute « réponse » à un sacré problème est une réponse unique, non renouvelable. Parce qu'on ne peut pas, ici, procéder par « essai et erreur », toute tentative de « réponse » est lourde de conséquences.
6. Il n'existe pas de liste exhaustive ou même énumérable de « réponses » aux « sacrés problèmes », pas plus qu'il n'existe une liste des opérations qu'il faudrait mettre en œuvre pour mettre en œuvre une « réponse ».
7. Chaque « sacré problème » est, par essence, unique.
8. Chaque « sacré problème » peut être considéré comme le symptôme d'un autre problème.
9. L'existence d'un décalage, d'une contradiction comme représentation d'un « sacré problème » peut être expliquée de différentes façons. Le choix qui est fait détermine la nature de la « réponse » apportée au « sacré problème ».
10. Celui qui va proposer une « réponse » n'a pas le droit de se tromper ; (les planificateurs et autres apporteurs de réponses sont responsables de ce qu'ils proposent).

Comme l'écrivent RITTEL et WEBBER dans l'article précité : « Une bonne part de l'art de traiter des « sacrés problèmes » réside dans l'art de ne pas savoir trop tôt quel type de « réponse » y apporter. » On pourrait longuement commenter les dix points cités ci-dessus. Par exemple au point 6 on ajouterait qu'il existe dans tous ces problèmes un très grand nombre de « parties prenantes ». C'est une forme de jugement éclairé que de les entendre toutes exprimer leur point de vue et d'attendre que suffisamment de « réponses » aient pu émerger avant que d'en choisir une.

Après RITTEL et WEBBER, d'autres chercheurs se sont emparés de ce sujet. Ainsi, Jeff CONKLIN²⁷⁹ limite à quatre les caractéristiques des « sacrés problèmes » :

- On ne comprend un « sacré problème » qu'après avoir esquissé une « réponse ».
- Les « parties prenantes » ont des vues radicalement différentes et différents schémas de compréhension du problème.

279. CONKLIN, Jeff, MIN Basadur, and GK VAN PATTTER; *Rethinking Wicked Problems: Unpacking Paradigms, Bridging Universes*, NEXTDESIGN Leadership Institute Journal, 2007.

- Les contraintes et les ressources pour traiter le problème varient dans le temps.
- Le problème n'est jamais résolu.

Russell L. ACKOFF décrit les problèmes complexes et les « sacrés problèmes » comme des « pagailles » : « Chaque problème interagit avec d'autre, et est en lui-même une part d'un nombre de problèmes en interaction, un système de problèmes... Je choisis d'appeler un tel système une « pagaille » ».

Le lecteur qui se demanderait ce que vient faire ce développement sur les « *wicked problems* », dans un livre de management public, ne devrait plus se poser cette question quand il aura réalisé que pour leur grande majorité, ce sont des problèmes économiques et sociaux, typiquement ceux que doit traiter la puissance publique étatique ou territoriale. Bon courage à ceux qui s'avancent vers la complexité croissante du monde de la régulation publique avec comme tout bagage les principes du bon DESCARTES ; et malheur à ceux qui auront à les subir...

En Australie (qui de sérieux en France irait voir ce que peuvent bien faire les Australiens en matière de management public ?) le gouvernement a publié en 2007 sous l'étiquette générale « *Government Challenges* » une plaquette très détaillée intitulée : « *Tackling Wicked Problems. A public Policy perspective*²⁸⁰ ». Sacrés Australiens !

Nous laisserons le mot de la fin à Laurence J. PETER²⁸¹ : « Certains problèmes sont si complexes que vous devez être très intelligents et très bien informés, juste pour être incapables de décider quoique ce soit à leur sujet ! ».

Un peu d'humour ne fait pas de mal, surtout en ce qui concerne les sujets fort sérieux abordés dans ce chapitre, à un moment où notre société fonctionne selon le schéma suivant : problème de société, agitation médiatique, déplacement du ministre qui évoque le « *bon sens*²⁸² », discours du président qui tranche, loi adoptée dans les trois mois²⁸³, incrémentation du compteur des « *réformes* » !... Au problème suivant !

280. « Aborder les « sacrés problèmes ». Une perspective de politique public ». On le trouve avec bien d'autres documents intéressants et utiles sur le site : www.apsc.gov.au qui est la vitrine de la commission du service public australien.

281. Dr. Laurence J. PETER (1919-1990) fut un éducateur et un spécialiste des structures hiérarchiques. On lui doit le célèbre « principe de PETER » ! Principe : « *Tout le monde dans un organisme tend à s'élever jusqu'à son niveau d'incompétence* ». Corollaire : « *Avec le temps, tout poste sera occupé par un incompétent incapable d'en assumer la responsabilité* ». Vérification expérimentale souhaitée !!

282. Sur le « *bon sens* » voir le conseil n°8 aux directeurs à la fin de l'ouvrage.

283. Et décrets d'application si tout va bien en vingt quatre mois

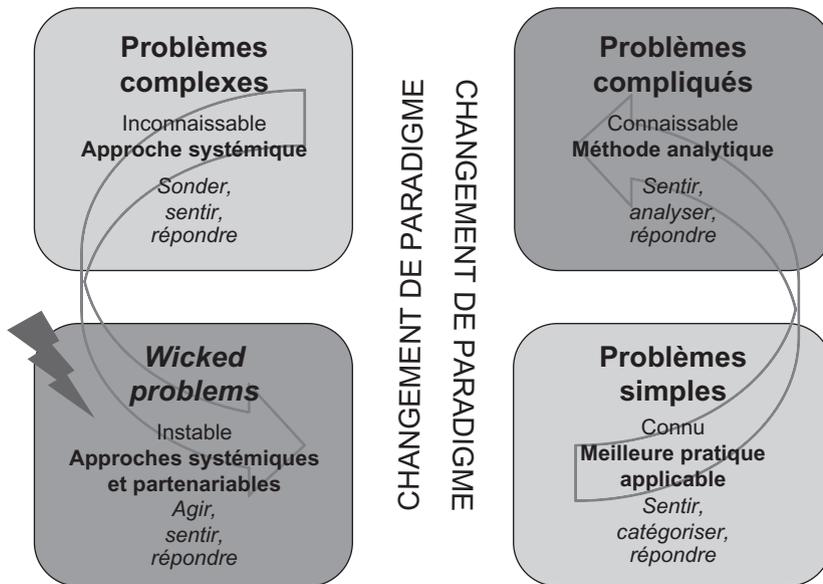


Figure 7.6 Quatre sortes de problèmes, un changement de paradigme

7.5 Essai de conclusion

Nous voilà au terme de notre recherche des éléments qui devront être assemblés et soutenus par de robustes principes de management. Chemin faisant, nous avons fait émerger bien des exigences, parmi lesquelles l'approche systémique s'impose naturellement. Cette approche viendra compléter notre habituelle rationalité cartésienne. Dans notre approche de la représentation de la réalité et celle du nécessaire changement de « *vision* » ou de « *paradigme* », nous avons pris conscience des difficultés qui sont celles du management public. Et encore, n'avons-nous pas évoqué plus avant la **spécificité du service public et de ses valeurs** ; nous le ferons à l'occasion de la présentation du CAF.

Affrontés à la complexité, nous sommes souvent obligés de simplifier ; mais ce serait une erreur que de sous-estimer la capacité à comprendre de nos concitoyens et parmi eux des agents qui travaillent avec nous. Les discours simplificateurs, une approche de la réalité des situations et des systèmes massacrée par les « *communicants* » de tous poils, la tyrannie de la pensée duale sont souvent autant d'obstacles à une compréhension de la vraie nature des problèmes.

Nous sommes au moins sûr d'une chose : nous allons désormais regarder avec une certaine méfiance tous ceux qui nous expliqueront que les choses sont simples, qu'il suffit de, qu'il faut que, que « *de deux choses l'une* », qu'il n'y a qu'une solution, etc.

À CE POINT

*Nous pourrions nous arrêter là dans notre quête des principes de management public les plus adaptés à la situation administrative de notre pays, et les plus aptes à donner du sens aux dernières figures de la « Réforme de l'État ». Mais nous allons, dans deux chapitres complémentaires mettre le doigt dans **deux plaies chroniques de notre fonctionnement administratif** :*

- *la première a trait au **changement**, inévitable sans doute (c'est la loi de la vie), toujours recommencé, mais hélas dont la conduite ne fait partie des sujets obligatoires dans la formation des fonctionnaires. Il existe des mètres linéaires de livres qui traitent du changement et de la façon de le conduire sur les étagères des bibliothèques, mais cette matière n'est pas enseignée. Pourtant, tout gouvernement se veut « réformiste » et explique à qui veut bien y croire qu'il pratique quotidiennement le « changement » en sous-entendant qu'il ne peut en résulter qu'un mieux²⁸⁴. Les politiques décrètent le changement²⁸⁵ ; les fonctionnaires le mettent en œuvre, sans y avoir été beaucoup formés...*
- *la deuxième plaie chronique résulte également d'un manque criant dans la formation des fonctionnaires et spécialement dans celle des futurs « patrons » de notre administration : rien n'est fait pour développer en eux leurs capacités d'**innovation** et de **créativité**. Tout notre système d'éducation semble avoir pour finalité, outre de sélectionner dans chaque classe d'âge les 2 000 à 3 000 qui alimenteront les « grandes écoles », de former de bons petits « cerveaux gauches », organisateurs, comptables et rationnels, en délaissant à peu près totalement les capacités imaginatives, créatives, communicationnelles et en spécialisant à outrance les formations qui doivent, en outre, subir la domination des mathématiques. Or, nous venons de le voir, les problèmes qui se présentent à nous, leur caractère complexe et systémique exigent autre chose que des réponses stéréotypées²⁸⁶.*

284. Il y aurait beaucoup à dire sur cette croyance bien ancrée dans nos représentations que tout changement est synonyme de progrès.

285. Le lecteur n'échappera pas à cette citation de l'irremplaçable Edgar FAURE : « *Quand j'ai décrété le changement, l'immobilisme s'est mis en marche et je n'ai pas su comment l'arrêter !* »

286. C'est la thèse du livre passionnant de Thomas HOMER-DIXON, déjà cité : *Le défi de l'imagination. Comment résoudre les problèmes de l'avenir ?* (Voir la bibliographie)

*Si l'administration de notre État, et celle de nos collectivités territoriales veulent se « moderniser », se « réformer », **il est plus qu'urgent et impératif** de former les fonctionnaires de direction à la conduite du changement, à la créativité et à la maîtrise de l'innovation !*

Il ne s'agit, évidemment pas, de sacraliser ni le changement ni l'innovation, mais de savoir les maîtriser et les traiter. Comme le dit avec sagesse Joseph STIGLITZ²⁸⁷ : « ... l'innovation, comme le changement, n'a pas de valeur inhérente. Elle peut être mauvaise comme bonne ». Mais, en tout cas, les deux s'apprennent !

287. Prix Nobel d'économie. La citation est extraite de *Vanity Fair*.

8

Changer le management²⁸⁸ pour manager le changement

« Si vous voulez vraiment comprendre quelque chose, essayez de le changer »

(Kurt LEWIN)

« Il n'est pas nécessaire de changer... quand survivre n'est pas une obligation!²⁸⁹»

(W. Edwards DEMING)

Commençons par deux remarques factuelles :

- dans la foulée du NPM et dans le cadre de la « *Réforme de l'État* », le changement fait partie des « *figures imposées* » du management public ;
- les cadres supérieurs de l'administration ne sont pas ou ne sont pas assez formés au changement et à la conduite du changement.

288. Ce chapitre, ne constitue pas un enseignement sur le changement. Sa seule finalité est de faire réfléchir le lecteur à ses éventuels manques dans le domaine de la conduite du changement et surtout de lui donner envie d'en savoir plus et de se former. Le chapitre suivant sur la créativité et l'innovation vise les mêmes buts.

289. Cette maxime semble faite naturellement pour le secteur concurrentiel. Et il est parfois difficile de motiver des fonctionnaires en faveur du changement en leur expliquant que leur service risque de disparaître s'il n'évolue pas. Mais cette éventualité n'est plus aujourd'hui totalement inimaginable.

Après avoir beaucoup lu et pratiqué, j'en suis arrivé à cette conclusion en forme de règle d'or sur la conduite du changement et dont j'espère qu'aucun spécialiste ne la contredira :

Une démarche de changement n'a de chance de réussir qu'à la condition expresse que les agents qui, *in fine*, la mettront en œuvre, y trouvent, à un moment donné, un intérêt pour eux.

Les deux remarques et la règle d'or étant posées, amorçons maintenant, sans le discuter aussi longuement qu'il conviendrait, le débat sur le point de savoir si tout changement est synonyme de progrès. Nous vivons avec le mythe bien ancré que le changement est synonyme de progrès et que le progrès est synonyme d'amélioration. Le changement est donc assez spontanément connoté positivement, et, *a contrario*, la résistance au changement ne peut être vue que négativement par les autorités qui décident du changement.

Il n'est nullement besoin d'être un historien chevronné pour trouver de nombreux exemples de changements porteurs de régression, ou, plus troublants, porteurs à la fois de progrès et de régression. Jamais, au moins dans les sociétés développées, se nourrir, besoin élémentaire, n'a été aussi facilité par la largesse des choix, aussi sûr en raison des contrôles sanitaires de toutes sortes et pourtant la cuisine industrielle, les plats préparés trop salés et trop gras accroissent les pathologies, sont responsables de l'augmentation de l'obésité etc. On pourrait à loisir multiplier les exemples.

Il convient donc, avant ce bref chapitre sur le « *changement* » de mettre un sérieux bémol à cette idée reçue que tout changement est synonyme de progrès et que tout « *progrès* » est synonyme d'amélioration ! En outre, comme nous l'avons aperçu dans le bref historique de la « *Réforme de l'État* », la litanie incessante des discours sur la « *réforme* », outre ses aspects comiques (de répétition), finit par devenir inaudible, tant, précisément, ces changements sont fréquemment annoncés et conduits en dépit du bon sens, comme le dit la formule bien connue, mais surtout sans aucun respect des modalités qui peuvent donner une chance de réussite au changement, donc à la réforme.

C'est une chose que de bien comprendre cela ; c'en est une autre de savoir ce que l'on entend par « *changement* », mot piège s'il en est.

8.1 Changement et changement

C'est que la notion de changement n'est pas d'une simplicité biblique. Le même mot peut désigner bien des choses et entraîner bien des démarches.

L'École de PALO ALTO a beaucoup apporté à la compréhension des processus de changement. C'est à elle que nous empruntons la principale typologie entre les différents « *changements* ».

8.1.1 Changement 1 et changement 2

Le changement est permanent ; nous le savons. Sa définition la plus simple peut être trouvée dans le processus qui conduit à modifier l'état d'un système. Mais avons-nous une conscience suffisante de ce que la perception du changement ne peut être comprise qu'après qu'il est survenu, et encore si l'écart provoqué est suffisamment perceptible ? Et dans notre volonté de changement, tenons-nous assez compte de ce que nous sommes nous-mêmes et les agents à qui nous demandons de changer également, tiraillés entre le désir idéal et la peur pratique de changer ?

Avec ce que nous venons de voir sur nos perceptions et les filtres qui les génèrent, on imagine que nous ne sommes là, ni dans le « *simple* » ni même dans le « *compliqué* ». Mais suivons quand même Gregory BATESON dans sa typologie élémentaire des deux types de changements :

- le « **changement 1** » est celui qui permet à un système de maintenir son équilibre, son homéostasie²⁹⁰. Il est mis en œuvre de façon volontaire, quand la conservation ne peut survenir qu'au prix de changements modérés²⁹¹ ;
- le « **changement 2** » est celui qui s'impose au système quand le grand nombre de changements 1 devient ingérable pour lui. Il ne peut plus maintenir son équilibre et doit s'adapter d'une façon plus profonde.

Cette distinction, qui peut apparaître trop simple, est réellement opérationnelle car elle emporte un bon nombre de conséquences sur la conduite des deux types respectifs de changement. Par exemple, on peut la compléter en indiquant que, dans le « *changement 1* », les mentalités ou encore les modes de relations au sein du système²⁹² ne sont pas vraiment mises en cause. Par contre le « *changement 2* » implique, lui, une évolution des relations et des

290. L'*homéostasie* d'un système est la propriété qui lui permet de s'adapter en permanence aux petites variations dans les interactions entre ses composants et entre lui-même et son environnement.»

291. C'est le changement qui correspond à la citation « *Il faut que tout change pour que tout reste comme avant* », mise en exergue du chapitre sur la « *Réforme de l'État* ».

292. On traduit bien sûr : « *dans l'organisme administratif* ».

mentalités. On devine que les résistances au changement ne se traiteront pas de la même façon²⁹³.

8.1.2 Changer, c'est apprendre

Tout changement entraîne l'apprentissage d'une nouvelle organisation, de nouvelles techniques, de nouveaux métiers, de nouvelles relations au sein de l'organisme, éventuellement d'une nouvelle culture. Et c'est Gregory BATESON qui nous propose une typologie des différents apprentissages :

1. le **niveau 0** de l'apprentissage ressort du réflexe et concerne tous les cas où une stimulation entraîne une réponse automatique ;
2. le **niveau 1** découle du conditionnement²⁹⁴ ;
3. le **niveau 2** est celui où un apprentissage peut être transféré à un autre contexte ; c'est celui où l'on apprend à apprendre, et où l'on peut transposer ce que l'on a appris ; c'est à ce niveau que se situent la plupart des comportements à la base de la socialisation ;
4. le **niveau 3** est celui du changement profond ; celui qui concerne la psychologie, la psychothérapie, le changement de type 2 dans un organisme. Ce n'est, en effet, qu'à ce niveau d'apprentissage que le changement de type 2 est envisageable.

Pour Gregory BATESON, les difficultés engendrées éventuellement par un apprentissage de niveau 2, doivent conduire à un apprentissage de niveau 3. Cet apprentissage découle d'une nouvelle « *reconstruction* » de la réalité perçue. Françoise KOURILSKY conclut ainsi sa présentation des niveaux d'apprentissage chez BATESON : « *Les multiples réformes dans l'Éducation nationale, les divers remèdes au chômage, [...] les mesures pour réduire les dépenses de santé témoignent de l'inefficacité des solutions de niveau 2 pour générer le changement dans un système*²⁹⁵ ».

Elle représente les différentes étapes par lesquelles les agents, qui seront la plupart du temps, *in fine*, les maîtres d'œuvre du changement, passent de façon assez classique et plus ou moins accentuée. Chris ARGYRIS qui a étudié le changement, et particulièrement la manière de « *surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel*²⁹⁶ », présente ces réactions comme des « *routines*²⁹⁷ *défensives* ».

293. Le changement 1, c'est le changement « *dans la ligne du parti* », le changement 2, le changement « *de la ligne du parti* » !

294. Comme dans l'histoire bien connue du chien de PAVLOV.

295. *Du désir au plaisir de changer*. Op. Cit. p. 16.

296. Sous-titre de son livre, *Savoir pour agir*, cité dans la bibliographie.

297. La notion de « *routine* » doit être entendue ici dans le sens que lui donne la science des systèmes d'information : élément de programme. Ces routines correspondent très exactement à ce que nous avons évoqué au chapitre relatif à la représentation de la réalité au sujet des « *filtres* » qui sont à l'œuvre entre la réalité et la perception que nous en avons.

Voici ce qu'il en dit au chapitre 2 de son livre *Savoir pour agir* :

« La première chose à faire pour réduire les routines organisationnelles défensives est d'expliquer comment elles se constituent et se développent. Après tout, elles n'appartiennent ni à la théorie, ni à la pratique du management conventionnel, et elles ne sont pas davantage enseignées à l'université ou dans les programmes de formation des dirigeants. Néanmoins, elles sont omniprésentes²⁹⁸. »

La figure 8.1 suggère qu'il existe des « routines organisationnelles défensives » aux deux niveaux individuel et organisationnel.

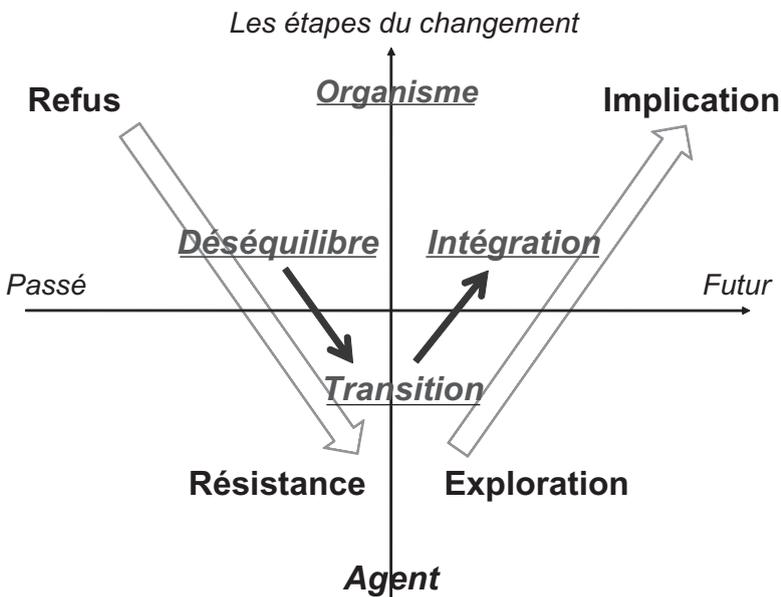


Figure 8.1 La « courbe en V » de l'influence du changement sur les personnes

8.1.3 L'apprentissage organisationnel

Cette notion qui intéresse un nombre croissant de chercheurs et de théoriciens du management²⁹⁹, ne bénéficie pas encore d'une grande unité, tant les

298. Chris ARGYRIS. *Savoir pour agir*. DUNOD. 2003. 330 p. p. 66.

299. On peut considérer que les travaux de grands sociologues qui se sont intéressés à l'administration publique font partie des démarches qui ont annoncé ce courant, par exemple Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG.

définitions qui en sont données sont nombreuses : création et modification de routines, accroissement de la capacité à entreprendre des actions efficaces, capacité à créer du sens et à interpréter, acquisitions de connaissances et de pratiques utiles à l'organisme, prévention, détection et correction des erreurs, etc.

Le manager public qui, soit de façon imposée, soit de façon choisie fait « *entrer dans le changement* » l'organisme dont il a la responsabilité sans s'être jamais interrogé sur ce que va déclencher son annonce d'une « *démarche de changement* » et avoir prévu, *a minima*, ces réactions et les réponses qu'il va y apporter, commet une faute et va se trouver handicapé par cette absence de préparation.

Le changement d'un organisme public ne doit plus être considéré comme devant avoir comme résultat principal l'édition d'un « *nouvel organigramme* »³⁰⁰! Le manager public qui lance une « *démarche de changement* » doit commencer par penser l'organisme qu'il va lancer dans le changement comme un système complexe, constitué « *de la façon dont les gens travaillent, décident, résolvent leurs problèmes, coopèrent ou non, bref comme un ensemble de stratégies rationnelles d'acteurs intelligents.* »³⁰¹.

Nous apprenons essentiellement dans la vie active, c'est-à-dire hors du cadre de la formation, quand nous savons détecter et corriger une erreur³⁰². Comme directeur d'un établissement public administratif, l'un de mes principaux combats, que je ne suis pas sûr d'avoir gagné, a été de répéter que l'on apprend toujours quelque chose de ses erreurs, qu'une erreur³⁰³ n'était **rien d'autre** qu'une occasion d'apprendre et donc de s'améliorer individuellement et collectivement. Nous le verrons dans la seconde partie consacrée à la présentation du management par la qualité, DEMING, l'un des plus féconds théoriciens et praticiens de la « *qualité* » prétendait qu'une faute dans un organisme est en moyenne à plus de 90 % de la responsabilité du management et de l'organisation, pas de l'agent qui la commet. Nous partageons ce point de vue.

300. L'organigramme, ce qui décrit la structuration de l'organisme public, c'est (allez j'ose !) la « *dernière roue de la charrette* ». Ce n'est rien de plus que la conséquence du changement, ce qui arrive après, après que l'on a fait évoluer la finalité, les principes, les méthodes, les outils, au moment où on se demande quelle organisation va le mieux servir ces évolutions. Faire le contraire, c'est « *mettre la charrue avant les bœufs* ». Oui, je sais : les bœufs seraient bien capables de pousser la charrette ...

301. François DUPUY. *L'alchimie du changement*. p. 149. Voir la bibliographie.

302. Le management par la qualité en fait un axe essentiel. Notamment la norme ISO 9001 qui prévoit expressément le traitement des « *produits non-conformes* », donc résultant d'erreurs.

303. Non intentionnelle bien sûr !

Naturellement, bien comprendre que tout changement passe obligatoirement par un apprentissage et que celui-ci ne saurait se limiter à la formation à un nouveau métier ou à l'édition d'un nouvel organigramme (...), que ce changement comporte une dimension individuelle, organisationnelle, managériale et sociale, n'est pas un réflexe natif de cadres administratifs formés à la rude école de la hiérarchie et de la « *summa divisio*³⁰⁴ » entre A, B et C...

Or, comme l'écrit très justement Arlette YATCHINOVSKY : « Les managers qui sont incapables d'adopter le comportement adapté [à un changement qui concerne l'organisme qu'ils dirigent] peuvent faire stagner tout l'organisme et ainsi constituer l'un des principaux obstacles à son évolution.³⁰⁵ »

L'apprentissage organisationnel commence par la formation des cadres et responsables administratifs au changement et à la conduite du changement.

8.2 Entrer dans le changement

8.2.1 Entrées dans le changement et conduite du changement

Il existe maintes « *entrées dans le changement* ». Nous avons déjà évoqué le fait que la source du changement peut être **extérieure** à un organisme administratif, soit de nature légale ou réglementaire, soit découlant d'un changement partiel³⁰⁶ de la finalité de l'organisme administratif. Ce que nous avons déjà vu dans une approche systémique de la fonction publique nous conduit à comprendre que les sources du changement peuvent être également l'environnement de l'organisme, les évolutions des besoins et attentes de ses usagers ou de ses « *parties prenantes* » et que le changement résidera, dans ce cas, dans l'adaptation de l'organisme public à ces demandes et évolutions.

L'origine du changement peut aussi être **interne** et se manifester sous la forme d'une décision de la direction qui souhaite faire évoluer un sous-ensemble, un mode d'activité, l'organisation de l'organisme. Répétons-le ici : **la pire des entrées dans le changement, la plus pauvre, la plus « insignifiante » au sens étymologique réside dans le changement par**

304. La division fondamentale.

305. Arlette YATCHINOVSKY *Mieux vivre le changement. Accompagner et réussir les transitions*. Voir la bibliographie. p 81.

306. Le changement de la finalité d'un organisme public est rarement, pour ne pas dire jamais, total.

l'organigramme³⁰⁷. Si la seule conséquence du « *changement* » résulte dans la modification de l'organigramme (fusion de deux sous-ensembles, changement d'appellation d'un département ou d'un service³⁰⁸,...), si l'on s'est contenté de « *moderniser* » en « *déplaçant des boîtes et des ficelles* », autant dire que l'on n'a rien fait d'autre que de bâtir un Village POTEMKINE de plus.

Pour autant, et parce que nous sommes bien en train de traiter de systèmes complexes, il n'y a pas de lien de causalité simple entre la vision de la cible, la stratégie pour y conduire et l'organisation finale qui en découle... Nous partageons le point de vue d'Alfred CHANDLER selon lequel les relations sont mutuelles entre la structure conséquence de la stratégie et la stratégie elle-même³⁰⁹.

Le déclenchement du changement dépend naturellement de la nature du changement selon qu'elle est interne ou externe, obligatoire ou non, etc. Nous le verrons, les entrées proposées par la vision systémique du management qu'est le management par la qualité, sont de manière privilégiée, les entrées par la finalité de l'organisme public³¹⁰, par les métiers exercés par l'organisme public³¹¹, par les besoins et exigences des clients ou des « *parties prenantes* », etc. Le souhait d'améliorer la qualité finale du service public, d'améliorer l'efficacité et/ou l'efficience de la « *machine administrative* » sont autant d'autres « *entrées dans le changement* ».

Une manière de classer les différents déclencheurs du changement peut être trouvée dans la figure 8.2, inspirée de *Pratiques de la conduite du changement*³¹².

307. Voici ce qu'en dit François DUPUY dans *L'alchimie du changement* (voir la bibliographie): « Une première difficulté apparaît rapidement ; **les très fortes cultures legalistes ou juridiques, qui caractérisent la plupart de nos pays, ont renforcé de façon dramatique la confusion entre organisation et structure, dont on a vu à quel point elle handicape la problématique même du changement.** Cela se comprend aisément dans le monde administratif, marqué à la fois par le juridisme, la tradition wébérienne en matière de conception de l'État et l'absence chronique de culture de management. La conséquence en a été l'assimilation habituelle de réforme à changements de structures et la **transformation des politiques de changement en une reconstruction plus ou moins adroite et fondée sur du mécano administratif.** » p 149.

308. Une grande spécialité de l'administration française ... On renvoie au chapitre sur les errements organisationnels de la « *Réforme de l'État* ».

309. Alfred D. CHANDLER. *Stratégies et structures de l'entreprise*. Éditions d'Organisation, PARIS, 1989.

310. On retrouve là, de manière évidente de la part d'un « *management systémique* » l'un des principes même de la méthode systémique, la vision « *téléologique* », c'est-à-dire la vision inspirée par la finalité.

311. Les « *processus* » dans le jargon qualitatif.

312. David AUTISSIER & Jean-Michel MOUTOT. *Pratiques de la conduite du changement. Comment passer de discours à l'action.* (Voir la bibliographie).

<p>PROGRESSIF (prévisible)</p>	<p><i>Changement prescrit</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • réponse à des contraintes de l'environnement (lois, règlements, technologie ...) • 13 à 36 mois • an 2000, euro, 35 heures etc. 	<p><i>Changement construit</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • évolution de l'organisme : changement de la représentation qu'en ont les acteurs • 1 à 10 ans • démarche qualité
	<p>RAPIDE (imprévu)</p>	<p><i>Changement de crise</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • réponse à des dysfonctionnements • 1 jour à 3mois • accident, grève, réclamation client urgente
	<p>IMPOSÉ (externe)</p>	<p>VOLONTAIRE (interne)</p>

Figure 8.2 Différents « déclencheurs » du changement

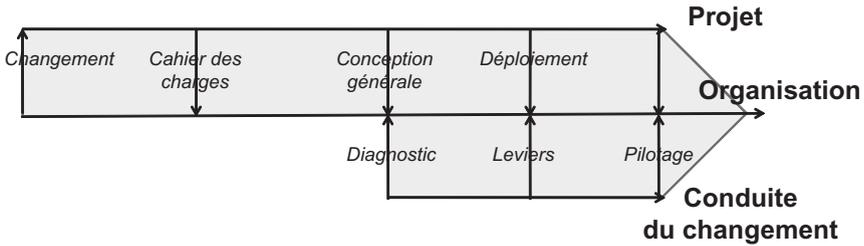
De même existe-t-il de nombreuses façons de **conduire le changement** et l'on renvoie sur ce point aux divers ouvrages qui en traitent et sont recensés dans la bibliographie. Outre qu'elles obéissent toutes au principe général exposé au début de ce chapitre, elles présentent quelques autres points communs.

De façon très sommaire, toute conduite du changement peut être décomposée en plusieurs phases :

- diagnostic ;
- définition partagée de la finalité du changement et de la situation-cible ;
- recherches des leviers à mettre en œuvre ;
- déploiement ;
- consolidation.

Autant de méthodes, autant de découpages, mais l'on retrouve quasiment toujours ces phases. Comme nous le dirons abondamment lors de la présentation des méthodes et outils de la « *qualité* », **les outils ne sont que des outils** (et réciproquement !) C'est-à-dire que si l'« *esprit* » du « *management par la qualité* » est là, et l'esprit réside dans les principes, peut importe que l'utilisation des outils soit ou non parfaitement orthodoxe. Il en va de même ici

en ce qui concerne la conduite d'une démarche de changement. Lisez, adoptez et adaptez la méthode qui vous paraîtra la plus pertinente (voir Figure 8.3). Mais, pour dire les choses en images, si votre vision d'une démarche de changement ne ressemble qu'à ça...



Les relations, projets, organisation et conduite du changement

Semaines	25/06 au 29/06					02/07 au 06/07					09/07 au 13/07				
	25	26	27	28	29	02	03	04	05	06	09	10	11	12	13
Planification ateliers															
Atelier 1															
Atelier 2															
Validation															

Exemple de diagramme de Gantt

Figure 8.3 Deux représentations d'une démarche de changement³¹³

...attendez-vous à rencontrer quelques soucis !... Mieux vaudrait pour tout le monde que le responsable de la conduite du changement ait aussi passé le temps qu'il convient à réfléchir aussi sur le type de représentation de la figure 8.4, certes plus sociologique, mais le management ne peut s'en affranchir. À ce sujet, le lecteur pourra également se poser la question de savoir où et quand, avant qu'il ne soit nommé à des fonctions de responsabilité ou de direction, il aura été formé à la sociologie, à la dynamique des groupes, et autres domaines non juridiques mais combien utiles à des managers publics. Finalement, dans ce domaine du changement, comme dans bien d'autres fonctions de direction, apparaît l'urgence de former des managers plus que des gestionnaires...

313. Diagramme de GANTT : concept développé par Henry L. GANTT, ingénieur américain, au début du xx^e siècle. C'est un outil de gestion de projet qui permet de représenter en fonction de leur agencement dans le temps et des liens entre elles les phases successives d'avancement du projet.

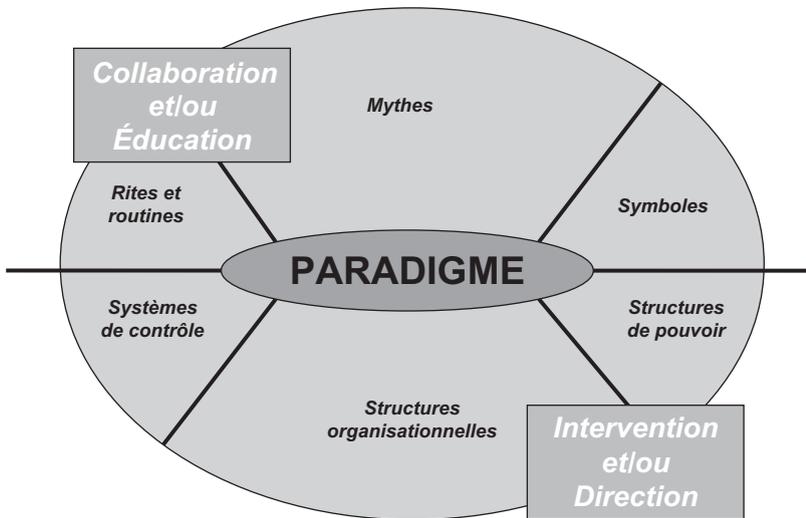


Figure 8.4 Le tissu culturel et les styles de conduite du changement

Cette figure inspirée par les travaux de JOHNSON et SCHOLES³¹⁴ est proposée par David AUTISSIER et Jean-Michel MOUTOT³¹⁵ avec les définitions suivantes :

- « **routines** : manières d’agir des membres de l’organisme entre eux et à l’extérieur... représentent les règles de l’interaction sociale des membres entre eux... conditionnent l’intégration d’une nouvelle personne au groupe ;
- **rites** : événements qui ponctuent la vie sociale de l’organisme pour signifier ce qui est le plus important. Ils constituent des repères chronologiques de l’appartenance au groupe ;
- **mythes** : mettent en valeur certains événements, objets ou personnes pour établir un lien entre un moment important et le présent constituent des références qui forcent le respect et orientent la conduite ;
- **symboles** : représentations codées de l’état d’esprit de l’organisme. se repèrent dans le vocabulaire, l’habillement, l’organisation spatiale des lieux et des bureaux ;
- **structures de pouvoir** : lieux réels de pouvoir et de décision au-delà des organigrammes officiels ;

314. Gregory JOHNSON & Kevan SCHOLES. *Stratégique*. 2002. PEARSON EDUCATION.

315. David AUTISSIER & Jean-Marie MOUTOT. *Pratiques de la conduite du changement*. Op. Cit. (Voir la bibliographie).

- **systèmes de contrôle** : éléments sur lesquels l'organisme se focalise pour déterminer sa performance... donnent aussi des indications aux acteurs sur la manière dont ils doivent se comporter pour être appréciés des instances décisionnelles ;
- **structure organisationnelle** : manière dont l'organisme affecte des zones de responsabilité à sa ligne hiérarchique... indique le degré de liberté de chacun ;
- **paradigme** : synthèse des composantes principales... formalise les valeurs fortes qui conditionnent les comportements et l'état d'esprit des acteurs. **Dans tout programme de changement, il est primordial d'identifier cette notion de paradigme pour déterminer le style de conduite du changement à mettre en œuvre.** »

Quelles que soient les causes du changement, quelle que soit la méthode choisie pour conduire le changement, quelle que soit la taille de l'organisme, son métier, il ne faut jamais oublier que le changement ne constitue pas la finalité ; **la finalité, c'est la cible, le but** auquel doit conduire le changement. Et ceci est rassurant : nous sommes cohérents avec ce que nous avons vu dans le premier chapitre et qui concernait l'importance de la « *vision* » du manager public et l'alignement sur cette vision des principes de management et des méthodes de gestion.

8.2.2 Une obligation impérieuse : communiquer !

Il n'y a pas de démarche de changement³¹⁶ sans une communication structurée et appropriée. Le premier écueil qui signe souvent les mauvaises démarches réside dans la confusion entre la communication nécessaire et l'information octroyée. Communiquer n'est pas seulement informer ! Il ne suffit pas d'échanger des signes, il faut leur donner du sens et construire une relation de **communication** porteuse de **sens** qui doit générer la **confiance**. Un manager doit être un communicant. Et communiquer s'apprend aussi !

Le deuxième écueil en matière de communication liée au changement est de confondre la communication sur le « *comment changer ?* » et la communication sur le « *pourquoi changer ?* ». Sans réponses pertinentes et **partagées** à la deuxième question, toutes les informations données sur la « *démarche* » et ses étapes, ne suffiront pas.

316. Nous le verrons dans la deuxième partie, les « *démarches qualité* » sont des « *démarches de changement* ».

Il y a bien d'autres écueils dans la communication au sein de nos administrations ; la pesanteur hiérarchique, les cloisonnements... autant de handicaps qu'une démarche de changement bien « *communiquée* » peut aider à affaiblir. Encore faut-il que les organisateurs de la communication n'en soient pas restés à la vision mécaniste de SHANNON et WEAVER, selon laquelle le problème de la communication est « *de reproduire à un point donné, de manière exacte ou approximative un message sélectionné à un autre point* ».

Les fonctionnaires sont généralement bien formés à communiquer vers le « *haut de la pyramide* » et par écrit. Ah ! Ces épreuves de notes de synthèse de dossier, ces « *notes au directeur* », « *note au cabinet* » « *note au ministre* », etc.³¹⁷. Mais faire « *passer* » une vision vers plusieurs centaines d'agents de tous niveaux, de toutes spécialités, aux intérêts et aux cultures si différentes, pour les mettre en mouvement ensemble vers un but partagé : là, pas de formation ! Si vous avez été nommé directeur, c'est que, par définition, vous savez !

Il faut encore ajouter une vraie difficulté à communiquer sur le changement : à force d'avoir été utilisé à tort et à travers, de nombreux mots ont été quasiment vidés de leur sens. Que veut encore dire « *moderniser* » quand on en arrive à parler, comme je l'ai vu récemment, d'un « *organigramme modernisé* » ?! Si l'on était cruel, on demanderait volontiers à ceux qui parlent à tout propos de « *modernisation* », de bien vouloir dire ce qu'ils entendent par là³¹⁸. Et quel fonctionnaire avec quelques « *heures de vol* » peut accorder le moindre crédit à un discours qui lui explique que, « *cette fois* », on a enfin trouvé l'ultime outil de la « *Réforme de l'État* », le « *coup d'accélérateur décisif permettant d'achever la réforme de l'État* », une « *véritable révolution dans la réforme de l'État* ».

Communiquer sur le changement suppose un discours de vérité, de simplicité et d'humilité.

Et pour tout arranger, comme nous l'avons abordé au sujet de la représentation de la réalité, parler, écrire, représenter, peuvent se révéler plein de pièges...

317. Dossier résumé en deux pages, note au directeur en une page, note au cabinet en une demie-page ... dont on se demande, en général sur une problématique complexe, ce qu'en comprendra le conseiller technique ...

318. Moderne au sens des Lumières (ROUSSEAU, KANT) ou de l'école de FRANCFORT (HABERMAS), ou de la querelle des Anciens et des Modernes, ou plutôt postmoderne ou hyper moderne au sens de LIPOVETSKY ? Mieux vaut en rire de façon moderne ...

8.3 Comment réussir à échouer ?³¹⁹

Paul WATZLAWICK a résumé la réponse à cette question insolente en une formule fort pertinente : « *En nous efforçant d'atteindre l'inaccessible, nous rendons impossible ce qui serait réalisable* ». Dans le livre d'où est emprunté le titre de ce paragraphe, Paul WATZLAWICK nous donne un grand nombre d'exemples de ce qu'il appelle l'« ULTRASOLUTION », c'est-à-dire une solution qui se débarrasse non seulement du problème mais de tout le reste ! En multipliant les exemples amusants et pourtant vrais, il met en lumière ce qui devrait être évident pour un manager réaliste : en matière de conduite du changement, rien n'est moins sûr que la réussite.³²⁰

Ces remarques ne sont pas là pour nous décourager de vouloir entreprendre et réformer ; elles soulignent à la fois la nécessité absolue de former l'encadrement administratif supérieur au changement et à sa conduite, et nous amènent à citer deux approches éclairantes sur les raisons qui, traditionnellement, font échouer les réformes en général et les changements dans l'administration en particulier.

C'est John P. KOTTER³²¹ qui propose huit causes d'échec, hélas classiques dans les organismes³²² :

1. ne pas stimuler suffisamment le sentiment d'urgence³²³,
2. ne pas constituer de « *noyau dur* », pilote dans la démarche,
3. manquer de vision,
4. minimiser l'effort de communication,
5. laisser des obstacles³²⁴,
6. ne pas se donner de repères sur le court terme,
7. crier trop tôt victoire,
8. ne pas ancrer le changement dans la culture de l'organisme.

319. Titre emprunté à Paul WATZLAWICK (1921-2007) : psychologue, psychothérapeute, psychanalyste jungien et sociologue, théoricien de la communication et du constructivisme radical, membre fondateur de l'École de PALO ALTO) : *Comment réussir à échouer ? Trouver l'ultrasolution*. SEUIL. 1991. 172 p. (Voir la bibliographie).

320. Les « *démarches qualité* » n'échappent évidemment pas à cette règle d'airain.

321. John P. KOTTER, professeur à la HARVARD BUSINESS SCHOOL, il a orienté son travail vers l'étude du leadership.

322. On renvoie à son article dans *Le changement*. HARVARD BUSINESS SCHOOL. (Voir la bibliographie).

323. Comme on l'a dit plus haut, l'urgence, comme motivation pour conduire un organisme dans le changement, concerne plus particulièrement le secteur concurrentiel. Pour le secteur public, il existe bien d'autres motivations pour entreprendre une démarche de changement. Le « *mouvement de la qualité* » nous en propose de nombreuses que nous aborderons bientôt.

324. Et ces obstacles peuvent être ... des cadres de direction L'auteur parle d'expérience ...

Et c'est à Christopher POLLITT que nous devons la liste suivante des dix causes d'échecs des « *démarches qualité* » dans le secteur public. Cette liste concerne initialement les « *démarches qualité* », mais outre que celles-ci sont des démarches de changement, nous verrons dès le début de la seconde partie qu'aujourd'hui, quand on entend « *qualité* », il nous faut entendre « *management* ». Ces « *dix moyens de rendre les démarches qualité non durables* » concernent donc également toute démarche de changement dans le secteur public :

1. Ce sont des projets d'affichage politique (souvent lancés pour gagner de la popularité au moment des élections). Trop liés à l'image d'un homme politique ou d'un parti politique, ils sont abandonnés lorsque cet homme ou ce parti quittent le pouvoir³²⁵.
2. Ils contrarient les habitudes du management supérieur de l'organisme public, quand celui-ci réalise qu'une démarche qualité implique une certaine codécision (à partager avec l'encadrement, les clients, les parties prenantes) et que cela va réduire son pouvoir hiérarchique.
3. De la même façon qu'au 2 ci-dessus, dans des organismes hautement professionnels, comme des hôpitaux ou des universités, les méthodes qualité disparaissent vite si elles apparaissent détachées ou en concurrence avec les procédures techniques et les standards en usage. Certains groupes peuvent vouloir les utiliser, mais les professionnels vont les ignorer ou résister à leur utilisation.
4. Le choix initial d'une technique qualité est inadéquat avec un contexte organisationnel particulier. Par exemple, on choisit une méthode qui va entraîner le respect de procédures, le renseignement de fiches, pour des cadres qui jusque-là se sont satisfaits d'une grande discrétion dans le partage de l'information, ou encore on choisit un appareil de mesure très perfectionné pour des gens qui n'ont auparavant pas ou peu fait usages de mesures quantitatives.
5. Des démarches d'amélioration sont lancées qui dépendent très étroitement des personnes qui les « *portent* » ou de crédits spécialement affectés. Lorsque les personnes sont mutées ou que les crédits ne sont plus affectés, les démarches meurent d'elles-mêmes.
6. Ceux qui lancent ces démarches ont abondamment communiqué avant même les premiers résultats sur les bénéfices escomptés, promettant

325. On renvoie au chapitre 2 consacré au tango de la réforme de l'État ...

transformation, « *empowerment*³²⁶ », etc. Quand les résultats sont bien plus modestes, les personnels perdent la confiance placée dans ceux qui conduisent la démarche et il devient très difficile d'intégrer la démarche à l'activité quotidienne. Cela a beaucoup de chances d'arriver dans les cas où la démarche qualité est conduite de façon trop visible par des consultants extérieurs à l'organisme.

7. La démarche repose sur des personnes bien formées, mais la formation n'a eu lieu qu'une fois et quand ces personnes sont affectées à d'autres postes dans l'organisme, graduellement, il ne reste plus personne de formé pour mener la démarche.
8. Il n'y a pas de méthode pensée et mise en œuvre qui élargisse l'intérêt pour la démarche de la minorité enthousiaste à la majorité dubitative. Le résultat en est que la démarche ne prend pas racine, et une fois que la minorité (enthousiaste à l'origine) est occupée à d'autres activités, la démarche meurt doucement.
9. Les démarches sont remplacées par d'autres démarches, une nouvelle mode réformatrice. Cela arrive souvent dans des pays à tradition réformatrice (USA, UK). Il s'en suit une certaine fatigue de la modernisation ou, pour parler comme Brunson et Olsen, une « re-désorganisation ».
10. Enfin, et ce n'est pas la moindre des causes d'échec, les démarches se bureaucratisent. Elles se transforment en exercice formel, très peu liées (si elles le sont encore) aux résultats concrets de l'organisme, comme des automates à musique. Elles survivent, mais comme des poids morts organisationnels. C'est par exemple ce qui a pu arriver à des systèmes annuels d'évaluation dans le secteur public.

Le lecteur illustrera sans peine quelques-uns de ces cas d'échec ; mais que l'on ne s'inquiète pas ! L'échec est (au moins statistiquement) normal. L'échec d'une démarche de changement peut prendre de nombreuses formes : échec à atteindre la cible visée, arrêt de la démarche après quelques étapes, bifurcation de la démarche en raison des modifications des priorités ou de l'environnement...

Dans tous ces cas, et dans les autres, il est extrêmement important de tirer les leçons de l'échec, de réaliser un « *retour d'expérience* », avec tous les acteurs qui ont participé à la démarche.

Ajoutons encore ceci qui nous paraît aujourd'hui d'une brûlante actualité, alors que l'administration est prise dans un tourbillon incessant de

326. Généralement traduit par « *habilitation* » ou « *autonomisation* », l'empowerment est la prise en charge de l'individu par lui-même, de sa destinée économique, professionnelle, familiale et sociale. Nous reviendrons sur l'utilisation de cette notion anglo-saxonne au chapitre 16 à propos du concept de l'« *implication du personnel* ».

« réformes ». À trop se focaliser sur le changement organisationnel, parce qu'il est plus facilement apparent, on en oublie trop souvent que le changement social, qui signe, lui, le vrai changement, est affaire de durée et de méthode. Et la méthode, en l'occurrence, ne réside certainement pas dans l'annonce par un chef seul qui, croyant que sa parole est, à l'égale de celle de Dieu, performative³²⁷, essaie de faire croire qu'aussitôt qu'il a dit, cela est fait...

Le changement organisationnel et social ne pénètre que par les aspects les plus superficiels de la conduite des agents à qui il est proposé/imposé : nouveaux organigrammes, nouvelles appellations, nouvelles procédures. Le risque de l'imposition d'un changement trop rapide, et surtout non partagé dans sa finalité, est le rejet qui se traduit classiquement par la réapparition de l'ancienne culture, le déni du changement, la prise de distance entre « *impulseur* » solitaire du changement et sujets contraints de changer.

Terminons ce paragraphe réaliste, qui n'est en rien l'expression d'une opposition au changement quand il le faut, mais un plaidoyer pour un changement maîtrisé et mature, par l'interrogation que pose Yannick FRONDA dans le *Petit bréviaire des idées reçues en management*³²⁸ :

« Enfin, pourquoi ne pourrait-on pas retourner l'argument managérial ? Et si c'étaient les dirigeants qui "résistaient au changement" ? Celui d'une meilleure éducation et de compétences sociales élargies de salariés qui demandent à participer aux débats sur le fond du changement, et pas seulement à être consultés pour en envisager les formes de mises en œuvre³²⁹ ? Et si c'étaient les dirigeants qui refusaient de quitter leur position symbolique dominante³³⁰, de lâcher prise sur leur autorité historique pour aller vers plus de management participatif ? Si c'étaient eux, en somme, qui voulaient "tout changer" (pour les autres) afin de ne 'rien changer' (pour eux-mêmes) ? »

327. Une expression est **performative** si elle constitue elle-même la chose qu'elle énonce et est prononcée dans certaines conditions.

328. « Le changement, c'est bien ; y résister, c'est mal » in *Petit bréviaire des idées reçues en management*. (Voir la bibliographie). p 119.

329. Quand ils sont consultés

330. L'une des thèses d'Alfred D. CHANDLER sur les dirigeants des grandes entreprises nord-américaines va d'ailleurs dans ce sens de la résistance au changement des dirigeants : « *L'histoire m'a montré que les administrateurs ne changent leurs routines quotidiennes ou ne bouleversent les relations de pouvoir que rarement et sous l'emprise de pressions très fortes* », A. CHANDLER, *Stratégies et structures de l'entreprise*, Op. Cit., p 11.

8.4 En guise d'absence de conclusion

On ne peut pas conclure en ce qui concerne le changement ; un projet abouti et parfaitement conduit ne fait que précéder le changement suivant dont la conduite se révélera tout aussi périlleuse et difficile que les efforts précédents pour atteindre la situation présente ! Faire comprendre à tous les membres d'un même organisme administratif que celui-ci est par nature toujours « *entre* », entre deux organigrammes, entre deux projets, entre deux réformes n'est pas toujours chose aisée. Le principe de contingence est déjà ancien dans la littérature managériale³³¹. Sans doute, la territoriale a-t-elle plus de facilités, car elle est plus confrontée à la réalité mouvante des situations collectives et personnelles que ne l'est l'État central.

Pour nous consoler de ce que l'art de changer soit si difficile à exercer et que ce qui le caractérise le mieux est la glorieuse incertitude du succès, rappelons-nous que MACHIAVEL qui conseillait Laurent LE MAGNIFIQUE, Prince de MÉDICIS lui écrivait déjà : « *Il n'est d'affaire plus difficile, plus dangereuse à manier, plus incertaine de son succès, que d'entreprendre et d'introduire un changement dans l'ordre des choses.* »

Il est vrai qu'il est difficile de changer, à commencer par soi ; la route qui mène du désir au plaisir de changer³³² est longue, pavée d'embûches mais vaut la peine. Mais nous disposons aujourd'hui d'études, de recherches et d'outils pour nous y accompagner. La méthode systémique n'est pas la dernière à jouer ce rôle. Il faudrait également, à l'occasion de court chapitre sur le changement, évoquer la question centrale de l'éthique de ceux qui décident et conduisent le changement. Nous y reviendrons lors de la présentation du CAF, le référentiel européen de management public que nous avons déjà évoqué au chapitre 3.

Terminons en souriant avec Luc de BRABANDÈRE, spécialiste de la créativité et de son enseignement : « *Finalement les seules personnes qui aiment le changement sont les bébés mouillés* » !³³³

331. Paul. LAWRENCE et Jay W. LORSH : « *Il n'y a pas une structure qui est meilleure, mais plutôt plusieurs différentes structures qui sont les meilleures dans différentes conditions.* » in *Adapter les structures de l'entreprise*. Éditions d'Organisation. 1968.

332. On reprend là le titre de l'ouvrage de Françoise KOURILSKY, déjà cité et dont on recommande vivement la lecture. (Voir la bibliographie). Il devrait donner l'envie de poursuivre les lectures sur le sujet du changement et celle de se former.

333. Luc de BRABANDÈRE, Anne MIKOLAJCZAK. *Le plaisir des idées. Devenir créatif*. (Voir bibliographie). p 189.

9

Créer, imaginer, innover

« L'imagination est plus importante que la connaissance. »
(Albert EINSTEIN)

« L'imagination, l'illumination, la création, sans lesquelles le progrès des sciences n'aurait pas été possible, n'entraient dans la science qu'en catimini : elles n'étaient pas logiquement repérables, et toujours épistémologiquement condamnables. On en parlait dans les biographies des grands savants, jamais dans les manuels et les traités, dont pourtant la sombre compilation, comme les couches souterraines de charbon, était constituée par la fossilisation et la compression de ce qui, au premier chef, avait été fantaisies, hypothèses, prolifération d'idées, inventions, découvertes. »
Edgar MORIN *Introduction à la pensée complexe*. p. 74

Commençons par un grand classique ! Que les lecteurs qui connaissent me pardonnent, mais j'ai observé dans différents stages que le problème classique suivant était encore fort peu connu, marque de plus, s'il en fallait, des grandes lacunes dans le domaine de la formation à l'imagination et à la créativité.

Dans ce problème dit des « *neuf points* » (voir *Figure 9.1*), il s'agit de poser la pointe de son stylo sur la feuille de papier sur laquelle est tracée la figure suivante et de tracer une figure composée de quatre segments de ligne droite de telle sorte que ces quatre segments consécutifs passent par tous les points.

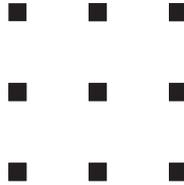


Figure 9.1 Le problème des « neuf points »

Cette figure et le problème qu'elle pose sont tirés de *Changement : principes de formation de problèmes et de résolution de problèmes* (WATZLAWICK, WEAKLAND et FISCH, 1974³³⁴). Voici ce qu'en disent les auteurs :

« Presque toujours, celui qui essaie pour la première fois de résoudre ce problème part d'un postulat qui rend impossible la solution. Ce postulat est que les points forment un carré et que la solution doit être trouvée dans les limites de ce carré, condition qu'il s'est imposé lui-même et qui ne se trouve part dans l'énoncé. Le fait qu'il n'arrive pas à trouver la solution ne tient donc pas à l'impossibilité de la tâche mais à la nature de la solution tentée. Une fois qu'il a fabriqué le problème, peu importe quelle combinaison de quatre lignes il essaie et dans quel ordre, il finit toujours par se retrouver avec un point qui n'est pas relié aux autres. Ceci signifie qu'il peut parcourir la totalité des possibilités de changement de premier ordre existant dans les limites du carré mais qu'il ne réussira pas pour autant à résoudre le problème. La solution est d'opérer un changement de deuxième ordre³³⁵ qui consiste à quitter l'espace dans lequel on s'inscrit et cette opération ne peut s'inscrire dans ce même champ puisque, selon les termes du Principia Mathematica, elle porte sur la totalité des éléments d'un ensemble et ne peut donc elle-même en faire partie³³⁶. »

Avant d'aborder la question du besoin d'innovation et de créativité dans nos administrations publiques, une remarque qui ne devrait pas surprendre après ce qui a été dit du changement : l'innovation, pas plus que le changement n'a de valeur « *en soi* » : il existe, bien sûr hélas, des innovations catastrophiques !

334. Édité en 2000 au SEUIL. (Voir la bibliographie).

335. Il n'est pas étonnant de trouver sous la plume de Paul WATZLAWICK la mention des deux types de changement de Gregory BATESON que nous avons évoqués au chapitre précédent sur le changement. Ils sont tous deux de l'École de PALO ALTO.

336. Op. Cit. p. 39 dans l'édition originale de 1974.

9.1 Le besoin d'innover croit avec la complexité

C'est la thèse du livre de Thomas HOMER-DIXON, publié en 1999 : *Le défi de l'imagination*³³⁷. Voici ce qu'il en dit dans son avant-propos :

« Dans ce livre, je veux montrer que la complexité, l'imprévisibilité et le rythme des événements dans notre monde, de même que le stress environnemental global, connaissent une augmentation radicale. Si nos sociétés veulent parvenir à gérer la vie collective³³⁸ et à améliorer le bien-être de leurs citoyens, elles devront faire preuve d'imagination, c'est-à-dire trouver de nouvelles idées pour résoudre les problèmes technologiques et sociaux. Mais les sociétés, pauvres ou riches ne parviennent pas toujours à générer la créativité ou l'imagination nécessaire quand il le faut et où il le faut. »

Et il poursuit :

« Quand je parle d'imagination, [...], je ne parle pas seulement de notre capacité de mettre au point de nouvelles technologies..., je parle aussi de ces idées qui peuvent donner naissance à de meilleures institutions ou à des consensus sociaux plus satisfaisants, comme des marchés efficaces et des gouvernements compétents. »
Et plus loin encore : « Aujourd'hui, une effarante majorité de la population des pays riches semble croire que notre créativité ne connaît aucune limite et que nos experts détiennent à la fois l'autorité et la connaissance qui leur permettraient de gérer presque à l'aveugle un monde de plus en plus complexe. Ces croyances et la complaisance qu'elles entraînent sont généralement sans fondement. En réalité, très souvent, nous ne maîtrisons que très superficiellement les systèmes complexes que nous avons créés et dont nous dépendons de façon critique ».

Je reprends ces lignes, lues il y a déjà longtemps, alors que la « crise » financière, bancaire, économique, sociale ne fait que commencer, et il me semble qu'elles ont une singulière actualité. Si l'imagination et la créativité ont sévi dans ces années de folies boursières et financières, elles ont été dévoyées ; on me racontait fin 2008 comment, dès 2007, une des plus grandes banques de la place de Paris, recherchait déjà avec angoisse des « *comptables financiers* » pour essayer de comprendre ce qu'elle pouvait avoir dans ses écritures comme produits financiers pourris et que l'immense majorité de ses cadres étaient incapables de comprendre...

337. Thomas HOMER-DIXON. *Le défi de l'imagination. Comment résoudre les problèmes de l'avenir ?* (Voir la bibliographie).

338. « *Gérer la vie collective* » : une définition du service public.

Ce que dit Thomas HOMER-DIXON du besoin de créativité et d'innovation de nos sociétés pour arriver à maîtriser les systèmes complexes qu'elles ont mis en fonction est très éclairant. Ce même besoin est patent dans notre administration ; on a vu dans le chapitre consacré à la « *Réforme de l'État* » à quel point les outils mis en œuvre sont d'un grand classicisme et d'une efficacité inversement proportionnelle à l'âge des systèmes d'idées qui les fondent. Pour affronter la complexité et gérer des systèmes complexes, mieux vaut sans doute s'appuyer sur la pensée et la méthode systémiques.

9.2 De la créativité de l'État et de ses serviteurs

Ce paragraphe n'est pas le résumé d'une thèse de doctorat, mais l'addition de faits vécus et de pistes de recherche pour qui veut. Rien de plus ; je renvoie le lecteur aux ouvrages cités au septième thème de la bibliographie.

9.2.1 Expérimenter

Cette histoire date du début des années 1990. J'étais alors responsable du développement économique et de la politique de l'emploi dans les « *quartiers difficiles* » au sein de la délégation interministérielle à la ville (DIV). Un visiteur, directeur du développement de l'un des deux grands « *marchands d'eau et de services urbains* » vient un jour me tenir le langage suivant : « *Nous avons un centre de formation d'apprentis dans notre entreprise. Nous sommes prêts à engager 1 000 jeunes des "quartiers" sur nos trois métiers (eau, transport, propreté urbaine). Nous les formons pendant un an, à la suite de quoi nous offrons à chacun un contrat à durée indéterminée dans notre entreprise. La seule chose que nous demandons à l'État, c'est de participer aux frais de l'année de formation à hauteur d'un demi-SMIC.* »... J'aurai aimé avoir plus de propositions de ce genre... Je fonce au cabinet de la ministre de la Ville de l'époque. J'y rencontre le conseiller technique concerné qui après m'avoir écouté me fait remarquer que rien n'est prévu dans nos textes pour payer une entreprise privée dans ce cadre. « *Aucun agent comptable ne paiera* » me dit-il. Nous tournons le problème sous toutes ses facettes, essayons de trouver une « *astuce* » administrative... en vain. Je suis contraint de renoncer à l'offre de cette société.

Épilogue : le dimanche qui suit, dans une émission politique, le Premier ministre de l'époque annonce fièrement que pour lutter contre le chômage des « *seniors*³³⁹ » le gouvernement dans sa grande sagesse est prêt à octroyer une prime à leurs futurs employeurs d'un montant de... la moitié du SMIC, soit exactement ce que demandait l'entreprise pendant un an pour former mille jeunes... J'apprendrai plus tard que le directeur du développement de l'entreprise qui était venu me voir était allé « *faire affaire* » avec un grand conseil régional qui, lui, a eu l'intelligence de payer pendant un an la moitié de la formation des quelques centaines de jeunes que l'entreprise embauchera... De là penser que les collectivités territoriales sont moins stupides que l'État central...

339. Quelle appellation marketing grotesque ...

Dans ces années passées à la DIV, j'ai passé beaucoup de temps à expliquer à la délégation à l'emploi au ministère du travail qu'une « *mesure emploi* » prise pour toute la République n'obtenait pas forcément le même résultat à Saint-Flour et à Saint Denis... Dans notre jargon, nous plaidions régulièrement pour une « *territorialisation* » des mesures nationales et pour le droit à l'expérimentation. Je ne suis pas très sûr que l'on ait beaucoup avancé sur ce point.

9.2.2 Comprendre

Ce sous-paragraphe est entièrement composé de souvenirs ; sur le seul thème de la grande difficulté de notre administration à imaginer, à créer, à adapter aux situations une loi générale, à déroger, à expérimenter, je pourrais sans doute et seulement avec des souvenirs vécus écrire un livre plus épais que celui-ci...

Comme nous l'avons vu plus haut la théorie des « *parties prenantes* » est en train d'envahir littéralement le management des entreprises, la politique et, dans presque tous les pays membres de l'Union européenne, les fonctions publiques. Nous avons vu qu'elle dépasse la simple considération des clients directs des services publics.

Voici deux anecdotes très récentes qui peuvent donner à penser...

J'ai participé fin 2008 au jury qui à l'ENA était amené à porter un jugement sur les stages des élèves en administration centrale sur le thème du développement durable. Un élève qui a effectué son stage dans un établissement public qui s'occupe d'espaces naturels nous explique que ceux-ci reçoivent beaucoup de visiteurs qui ont des intérêts divergents : certains veulent y faire du vélo, d'autre du cheval, d'autres souhaiteraient y trouver des jeux pour enfants etc. Il ajoute sans broncher que dans ces conditions il ne sert à rien de vouloir écouter les « *clients* » de ces espaces. Pour être sûr d'avoir bien compris, je reformule ce qu'il vient de dire : « *Si je vous comprends bien, il ne faut pas prendre l'avis des utilisateurs de ces espaces publics ?* » Il confirme vigoureusement en nous expliquant que « *si on commence à prendre les avis des utilisateurs des services publics, on n'a pas fini !* »

Au moment où je mets la dernière main à ce livre, qui n'aura pas été écrit de façon linéaire bien sûr, je participe à l'audit budgétaire d'un gros programme de la LOLF qui concerne une fonction très régaliennne et très sensible. Notre équipe d'audit s'étonne de ne trouver dans le pilotage de ce programme aucun indicateur relatif aux « *résultats sur la société* » de cette action régaliennne essentielle. La plupart de nos interlocuteurs en conviennent, même si nous entendons dans leurs réponses que cette idée ne les avait pas jusque-là effleurés. Mais il se trouve quand même un haut fonctionnaire pour nous expliquer que, comme il s'agit là d'un domaine très régalien, il n'est pas envisageable de demander aux utilisateurs de ce grand service public ce qu'ils en pensent... Quant à mesurer l'image dans le public de ce grand service, l'idée est acceptée même si visiblement elle n'était encore venue à l'idée d'aucun ministre ni d'aucun directeur général...

À ces souvenirs, j'aurais pu en ajouter beaucoup d'autres qui tous auraient témoigné de la frilosité, de la paralysie de notre administration dès qu'il s'agit d'inventer même modestement de quoi simplifier, débloquer une situation, l'adapter à différents terrains etc.

Encore deux pour la route (la longue route de l'imagination).

À la DIV nous passions beaucoup de temps à faire faire par des acteurs spécialisés et présents sur le terrain ce que nous ne pouvions faire nous-mêmes faute de moyens. C'est ainsi que régulièrement le CIV (comité interministériel des villes) tenu à Matignon « bleuissait³⁴⁰ » l'attribution de subventions à des associations de terrain. Le problème, c'est qu'il s'écoulait en général entre six et neuf mois entre le moment où la décision était prise et l'action commencée et celui où la subvention créditait le compte en banque de l'opérateur. Celui-ci, une association la plupart du temps, avait emprunté pour commencer son action et payait des intérêts à sa banque. Nous avons donc suggéré que le délégué interministériel à la Ville puisse disposer d'un compte sur lequel il ferait lui-même, sitôt la décision prise, un chèque au profit de l'opérateur retenu. Il nous a été répondu par ces « *messieurs de Bercy* » qu'agir ainsi mettrait en péril toute la finance publique française et ferait s'écrouler la célèbre 59-2³⁴¹!

Il est arrivé, quand j'étais directeur d'établissement public, qu'un agent du « *décompte* » ait une bonne idée relative à l'organisation de son travail et donc de plusieurs centaines d'autres agents qui effectuaient les mêmes tâches. Cette suggestion, testée et généralisée, outre qu'elle a simplifié le travail, s'est révélée être source d'économies. J'ai donc chaudement félicité l'agent en question puis au comité de direction qui suivit j'ai posé la question de savoir comment traduire concrètement ces félicitations. À l'idée de lui attribuer une prime d'innovation, l'agent comptable m'a fait savoir que n'ayant aucune base légale pour payer quoi que ce soit au titre de l'innovation, il ne le ferait pas. À celle de lui octroyer un jour ou deux de congés supplémentaires, c'est le directeur des ressources humaines qui a manqué s'étrangler devant les idées sottes et farfelues du directeur... Peu de temps après, nous avons l'honneur de recevoir le directeur des ressources humaines du ministère en personne en visite dans l'établissement. J'ai suggéré que le directeur puisse disposer d'un crédit limité et contrôlé a posteriori pour récompenser l'innovation et la création des agents³⁴². Un silence lourd de commisération m'a répondu.

340. Dans le jargon matignonesque « *bleuir* » revient à décider et non pas à prendre les fonctionnaires pour des bleus !

341. L'ordonnance 59-2 qui tenait lieu de constitution budgétaire et financière avant la LOLF.

342. Voir dans la seconde partie au chapitre 18 le paragraphe dédié à l'innovation participative.

9.3 La créativité s'enseigne et s'apprend

Luc de BRABANDÈRE qui a écrit une suite sur la créativité³⁴³ décrit dans le premier ouvrage de celle-ci les outils et méthodes pour « *entraîner la créativité* ». Voici ce qu'il écrit en préambule de leur présentation :

« Plusieurs de ces techniques permettent de réaliser une synthèse magique entre deux concepts A et B qui sont soit :

- identiques (un même concept qui boucle sur lui-même),
- proches (réunis par analogie),
- plus ou moins proches (comparés dans une métaphore),
- plus ou moins éloignés (associés de force, « bisociés »),
- très éloignés les uns des autres (rapprochés par l'intervention du hasard).

La mise en œuvre des méthodes de créativité requiert elle-même une méthode, implique quelques règles de fonctionnement qui peuvent être présentées sous la forme d'un « avertissement à l'utilisateur » ou de « précautions à prendre ».

Les techniques de créativité font la preuve de leur efficacité lorsqu'elles s'appliquent à un problème concret, bien circonscrit et non à un problème vague et trop vaste. Le succès de la recherche passe par une réduction préalable de son objet.

Lorsqu'il s'agit de traiter un problème abstrait, il faut essayer de le voir, de le concrétiser en images. Cette visualisation éclaire la voie à suivre et facilite le choix de la méthode. Les méthodes de créativité ne sont donc strictement délimitées, elles superposent et se recoupent souvent entre elles. »

Puis les deux auteurs présentent les méthodes combinatoires, systémiques, antithétiques, associatives, analogiques, aléatoires et littéraires, en mettant fortement l'accent sur les méthodes systémiques (tiens, tiens !)

J'ai dû manquer de chance : en bientôt quarante années très diversifiées de fonction publique et de nombreuses formations et écoles et stages, je n'ai jamais eu à suivre une formation sur la créativité et l'innovation. ! Visiblement, beaucoup de mes chefs successifs non plus ! Doublement pas de chance !

343. « *Le plaisir des idées* » en collaboration avec Anne MIKOLAJCZAK, « *Le management des idées* », « *Le sens des idées* » (Voir bibliographie VII)

À CE POINT

QUE FAIRE ? COMMENT ?

LES PIÈCES DU PUZZLE

Voici, très synthétisées, les différentes pièces de notre puzzle avant que nous ne proposons un moyen de les assembler.

1-Définitions. Objectif de notre recherche.

- nous ne confondons plus « management », « gestion » et « pilotage ».
- nous sommes à la recherche de « principes de management » robustes.
- la finalité du service public et l'alignement des actions sur cette finalité seront d'indispensables boussoles dans notre cheminement.
- un premier « gimmick » : « Vision, Mission, Valeurs ».

2-Le cadre national de la « Réforme de l'État »

- un cadre ministériel et organisationnel instable
- des effets d'annonce et une communication souvent ridicules
- une approche analytique et réduite à une profusion d'outils
- une vision quasi exclusivement budgétaire
- l'introduction bénéfique de la question de la finalité et du souci de la mesure
- des acteurs sceptiques
- des citoyens exigeants
- des experts sollicités et rarement suivis

3-Décor international. Théories.

- le grand mouvement du NPM et ses limites
- la tentative de conciliation du marché et des services publics et ses limites
- l'orientation « résultats » des services publics
- l'importance croissante du « client » des services publics
- le principe de subsidiarité
- la distinction éventuelle entre le décideur public et le fournisseur de service public
- la mesure de la performance publique
- l'engagement de l'Union européenne dans le management public par la qualité

- *le CAF, modèle européen de management public*
- *l'importance croissante de la théorie des « parties prenantes »*

4-Un monde complexe

- *la complexité en très bref : globalité et interactions*
- *elle ne cesse de s'accroître au sein des systèmes que nous devons manager*
- *flou et imprécision*
- *aléa et instabilité*
- *ambiguïté*
- *incertitude et imprévisibilité caractérisent les situations complexes*
- *se contenter de la logique cartésienne et de l'esprit d'analyse assure, dans la plupart des cas, l'échec !*

5-Systèmes et systémique

- *il faut désormais aborder nos organismes publics comme des systèmes complexes*
- *du sommet à base, il nous faut privilégier la vision globale*
- *finalité, interactions, environnement doivent être au cœur du management public*
- *la modélisation doit faire partie de la boîte à outils du manager public*
- *un deuxième « gimmick » : « Fonction, Structure, Histoire »*

6-Se représenter la réalité

- *comment manager sérieusement un organisme dont la seule représentation est celle qui indique la hiérarchie, ignore les clients et les métiers ?*
- *nos représentations graphiques, verbales sont ce qu'une carte est à un territoire : une carte, pas le territoire*
- *il nous faut progresser dans la connaissance de nos systèmes de représentation*

7-Changer de paradigme pour affronter réalité et problèmes

- *une absolue nécessité : compléter notre vision native cartésienne, mécaniste, horlogère et causaliste par une approche systémique qui donne la priorité à :*
- *la vision globale*
- *la prise en compte des interactions et des boucles*

- *en conséquence, un gros effort de formation doit être fait surtout pour les cadres de direction dans le domaine de la complexité et de l'approche systémique.*

8-Changer

- *le même effort de formation doit être fait pour enseigner les règles de la conduite du changement dans le cadre d'une société qui exige aujourd'hui de ne plus se voir imposer les changements « d'en haut » mais d'y être associée.*
- *l'enseignement des causes pratiques d'échec doit compléter cet enseignement.*

9-Créer, imaginer

- *le besoin d'innover croit avec la complexité,*
- *la créativité s'enseigne et s'apprend.*

Partie II

Assemblage

**Une proposition :
le management
« par la qualité »
du service public**

PROPOS DE QUALITÉ

« Un système d'amélioration de la qualité est utile à tous ceux qui réalisent un produit, un service ou une étude, et veulent améliorer la qualité de leur travail. Cette amélioration leur permet en même temps d'améliorer le rendement, de dépenser moins d'énergie et de réduire les coûts. Les services ont besoin d'être améliorés comme les fabrications. »

W. Edwards *DEMING* Hors de la Crise. 3^e édition. *ECONOMICA*. janvier 2002. p. 193.

« L'idée de la qualité totale véhiculait **une formidable intuition**. Ses promoteurs firent valoir que les contrôles amont et aval passaient à côté de l'essentiel. Pour gagner en efficacité, mieux vaudrait oublier les entrants et les sortants, et **ouvrir la boîte noire de l'organisation... elle-même**. Quitte à contrôler, les maîtres en TQM (Total Quality Management) proposaient de suivre en continu tout le système productif et de mobiliser à cette fin non des contrôleurs, mais l'ensemble de la communauté productive... Cette **authentique révolution managériale** n'en était qu'à ses débuts. **Depuis une trentaine d'années, sa vertu singulière a été en effet de susciter des inventions mêlant souvent presque inextricablement l'imagination gestionnaire et l'ingéniosité technique – la meilleure alchimie qui soit.** »

Denis *SEGRESTIN*. Les chantiers du manager. Armand *COLIN*. Septembre 2004. p. 165.

« Ce rappel rapide montre combien **le management de (par) la qualité**, appliqué sérieusement, **met en question dans ses profondeurs les modes traditionnels d'organisation et de fonctionnement des administrations**. Toutefois, cette dimension fondamentale de la démarche qualité est encore largement méconnue, malgré de brillantes exceptions, tant des responsables politiques que des dirigeants administratifs. Pour ces derniers, la qualité est encore trop souvent une sorte d'attribut secondaire des prestations publiques,... Alors que, bien au contraire, elle touche le cœur du service public et qu'ils en sont eux-mêmes les tout premiers responsables, car

cœur du service public et qu'ils en sont eux-mêmes les tout premiers responsables, car un fort engagement personnel de leur part dans la conduite de la démarche qualité en conditionne la réussite. En clair, le propre d'une politique qualité, - ce qui la distingue des autres politiques réformatrices, c'est qu'elle ne se définit pas seulement par des objectifs et des principes, mais qu'elle **comporte en elle-même les démarches essentielles à sa mise en œuvre**, en quelque sorte le mode d'emploi. Cela ne veut pas dire qu'elle soit facile à réaliser, car **ce « mode d'emploi » est tout le contraire d'une recette d'application mécanique. Du moins n'est-il pas à réinventer de toutes pièces.** »

Yves CANNAC Rapport au Premier ministre. La qualité des services publics. 2004

La « colle » que nous allons proposer pour assembler entre eux les éléments du puzzle, c'est ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui le « management par la qualité ».

Or l'importance de la qualité du service public n'a cessé de croître, parallèlement aux exigences du consommateur dans une société qui, globalement, s'est enrichie. Cette qualité était traditionnellement une caractéristique sur le service public « à la française ».

C'est la raison pour laquelle le Premier ministre demande en 2003 à Monsieur Yves CANNAC de lui faire un rapport sur « la qualité des services publics ». Ce rapport³⁴⁴ déposé en 2004 constitue un document précieux et récent sur ce sujet.

Voici le début de son introduction :

« La qualité des services de l'État a longtemps été pour notre pays un sujet de fierté et une réelle force. **Aujourd'hui, elle pose sérieusement problème.**

Non pas que nos agents publics ne soient plus attachés aux services dont ils ont la charge. Ni que le volume global des crédits affectés par l'État à la production de ces services ait diminué, tant s'en faut ! Mais d'une part, comme il est normal, **les exigences des citoyens/usagers se sont accrues**. Ils acceptent de moins en moins d'être traités en « administrés » et entendent l'être bien davantage en « clients ». D'autre part, et surtout, **nos services publics, particulièrement ceux qui sont gérés directement par l'État, souffrent de ses nombreuses faiblesses d'organisation et de fonctionnement :**

- **complexité** et **cloisonnement** des structures, enchevêtrement des pouvoirs, **lourdeur** hiérarchique,
- **rigidités** de toute sorte, manque de clarté des responsabilités, **défait de culture managériale.** »

344. « La qualité des services publics », Rapport au Premier ministre. La Documentation française. Paris 2004.

Un peu plus loin, il ajoute : « Or la manière appropriée de relever ce défi est connue, tout au moins dans ses principes »

Partons donc à la découverte de ces principes ! Chemin faisant dans cette seconde partie, nous présenterons également des méthodes et des outils. Mais nous ne perdrons pas de vue la hiérarchie évoquée dans le premier chapitre, entre les principes de management, les méthodes de gestion et les instruments de pilotage. Il n'est pas exigé d'un manager public qu'il connaisse parfaitement le fonctionnement et la mise en œuvre de tous les outils ; mais il est tout à fait exigé de lui qu'il puisse exprimer clairement les principes sur lesquels repose son management, et encore qu'il comprenne parfaitement l'alignement des méthodes et des outils utilisés sous son autorité avec ces mêmes principes !

10

Qualité, quelle qualité ? Essai de définition

« On ne peut enchaîner que d'une mauvaise qualité pour une bonne. Le contraire s'avère ruineux pour la réputation du Prince et suscite une déception dans le peuple. »

Nicolas MACHIAVEL. *Le Prince*.

« Les méthodes utilisées dans le management de la qualité forment un ensemble extrêmement vaste et diversifié. Elles font appel à des pratiques aussi différentes que l'analyse statistique et la communication interpersonnelle.

Elles ont vocation à s'appliquer à tous les aspects de la gestion d'une organisation qu'il s'agisse de la conception et du développement de nouvelles activités, ou bien de la maîtrise des procédés en fabrication, en distribution, dans les services ou dans les traitements administratifs. »

François **KOLB**. *La qualité. Essai sur l'évolution des pratiques de management*.

« Commodité, manque de réflexion, inconscience ? Toujours est-il que la non-définition de la qualité est, dans les démarches qualité, l'attitude la plus répandue. »

Frederik **MISPELBLOM BEYER**. *Au-delà de la qualité. Démarches qualité, conditions de travail et politiques du bonheur*. (Voir la bibliographie VIII)

10.1 Première approche

Le mot « *qualité* » fait partie de ces mots-piège que tout le monde comprend et à qui personne ne donne forcément la même signification au même moment. Nous avons vu précédemment à quel point l'intention du locuteur ou de l'observateur joue un rôle important dans tout dialogue ou toute représentation de la réalité.

Pour les dictionnaires généralistes « *qualité* » peut avoir deux significations principales :

- la manière d'être, la caractéristique, ce qui contribue à définir l'identité d'un être ou d'une chose (en positif ou en négatif),
- ce qui rend quelque chose quelqu'un ou bon, meilleur.

Le jugement de valeur est présent dans le second sens, pas dans le premier, ce qui ne simplifie pas la compréhension. Le souci de la « *qualité* » est aussi vieux que le travail humain³⁴⁵. On imagine que le premier homme ayant réussi à tailler une pierre pour la rendre coupante a recommencé avec une autre pierre en s'efforçant d'aboutir au même résultat, c'est-à-dire à la même « *qualité* » dans les deux sens du terme, qu'elle soit coupante et aussi efficace pour tailler de la viande.

Les deux visions de la qualité du dictionnaire sont cependant un peu insuffisantes pour notre compréhension de ce qu'est aujourd'hui le « *mouvement de la qualité* ». Voici donc un aperçu plus large de la notion. Nous n'allons pas proposer une définition³⁴⁶ de la « *qualité* », mais plutôt des approches de celle-ci.

Tout d'abord trois approches opérationnelles :

- **L'approche produit** (ou service). C'est celle des économistes qui entendent la notion comme inséparable de la mesure. Les attributs principaux de cette « *qualité* » sont la durabilité et la fiabilité. À leurs yeux un produit de « *qualité* » présenter les caractéristiques prévues et les conserver dans le temps (durabilité) sans faillir (fiabilité). Ainsi conçue la « *qualité* » a quelque chose d'objectif.
- **L'approche utilisateur**. Elle est indissociable de la notion de satisfaction, de la façon dont un service public répond aux attentes d'un utilisateur. En ce sens la qualité devient très subjective, chaque utilisateur, citoyen ou contribuable pouvant avoir une idée propre de la finalité et de la « *qualité* »

345. « Ainsi le code d'Hammourabi fait-il mention de la nécessité pour un maçon de reprendre à ses frais les travaux mal exécutés. » François KOLB. *La qualité. Essai sur l'évolution des pratiques de management*. VUIBERT, 2002. p. 18.

346. Il existe une définition officielle donnée par la norme ISO 9000. « Qualité : aptitude d'un ensemble de caractéristiques intrinsèques à satisfaire des exigences. » Lumineux, non ?

du service public. De cette approche découlent trois conséquences pratiques qu'aucun gestionnaire de service public ne saurait ignorer :

- la nécessité pour lui de connaître les attentes des « *clients* » des services publics ;
- la nécessité de mesurer leur satisfaction ;
- enfin, comme conseiller du politique dans la création d'un nouveau service public, celle d'inclure dans cette tâche la consultation des futurs utilisateurs et celle d'adapter le service à la population à laquelle le service est destiné.

Ces trois points à eux seuls pourraient faire l'objet de longs développements.

- **L'approche production.** Elle se situe à l'opposé de l'approche utilisateur et vise à produire un produit ou un service dans les meilleures conditions, c'est-à-dire dans les meilleurs délais, au meilleur coût et en évitant autant que possible tout ce qui sera baptisé « *non-qualité* », soit les délais, les retards, les défauts etc. Elle traduit le point de vue du producteur qu'elle entraîne à développer des méthodes de contrôle et de prévention des « *ratés* ».

Puis encore deux points de vue :

- **L'approche selon la valeur.** Elle est de nature économique et se reflète dans le prix et dans le coût du produit ou du service. On peut se reporter aux ouvrages d'économie qui en traitent, mais, en première approche, on voit que seront associés à cette approche de la qualité de nombreux ratios qui mesurent le degré de satisfaction du client (en rapprochant l'utilité qu'il tire du produit ou du service et le prix qu'il y consacre), et, *a contrario*, la satisfaction du producteur (en rapprochant le prix retiré et le coût engagé). En ce qui concerne le service public, cette approche garde toute sa... valeur ! Parler de « *création de valeur* » ou de « *chaîne de valeur* » en ce qui concerne le service public n'est pas une grossièreté, à la condition que la valeur évoquée ne soit pas seulement économique.
- **L'approche philosophique.** Celle-ci assimile la qualité sinon à l'excellence du moins à la tendance qu'a la qualité à tendre vers l'excellence par une constante amélioration. On entre ici dans un domaine dans lequel l'appréciation de la qualité et de l'excellence ne s'aborde que par l'expérience ; pas de repère orthonormé, pas de critères objectifs. Mes enfants peuvent me traîner à un « *concert* » de gugusses qui hurlent en anglais et font un bruit insupportable pour les oreilles avec des instruments électriques : pour eux ce sera « *trop excellent* » (sic !), pour moi une soirée bruyante. Cette approche de la « *qualité* » est évidemment très peu opérationnelle...

Après deux définitions et cinq approches, nous voilà bien avancés ! J'ai souvent la tentation dans les présentations que je suis amené à faire de la « *qualité* » de demander à mes interlocuteurs d'oublier ce terme... « *Oublions un instant la « qualité », ce que vous croyez en comprendre ou en savoir, ce que vous en avez entendu... parlons de management public !* » Les « *puristes* » auront des raisons de m'en vouloir ; bien sûr, toutes nos orientations managériales viseront à fournir un service public de « *qualité* », mais ouvrons la boîte noire que constitue ce terme à lui seul et évoquons les principes du management par la qualité tel qu'il est proposé aujourd'hui.

Voici un exemple des « *embarras de la qualité* » ; il date de quelques siècles et traite d'un sujet *a priori* derrière nous... Le « *Code noir* » de 1685 emploie à plusieurs reprises la notion de qualité :

- « ...pour y régler ce qui concerne l'état et la **qualité** des esclaves dans nos dites îles... »
- « Enjoignons à tous nos sujets, de quelque **qualité** et condition qu'ils soient... »
- « Les vols de moutons, chèvres, cochons, volailles, canne à sucre, pois, mil, manioc ou autres légumes, faits par les esclaves, seront punis selon la **qualité** du vol, »
- « ... les déclarons toutefois francs et quittes envers eux de toutes autres charges, services et droits utiles que leurs anciens maîtres voudraient prétendre tant sur leurs personnes que sur leurs biens et successions en **qualité** de patrons. ».

En trois siècles les embarras liés à la définition du mot « *qualité* » n'ont pas disparu ; il nous faut donc encore préciser de quoi nous allons parler.

10.2 Les « *qualités* » dont nous allons parler

10.2.1 Qualité « *produit* » et qualité « *interne* »

Nous allons parler essentiellement de deux « *qualités* » :

- la qualité finale du **produit** ou du service ;
- la qualité « **interne** » de l'organisme celle de son **management public**³⁴⁷.

La première correspond au sens premier du mot : la (les) qualité(s) du produit ou du service relativement aux spécifications du « *cahier des charges* », ces spécifications découlant elles-mêmes (normalement) de l'écoute des clients.

347. Comme résultat du management par la qualité et ce n'est pas seulement un jeu de mots facile !

La seconde correspond à ce vieux jeu de mot dont je ne me lasse pas : « **passer du management de (par) la qualité à la qualité du management**³⁴⁸ ». Autrement dit la qualité interne mesure la robustesse des étages de la pyramide du chapitre 1 : celle-ci doit être ferme sur sa base, la maîtrise de ses métiers (processus), et solide en ce qui concerne l'alignement de la gestion et du pilotage sur le management issu de la vision et de la stratégie.

Comme nous le verrons au chapitre suivant sur l'histoire du « *mouvement de la qualité* », la finalité de la qualité « *interne* » est bien d'arriver à la qualité « *produit* ».

Mais au-delà de cette typologie sommaire existent bien des façons d'appréhender la « *qualité* » selon le point de vue auquel on peut se placer. Celle-ci ne sera évidemment pas la même selon qu'elle est recherchée par le fournisseur de produit ou de service ou l'utilisateur. Pour parler comme en première année « *d'éco* », les satisfactions recherchées ne sont pas les mêmes, notamment en ce qui concerne le coût et le prix, et quant aux « *utilités marginales* »... **De là découle cette idée absolument centrale en ce qui concerne la « *qualité produit* » qu'elle ne peut être qu'une donnée relative.**

Il en va un peu autrement de la qualité interne, c'est-à-dire la qualité (la maturité) managériale. Si l'on se place dans la perspective qui est la nôtre du management public par la qualité et de ses référentiels, il y a un moyen relativement objectif d'évaluer la maturité managériale d'un organisme public. Dès qu'existe un référentiel partagé dont la robustesse est reconnue et régulièrement vérifiée de manière internationale, son utilisation permet de se faire une idée, pas trop éloignée de la réalité, de la qualité interne d'un organisme public. La relativité de l'appréciation diminue.

10.2.2 Quelques modèles classiques

Voyons maintenant comment on peut représenter ce que veut dire la « *qualité* » du point de vue du bénéficiaire du service. Plusieurs modèles ont été élaborés par la recherche sur la qualité d'un service évaluée selon le niveau de satisfaction du client³⁴⁹.

La satisfaction du bénéficiaire du service public résulte de la comparaison qu'il va effectuer entre ses attentes et la réalité du service dont il va bénéficier. La recherche universitaire en matière de « *qualité* » a produit de nombreuses et intéressantes pages sur l'étude des attentes des bénéficiaires d'un service.

348. Et réciproquement aurait dit Pierre DAC, humoriste de temps de crise.

349. Les plus anciens ont plus de vingt-cinq ans. Je n'ai jamais rencontré un service public français qui les connaisse, les cite ou les utilise.

On y lit par exemple que « la formation de ces attentes s'appuie sur la nature et la performance du service, le coût et l'effort nécessaires à l'acquisition de celui-ci et les bénéfices résultants³⁵⁰ » de l'utilisation du service.

Voici une figure (Figure 10.1) qui schématise le processus de comparaison à l'origine de la satisfaction ou de l'insatisfaction.

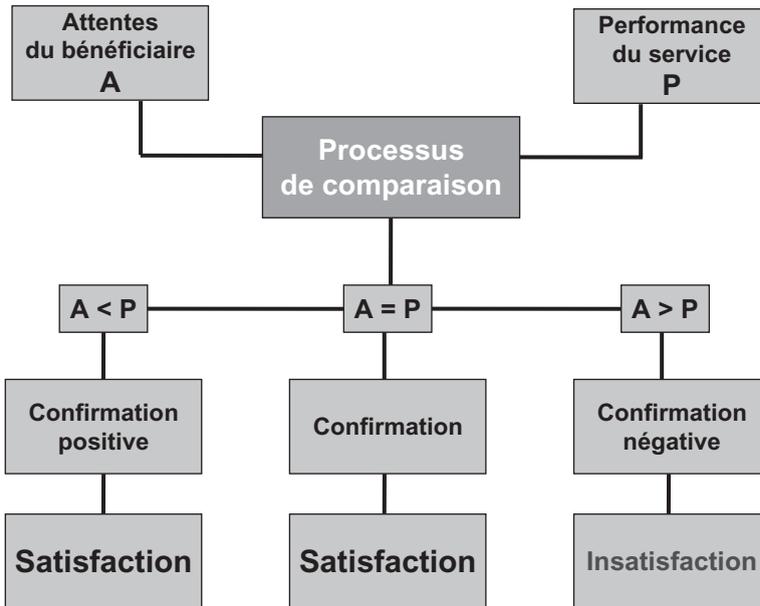


Figure 10.1 La satisfaction de l'utilisateur du service public

Cette figure, citée par Nha NGUYEN, découle des travaux de R. SMITH et M.J. HOUSTON en 1983³⁵¹. D'autres représentations existent de la qualité d'un service. Les travaux les plus anciens ont produit le modèle de SASSER, OLSEN et WYCKOFF³⁵².

● Le modèle de la qualité du service de SASSER, OLSEN et WYCKOFF

C'est une des premières tentatives visant à illustrer le processus d'évaluation de la qualité d'un service par le consommateur. Dans un premier temps, ce

350. Nha NGUYEN. *Gestion de la qualité*. Op. Cit. p 225.

351. SMITH, R.A. et HOUSTON, M.J. 1983 « Script-based evaluations of satisfaction with services » dans *Emerging Perspectives on Services Marketing*, CHICAGO, American Marketing Association, p59.

352. W. Earl Sasser, R. Paul Olsen et D. Daryl Wyckoff. *Management of service operations: Text, cases, and readings*. 1978.

dernier traduit ses attentes par un ensemble d'attributs désirés quant à l'offre de services. Selon ce modèle (voir Figure 10.2), ces attributs se rapportant à la fois au service de base et aux services périphériques peuvent être regroupés en sept catégories :

- la **sécurité** pour le client ou les biens qu'il possède ;
- la **consistance**, qui peut se traduire par fiabilité et la standardisation de service ;
- l'**attitude** ou le **comportement** manifesté par le personnel lors de l'interaction prestataire/client ;
- l'**état complet** et la **variété** des services offerts ;
- les **conditions** présentes ou durant la prestation du service ;
- la **disponibilité** ou la **facilité d'accès** au service ;
- le **timing** qui se rapporte au moment et la durée de la prestation du service.

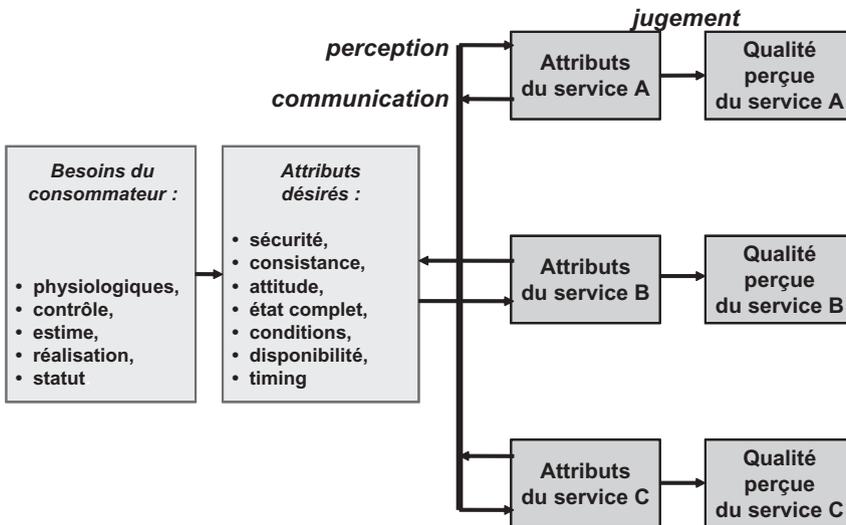


Figure 10.2 Le modèle de la qualité de service de SASSER, OLSEN et WYCKOFF

Pour évaluer la qualité de l'offre de services, le client peut opter pour une des trois démarches suivantes :

- **il ne retient qu'un seul attribut** qui, à ses yeux, est déterminant. Les autres attributs sont perçus comme étant neutres, sans effet sur la qualité ;

- **il ne conserve également qu'un seul attribut, à la condition** que les autres respectent un niveau minimum de performance ;
- **il établit un barème en tenant compte de l'ensemble des attributs** de façon à se que le score élevé d'un attribut puisse compenser celui plus faible obtenu par un autre.

Ce modèle est intéressant par son essai de décrire, d'une part, la nature des attributs du service que le consommateur prend en considération dans son évaluation et, d'autre part, la démarche suivie par le client. Il offre un cadre de référence utile pour l'exploration des facteurs explicatifs de la qualité d'un service.

● **Le modèle de GRÖNROOS**³⁵³

Ce modèle (Figure 10.3) cherche, lui, à expliquer la notion de « *qualité perçue* ».

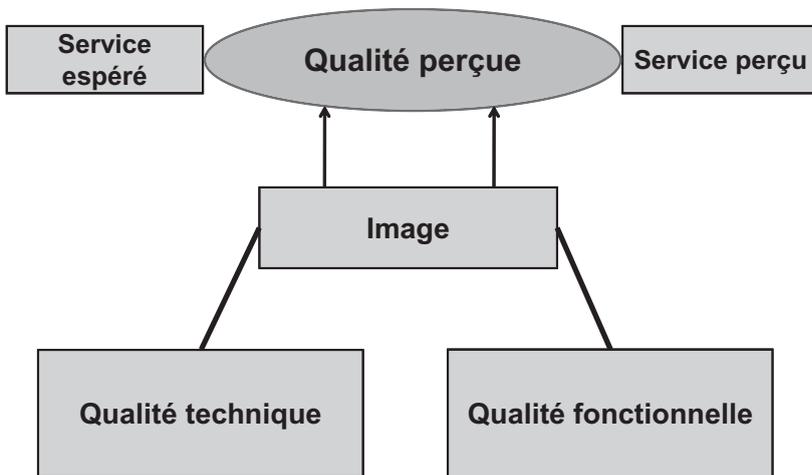


Figure 10.3 Le modèle de la qualité du service selon GRÖNROOS

Dans ce modèle la qualité technique résulte du processus de réalisation du service. C'est le contenu de l'offre de service. La qualité fonctionnelle traite des conditions dans lesquelles le service est délivré, puisque le service est coréalisé. Dans le modèle de GRÖNROOS, c'est la qualité fonctionnelle qui

353. Christian GRÖNROOS. *A service quality model and its marketing implications*, in *European Journal of Marketing*, 18(4), 1984.

prime. L'accès à un guichet, l'accueil, voila des indicateurs de la qualité fonctionnelle. Comme on le constate, cette qualité fonctionnelle a trait souvent à ce que l'on nomme dans le secteur bancaire le « *front office* », c'est-à-dire la partie visible par le client de l'organisme public.

L'image du service public est celle que le citoyen/usager se fait du service public. Elle se construit tout au long des expériences et des contacts. Ce modèle assez élémentaire peut être complété par le schéma suivant (voir Figure 10.4) qui précise un peu toutes les occasions qui peuvent générer des écarts entre ce qui est attendu et ce qui est perçu par le client du service public. Ce schéma, inspiré des travaux de PARASURAMAN, ZEITHAML et BERRY, est produit dans l'excellente brochure « *Document d'orientation européen sur la gestion de la satisfaction client* » publiée par l'Institut européen d'administration publique (IEAP) de MAASTRICHT en mai 2008³⁵⁴ et que tout responsable public devrait avoir lue.

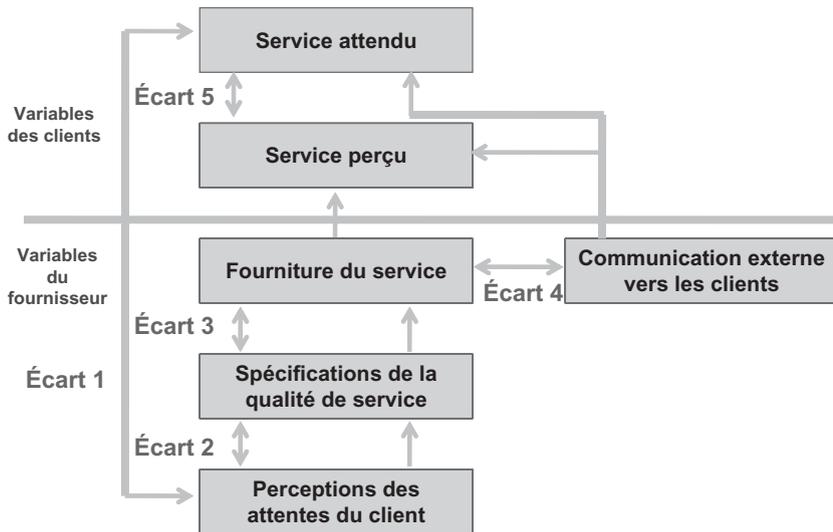


Figure 10.4 De la perception des attentes du client au service perçu

354. On le trouve à l'adresse suivante : <http://www.eupan.eu/>

● **Le modèle conceptuel de PARASURAMAN, ZEITHAML et BERRY**

Il repose sur cette approche des estimations des écarts. Nous allons compléter le schéma précédent avec les déterminants de la qualité du service (voir Figure 10.5).

Les cinq écarts de la figure précédente résultent des travaux menés par les trois chercheurs dans quatre entreprises de services. Ce qu'ils ajoutent à la détermination de ces écarts est un ensemble de facteurs susceptibles d'expliquer comment peut émerger la valeur de la qualité perçue au regard des attentes. Le client du service public formule des attentes liées à ses besoins, relatives à ses expériences antérieures et des informations dont il est en possession (bouche à oreille, lectures, etc.) (voir la dernière figure de ce chapitre).

Ce modèle offre une « structure de relations qui englobe à la fois diverses composantes de la qualité et une série de facteurs explicatifs. Toutefois, il présente ces derniers d'une façon plutôt incohérente. À notre avis, il ignore les relations logiques unissant ces facteurs qui font partie d'un système global appelé système de production de service.³⁵⁵ »

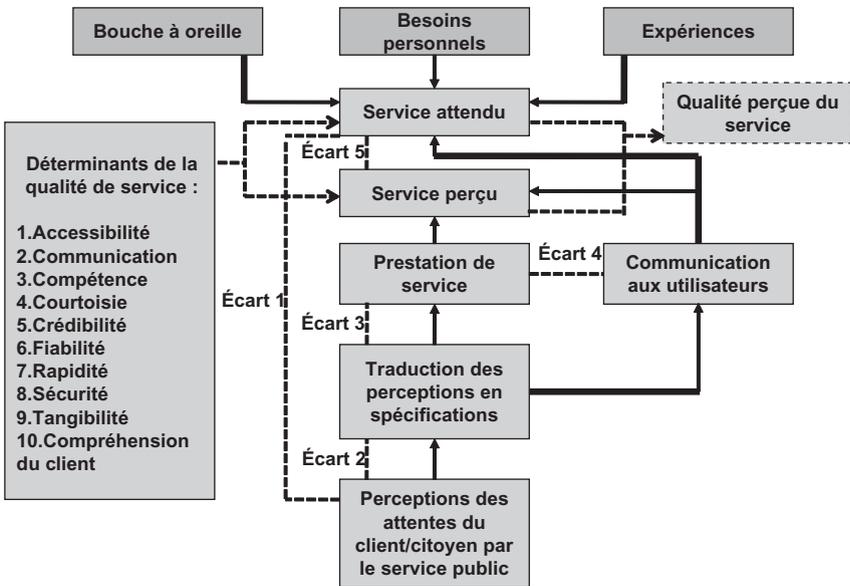


Figure 10.5 Le modèle de la qualité de service de PARASURAMAN, ZEITHAML ET BERRY

355. Nha NGUYEN. Op. Cit. p 231. Nha NGUYEN propose lui aussi un modèle qui repose sur cette notion de « système de production de service ». Nous le présentons en fin de chapitre.

Tableau 10.1 Attentes et perceptions de la fiabilité et de l'assurance selon l'échelle Servqual

Pour les attentes	Pour les perceptions
<p>Fiabilité</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lorsque l'organisme promet de faire quelque chose, il devrait tenir parole. - Quand les clients rencontrent des problèmes, l'organisme devrait adopter une attitude sympathique et rassurante à leur égard. - L'organisme devrait être digne de confiance. - L'organisme devrait fournir les services dans les délais prescrits. - L'organisme devrait tenir ses dossiers avec exactitude. 	<p>Fiabilité</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lorsque l'organisme promet de faire quelque chose, il tient parole. - Quand vous rencontrez des problèmes, l'organisme adopte une attitude sympathique et rassurante à votre égard. - L'organisme est digne de confiance. - L'organisme fournit les services dans les délais promis. - L'organisme tient ses dossiers avec exactitude.
<p>Assurance</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les citoyens/clients devraient pouvoir faire confiance aux agents. - Les citoyens/clients devraient pouvoir se sentir en sécurité dans leurs rapports avec les agents. - Les agents devraient être polis. - Les agents devraient recevoir le soutien approprié de l'organisme public pour bien faire leur travail. 	<p>Assurance</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vous pouvez faire confiance aux agents du service public. - Vous vous sentez en sécurité dans vos transactions avec les agents. - Les agents publics sont polis. - Les agents reçoivent le soutien approprié de l'organisme public pour bien faire leur travail.

Après avoir élaboré ce modèle, les trois auteurs ont développé une échelle de mesure de la qualité de service appelée SERVQUAL. Celle-ci comprend cinq dimensions : les éléments tangibles, la fiabilité, la serviabilité, l'assurance et l'empathie.

- les **éléments tangibles** sont les installations physiques du service public, l'apparence des agents. Elle est mesurée avec quatre éléments d'appréciation ;
- la **fiabilité** est la capacité à réaliser le service annoncé en toute confiance et de manière précise. Elle est mesurée à l'aide de cinq éléments d'appréciation.
- la **serviabilité** marque la bonne volonté des agents à répondre aux demandes des usagers. Quatre éléments permettent de la mesurer ;
- l'**assurance** exprime l'assurance et la courtoisie du personnel et sa capacité à inspirer la confiance. Quatre éléments d'information la mesurent ;

- l'**empathie** marque la prise en considération et l'attention personnelle accordée aux citoyens/clients. Elle est mesurée avec cinq éléments d'appréciation.

Donnons un exemple des critères d'évaluation d'une ou deux « dimensions ». L'échelle SERVQUAL précise pour chaque dimension à la fois les attentes du consommateur de service avant qu'il n'en bénéficie et sa satisfaction après. Ainsi en ce qui concerne la **fiabilité** et l'**assurance**, voici ce que mesure l'échelle SERVQUAL (Tableau 10.1).³⁵⁶

● La Charte MARIANNE

La charte Marianne et le référentiel qui est en issu (QUALI-MARIANNE) proposent des critères qui recourent évidemment ce que propose l'échelle SERVQUAL. Il n'existe pas, à notre connaissance, d'échelle de mesure de la qualité du service public (qualité produit) européenne. Mais, comme nous le verrons, dans la mesure où le CAF, le modèle européen de management public par la qualité, vise à travers la « *qualité interne* » à améliorer la « *qualité produit* », il est conseillé de s'appuyer sur lui.

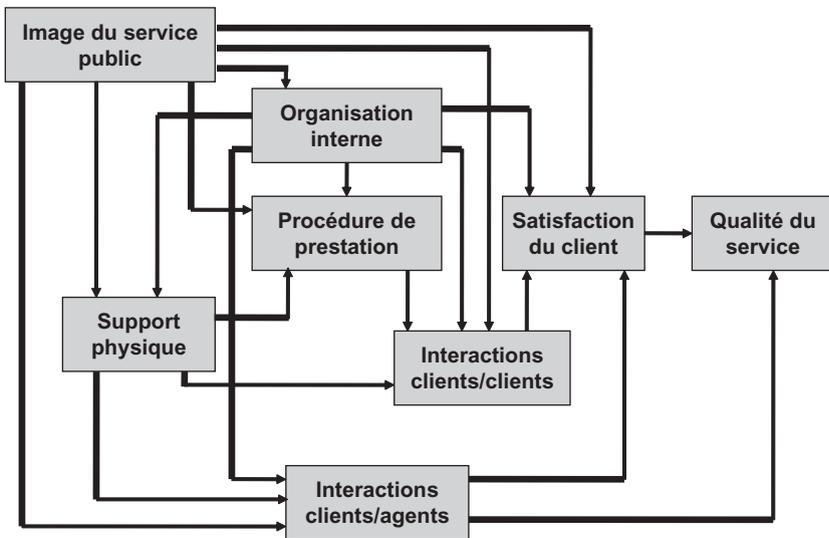


Figure 10.6 Le modèle de la qualité d'un service de Nha NGUYEN

356. Les libellés ont été adaptés au vocabulaire du service public.

Nha NGUYEN dont nous avons cité l'ouvrage, *Gestion de la qualité*, propose lui aussi son « modèle de la qualité d'un service ». Nous le présentons ci-dessous (voir Figure 10.6) ; son intérêt réside en particulier dans ce qu'il démontre des deux parties de la « qualité », les qualités **extrinsèques** et les qualités **intrinsèques**. L'image du service public, les installations, les horaires, les personnels de contact génèrent la qualité extrinsèque. Les qualités intrinsèques ressortent quant à elles dans la capacité du service à satisfaire les besoins, à répondre aux attentes et à s'adapter aux situations particulières. Ce modèle montre que ce sont ces dernières « qualités » qui comptent le plus pour les citoyens/clients.

D'une façon générale les attentes des clients/citoyens vis-à-vis des services publics (voir Figure 10.7) sont la résultante de diverses sources d'influences inégales mais dont la combinaison contribue à donner une image du service public et de ce que l'on est « en droit » d'en attendre. C'est que symbolise la figure précédente extraite du document d'orientation européen sur « La gestion de la satisfaction client ».

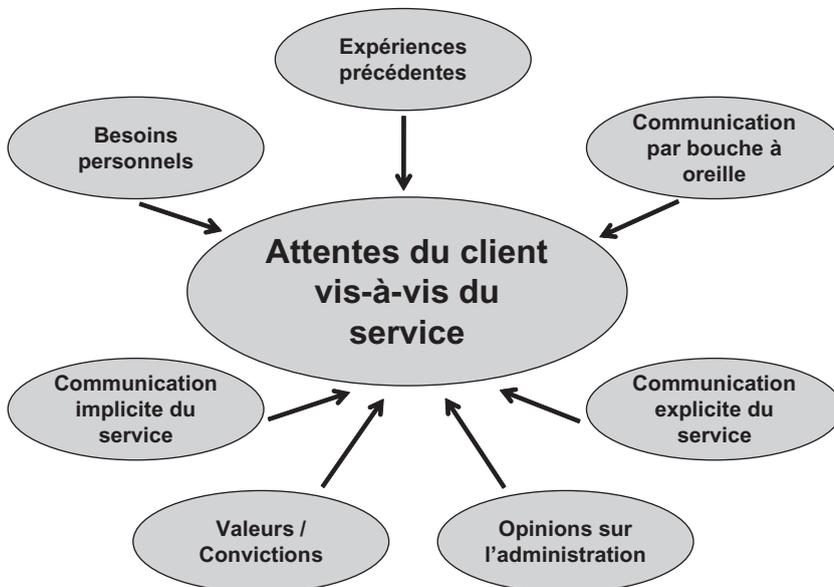


Figure 10.7 Les attentes du client vis-à-vis du service public

Avec tous ces modèles nous pouvons déjà réfléchir aux meilleurs moyens de construire la qualité finale attendue par les clients des services publics. Mais chacun à sa façon nous indique déjà que **la construction d'un service de qualité se prépare en amont**. Et c'est ce que nous allons voir maintenant en parcourant l'histoire du « *mouvement de la qualité* ». Celle-ci est celle du passage progressif du souci de la qualité finale, la « *qualité produit* » à la « *qualité interne* », c'est-à-dire au management de (par) la qualité, et finalement à la qualité du management !

SCÈNE DE GENRE 3 : VIEUX SOLDAT



C'est un vieux soldat. Il est « issu du rang », ce qui dans le jargon des militaires signifie³⁵⁷ qu'il est entré dans l'armée « à un rang modeste ». Et, de concours en concours, de soirées de travail en soirées de travail, il est devenu officier et même pilote.

De ceux-ci, il a le style direct et décontracté ; et facile d'abord. Consécration d'une carrière brillante, il accède aux étoiles³⁵⁸ ! Il s'est spécialisé dans la communication, ce qui lui va bien et dans laquelle il réussit.

Comme tous les communicants du ministère, il a lu et peut-être écrit une foule de communiqués sur la modernisation exemplaire de son département ministériel dans le genre sous-entendu « si un autre ministère avait subi le nombre de réformes du ministère de la défense et leur intensité, tous ses personnels seraient descendus dans la rue et auraient paralysé le pays ». Ces choses-là se pensent fort, mais ne s'écrivent pas !

357. Cette catégorie professionnelle qui dit « affirmatif » quand tout le monde dit « oui ».

358. Il est nommé général. En France on commence tout de suite par une paire d'étoiles, quand dans la plupart des armées, les généraux débutants n'en ont qu'une ...

Il a donc entendu parler, outre des réformes spécifiques à son ministère, de la LOLF, du contrôle de gestion, des SMR, des audits de modernisation, de la RGPP...

Un jour on lui suggère de faire pour le service de communication de son armée, qu'il dirige, une démarche qualité à l'imitation d'un autre service de communication qui s'en est très bien porté.

*Et voilà que ce vieux soldat, si amical et placide, explose : « Ah non ! Ça suffit ! **Je n'ai déjà pas le temps de bien faire mon métier** de communicant, et **on me demande de faire en plus** du contrôle de gestion et maintenant de la qualité ! »*

On aimerait pouvoir lui dire qu'il ne s'agit surtout pas de faire son métier et d'y rajouter du contrôle de gestion (la mesure de sa performance) et encore de la « qualité » (du management), mais d'intégrer dans chacun des aspects de son métier de communicant un management robuste et sa mesure...

Plus tard, peut-être, l'occasion se présentera-t-elle de le lui expliquer sans passion...

11

Brève histoire de la « *qualité* » : de la gestion de la qualité au management *par* la qualité

« Nous sommes enfermés dans un système de management tyrannique et absurde. »
(W. Edwards DEMING. *Du nouveau en économie*. 1996.)

« Plusieurs auteurs affirment, en effet, que le Total Quality Management (TQM),
en **reconnaissant une place primordiale à l'homme dans la production**
et dans l'entreprise, conduit à bouleverser la distribution de l'information,
du pouvoir, des récompenses et devient dès lors incompatible
avec la théorie dominante du management ; **le TQM contient, selon eux,
la recommandation d'un changement radical.**»

(BEAUMONT Michel, 1996, *La qualité de la gestion des ressources humaines
dans les entreprises certifiées*, thèse de doctorat en sciences de gestion de
l'Université TOULOUSE I, sous la direction de Jacques IGALENS.)

11.1 Les origines de la « *qualité* »

C'est avec l'ère industrielle que ce que l'on a coutume d'appeler le « *mouvement de la qualité* » a pris son essor. Les grands courants et événements qui ont contribué à son développement sont, outre l'automatisation du monde industriel, les guerres et l'industrie d'armement, l'industrie aéronautique et spatiale, puis le développement du monde des services. Tout au long de son histoire, le « *mouvement de la qualité* » a produit un grand nombre de méthodes et d'outils et ses historiens et ses théoriciens distinguent aujourd'hui quelques grandes étapes que l'on va présenter. Mais, dès avant cette présentation, nous voudrions mettre l'accent sur quelques caractéristiques de cette histoire et de ce mouvement.

Deux choses doivent être bien comprises pour qui veut ne plus faire de **contresens** sur ce qu'est aujourd'hui le management par la qualité :

1. le « *mouvement de la qualité* » est passé, au cours d'une histoire presque centenaire, du seul souci de la qualité du produit final, à une méthode de management systémique globale qui concerne aujourd'hui pratiquement tous les aspects du management d'un organisme public. Pour reprendre notre vieille plaisanterie qui n'en est pas une, nous sommes passés, au cours de cette histoire, « *du management de la qualité à la qualité du management* ».
2. les étapes que nous allons brièvement décrire ci-après, se succèdent et se complètent ; une nouvelle étape n'annule pas la précédente, non plus que les outils et méthodes correspondant à ces étapes. Par exemple, même si la « *mode* » en est passé, rien n'interdit aujourd'hui de mettre sur pied des « *cercles de qualité* ».

Pour sortir du piège sémantique posé par le terme qualité, nous parlerons désormais de **management public par la qualité**, en insistant sur la notion de management.

11.2 Les grandes étapes du mouvement de la qualité

Ces grandes étapes traduisent le passage que nous venons d'indiquer, de l'unique souci de la qualité du produit final à un mode de management (1), mais (2), les étapes se complétant, **c'est bien toujours la qualité au sens propre du produit ou du service final qui est visé** ; cet objectif reste l'objectif central du management par la qualité. En particulier, le management public par la qualité vise à la qualité du service public.

Avant de présenter ces étapes nous en donnons une illustration imagée (*voir Figure 11.1*). La grande flèche qui partant de la vérification de la qualité du

produit en bout de chaîne, puis remonte le long des étapes successives de la production, pour, ensuite, « *monter dans les étages* » s'intéresser aux fonctions de soutien, puis aux fonctions de management et de pilotage, traduit l'histoire du « *mouvement de la qualité* » : celle du **passage du contrôle final à l'élaboration de systèmes de management globaux** que nous découvrirons dans les prochains chapitres.

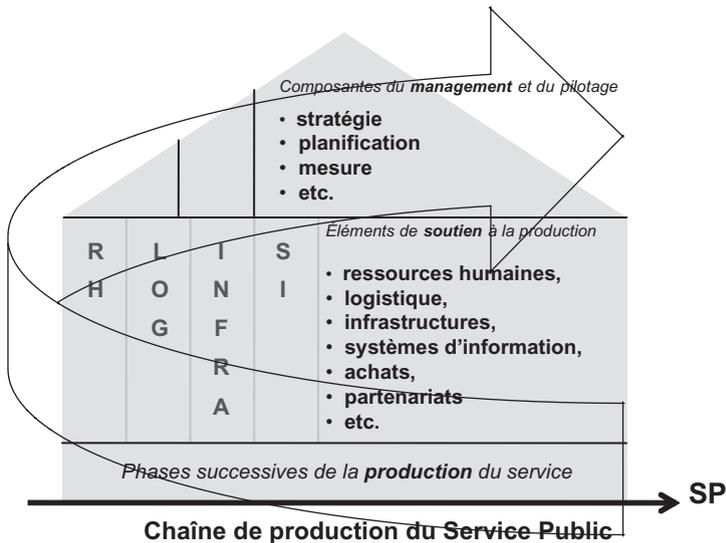


Figure 11.1 Du souci de la qualité du service final au management par la qualité

Imaginons le mouvement de la qualité dans ses débuts au commencement de l'ère industrielle. Au bout de la chaîne production sortent des voitures, des munitions, des équipements techniques etc. Les responsables se préoccupent de fournir un produit « *de qualité* », c'est-à-dire, essentiellement, qui corresponde au cahier des charges³⁵⁹ et présente les caractéristiques prévues par le constructeur. Le premier mouvement est de contrôler cette adéquation en bout de chaîne.

11.2.1 L'étape du contrôle.

Contrôler la qualité du produit consiste à en vérifier l'état. C'est la grande époque des bureaux d'étude qui, dans le cadre de l'organisation scientifique

359. La production industrielle fournit en nombre des produits dont les caractéristiques doivent être invariantes. Dans cette production la variabilité est un défaut qui n'est tolérable que dans une zone dite « de tolérance ». Au début de son histoire, la « qualité » est confondue avec l'interchangeabilité.

du travail, développent des modèles d'organisation des ateliers. Pour contrôler, on choisit de façon statistique quelques-uns des éléments produits et on les compare à la prévision. La maîtrise statistique des processus (MSP) connaît un grand développement, à partir de la fin de la seconde guerre mondiale, dans la lancée des travaux de SHEWHART³⁶⁰ et DEMING. Et, très vite, on se rend compte que le contrôle en bout de chaîne coûte cher et l'on cherche à prévenir les défauts de fabrication le plus en amont possible³⁶¹. **On va donc « remonter » le long de la chaîne de production** pour tenter d'éviter les trop grands écarts à sa fin. Sur notre figure précédente, on commence donc à se déplacer du bout de la grosse flèche rouge vers la gauche, le long de la chaîne de production du produit/service.

11.2.2 L'étape de l'assurance-qualité.

Cette étape est caractérisée par plusieurs novations. Tout d'abord, le souci émerge du client et de la satisfaction de ses besoins explicites. Le marketing vient à l'aide des ingénieurs pour les aider à concevoir et à fabriquer. Les grands noms de cette période sont : à nouveau DEMING³⁶², JURAN³⁶³, FEIGENBAUM³⁶⁴ et ISHIKAWA³⁶⁵.

-
360. Walter A. SHEWHART (1891-1967) : ingénieur aux BELL TELEPHONE LABORATORIES, il est un des pionniers du contrôle statistique de la qualité. Jean-Marie GOGUE écrit de lui : « SHEWHART est resté longtemps inconnu du monde industriel, car **il apportait des idées incompréhensibles pour la majorité des patrons des années 30.** » (*Les six samourais de la qualité*, ECONOMICA, PARIS, 1990). Le nom de SHEWHART est associé aux méthodes de contrôle statistique de la qualité dans les fabrications industrielles de grande série (les « SHEWHART control charts »), mais son apport dans le domaine des techniques statistiques doit être replacé dans le cadre d'une théorie de la connaissance qu'il a élaborée pour le contexte spécifique de l'activité de fabrication industrielle. SHEWHART était **un épistémologue original, profondément marqué par la philosophie pragmatiste** issue de C. S. PEIRCE, W. JAMES, C. I. LEWIS, qu'il a véritablement mise en œuvre de façon opérationnelle dans le champ de l'ingénierie. Il a en même temps cherché à **penser et conceptualiser l'aspect collectif du travail en entreprise**, ce qui lui vaut d'être également connu dans le champ du management, particulièrement grâce à W.E. DEMING qui s'est fait le promoteur de ses conceptions.
361. Ceci est également une conséquence de la complication et de la complexification croissantes des objets produits. On imagine bien ce que coûterait le contrôle final d'un avion de ligne ...
362. Nous reviendrons plus longuement sur l'apport de Williams Edwards DEMING au chapitre suivant, consacré à la « roue de DEMING ».
363. Joseph M. JURAN (1904-2008) : ingénieur américain d'origine roumaine, commence sa carrière aux usines d'HAWTHORNE de la WESTERN ELECTRIC. Un des pères de l'assurance-qualité, il est fait « *trésor sacré national* » au JAPON par l'Empereur HIRO HITO en 1981.
364. Armand V. FEIGENBAUM (1920-) : statisticien américain, spécialiste de la gestion de la qualité et à l'origine de l'étape suivante le TQM (total quality management). Il fonde en 1971 l'académie internationale pour la Qualité avec Kaoru ISHIKAWA.
365. Kaoru ISHIKAWA (1915-1989) : ingénieur chimiste japonais précurseur et théoricien pour la gestion de la qualité. On lui doit notamment le diagramme de causes et effets qui est un des outils fondamentaux pour assister les cercles de qualité.

Une autre novation vient de ce que la participation du personnel à l'élaboration de l'assurance de la qualité est fortement requise. On sort là, de la distinction très fordiste, entre ceux qui conçoivent et ceux qui fabriquent. C'est, en particulier, l'époque des « *cercles de qualité* ».

Bien sûr, dans cette étape, la notion d'assurance se rapporte au temps : la qualité du produit final doit être « *assurée* » dans la durée de la production. Si l'on veut caractériser respectivement les étapes du contrôle qualité, puis de l'assurance qualité, on peut également dire que la première concerne le produit final, la seconde, les processus, c'est-à-dire les métiers mis en œuvre et la manière dont ils s'enchaînent pour concourir à la production.

Par une facétie de l'histoire, les mousquetaires de la qualité sont presque tous américains et selon l'adage bien connu qui veut que « *Nul n'est prophète en son pays* », ils vont aller « *catéchiser* » le JAPON qui les accueillera et mettra en œuvre leurs nouveaux concepts³⁶⁶. Dès que l'industrie japonaise viendra prendre des parts de marché non négligeables aux entreprises américaines, ces dernières s'intéresseront rapidement aux méthodes et principes de la gestion de la qualité !

À la fin de l'étape de l'assurance qualité, toute la chaîne de production aura été revisitée, dans son agencement, par le biais de ses acteurs, par la mise à disposition des méthodes de résolution de problèmes. Il reste, pour reprendre l'image donnée plus haut, à « *monter dans les étages* ».

11.2.3 Le TQM (Total Quality Management).

C'est ce que va réaliser l'étape du TQM³⁶⁷. Elle coïncide, à peu près, avec un événement qui ne cesse d'étonner : **la rencontre du monde de la normalisation et du « mouvement de la qualité »**. Un groupe de travail de l'ISO mis en place dans les années 1980 va produire, en 1987, la première version des normes de la série 9000 relatives à la « *qualité* ».

Comme l'écrit Jérôme LÉRAT-PYTLAK dans sa thèse de doctorat³⁶⁸ : « La publication de la première édition des normes ISO 9000 en 1987 a constitué à ce titre un tournant décisif : pour la première fois, et sur un plan international, le champ de la normalisation et celui de la qualité se sont irrémédiablement inscrits au sein de celui du management des organisations. L'aptitude à satisfaire des besoins ou des attentes est venue s'appliquer non plus seulement

366. Voir au début du chapitre suivant.

367. Il faut traduire « *maîtrise totale de la qualité* » et surtout pas « *maîtrise de la qualité totale* »...

368. Jérôme LÉRAT-PYTLAK. « *Le passage d'une certification ISO 9001 à un management par la qualité totale* », Thèse de doctorat en Sciences de Gestion soutenue le 16 décembre 2002. Université des sciences sociales Toulouse I. LIRHE UMR CNRS 5066 (Laboratoire interdisciplinaire de recherche sur les ressources humaines et l'emploi). Centre de recherche en gestion EA 792. Institut d'administration des entreprises.

aux produits fabriqués et aux services rendus, mais aussi aux organisations sociales à l'origine de ces produits et services. » Nous reviendrons plus longuement plus loin dans ce chapitre sur les fruits de cette rencontre entre la « qualité » et la normalisation.

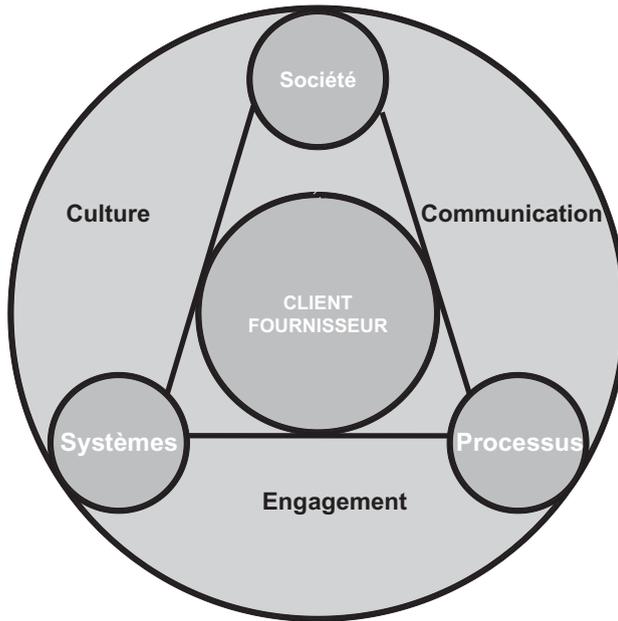


Figure 11.2 Le cœur du TQM, l'interface client-fournisseur

La figure 11.2 donne une image de ce que représente le TQM comme évolution fondamentale du « *mouvement de la qualité* ». **L'interface client-fournisseur en devient le cœur**, que cette interface soit interne à l'organisme (notion de client-fournisseur interne sur laquelle nous reviendrons à l'occasion de la présentation des processus) ou bien qu'elle soit à la frontière de l'organisme avec le client externe.

Le TQM constitue une étape supplémentaire dans la marche à la vision globale du mouvement de la qualité. Selon l'un de ses promoteurs, Kaoru ISHIKAWA, il est caractérisé par quatre révolutions :

- la priorité donnée au client ;
- l'amélioration continue ;
- la participation totale ;
- l'insertion de l'entreprise dans un réseau total.

La vision s'élargit donc aux différentes composantes de l'organisme qui fournit produit ou service et, déjà, à son environnement. Jérôme LÉRAT-PYTLAK précise ainsi les quatre « révolutions »³⁶⁹:

- « **Le leadership visionnaire.** Il est défini comme « l'aptitude des managers à établir, pratiquer et conduire une vision à long terme pour l'organisation, induite par les exigences changeantes du client, en opposition à leur rôle interne de contrôle managérial ». Le concept dispose d'une double dimension, communicationnelle et organisationnelle : « cela s'illustre par une clarté de la vision, une orientation à longue portée, un style de direction entraîneur, un changement participatif, une responsabilisation des salariés, une planification et une mise en œuvre du changement organisationnel » (Anderson et alii, 1994³⁷⁰).
- **La focalisation client.** La fourniture aux clients de produits et services qui satisfont leurs besoins est primordiale. Il s'agit par ailleurs d'aller au-devant de leurs attentes et d'anticiper leurs besoins futurs. Ceci nécessite une focalisation sur le client de l'ensemble de l'organisation (Dean et Bowen, 1994³⁷¹).
- **L'amélioration continue.** La satisfaction permanente des clients ne peut être obtenue que par une amélioration sans relâche des processus concourant à la réalisation des produits et services. D'un point de vue plus global, l'amélioration des performances organisationnelles doit être un objectif permanent de l'entreprise (Anderson et alii, 1994 ; Dean et Bowen, 1994).
- **Le travail en équipe.** Le meilleur moyen pour mettre en œuvre la focalisation client et l'amélioration continue est de développer la coopération et l'apprentissage au sein de l'organisation tout entière, ainsi qu'avec les clients et fournisseurs (Dean et Bowen, 1994). C'est le leadership visionnaire qui permet la création d'une organisation coopérative et qualifiante, ce qui facilite la mise en place de pratiques de gestion des processus et donc la mise en œuvre de l'amélioration continue (Anderson et alii, 1994). »

Dans son *Guide opérationnel de la qualité*, Sylvie MAYEUR donne du TQM la définition suivante :

« Nous définirons ainsi le management par la qualité totale comme une démarche systémique à trois dimensions inter-reliées : la maîtrise, l'amélioration et l'anticipation.

369. Dans la thèse précitée.

370. ANDERSON J.C., MANUS RUNGTUSANATHAM et SCHROEDER R.G.; 1994 ; *A theory of quality management underlying the Deming management method* ; in *Academy of Management Review* ; Vol.19 ; n°3 ; pp.472-509.

371. DEAN J.W. et BOWEN D.E.; 1994 ; *Management theory and total quality : improving research and practice through theory development* ; in *Academy of Management Review* ; Vol.19 ; n°3 ; pp.392-418.

La dynamique de qualité totale est par ailleurs sous-tendue par cinq principes fondamentaux :

- l'organisme³⁷² est centré sur la création de valeur pour la satisfaction de ses clients ;
- l'organisme écoute ses clients, ses collaborateurs et son environnement pour progresser ;
- l'organisme améliore constamment ses processus ;
- l'organisme considère la ressource humaine comme principale richesse ;
- l'organisme favorise l'innovation et l'apprentissage.

Cette démarche d'excellence cherche fondamentalement à (ré)concilier les intérêts de toutes les parties prenantes : les clients, les collaborateurs, les actionnaires, les fournisseurs, les partenaires et la collectivité.

Au-delà de tout système la qualité totale est donc une philosophie qui place l'homme au cœur de l'organisme... »

Nous reviendrons sur la notion d'excellence (voir le chapitre consacré au CAF), mais d'ores et déjà les mentions d'une démarche systémique et des cinq principes sous-jacents sont de nature à répondre aux questions que nous nous sommes posées dans la première partie.

11.2.4 Le management *par* la qualité.

C'est l'étape actuelle. Elle est caractérisée par la notion de **systèmes de management** . Nous verrons plus loin qu'il en existe principalement deux qui reposent respectivement sur deux approches différentes et complémentaires : la certification et l'autoévaluation, traduites respectivement dans deux outils, une « *norme* » et un « *modèle* ».

Naturellement, ces étapes de l'histoire de la « *qualité* » ne peuvent être bornées de manière précise ; elles se suivent et s'enrichissent. Comme nous l'avons dit plus haut, la finalité est toujours de produire un service public « *de qualité* », maîtrisé, assuré, managé. Le plus regrettable, dans la situation française actuelle est que l'impression domine, à fréquenter les ministres chargés de la réforme de l'État et les structures qui l'animent, que **le service public français est en train de réécrire cette histoire avec des dizaines d'années de retard, tant l'accent mis sur la qualité du service final³⁷³, comme au début de l'histoire, semble conduire à ignorer les systèmes de mana-**

372. Dans son texte Sylvie MAYEUR parle d'entreprise et non d'organisme.

373. Un exemple typique est donnée par la CHARTE MARIANNE de l'accueil dans les services publics ; c'est ici la gestion de la relation client le CRM anglo-saxon « *customer relationship management* ») qui est « *coupé en morceaux* » pour mettre l'accent sur le bout de chaîne : l'accueil ...

gement proposés aujourd'hui et notamment le CAF, modèle de management public européen.

Dans l'histoire générale du mouvement de la qualité, l'extension des méthodes et principes, l'utilisation des outils se sont progressivement diffusées du monde de l'industrie et de la production d'objets à celle des services, et, en particulier aux services publics.

Ainsi, au point où l'histoire de la « *qualité* » en est arrivé aujourd'hui, après avoir inspecté, contrôlé, assuré la qualité finale du produit ou du service, après « *avoir géré la qualité* », nous pouvons « *manager par la qualité* », et, ce faisant nous n'abandonnons rien des étapes précédentes : notre objectif est toujours de délivrer un « *service public de haute qualité* ». Nous empruntons à Jack WELCH³⁷⁴ une phrase qui résume assez bien l'évolution que nous venons de décrire brièvement :

« ... Nous allons déplacer le paradigme qui consistait à maîtriser et améliorer des produits³⁷⁵ vers celui qui consiste à maîtriser et développer des processus³⁷⁶, de manière qu'ils ne produisent rien d'autre que de la perfection... »

C'est une autre façon de dire que l'on passe de la gestion de la qualité des produits et des services au management global par la qualité, et ainsi à la qualité du management ! Pour illustrer l'étape actuelle du « *mouvement de la qualité* », nous reprenons un schéma (voir Figure 11.3) proposé par François KOLB³⁷⁷.

Nous étudierons les huit concepts qui fondent le CAF au chapitre 16. Dans les « *démarches* », François KOLB compte l'écoute des clients, la conception et le développement, la maîtrise des processus (voir le chapitre 15), le déploiement des politiques, dans les « *recommandations pour la mise en œuvre* », l'engagement de la direction, l'adhésion de l'encadrement, l'implication de tous, dans les « *méthodes et outils* », les méthodes de résolution de problèmes, la maîtrises statistique des processus, les méthodes d'analyse de risques.

Nous retrouverons tous ces éléments en présentant respectivement le monde de l'ISO (la normalisation) et celui de l'autoévaluation (le CAF) dans les chapitres suivants.

374. Jack WELCH, ex-PDG de GENERAL ELECTRIC, « *manager du siècle* » (le xx^e), inventeur du Six Sigma que nous présenterons au chapitre 16.

375. Ou des services bien sûr.

376. Voir au chapitre 14.

377. François KOLB. *La qualité. Essai sur l'évolution des pratiques de management.* (Voir la bibliographie).

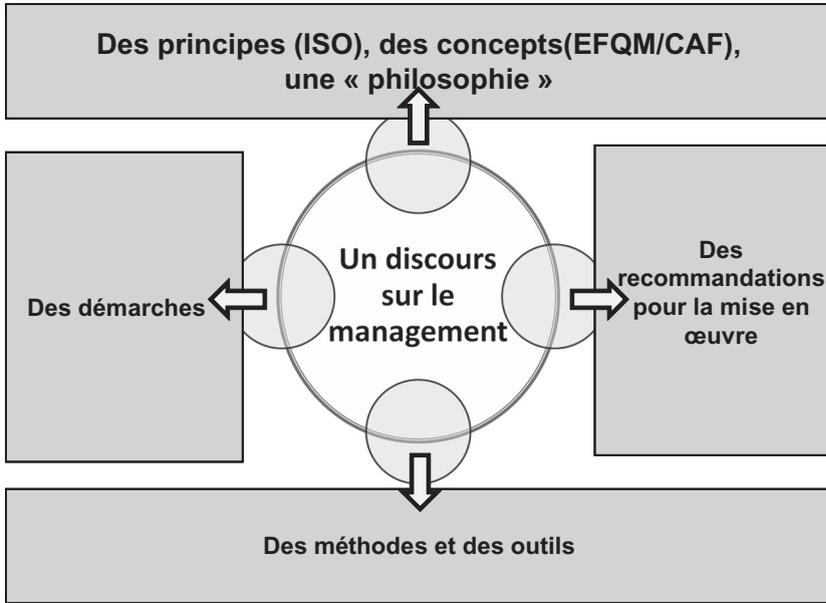


Figure 11.3 Le management par la qualité, des principes aux outils

11.3 Le management public par la qualité³⁷⁸

11.3.1 Brève histoire du management par la qualité dans les services publics

C'est aux États-Unis, au début des années 1980, que, dans la foulée du secteur industriel où les démarches qualité avaient apporté de nombreux et bons fruits, les premières expériences d'utilisation des méthodes et outils de la « *qualité* » ont été tentées avec succès. La première expérience, aujourd'hui historique, est celle de MADISON, dont le Maire avait suivi avec enthousiasme une conférence de DEMING. Joseph SENSENBRENNER commença par le garage municipal dont il voulait réduire le coût de fonctionnement et améliorer la disponibilité. Devant l'excellence des résultats obtenus, il lança d'autres projets « *qualité* » : police de proximité, ordures ménagères, achats publics. Les agents municipaux devinrent collecteurs de données pour l'analyse des coûts des projets municipaux.

378. On trouvera beaucoup de données intéressantes sur ce sujet, et notamment sur l'histoire du « mouvement de la qualité » dans : COUJARD, Jean-Louis. *Du client au citoyen : l'apport des outils et méthodes du management par la qualité à l'exploration des voies d'une participation citoyenne*, 4^e Rencontres Ville-Management, 16-17 novembre 2000.

En 1987 pour la première fois dans une organisation publique, un responsable qualité fut recruté et chargé de proposer une stratégie de Total Quality Management (TQM).

Cette première devait faire école : de nombreuses délégations nord-américaines, européennes et néo-zélandaises firent le voyage de MADISON. Joseph SENSENBRENNER devint consultant en management public par la qualité.

De nombreuses démarches s'ensuivirent, notamment aux États-Unis dans les années quatre-vingt-dix, qui semblent caractérisées par l'approche du TQM, donc très orientées « *client* », même si, dans la majorité des situations, ce sont des soucis d'efficacité et d'efficience qui constituent les motivations fortes de ces mises en œuvre.

Les deux présidences de Bill CLINTON ont été le cadre d'un grand mouvement de modernisation de l'administration fédérale dont le pilotage a été confié au vice-président Al GORE. Le rapport publié en fanfare sous sa houlette le 7 septembre 1993 sur la *National Performance Review*, ne promettait en effet rien moins que de « *réinventer* » la manière dont travaille le gouvernement fédéral. L'accent sera mis sur la performance et sa mesure. Cette tendance se concrétisera en 1993 avec le « *Government Performance and Results Act* ».

L'engouement pour le TQM semblera alors disparaître un peu devant les préoccupations liées à la planification stratégique, mais, à y bien regarder, ce sont les huit principes de l'ISO³⁷⁹ qui vont continuer à donner le « *la* » du management public fédéral.

A *contrario*, en France, dans les premières démarches conduites par les collectivités territoriales et par les services de l'État, il semble que ce soit le plus souvent la démarche de certification en elle-même qui ait été recherchée, comme si les « *démarches qualité* » ne représentaient pas quelque chose de présentable ou d'assez concret pour être présenté aux clients du service public. Nous verrons, en fin de chapitre, ce qu'est aujourd'hui le cadre de la qualité publique.

11.3.2 Les étapes récentes de la « *qualité publique* » en France

Il y a en France un énorme paradoxe en ce qui concerne la « *qualité* » et le management par la qualité. L'État, comme État, est bien obligé de participer aux organismes internationaux qui traitent de normalisation, comme à l'ISO par l'intermédiaire de l'AFNOR. En conséquence, on trouve depuis longtemps dans l'organisation administrative française un service dédié au « *pilotage* » (!) de ce thème.

379. Voir chapitre suivant.

Ce service portait encore récemment le nom de SQUALPI (sic !) : service de la qualité et de la propriété industrielle. Nous voilà ramenés aux temps héroïques du début de l'ère industrielle... Mais cette approche de la « *qualité* » produit et industrielle existe toujours ; comme on l'a vu et dit, les étapes successives de l'histoire du « *mouvement de la qualité* » ne se remplacent pas les unes les autres, mais se complètent. Il faut donc toujours, dans l'industrie, assurer la qualité du produit final. Ce service appartenait au « *Service des politiques d'innovation et de compétitivité* », lui-même sous-ensemble de la « *Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes* ». Fort bien !

Aujourd'hui, le SQUALPI continue de remplir trois missions :

1. il contribue, en liaison avec les administrations et établissements publics concernés, à la définition et à la mise en œuvre des politiques destinées à favoriser l'utilisation de la propriété industrielle ;
2. il veille à ce que les règles techniques ne créent pas d'entraves à la libre circulation des produits au sein du marché unique ;
3. il assure, après consultation du groupe interministériel des normes, la définition de la politique des pouvoirs publics en matière de normes pour l'ensemble des produits, biens et services.

Mais *quid* des étapes suivantes du « *mouvement de la qualité* » et, en particulier, quelle « *politique qualité*³⁸⁰ » l'État a-t-il définie et mise en œuvre dans l'ensemble de ses administrations ? Autrement dit, quelle structure est chargée dans l'État de produire cette politique qualité et cette politique qualité existe-t-elle ? On sait que dans le dossier du développement durable, l'État présente son action sous les deux têtes de chapitre de l'État éco-responsable et de celui du « *verdissement* » des politiques publiques. Mais en ce qui concerne l'État « *qualito-responsable* », rien !

On a vu les récents errements de la « *Réforme de l'État* » dans la première partie ; pour avoir participé depuis plus de cinq ans à l'« *interministériel qualité* », je suis aujourd'hui encore incapable de dire qui avait la responsabilité de ce dossier, qui l'a aujourd'hui et ce qui en sort...³⁸¹.

Aux deux questions posées plus haut sur une éventuelle « *politique qualité* » pour les administrations publiques, à jour si possible avec ce que font les

380. « *Politique qualité : orientations et intentions générales d'un organisme relatives à la qualité telles qu'elles sont officiellement formulées par la direction.* » Définition de la norme ISO 9000.

381. Sauf, bien sûr, la Charte MARIANNE ou comment après trente ans de « *Réforme de l'État* », on réalise en haut lieu qu'il conviendrait de sourire aux guichets publics, de répondre au courrier et au téléphone, et d'afficher les horaires d'ouverture des services publics ...L'ironie ne s'adresse évidemment pas aux fonctionnaires qui ont fait de leur mieux sur ce chantier ; je les connais et les estime !

autres pays de l'Union européenne, le rapport d'Yves CANNAC donne un début de réponse :

« La qualité des services de l'État a longtemps été pour notre pays un sujet de fierté et une réelle force. Aujourd'hui, elle pose sérieusement problème.³⁸² »

Comme souvent dans des domaines où il ne souhaite pas investir, l'État préfère subventionner un secteur associatif, qui, quelque « *militant* » qu'il soit, n'a évidemment pas le poids et la force obligatoire de l'État³⁸³. Promouvoir aujourd'hui le « *management public par la qualité* » relève effectivement du militantisme... Mais comme dit un de mes amis : « *On n'est jamais à l'abri d'un coup de pot* » ; un jour, peut-être un ministre chargé de la « *Réforme de l'État* », connaîtra-t-il vraiment ce qu'est l'étape actuelle du « *mouvement de la qualité* », ou aura-t-il la curiosité de voir ce que font, dans ce domaine, les administrations des autres États membres de l'UE...

Une tentative avait pourtant été faite en 2001 avec la publication par la DIRE d'un guide méthodologique « *Piloter la qualité* ». La définition qui figure en tête du document ne concerne que la « *qualité produit* ». Elle est ainsi libellée : « *La qualité d'un produit ou d'un service caractérise son aptitude à satisfaire son ou ses bénéficiaires, qu'ils soient en situation d'usagers, de citoyens, de partenaires, d'assujettis...* » Le « *pilotage* » dont il est question concerne à la fois les « *politiques qualité* » et les « *démarches et actions d'amélioration de la qualité* ». Ce pilotage est décisionnel, ce qui ne correspond pas à la définition que nous avons donnée du pilotage et crée la confusion. On se demande pourquoi, alors que le monde entier parle de management au sujet de la qualité, les autorités françaises veulent voir du pilotage dans sa mise en œuvre ! C'est ainsi que l'on peut lire dans ce guide que « *le pilotage s'appuie sur le management* »... Le monde à l'envers !

Le guide est sans doute sorti trop près de la révision des normes ISO 9000 et de la première édition du CAF pour bien saisir ce que ces deux évolutions du mouvement de la qualité signifiaient en termes de management public. Il aura plus apporté de confusion que de clarté. Il n'a jamais été mis à jour depuis lors.

Pour l'heure, faute de directives de niveau national et souvent de niveau ministériel, relatives au « *management public par la qualité* », les pionniers

382. Nous reviendrons plus longuement sur les préconisations de ce rapport, qui sont toujours d'actualité. Voir le chapitre 19.

383. Voir, à la fin du livre, quelques « *bonnes adresses* ».

doivent se contenter de concourir aux « **Trophées de la qualité** ». Depuis 2003 ce concours poursuit plusieurs objectifs :

- **Repérer.** Dans un contexte où les actions d'amélioration de la qualité demeurent encore trop dispersées et insuffisamment capitalisées, les Trophées permettent d'identifier et faire connaître des expériences exemplaires.
- **Valoriser.** La désignation des lauréats et de nominés est l'occasion de promouvoir des pratiques reconnues comme particulièrement pertinentes et innovantes.
- **Décloisonner** Le concours est ouvert à une grande variété de services publics. Il contribue à l'émergence d'une réflexion transversale sur la qualité publique.
- **Mutualiser.** L'organisation annuelle d'un événement pour la remise des Trophées, l'élaboration pour chaque édition d'un livret de bonnes pratiques favorise la rencontre et les échanges entre les acteurs de la qualité publique³⁸⁴.

Par exemple, en 2006, les catégories dans lesquelles les services publics étaient appelés à concourir étaient les suivants : accueil, accueil des personnes handicapées, simplification du langage administratif, services et informations à distance³⁸⁵, écoute et participation des usagers, partenariats, management et organisation. Le règlement 2006 précisait en outre que la visite sur site se fera par « *un prestataire externe qui utilisera une grille d'évaluation basée sur les grands principes de management du référentiel CAF* ».

La candidature est ouverte aux services de l'État (centraux et déconcentrés), aux établissements publics, aux organismes de protection sociale, aux associations conventionnées du champ social et médico-social ainsi qu'aux collectivités locales.

La dernière innovation des instances de la « *Réforme de l'État* » est la création en 2009 du prix du « **Manager public de l'année** » est un événement organisé par la DGME (direction générale de la modernisation de l'État) en partenariat avec deux acteurs privés. Il s'agit de récompenser les managers et équipes ayant mené avec succès la mise en œuvre de projets ambitieux et innovants de modernisation du service public. Les premiers prix ont été remis début 2009.

À cette occasion un Livre Blanc intitulé « *Les clés de réussite du manager public à l'heure de la modernisation de la fonction publique* » a été publié. Ce

384. Source : <http://www.modernisation.gouv.fr/>

385. e-administration.

livre explique savamment qu'il existe **sept clés de réussite** pour les managers publics :

- allier la vision stratégique à l'engagement opérationnel³⁸⁶ ;
- développer une approche centrée sur le client/usager ;
- piloter les projets par les résultats ;
- identifier et mobiliser les compétences critiques ;
- mettre en place un dispositif responsabilisant et une rémunération à la performance ;
- recourir aux nouvelles technologies de l'information au service des métiers, des agents et des usagers ;
- renforcer la pédagogie et responsabiliser le dialogue de gestion.

L'histoire ne dit pas ce qu'il en a coûté à l'État de faire récrire par un cabinet de conseil une sorte de « *sous-CAF* » bien de chez nous... Une fois de plus notre pays perd une occasion de faire comme à peu près tout le monde en Europe : valoriser le modèle de la certification (ISO) et celui, européen et public, de l'autoévaluation (CAF)...

Dans le même temps, l'Union européenne lance son prix : l'*European Public Sector Award* (EPSA) dans un groupement qui réunit la Commission et quinze pays de notre continent. La France se distingue par son absence...

11.3.3 Un service n'est pas un produit

Une des caractéristiques majeures de la qualité dans le secteur public est qu'elle s'applique dans la très grande majorité des cas à la production d'un service. Or, il existe de nombreuses différences entre la fabrication d'un produit et la production d'un service !

Contrairement à un produit, objet tangible, un service se caractérise par sa performance. Un produit peut être possédé ; un service va être consommé. Naturellement, la production d'un service suppose la mise en œuvre de techniques et de matériels. Un service est généralement périssable et non stockable. S'il n'est pas consommé, il peut être perdu. Un service est hétérogène : le résultat de la prestation peut varier d'un client à l'autre. Ce même client ne peut posséder le service ; il ne possède que temporairement un droit d'usage. Mais il y a encore plus.

La production et la consommation du service sont, en général, simultanées. Dans la production du service, la participation du client est essentielle. Imaginez une municipalité qui met en œuvre un tramway. Tant que le premier

386. Soit agir comme le suggère BERGSON dans notre citation initiale.

client n'a pas pris le tram, tout ce qu'a fait la ville c'est d'avoir investi dans des rails, des voitures qui roulent dessus, de la formation des conducteurs. Mais le service public de transport n'existe encore qu'à l'état de projet !

Ce que va vivre le client lors de la « *réalisation* » du service va fortement l'influencer sur ses choix futurs et forger son opinion sur l'offreur de service. D'où l'impérieuse nécessité de former les agents qui délivreront le service au contact avec la clientèle.

Dernière caractéristique des services et non des moindres : ceux-ci sont, plus que les produits, exposés aux variations de la demande. Il en résulte principalement une plus grande difficulté dans la prévision du volume de l'offre de service³⁸⁷.

La notion de service, et sa différence avec le produit, a conduit la recherche à bâtir un paradigme classique du service, même s'il est aujourd'hui discuté. Celui-ci reposerait ainsi sur quatre caractéristiques (voir *Tableau 11.1*) :

- intangibilité ;
- hétérogénéité (le service est plus souvent « *sur mesure* ») ;
- inséparabilité (entre la production et la consommation) ;
- le caractère périssable.

Les premiers à avoir théorisé ces quatre caractéristiques sont SASSER, OLSEN et WYCKOFF dont nous avons présenté le modèle au chapitre 10.

Cette théorie du service est aujourd'hui remise en cause ; le lecteur curieux pourra rechercher les travaux de Christopher LOVELOCK et Evert GUMMESSON (2004), ou en général le courant de recherche sur le marketing des services.

Par simple curiosité, nous aimerions poser une question au lecteur fonctionnaire et donc producteur de service public. Lui a-t-on jamais développé ces caractéristiques de l'offre de service dans sa formation permanente, continue ? C'est l'occasion de plaider encore et encore pour que la formation au management des futurs responsables des fonctions publiques comprenne une sensibilisation aux travaux universitaires sur le management. Fidèle à la citation mise en exergue de ce livre nous prétendons après beaucoup d'autres qu'il « *n'y a pas rien de plus concret qu'une bonne théorie* ».

387. Sur ce point on lira avec beaucoup d'intérêt les pages que lui consacre Nha NGUYEN dans *Gestion de la qualité* (cité dans la bibliographie), pp. 189 s.

Tableau 11.1 Quatre caractéristiques du service³⁸⁸

Caractéristiques	Effet/Problèmes
Intangibilité Trait distinctif des services excluant toute possibilité de les toucher ou de les sentir, comme on pourrait le faire pour des biens physiques.	1. Les services ne peuvent pas être stockés. 2. Les services ne peuvent pas être protégés par des brevets. 3. Les services ne peuvent pas être affichés ou communiqués aisément. 4. Les prix sont difficiles à fixer.
Inséparabilité Trait distinctif des services reflétant les liens interdépendants entre le fournisseur du service, le client recevant le service et d'autres clients partageant l'expérience du service.	5. Le consommateur participe à la production. 6. D'autres consommateurs participent à la production. 7. Une production de masse centralisée des services est difficile.
Hétérogénéité Trait distinctif des services reflétant la variabilité en termes d'homogénéité, d'une transaction de service à l'autre.	8. La normalisation et le contrôle de la qualité sont difficiles à mettre en œuvre.
Périssabilité Trait distinctif des services empêchant toute tentative visant à les conserver, à recycler leur partie non utilisée et à les inventorier.	9. Les services ne peuvent pas être inventoriés.

11.4 Un bilan de la « qualité »

Il est absolument indéniable que le « *mouvement de la qualité* » a été l'un des facteurs déterminants du développement de l'économie au cours des « *Trente Glorieuses* ».

11.4.1 Les apports de la « qualité » au développement économique

Il est indéniable que le « *miracle japonais* » a reposé essentiellement sur les théories et les pratiques introduites par les « *mousquetaires américains* » de la qualité ; non moins indéniable que les industries américaines ont

388. Tableau extrait du Document d'orientation européen sur la gestion de la satisfaction client. Voir au chapitre précédent la note de bas de page qui donne l'adresse internet où le télécharger.

commencé à rattraper leur retard sur leurs concurrentes nippones en utilisant les mêmes démarches. Les débuts du « *mouvement de la qualité* » avaient déjà accompagné l'ère industrielle en ses débuts avec le fordisme et le taylorisme. Puis, dans un dialogue permanent, ce même « *mouvement de la qualité* » a suivi les évolutions du monde de l'économie réelle, traduisant alternativement la primauté de l'entreprise et celle du client. Le nombre d'entreprises et aujourd'hui d'organismes de toutes sortes certifiés n'a cessé de croître. Les apports de cette école de management au développement économique sont tels qu'il est inutile de les détailler longuement.

11.4.2 Les apports de la « *qualité* » au management

Partie comme nous l'avons vu du contrôle en bout de chaîne de production, l'idée de la qualité a fait tellement de chemin qu'elle en est arrivée à devenir une école de management. Dans le même temps, et dans un dialogue constant entre elles, de nombreuses « *écoles de management* » développaient études et thèses. Nous avons évoqué TAYLOR et FAYOL, l'« *école des ressources humaines* », les sociologues et d'autres. Les sciences du comportement organisationnel et l'« *école de la prise de décision*³⁸⁹ » viendront encore compléter le tableau et donner de nouveaux éclairages à la science du management. Mais ce qui a le plus contribué à faire converger, d'une certaine façon, toutes ces théories managériales, c'est bien l'approche systémique comme réponse à la complexité croissante des systèmes à manager, et ce, que ce soit dans le secteur marchand ou le secteur public.

Or, comme nous allons le voir, le management par la qualité, et plus particulièrement le management public par la qualité, est une école de management systémique. D'une certaine façon, on retrouve dans le management public par la qualité des apports du taylorisme (la démarche processus), mais aussi de l'« *école des ressources humaines* », de celle du comportement organisationnel, des préoccupations de sociologues, et encore des travaux sur le leadership³⁹⁰. La systémique marque ainsi son caractère de « *science carrefour* » et son emploi est démultiplié par chacun des apports qui la constituent.

À l'heure actuelle, dans notre pays, cet apport n'est pas encore bien compris des instances responsables de la « *Réforme de l'État* » et le CAF, qui en est à

389. À partir des travaux de Max WEBER sur les sources de l'autorité, les travaux de LEWIN, LIPPITT et WHITE, en 1939, portent sur les relations entre les types de management. On peut encore citer les travaux de Bales sur les deux types de fonctions exercées par un leader, la fonction socio-émotionnelle et la fonction-tâche ; et encore les travaux de MCGREGOR sur les théories « x » (les employés ont besoin d'être dirigés parce qu'ils sont paresseux !) et « y » (les employés sont créatifs et cherchent à avoir des responsabilités).

390. C'est par le leadership que commence le modèle européen de management public, le CAF.

ce jour la meilleure traduction, n'arrive pas à percer comme outil de management public, malgré les discours flamboyants qui ne sont jamais suivis d'actions³⁹¹.

L'un des apports les plus manifestes de la « *qualité* » au management public est le souci du client, soit du citoyen, de l'utilisateur, du contribuable, voire... de l'électeur. Une des traductions récentes en France en est la Charte MARIANNE, inutilement transformée en référentiel. La vision stratégique et le leadership sont également des apports du management par la qualité, même si d'autres écoles managériales les ont également promus. Il est parfois difficile de tester la paternité en ces domaines ! Mais il en est un autre qui provient typiquement du « *mouvement de la qualité* » : c'est le souci de l'amélioration continue qui est même haussée au niveau de principe de management, comme nous le verrons bientôt.

11.5 La face sombre de la « *qualité* », fausses et vraies critiques

Depuis le temps qu'il développe ses intuitions, ses principes, ses méthodes et ses outils, le « *mouvement de la qualité* » s'est trouvé bon nombre d'ennemis résolus et de critiques. Essayons maintenant de faire la part des objections les plus courantes en nous efforçant d'instruire à charge et à décharge !

11.5.1 « C'est la dernière mode managériale ! » : inculte

C'est ce qu'on a pu entendre à chacune des étapes du « *mouvement de la qualité* » telles que nous les avons brièvement décrites au paragraphe 10.2. De la même façon chaque introduction d'un nouvel outil a pu donner lieu aux mêmes commentaires ; on pense ici particulièrement aux « *cercles de qualité* » présentés de manière trop anticipée comme à mêmes de résoudre toutes les questions qui se posent dans l'organisation du travail en équipe et qui, d'une certaine façon, ont pu donner l'impression d'avoir échoué.

Il y a des modes managériales, comme il y a des modes dans de nombreux domaines de l'activité humaine. Ce qui les caractérise toutes, c'est précisément qu'elles ne durent pas ! Si l'on veut bien entendre que le management, le management public en particulier, se situe au niveau des

391. On cite volontiers le dernier paragraphe de l'introduction à la version 2002 du CAF, cosignée par deux ministres : « **Nous demandons à tous les services de s'engager avec courage et détermination dans la démarche CAF qui les aidera à mieux se connaître et par voie de conséquence à s'améliorer. C'est ce qu'attendent de nous nos concitoyens.** » ...

principes, on constate que les principes qui fondent le management par la qualité sont assez stables dans le temps. Nous les présenterons en détail un peu plus loin, mais, d'ores et déjà, qui peut raisonnablement soutenir que chercher à obtenir des résultats conformes à la finalité d'un organisme public, se soucier des usagers de ce même service, chercher à améliorer la qualité finale de ce service ou associer les fonctionnaires et autres personnels des services publics à l'exécution du service en cherchant à ne pas gaspiller les ressources publiques mises à leur disposition, soit affaire de mode ?

Le « *mouvement de la qualité* », aujourd'hui parvenu à l'étape du management par la qualité, a presque un siècle d'existence ; il continue à se perfectionner et à donner sens et cohérence à l'action publique. **C'est tout ce que l'on veut sauf une mode !**

11.5.2 « C'est passé de mode ! Même le privé n'en fait plus !³⁹² » : consternation ! ne pas répondre

Dans les pays développés, les entreprises continuent bien sûr à faire de la « qualité produit » tant celle-ci est aujourd'hui contrôlée et vérifiée de toute part. Elles feraient bien de ne pas oublier le management par la qualité et, spécialement – on pense aux constructeurs automobiles –, de ne pas oublier le principe des relations mutuellement bénéfiques avec les fournisseurs. Quant aux nouveaux pays exportateurs, ils seraient bien inspirés de reprendre l'histoire de la « qualité » à ses débuts pour ne pas nous envoyer des canapés qui causent des brûlures, ou du lait contaminé.

11.5.3 « C'est une "usine à gaz !" » : plus maintenant !

Derrière cette critique se trouvent souvent ceux que j'appelle amicalement les « *traumatisés de la version 1994* » ! Nous le verrons dans le chapitre suivant consacré à l'approche du management par la qualité par la certification ISO, les normes de la famille 9000, apparues en 1987 ont connues une première révision en 1994, une seconde en 2000 et la dernière en 2008. Les normes issues de la révision de 1994 mettaient un très fort accent sur les procédures, c'est-à-dire sur la description littéraire des actions à effectuer dans chaque tâche composant un processus de fabrication de produit ou de production de service. À cette époque, un slogan terrible faisait fureur chez les « *qualiticiens* » : « *Tout ce qu'on fait, on l'écrit ; tout ce qui est écrit, on le fait* » ! Et comme me le disait un jour un responsable qualité d'une grande ville : « *Et le pire, c'est qu'ils le faisaient !* ».

392. Je me serais passé de ce sous-paragraphe, mais j'ai vraiment entendu ça ! ...

Aujourd'hui, choisir la voie de la certification n'est plus du tout synonyme de paperasse interminable. Dès la version 2000 des normes, le nombre de procédures obligatoires est tombé à six, et nous verrons qu'elles concernent des aspects fondamentaux de la maîtrise des métiers mis en œuvre. La norme laisse une grande liberté à l'organisme qui souhaite être certifié pour atteindre les exigences qu'elle comporte.

Quand on pratique depuis longtemps la « *qualité* » et sa mise en œuvre dans des organismes publics, on cherche toujours comment présenter cette voie managériale de la manière la plus simple. Il m'est arrivé de devoir le faire en dix minutes devant tous les cadres A du secrétariat général de mon ministère, un amphithéâtre noir de monde et riches de plusieurs centaines de directeurs d'administration centrale, d'administrateurs civils, d'ingénieurs, de chefs de service, d'attachés etc. J'ai fini par leur dire que la « *qualité* » était une voie « *modeste et géniale*³⁹³ », et qui revenait finalement à se poser tout d'abord trois questions simples :

1. qu'est-ce que je fais ?
2. comment je le fais ?
3. pour qui ? et est-il content de mon service ?

J'ai aussitôt perçu dans le grand amphithéâtre plongé dans l'obscurité luire des sourires qui me répondaient sans grande charité : « *Non, mais pour qui nous prend ce gugusse ? Comme si je ne savais pas ce que je fais !...* »

Et pourtant en combien d'occasions dans mes fonctions d'audit et de contrôle ou plus encore dans celles de « *qualiticien* » ne suis-je tombé sur des cadres dirigeants qui n'avaient qu'une idée assez floue de ce qui se passait réellement dans leurs services... Ces trois questions qui paraissent simplistes sont redoutables dès lors que l'on a la modestie et le temps d'essayer d'y répondre factuellement et à fond...

Le caractère « *modeste et génial* » de l'école managériale de la « *qualité* » provient de ce qu'elle sait admirablement et efficacement conjuguer les idées les plus complexes, leurs conséquences dans le monde de l'action et le célèbre « *bon sens* », généralement appelé au secours par les paresseux que l'étude des idées rebute...

- géniales : l'adaptation de l'étude de la complexité, les méthodes de l'approche systémique, l'élaboration d'un modèle comme le CAF qui met à la portée de tout manager public un outil d'une incroyable robustesse,
- modestes : les questions simples auxquelles amènent les « *démarches processus* », l'attitude des directions qui doivent comprendre et faire

393. Emprunt au slogan de l'émission de Claude VILLERS « *Là-bas, si j'y suis* » ..., une émission « *modeste et géniale* ».

comprendre en partageant une finalité avec leurs agents, les outils du management par la qualité...

11.5.4 « C'est la dernière invention pour pressurer les "classes laborieuses" ! » : il peut hélas y avoir du vrai...

On aborde là quelque chose de bien plus sérieux. Une abondante littérature, ces derniers temps, s'est penchée sur la souffrance au travail dans le secteur marchand et dans le secteur public. Ces travaux ne sont pas négligeables et reflètent une réalité qu'un manager ne peut ignorer.

Il serait sans doute rapide de répondre que dans tous les cas où une « *démarche qualité* » est à l'origine d'une augmentation de la souffrance au travail et produit des résultats humains et sociaux désastreux, il s'agit d'une mauvaise utilisation des méthodes et outils de la « *qualité* », qui auraient été détournés de leurs finalités et mis au service unique de l'augmentation de la productivité d'un organisme. Dans une conception étroite de la « *qualité* » – et, à nos yeux dépassée – les méthodes et outils de la « *qualité* » sont prioritairement destinés à accroître l'efficacité et l'efficience du système productif et de lui seul. Dans notre vision plus systémique, c'est l'ensemble du système sous tous ses aspects, économique, social, sociétal et environnemental qui doit progresser ; c'est ce que nous verrons mis en œuvre dans le modèle de management public européen, le CAF qui prévoit de s'interroger non seulement sur les résultats au regard de la production du service public, mais encore sur les résultats relatifs aux bénéficiaires du service, aux agents qui le mettent en œuvre et enfin à la société dans son ensemble³⁹⁴.

11.6 L'avenir de la « *qualité* », celui du « mouvement de la qualité »

L'avenir de la qualité est très assuré ; la recherche de la « *qualité* » n'est pas prête, en effet, de s'arrêter ni en ce qui concerne les produits manufacturés ni en ce qui concerne les services. Mais le succès des méthodes et des démarches initiées par le « *mouvement de la qualité* » n'est garanti qu'au prix du respect des principes qui le fondent. Pour dire les choses autrement, s'il apparaissait, dans le secteur marchand ou dans le secteur public, que les discours sur les principes ne servent que d'habillage à des pratiques écono-

394. On en revient à la notion d'« *outcome* » soit les effets sociétaux des démarches de management public par la qualité.

miquement et/ou socialement inadmissibles, l'histoire du mouvement de la qualité pourrait bien connaître quelques embardées.

L'avenir de la « qualité » est très assuré ; celui du « mouvement de la qualité » ne l'est qu'à la condition évoquée.

Pour être tout à fait concret, nous prenons l'exemple des relations que les deux grands constructeurs automobiles français entretiennent avec leur réseau de fournisseurs et sous-traitants, relations qui selon les dires d'acteurs du secteur s'apparentent à celles de « maître à esclave » ! Depuis des années, et bien avant la crise, les constructeurs qui ont oublié l'histoire de l'automobile japonaise des années 1970 et 1980, pressurent leurs fournisseurs les contraignant à baisser leurs prix de telle façon que la délocalisation est la seule réponse possible à leurs exigences.

Or, comme nous le verrons plus loin, le monde de la certification (l'ISO) comme celui de l'auto-évaluation prônent les « relations mutuellement bénéfiques avec les fournisseurs »... Nous en sommes très, très loin dans le domaine évoqué ! Et bien sûr les constructeurs automobiles sont certifiés selon les normes internationales générales et celles spécifiques à leur secteur...

Nous allons maintenant en exposant ces deux grands modèles de la « qualité » que sont l'ISO et le CAF (pour le secteur public) montrer tout ce qu'ils doivent à l'approche systémique. Et voilà que le monde qui est devant nous est déjà formaté par l'ouverture des marchés et des problèmes qui vont avec. Plus que jamais dans l'histoire les interdépendances constituent les nœuds qui tissent la complexité croissante. Jamais aucune approche simplement analytique, linéaire ou causaliste n'en viendra à bout. Les modèles de management par la qualité sont, par leur côté d'application pratique et quotidienne intégrée à un métier quel qu'il soit, des vecteurs idéals d'intelligibilité du monde qui nous entoure. Ils nous aident à décloisonner nos fonctionnements, à donner sa juste place à la hiérarchie, à « travailler localement en pensant globalement », à mettre en synergie tous les acteurs des systèmes que nous administrons, les clients bien sûr, mais aussi toutes les « parties prenantes ».

Et en cette époque de justes inquiétudes sur le sort de la planète qui nous porte et nous supporte de moins en moins, le management public par la qualité constitue une magistrale introduction aux problématiques du développement durable.

12

L'« œuf de Colomb »³⁹⁵ du management par la qualité, le PDCA ou « *Roue de Deming* »

« Aie l'habitude de tenir à la main un fil à plomb,
pour pouvoir apprécier l'inclinaison des choses. »
(Léonard de VINCI, *Traité de la peinture* ; § 97³⁹⁶)

395. Lors d'un repas en présence du navigateur Christophe COLOMB, un invité aurait voulu minimiser l'importance de la découverte du Nouveau Monde en disant : « *Il suffisait d'y penser* ». Pour répondre à cette provocation, l'explorateur proposa un défi à ses convives. Il leur demanda de faire tenir debout un œuf dur dans sa coquille. Personne ne réussit sauf Christophe COLOMB qui écrasa l'extrémité de l'œuf pour le faire tenir debout sur une base. Il s'écria alors : « *Il suffisait d'y penser !* » C'est ainsi que l'expression « *l'œuf de COLOMB* » est parfois utilisée pour qualifier une idée simple mais ingénieuse.

396. Cité par Jean-Louis LE MOIGNE in *La théorie du système général. Théorie de la modélisation*. 1994.

12.1 DEMING, l'un des pères de la « *qualité* » moderne

12.1.1 L'épopée japonaise.

Les « *quatorze commandements* »

Nous avons évoqué dans notre « *brève histoire de la qualité* » (au chapitre 1), les principaux fondateurs « *modernes* » de la qualité. Arrêtons-nous un instant sur l'un d'entre eux : Edwards DEMING (1900-1993). Né avec le xx^e siècle, DEMING, diplômé de YALE fut d'abord spécialiste de physique théorique. Puis il travailla pendant dix ans sur les engrais azotés et il y fit merveille car il était déjà spécialiste de statistiques. Après un passage par le BUREAU OF CENSUS américain³⁹⁷, il devient professeur de statistiques à l'université de NEW YORK. C'est avec Walter SHEWHART qu'il organise un séminaire de management destiné à l'amélioration de la qualité du matériel de guerre et de sa production. Leur enseignement se distingue très nettement des principes tayloriens alors largement suivis. Et eux ne le sont pas, suivis... La guerre se termine ; le JAPON est vaincu. C'est au JAPON qu'ils seront suivis !

En 1947, DEMING part au Japon comme conseiller de l'État-major des forces alliées. La fédération patronale japonaise, le KEIDANREN, qui a entendu parler de ses thèses lui demande d'organiser des conférences. DEMING n'accepte qu'à la condition qu'y assistent les directeurs. Il veut leur parler de management. La première conférence a lieu en juillet 1950³⁹⁸. Les théories de DEMING sont très rapidement adoptées par l'industrie japonaise. Dix ans plus tard, ce pays vaincu commence à inonder le marché américain de produits concurrents, mieux faits et moins chers... C'est le début du « *miracle japonais* ».

Que leur a donc raconté DEMING ? Contrairement aux idées reçues, il ne cherchait pas tant à améliorer le management tel qu'il était pratiqué aux USA en lui ajoutant une composante « *qualité* » ; il voulait **refonder le management sur de nouveaux principes**. C'est dans son ouvrage le plus connu, *Out of crisis* (1986³⁹⁹) qu'il les énonce.

397. L'équivalent de notre INSEE.

398. C'est à cette conférence que DEMING prononce ces paroles qui s'avéreront prophétiques : « *Aujourd'hui, les produits que vous fabriquez sont considérés comme de la camelote. Si vous écoutez et si vous faites ce que je dis, dans cinq ans on vous opposera des barrières douanières, et le niveau de vie au Japon finira par égaler celui des pays les plus prospères* ».

399. *Hors de la crise*. ECONOMICA 2002 (3^e édition).

Après avoir donné la liste des défauts rédhibitoires du management courant⁴⁰⁰ :

- manque de fermeté dans la mission de préparer des produits et des services qui auront un marché, maintiendront l'entreprise en activité et assureront des emplois⁴⁰¹ ;
- culte des profits à court terme : état d'esprit à court terme⁴⁰². Cette attitude, totalement opposée à la fermeté dans la mission de rester en activité, est alimentée par la crainte d'une OPA, ainsi que par la pression des banquiers et des actionnaires ;
- évaluation des performances, salaire au mérite, examen annuel⁴⁰³;
- mobilité des cadres supérieurs ; instabilité des emplois ;
- gestion reposant uniquement sur des chiffres visibles, négligeant les chiffres inconnus ou difficiles à évaluer⁴⁰⁴;
- coûts de sécurité sociale excessifs ;
- coûts de responsabilité civile excessifs⁴⁰⁵,

DEMING énonce ses « *quatorze commandements* ».

Pour donner une preuve de leur actualité (après réécriture et adaptation à un domaine particulier d'activité), on y ajoute entre parenthèses et en italiques, la « *traduction* » qu'en fait dans le domaine de la pédagogie un site⁴⁰⁶ pour parents, destiné à « *occuper intelligemment les enfants* » :

1. **garder fermement le cap de la mission d'amélioration des produits et des services** (gardez le cap de votre mission en améliorant constamment vos méthodes pédagogiques, vos outils, vos modules d'enseignement et votre service à l'enfant) ;
2. **adopter la nouvelle philosophie** (adoptez la nouvelle philosophie de management du groupe d'élèves et conduisez le changement d'une main ferme) ;
3. **faire en sorte que la qualité des produits ne dépende pas des inspections ; construire la qualité le plus tôt possible** (faites en sorte

400. Ce qu'il appelle les « *maladies mortelles qui affectent la plupart des entreprises du monde occidental* » ; p 126. Op. Cit.

401. On n'oublie pas qu'il s'agit là d'un ouvrage sur le management public ! Le lecteur transposera aisément ces « *maladies mortelles* » dans le service public !

402. Pas besoin de menace d'OPA ni d'actionnaire pour trouver des managers publics qui ne managent pas plus loin que le bout de leur ... mandat.

403. DEMING est mort en 1993 sans rien avoir renié.

404. On renvoie à la lecture très utile de deux ouvrages cités dans la bibliographie : « *Pour un catastrophisme éclairé* » de Jean-Pierre DUPUY et « *Le Cygne Noir. La puissance de l'imprévisible* » de Nassim Nicholas TALEB.

405. A la lecture de ces deux derniers points, on voit bien que DEMING était américain...

406. <http://www.teteamodeler.com/>

que la qualité pédagogique ne demande qu'un minimum de contrôles. Intégrez la qualité dès la conception de vos outils et modules d'enseignement. Instaurez des processus d'autocontrôle par l'enfant lui-même) ;

4. **mettre un terme à la pratique des achats au plus bas prix ; réduire au contraire le prix de revient total ; établir des relations de confiance avec les fournisseurs** (recherchez la qualité des supports, des activités et des outils pédagogiques plutôt que la quantité) ;
5. **améliorer constamment tous les processus de planification, de production et de service** (améliorez la planification et l'organisation. Instaurez le plus rapidement possible les notions de planification avec vos élèves) ;
6. **établir une éducation permanente sur le lieu de travail** (n'oubliez pas la formation permanente pour vous-même) ;
7. **développer le leadership**⁴⁰⁷ ; l'encadrement a pour but de donner au personnel toute l'aide nécessaire pour que les hommes et les machines fassent le meilleur travail possible (instaurez un autre mode d'autorité basé sur la délégation, l'autocontrôle (pour partie) et l'autonomie définie) ;
8. **faire disparaître la crainte**, en sorte que chacun puisse travailler efficacement pour la société (générez un état d'esprit positif pour la réalisation d'un objectif commun) ;
9. **renverser les barrières entre les services** (sachez instaurer le travail en équipe, en groupe) ;
10. **éliminer les exhortations et les slogans destinés aux ouvriers ; supprimer les objectifs** tels que « zéro défaut » etc. Ces exhortations ne font que créer des relations conflictuelles, car les causes fondamentales de la mauvaise qualité et de la faible productivité appartiennent au système (évitez de mettre la pression sur les enfants) ;
11. a) **éliminer les quotas de production dans les ateliers**. Leur substituer le leadership.
b) **éliminer la direction par objectifs** ainsi que toute forme de direction par les chiffres. Leur substituer le leadership (*évitez de mettre la pression sur les enfants, mesurez les progrès accomplis et valorisez les réussites et les résultats*) ;
12. a) **supprimer les obstacles qui privent les ouvriers de leur droit à la fierté du travail**. Les chefs d'atelier doivent devenir responsables d'une qualité clairement mesurée.

407. Bien des années plus tard, le CAF commencera, dans son premier critère, par cette notion de leadership.

b) **supprimer les obstacles qui privent les ingénieurs et les cadres de leur droit à la fierté au travail.** Cette action implique, *inter alia*⁴⁰⁸, l'abolition de la cotation du mérite et de la direction par objectifs (*valorisez le travail des enfants, recherchez tout ce qui favorise leur fierté du travail accompli, éliminez – si c'est possible – tous les éléments pouvant nuire à cette fierté*) ;

13. **instituer un programme énergique d'éducation permettant à chacun de s'améliorer** (*instituez un programme d'éducation et d'amélioration personnelle*) ;

14. **mettre tout le personnel de l'entreprise au travail pour accomplir la transformation. La transformation est l'affaire de tous** (*mettez en œuvre toutes les forces de votre groupe*).

On n'oublie pas, en citant les « *commandements de DEMING* », que nous traitons dans cet ouvrage de management public et qu'il s'adressait, lui, au monde industriel américain. Le lecteur traduira donc les ouvriers en personnel de catégorie C, les ingénieurs et cadres par les A et les B.

12.1.2 Deux commentaires aux « 14 points pour le management »

Ajoutons deux commentaires :

- Le premier pour souligner le fait que DEMING propose **d'abandonner la direction par objectifs** et de lui substituer le **leadership**. Voilà qui va paraître étonnant à un fonctionnaire français au début du XXI^e siècle ! Au moment où la LOLF commence à se mettre en place dans la durée, venir plaider contre la direction par objectifs peut sembler cocasse. Mais DEMING écrivait pour des ensembles productifs qui utilisaient cette méthode de management depuis longtemps déjà, et dont il avait eu le temps de percevoir les limites. Car le management par objectifs n'est pas une panacée.
- Le second a trait à une intuition de DEMING dont sa maîtrise des sciences statistiques lui apportera la preuve : elle consiste à dire que, dans la très grande majorité des cas (plus de 90 %), les erreurs, ratés, mauvaises réalisations d'un organisme productif (produit ou service) proviennent, non d'une erreur des personnels directement affectés aux tâches de production, mais de l'agencement des processus de production, c'est-à-dire que c'est la responsabilité de la direction et de son management qui est en cause.

Tout organisme peut être représenté par l'ensemble des procédés qu'il met en œuvre⁴⁰⁹. Chacun d'entre eux est alimenté par toutes sortes d'entrées que l'on peut regrouper sous la forme des « *cinq M* » : main-d'œuvre, méthodes, matières

408. Entre autres actions.

409. Dans le jargon « qualité », on parle de processus. Nous en reparlerons plus loin au chapitre 14.

entrantes, moyens industriels ou administratifs, milieu. Chaque procédé (ou processus) fournit un ou plusieurs éléments de sortie que l'on peut mesurer.

C'est ce qu'indique la figure 12.1. Si le procédé est stable au sens statistique du terme, elles évoluent entre les limites de contrôle (limite supérieure, limite inférieure). Les statisticiens (et DEMING en est un d'éminent) savent que ces limites de contrôle ne dépendent que des caractéristiques propres du procédé. Elles dépendent de ce qu'on appelle les causes aléatoires de variation (ou encore appelées causes internes ou causes communes) et qui ont pour caractéristiques d'être très nombreuses, chacune prise isolément ayant une influence faible. Lorsque l'on sort des limites de contrôle, c'est sous l'influence des causes assignables (ou causes externes ou causes spéciales). Elles sont peu nombreuses, mais ont une influence forte.

Généralement, le procédé est sous contrôle. Il ne sert de rien dire aux employés ou aux ouvriers qu'ils doivent travailler mieux si l'on n'est pas satisfait du résultat. Les causes aléatoires leur échappent totalement, et seul le management peut être à l'origine d'améliorations, en travaillant sur ces causes qui ne dépendent que du procédé. **Les opérateurs sont dans le système, ils en font partie intégrante, et l'on ne peut faire évoluer le système que de l'extérieur.** Dans l'ordre, il faut réduire la variabilité (c'est-à-dire l'intervalle séparant limite supérieure et limite inférieure) puis améliorer la moyenne. Par contre, lorsque le procédé sort des limites de contrôle, l'aide de l'entrée « *Main d'œuvre* » est capitale. Elle n'est pas toujours à même d'agir, mais presque toujours, elle saura correctement porter un diagnostic sur les causes assignables.

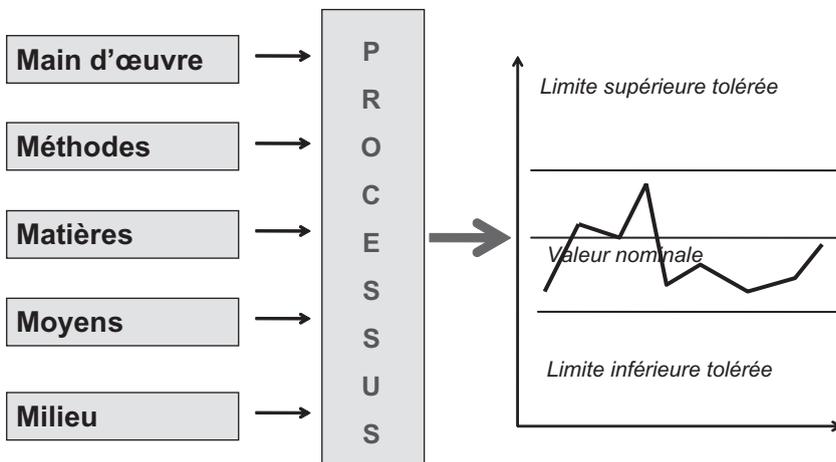


Figure 12.1 Des intrants au service, à travers les processus

Le message majeur de DEMING est que l'amélioration des procédés dépend essentiellement du management. Il en apporte une explication statistique convaincante, et surtout, parfaitement opératoire.

12.1.3 Le schéma du management par la qualité selon DEMING

DEMING n'a pas, à proprement parler, laissé de véritable « *théorie de la qualité* ». Mais comme on vient d'en avoir un aperçu avec l'exposé de ses « *quatorze commandements* », et comme on le lit en parcourant son œuvre, il est celui des « *pères de la qualité* » qui a sans doute laissé le corpus le plus complet et qui est le plus à même d'être présenté comme un théoricien de la « *qualité* ». Des universitaires ont tenté en 1994⁴¹⁰ de mettre en forme une « *théorie du management* » de DEMING.

Cette recherche universitaire a conduit à faire émerger **sept concepts**⁴¹¹ qui résument l'œuvre de DEMING :

- **1/ Le leadership visionnaire** : capacité de la direction d'un organisme (administratif dans notre cas) à établir et mettre en œuvre une **vision** de long terme (dix ans semblent un maximum). Cette vision de long terme doit dans le cas d'un service public être orientée vers et déterminée par le souci des clients, c'est-à-dire de celles des parties prenantes qui sont **directement impliquées par l'offre de service public**. On doit retrouver dans ce « *leadership* » toutes les caractéristiques du leadership, soit, outre la définition d'une ou plusieurs cibles (en petit nombre), un style de management, une aptitude à conduire le changement et à mettre en œuvre l'ensemble des agents de l'organisme administratif. un « *proverbe qualité* » dit que « *un chef sans vision, c'est juste un boss* » ! Combien de responsables administratifs ont de la difficulté à imaginer l'organisme dont ils ont la responsabilité dans dix ans, s'abritant à titre d'excuse derrière le prétexte que cela dépend beaucoup plus du « *politique* » que d'eux !

410. Il s'agit de ANDERSON, J. C. *et al.* in "A theory of quality management underlying the DEMING management method", *The Academy of management Review*, 19, (3), p 481. Cité par Nha NGUYEN. *Gestion de la qualité*. (Voir la bibliographie). pp 34, 35.

411. Nous verrons en présentant le CAF à quel point la pensée de DEMING est encore présente et son enseignement fructueux.

Un exemple de « vision »

Le cas d'une caisse d'assurance-maladie qui est en même temps un établissement public administratif. Après avoir écouté les cadres de direction il m'est apparu que la vision à dix ans proposée à notre établissement public devait refléter la double nature de celui-là : caisse d'assurance-maladie et EPA⁴¹². La vision que je leur ai proposée se déclinait ainsi en **deux cibles à dix ans**, l'une concernant sa nature assurantielle, l'autre sa nature administrative.

- Sur le premier plan, celui du cœur de métier, et alors que notre métier était en train de changer profondément avec l'introduction de la carte VITALE et la généralisation de la télétransmission, et alors que nous nous préparions à utiliser les mêmes logiciels « *métier* » que les caisses primaires du régime général, la première cible était ainsi libellée : **« Devenir une caisse exemplaire dans l'utilisation des nouveaux outils de l'assurance-maladie »**. Ce premier point n'était pas une pétition de principe ; nous avons demandé et obtenu de tester de nouveaux logiciels pour l'ensemble du régime général.
- Sur le second plan, l'établissement public, le choix de l'objectif à dix ans reflétait un choix plus personnel mais cependant partagé ; mon passé d'ingénieur informaticien et la situation trouvée dans l'établissement en prenant mes fonctions, m'avaient conduit à libeller ainsi le second objectif : **« Faire de notre EPA un établissement modèle dans l'utilisation des TIC (technologies de l'information et de la communication).»** Naturellement cette vision s'est très vite déclinée en de nombreuses actions concrètes.

Résumons-nous : le leadership visionnaire doit s'exprimer en peu de cibles et celles-ci en peu de mots. Ne pas élaborer une vision à long ou moyen terme est une grande faute pour un manager public. Ne pas savoir d'où l'on vient ni où l'on va... On se souvient de ce que nous a appris la **triangulation systémique**⁴¹³ avec la dimension temporelle d'une administration. Voici qui y répond parfaitement !

- **2/ La coopération interne et externe :** elle traduit la volonté et la capacité de la direction de faire participer tous les agents et pour commencer tous les cadres (A et B) à l'activité interne⁴¹⁴ et, selon leurs spécialités et leurs niveaux de compétences, aux orientations qui les concernent. Elle marque également la volonté de coopération avec les divers partenaires de l'organisme public dont les fournisseurs⁴¹⁵. Comme l'indique Nha NGUYEN

412. EPA : établissement public administratif.

413. Voir le paragraphe sur la triangulation systémique au chapitre 5.

414. D'où la création du « *forum de direction* » exposée au chapitre 7.

415. Cette idée de la coopération avec les fournisseurs provient en droite ligne de l'industrie automobile japonaise. Les constructeurs nippons avaient, dans un premier temps du développement de leur industrie, choisi de « *pressurer* » leurs sous-traitants pour en obtenir les meilleurs prix et les meilleurs délais. Cette politique a conduit plusieurs d'entre eux à la faillite ou au regroupement. La situation ainsi créée a fini par poser plus de problèmes aux constructeurs qu'elle ne leur apportait de bénéfices. D'où le changement complet de point de vue et le développement de politiques de coopération « *gagnant-gagnant* » avec leurs fournisseurs.

reprenant les travaux précités d'ANDERSON *et al* : « *La coopération trouve ses racines dans le partenariat avec les fournisseurs, l'organisation collaborative, le travail en équipe, l'implication de tout l'organisme, la vision systémique*⁴¹⁶ *de l'organisme, la confiance et l'élimination de la peur*⁴¹⁷ ».

- **3/ L'apprentissage** : il traduit la capacité d'un organisme administratif à développer les compétences de ses agents, les savoirs individuels et collectifs et il répond, comme nous l'avons vu au chapitre consacré au changement, à une impérieuse nécessité pour donner à l'organisme les meilleures chances de réussite dans les transformations qu'il engage. Sont concernées les formations initiales et continues et toute action de nature à augmenter et développer le potentiel imaginatif et créatif de l'organisme.
- **4/ La gestion des processus** : c'est au travers de ce que l'on appelle la « *démarche processus* » que se traduit le plus le lien entre le souci de la « *qualité produit* » et la mise en œuvre du « *management par la qualité* ». Certains distinguent ainsi la « *qualité produit* », souci de ce que le produit (le service en ce qui nous concerne) corresponde aux spécifications du cahier des charges et la « *qualité interne* », ensemble de démarches de management qui visent précisément à assurer et maintenir la « *qualité produit* » dans le temps. C'est cette « *qualité interne* » que l'on nomme « *management public par la qualité* ». Le processus dans le jargon qualitatif désigne simplement le (les) métier(s) déployé(s) par l'organisme public pour aboutir à la livraison du service public.

ANDERSON *et al*. rangent dans cette catégorie : les procédures de gestion des processus, la prévention, la réduction des inspections de masse et des contrôles, le contrôle statistique des processus, le management par objectifs, la compréhension de la motivation, l'analyse des coûts etc.

- **5/ L'amélioration continue** : elle traduit le **choix** fait par un organisme d'améliorer en permanence ses processus (la manière d'exercer ses métiers), ainsi que la qualité des produits et services qu'il crée ou rend. Il s'agit bien d'un **choix stratégique**, celui de ne pas se contenter de l'atteinte d'un niveau de qualité considéré comme suffisant. On le comprend à l'évidence dans le secteur marchand en raison de la concurrence et des contraintes du marché. Mais le secteur public n'y échappe pas non plus pour d'autres raisons : le mouvement ininterrompu de la « *Réforme de l'État* », le degré croissant d'exigence des citoyens/usagers/contribuables, la raréfaction des moyens budgétaires des organismes publics, la politique engagée de déflation des effectifs : tout concourt à l'amélioration continue, c'est-à-dire à l'augmentation de l'efficacité et de l'efficience des organismes publics.

416. Parfait ! Voilà encore une réponse à ce que nous cherchons.

417. Nha NGUYEN. *Gestion de la qualité*. (Voir la bibliographie). p 34.

- **6/ La satisfaction des employés**⁴¹⁸ : c'est la mesure dans laquelle un organisme engage des moyens et mesure leurs effets pour satisfaire les besoins de ses employés dans la diversité de leurs tâches. Il s'agit non seulement de la responsabilité de la direction de fournir les moyens nécessaires à l'obtention des objectifs affichés, mais aussi des conditions de travail, de l'ergonomie des postes de travail, de la question des horaires, de l'ambiance de travail, du style de management etc. La mesure doit porter l'engagement au travail et sur la fierté de servir la collectivité au sein d'un organisme public⁴¹⁹.

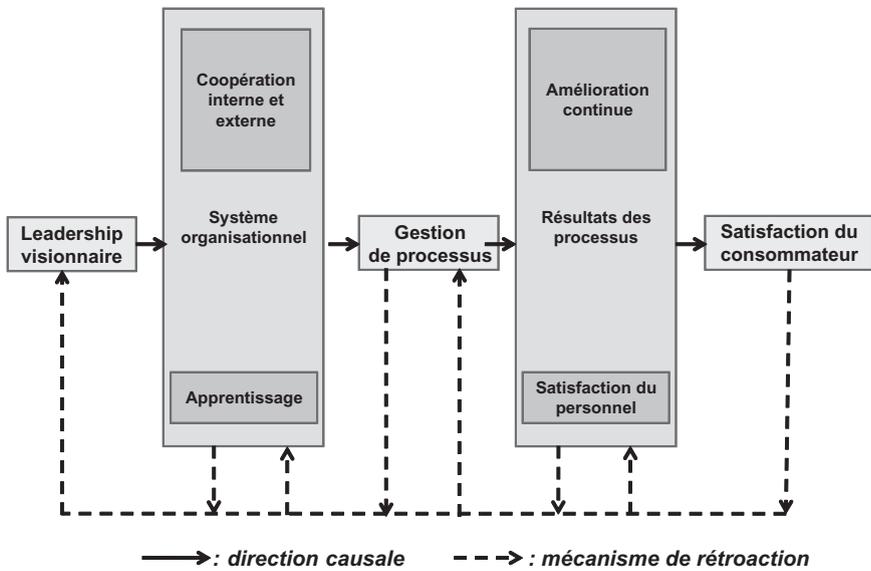


Figure 12.2 Un schéma du management par la qualité selon DEMING

- **7/ La satisfaction du consommateur**⁴²⁰ : il s'agit de la perception qu'ont les « clients » au sens de la norme ISO 9000 (personne ou organisme qui reçoit un produit ou un service) de l'adéquation de ce produit ou de ce service avec leurs attentes et leurs besoins. dans les organismes publics cette « orientation client » devrait être naturelle, puisque, par définition, les services publics n'ont d'autre raison d'exister que de rendre un service au public...

418. DEMING s'intéresse au secteur industriel ; on traduira en évoquant les agents publics.

419. Nous montrerons comment le CAF répond tout à fait à ce concept et organise sa mesure.

420. Même remarque que deux notes plus haut. On traduira selon le cas par usager, citoyen, contribuable.

Voilà donc, analysés *ex-post*, sept concepts qui résument l'apport de DEMING au « mouvement de la qualité ». Dans un des chapitres qui suivent nous présenterons comme les « huit piliers de la sagesse managériale publique », les huit concepts du modèle européen de management public, le CAF. Il nous sera aisé de voir tout ce que ces huit piliers empruntent, eux aussi, à l'œuvre de DEMING !

La figure 12.2 illustre cette « reconstruction » de son héritage.

Et parmi cet héritage figure la célèbre roue !

12.2 La roue de Deming : le PDCA

Comme le suggère le titre de ce chapitre, la roue de DEMING, c'est « *bête comme chou* » ! Cette roue signifie que, normalement, quand on décide faire quelque chose (et surtout s'il s'agit d'une action répétitive), on pense à le faire (on le planifie), puis on le fait, avant de vérifier que ce qui a été fait correspond bien à ce qui était prévu, et comme, en général, on constate de petites ou grande différences entre ce qui a été vraiment réalisé et ce que l'on souhaitait, on en tire des enseignements pour la prochaine fois ! C'est tout et c'est incroyablement robuste et malin ! Tellement malin d'ailleurs que cette roue est en réalité une spirale, et elle est tellement « *de DEMING* » qu'en vérité, c'est Walter A. SHEWHART qui a inventé ce cycle à quatre temps ! Mais DEMING l'a popularisé et en a généralisé l'emploi au Japon.

Ainsi la « *roue de DEMING* » est divisée en quatre cadrans appelés respectivement :

- **P** pour *Plan* (planifier, prévoir, projeter),
 - **D** pour *Do* aire, réaliser),
 - **C** pour *Check* (vérifier, contrôler),
 - **A** pour *Act* (agir, réagir, améliorer),
- P, D, C, A.

Bien sûr, cela paraît évident à tout le monde et d'une logique imparable ! Mais quand on y regarde de plus près, dans nos administrations si l'on planifie et exécute en général, la mesure est encore souvent embryonnaire et les enseignements pratiques des retours d'expérience généralement absents, empêchant ainsi le « **bouclage** » de la roue qui en constitue l'élément le plus efficace car il met un organisme public sur la voie vertueuse de l'amélioration.

Et si l'on veut éviter l'anglais, on pourra traduire ainsi la « *roue de DEMING* » :

- dire ce que l'on va faire
- faire ce que l'on a dit qu'on allait faire

- vérifier ce que l'on a fait
- faire mieux la fois d'après.

On voit que ces quatre étapes de la roue évoquent beaucoup les trois questions simplettes dans lesquelles j'avais présenté « *le management par la qualité en dix minutes*⁴²¹ » aux cadres de direction du secrétariat général de mon ministère⁴²² : qu'est que je fais ? comment je le fais ? pour qui je travaille et est-ce que mon client est content ?

La représentation usuelle qui est faite de la roue de DEMING correspond à la figure 12.3.

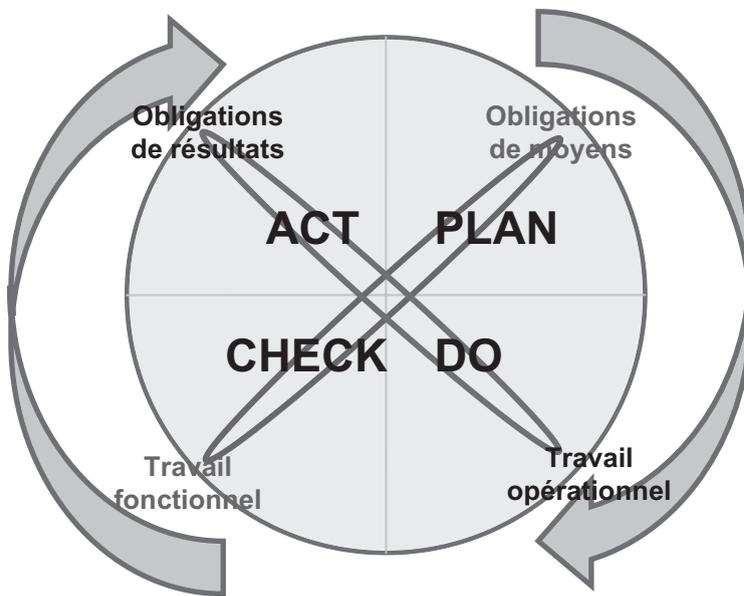


Figure 12.3 La roue de DEMING ou le cycle PDCA

On a ajouté à la figure originale les deux axes « *obligations de moyens/obligation de résultats* » et « *travail fonctionnel/travail opérationnel* », ajout tiré du livre d'André CHARDONNET et Dominique THIBAUDON *Le guide du PDCA de DEMING*⁴²³. Le lecteur qui souhaite faire le tour le plus complet du PDCA ne

421. Dans la série « *perdez du poids en quinze jours* », « *devenez un brillant causeur en trois semaines* » etc. !

422. Expérience inoubliable, forcément inoubliable, évoquée au chapitre 10.

423. André CHARDONNET et Dominique THIBAUDON. *Le guide du PDCA de Deming. Progrès continu et management*. (Voir la bibliographie). L'ajout des deux axes figure sur la figure de la page 43 du livre.

manquera pas de s'y reporter. Cet ouvrage explore de manière très complète l'incroyable richesse de cette formule : PDCA.

C'est qu'en effet, quand on la fait tourner dans tous les sens, on la retrouve dans un nombre incroyable de situations de l'activité organisée, objet du management. Elle est évidemment au cœur des deux grands types de « démarches qualité » que sont l'ISO et le CAF.

Si l'on regarde la table des matières de la norme ISO 9001, la norme de certification, en ne retenant que les chapitres « opérationnels⁴²⁴ », on y lit :

- **P** : chapitre 5. Responsabilité de la direction : définition de la « *politique qualité* », **planification** du SMQ (système de management de la qualité) ;
- **D** : chapitre 7. **Réalisation** du produit. Processus, production.
- **C** : chapitre 8. **Mesure**, analyse... Surveillance, mesure et analyse.
- **À** : chapitre 8. amélioration.

Ainsi dans le monde de l'ISO, le SMQ peut être ainsi représenté en « mode PDCA » (voir Figure 12.4).

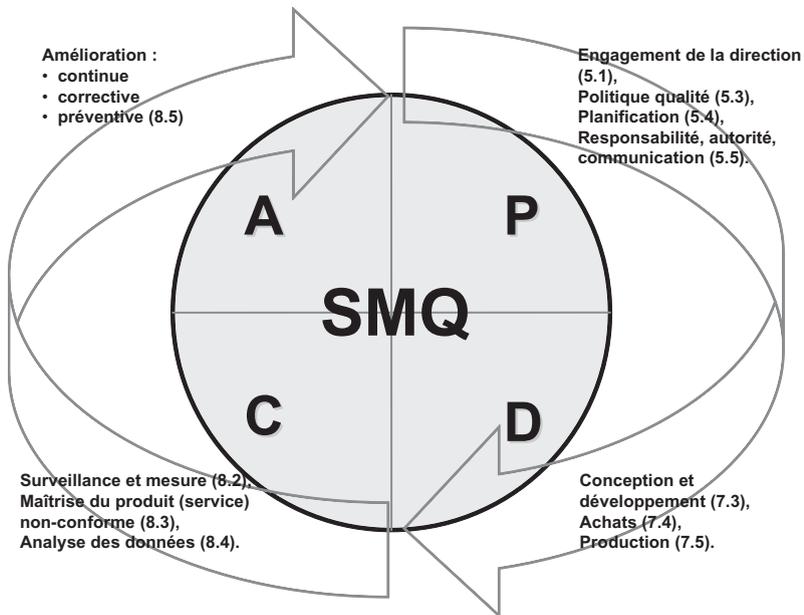


Figure 12.4 Le SMQ en mode PDCA⁴²⁴

424. Les chapitres 4 à 8.

425. Si le lecteur m'indique qu'on est loin d'un alexandrin, j'en conviendrai ...

Nous l'avons dit sous forme de plaisanterie plus haut : la roue n'est pas plane ! Mais si elle est voilée, c'est pour la bonne cause : en ajoutant une troisième dimension à sa représentation plane usuelle, on fait « *décoller* » la roue et ainsi de cycle en cycle la roue s'élève vers un stade qui traduit l'amélioration permanente que son emploi engendre.

Il faut, en effet, imaginer que cette roue tourne et s'élève vers l'asymptote de la qualité absolue, si, toutefois, cela a un sens. En s'élevant la roue doit diminuer de diamètre : cela doit traduire qu'à chaque « *tour de roue* » il y a de moins en moins de choses à améliorer !

12.3 Le caractère fractal de la roue de DEMING⁴²⁶

Pour le leader (le directeur) la roue de l'amélioration continue concerne l'ensemble de l'organisme administratif dont il a la responsabilité. Mais elle concerne tout le monde, absolument tout le monde dans un organisme administratif : les agents qui sont responsables du « *cœur de métier* », ceux qui travaillent dans les directions de soutien (finances, ressources humaines, logistique, infrastructure etc.) et ceux qui entourent le directeur dans le management et le pilotage de l'organisme.

Chacun à son niveau doit « *faire tourner sa roue* » ! Chaque activité, quel que soit son niveau, doit être planifiée, exécutée, vérifiée et améliorée. Voici comment la roue de DEMING prend dans l'ensemble d'un organisme public un caractère fractal (Figure 12.5).

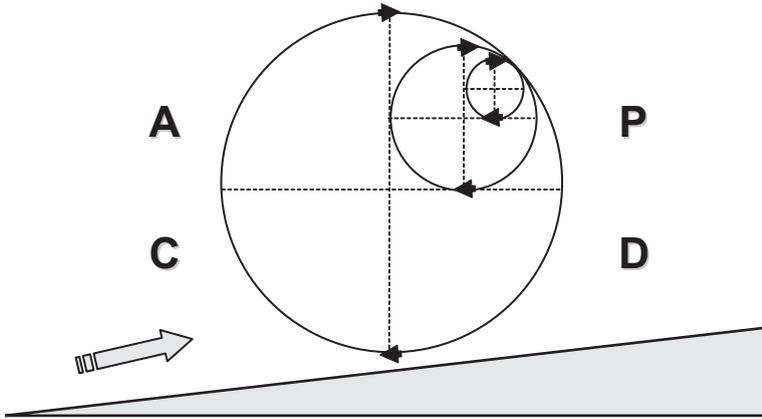
Mais au fait que veut dire « *fractal* » ? La vraie définition dit d'une courbe ou d'une surface fractale « *qu'elle se crée en suivant des règles déterministes ou stochastiques impliquant une homothétie interne* »⁴²⁷. Nous voilà bien avancés ! On repère quand même dans la définition la mention d'une homothétie ; on se souvient de cette transformation géométrique qui aboutit à la reproduction d'une courbe ou d'une figure en quelque chose qui y ressemble en plus grand ou en plus petit. Et comme le montre la figure 12.5 si la grande roue a trait à l'organisme administratif dans son ensemble, les petites roues qui s'emboîtent les unes les autres correspondent respecti-

426. Il a été mis en évidence par Michel PÉRIGORD in *Réussir la qualité totale*. Éditions d'Organisation. 1987.

427. On doit ce terme à Benoît MANDELBROT Une des caractéristiques possibles d'une structure fractale est la suivante : « *Il a des détails similaires à des échelles arbitrairement petites ou grandes.* » L'image la plus fréquemment utilisée pour faire comprendre la spécificité des structures fractales est celle des cristaux de neige qui se reproduit sans cesse. D'autres exemples peuvent être trouvés dans tous les objets qui ont une structure auto-similaire sur une échelle étendue, mais finie : les nuages, les flocons de neige, les montagnes, les réseaux de rivières, le chou-fleur ou le brocoli, et les vaisseaux sanguins.

vement aux directions, sous-directions, bureaux etc. Chaque roue, quelle que soit sa taille, ressemble dans son esprit et dans la démarche managériale qu'elle entraîne à la grande roue qui, d'une façon, les résume et qui d'une autre façon, se décline en elles toutes !

Caractère fractal du PDCA



Faire tourner de petites roues avant d'en faire tourner de grandes

Figure 12.5 Le caractère fractal de la « Roue de DEMING »

12.4 Le PDCA : du « *truc* » à la maîtrise stratégique

Voilà qui nous rappelle étonnamment la notion d'**alignement** que nous avons présentée dès le premier chapitre de notre recherche. On se souvient que dès le début de notre recherche de principes de management public nous avons évoqué la nécessité que les étages de notre pyramide soient cohérents avec le sommet, celui de la vision et de la stratégie. (Se reporter à la figure 1 au chapitre 1). Et voilà que la roue de DEMING, un « *truc bête comme chou* », explicable à tous bien plus facilement que la notion d'« alignement stratégique » va nous permettre de diffuser dans tout notre organisme public un outil « *modeste et génial* » qui va grandement aider le manager à mettre en œuvre cet alignement indispensable.

Voici un excellent moyen de rendre chacun responsable de son propre métier en lien avec les objectifs de niveaux supérieur, jusqu'à faire le lien avec la stratégie de l'organisme public dans son entier.

Nous avons montré plus haut comment le PDCA s'intégrait et se « *lisait* » dans la norme de certification ISO 9001 que nous allons évoquer au chapitre suivant ; naturellement le CAF, lui aussi, est tout « *imprégné* » de la roue de DEMING, dans sa conception et sa mise en œuvre. Nous verrons que le moyen trouvé pour noter chacun des facteurs du CAF est précisément de mesurer la maturité managériale de l'organisme public au moyen du cycle PDCA.

En pratique plus pour chaque activité élémentaire le cycle PDCA est complet et maîtrisé (c'est-à-dire bouclé et relié au cycle suivant) plus le management de cette activité est « *mature* ». Nous reviendrons plus loin sur cette importante notion de « *maturité managériale* » quand nous présenterons ensemble en essayant de les comparer les diverses « *démarches* » de management public par la qualité.

INTERLUDE « NOUVEAU PARADIGME »

Dans les chapitres qui suivent nous allons présenter les deux grands modèles de « management par la qualité », puis nous nous intéresserons à la question, centrale dans les deux modèles, des processus et de leur management ; le chapitre qui suivra, peut-être le plus important de ce livre, présentera les huit concepts du CAF comme les « huit piliers de la sagesse managériale ». Ces chapitres ont été placés dans cet ordre en essayant de suivre une logique « linéaire », celle imposée par le support de l'écrit.

Voilà une nouvelle illustration de ce que nous indiquions au chapitre 6 à propos de la représentation de la réalité : le support de l'information, l'outil modèlent ou canalisent notre façon de penser. Si le contenu de ce livre était livré sur un site Internet, de nombreux liens pourraient être suivis en cours de lecture ; aucune lecture ne ressemblerait à une autre ! Le lien hypertexte permettrait à chacun d'organiser sa lecture en fonction du déroulement de ses interrogations et d'avancer de manière personnelle.

Dans les deux chapitres qui suivent et qui concernent respectivement l'ISO et le CAF il sera souvent fait mention de la notion de processus ; que le lecteur n'attende pas, au moment où il en aura besoin, à intercaler la lecture du chapitre qui lui est consacré. Et de même pour le chapitre suivant sur les « huit piliers » ; c'est de sa lecture libre en suivant ses propres interrogations et en suivant le désordre apparent de sa pensée que le lecteur retirera le meilleur des fruits : sa vision personnelle.

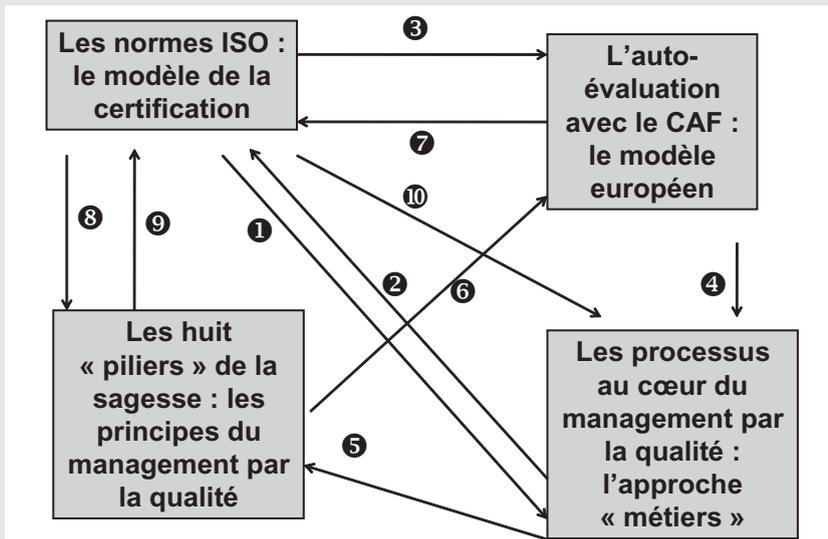


Figure 12.6 Trouver son chemin de lecture

13

Normaliser le management ?

L'ISO⁴²⁸

*« Ce n'est pas tant ce que les gens ignorent qui pose des problèmes,
c'est tout ce qu'ils savent et qui n'est pas vrai ».*

(Marc TWAIN)

13.1 Qu'est-ce qu'une norme ? un référentiel ?

Selon le dictionnaire de la langue française, une norme est une règle, puis dans un deuxième sens, un état conforme à la moyenne, enfin, un critère technique. Selon le LITTRÉ⁴²⁹, une norme « *se dit quelquefois pour règle, loi, d'après laquelle on doit se diriger* ». Les normes concernent, en conséquence, tous les domaines de l'activité humaine. On vient, dans la première définition

428. Parce que le nom « *Organisation internationale de normalisation* » aurait donné lieu à des abréviations différentes selon les langues (« IOS » en anglais et « OIN » en français), ses fondateurs ont opté pour un nom court, universel : « ISO ». Ce nom est dérivé du grec *isos*, signifiant « égal »⁴³⁰. Quel que soit le pays, quelle que soit la langue, la forme abrégée du nom de l'organisation est par conséquent toujours ISO.

429. Émile Maximilien Paul LITTRÉ, né à Paris le 1^{er} février 1801 et mort à Paris le 2 juin 1881, est un lexicographe et philosophe français, surtout connu pour son *Dictionnaire de la langue française*, communément appelé Le LITTRÉ. Il n'a donc pas connu l'ISO !

d'évoquer les normes de caractère technique, mais il existe également des normes de comportement⁴³⁰, des normes sociales etc.

Imaginez deux personnes placées de part et d'autre d'une route ; passe une voiture. Pour la première personne, elle venait de la droite, pour l'autre, de la gauche. Pour être absolument certain de bien décrire la trajectoire de la voiture, nous allons l'inscrire dans un référentiel : par exemple, sur une carte, nous tracerons le trajet effectué par le véhicule. L'invention des référentiels est d'abord l'invention des mécaniciens célestes⁴³¹ : un référentiel est un système de coordonnées de l'espace-temps lié à un observateur, composé de trois coordonnées d'espace et d'une coordonnée de temps, utilisé pour définir les notions de position, de vitesse et d'accélération.

Aujourd'hui, il est fréquent d'employer un terme pour l'autre, mais l'appauvrissement de notre langue ne doit pas faire perdre de vue les différences entre les deux termes : un **référentiel** est un **cadre partagé** pour l'exercice d'une activité, une **norme** comporte toujours l'idée d'**application obligatoire et exacte**.

13.2 Un monde de normes

Comme on l'a évoqué dans la brève histoire de la qualité qui précède, c'est avec le développement de la société industrielle que la notion de norme a pris une grande extension. Et comme souvent, c'est l'industrie de défense qui se préoccupe la première de standardisation. En Grande-Bretagne, dès 1903, le gouvernement offre la première subvention (3 000 £ d'alors) pour soutenir des travaux sur la normalisation⁴³².

On connaît la suite ; la seconde guerre mondiale, suivie du formidable développement technologique, la mondialisation des échanges techniques et commerciaux, la conquête de l'espace et le développement de l'aéronautique. Rien d'étonnant à ce que nous vivions aujourd'hui dans un « *monde de normes* ». Elles sont partout : dans nos téléphones portables, nos cartes à puce, les jouets pour nos enfants, l'industrie, l'alimentation... Peu de domaines y échappent.

L'ISO, évoquée dans le titre de ce paragraphe a été créée en 1947 comme l'institution internationale chargée de mettre de l'ordre dans la création de

430. Un traité de « *savoir-vivre* » est un recueil de normes de comportement usuellement pratiquées à un moment donné.

431. On retrouvera ici les apports de GALILÉE, KEPLER et COPERNIC.

432. Le BSI (British Standards Institution) a eu 100 ans en 2001 ...

normes internationales elles aussi⁴³³. Ces normes qui concernent les domaines industriels et commerciaux sont utiles aux organisations de tout type, aux gouvernements, aux instances de réglementation, aux dirigeants de l'économie, aux professionnels de l'évaluation de la conformité, aux fournisseurs et acheteurs de produits et de services, dans les secteurs tant publics que privés et, en fin de compte, elles servent les intérêts du public en général lorsque celui-ci agit en qualité de consommateur et utilisateur.

Il n'est que de regarder sur le site de l'ISO la liste des normes internationales créées depuis lors pour être persuadé des besoins et des réalisations accomplies à ce jour. Aujourd'hui l'ISO anime plus de deux cents Comités techniques (TC) sur les sujets les plus divers : TC 29, *petit outillage* ; TC 43, *acoustique* ; TC 48, *équipements de laboratoire* ; TC 70, *moteurs à combustion interne* ; TC 85, *énergie nucléaire* ; TC 123, *papiers lisses* ; TC 171, *applications en gestion de documents* ; etc. ; une vraie liste à la PRÉVERT !

Et parmi tous ces comités techniques, il en est un, le TC 176, *management et assurance de la qualité*, qui concerne notre sujet, et un autre, le TC 207, qui concerne le *management environnemental*. Mais de quoi peuvent bien s'occuper ces deux comités ? Le management est-il normalisable ? N'est-ce point une science, presque un art ?

13.3 Que veut dire : « Normaliser le management » ?

Que l'on se rassure immédiatement ! De la rencontre du mouvement de la qualité et de celui de la normalisation n'est né aucun monstre ! Mais il nous fait tout de même répondre aux deux questions suivantes :

- comment s'est faite cette rencontre improbable du monde de la mesure et de la norme avec celui du souci de la qualité ?
- n'y a-t-il pas un paradoxe à vouloir normaliser une activité dont on a vu dans le premier chapitre (celui qui donne des définitions) qu'elle repose sur des principes ? Ces principes peuvent-ils être les mêmes pour une multinationale, pour le secteur industriel et celui des services, pour une PME ou même une association ? Et encore, comment justifie-t-on le passage que nous avons évoqué lors de notre bref survol de l'histoire de la « *qualité* » du management **de** la qualité au management **par** la qualité ?

433. Comme on l'a dit plus haut avec le cas anglais, des instances nationales de normalisation existaient déjà, parmi lesquelles l'américaine, *American Standards Association*, l'ASA, qui rappellera des souvenirs aux plus anciens photographes ...

Une première réponse va découler de la description de la manière dont est « *fabriquée* » la norme ISO 9001 relative à la conduite d'un « *système de management de la qualité* » (SMQ).

13.3.1 Quand la « *qualité* » rencontre la normalisation

Les institutions dédiées à la normalisation existaient dans tous les grands pays industriels depuis déjà longtemps quand l'ISO a lancé le groupe de travail dont l'activité devait déboucher sur la première version des normes ISO 9000 en 1987. De quoi s'occupaient ces instituts ? À la demande des clients et des fournisseurs de produits industriels de la normalisation (standardisation) de **produits** ou de **composants**.

Le « *mouvement de la qualité* » lui aussi, de son côté et à sa façon, s'occupait de la qualité finale des produits ; et comme nous l'avons vu, dans l'histoire de son évolution, les spécifications de la qualité de ces produits en est arrivé à des considérations qui dépassaient la simple métrologie.

Le développement des produits industriels en raison de la concurrence des marchés et de la croissance des innovations en est venu à multiplier les accords qui, définissant un minimum de spécifications, laissait le champ libre aux améliorations. Parallèlement, dans le domaine des produits, comme dans l'histoire de la « *qualité* », un déplacement s'est fait du souci du produit à celui du producteur et de sa façon de faire, en attendant l'arrivée du souci du « *client* ».

Ainsi de la même façon que les industriels de la téléphonie se sont mis d'accord sur les standards du téléphone portable (les normes GSM), les producteurs en sont venus à souhaiter que soient définies les conditions minimales qui pourraient assurer l'acheteur que le producteur mettait en œuvre un ensemble de « *bonnes pratiques* ». Dans les deux cas, des règles de procédures ont complété des caractéristiques techniques. Il fallait dès lors produire un descriptif des nouvelles règles d'organisation et de management que devait respecter un organisme pour assurer ses clients de la qualité qui devait en résulter pour les produits ou les services fournis, ce que les anglo-saxons appellent des « *management standards* ».

C'est ainsi qu'est apparue la première version des normes de systèmes de management de la qualité dans la famille des normes ISO 9000.

13.3.2 Comment se conçoit une norme de management (ou une norme technique) ?

La première version des normes de la famille ISO 9000 (en 1987) fut inspirée d'une norme anglaise (UK Standard BS 5750⁴³⁴) ainsi que de bonnes pratiques américaines contenues dans des « *standards de défense* » (MIL SPECS).

La « *fabrication* » d'une norme ISO adopte en général le chemin suivant qui va depuis l'identification de son besoin jusqu'à son annulation. Ces étapes sont précisément définies et codifiées selon le système international harmonisé « *d'indicatif de stades pour l'élaboration des normes* ». On peut les ramener à trois phases principales :

- une phase d'**identification et de formalisation des besoins**. Le besoin d'une norme est manifesté par un secteur de l'industrie, qui en fait part à l'un des comités membres de l'ISO, le plus souvent grâce à l'organisme de normalisation de son pays d'origine. Au travers de trois étapes, le comité technique (ou sous-comité) concerné valide le besoin de norme internationale et coordonne l'organisation d'un groupe de travail constitué d'experts provenant des organismes et pays intéressés. Cette première phase doit donner lieu à l'approbation par ce groupe de travail d'un projet de comité (Committee Draft ou **CD**) qui officialise l'atteinte d'un accord relatif aux aspects techniques devant faire l'objet de la future norme.
- une phase de **recherche de consensus** quant au contenu détaillé. Dans un premier temps (stade 30), cette phase s'opère au niveau du comité technique responsable et donne lieu, après approbation, à un projet de norme internationale (Draft International Standard ou **DIS**). Dans un deuxième temps (stade 40, dit stade enquête), ce projet de norme internationale (DIS) est diffusé à l'ensemble des comités membres de l'ISO,

434. « Au ROYAUME-UNI, un Bureau d'assurance de la qualité du Ministère de la défense (le DQAB) fut créé pour donner ses avis sur de nouvelles procédures d'assurance qualité (AQ) à appliquer par la Direction des approvisionnements du Ministère de la défense, qui compte 10 départements AQ et 16 500 inspecteurs couvrant tous les achats défense, qu'il s'agisse d'avions ou de fusées, de fusils ou de chars, de navires ou de sous-marins. Le Ministère de la défense adopta les publications AQAP (Allied Quality Assurance Publication) auxquelles la plupart des pays de l'OTAN avaient contribué, les modifia pour mettre l'accent sur la conception et, avec le soutien de l'industrie, les publia comme normes de la défense de la série 05.

Le Directeur général du DQAB, le contre-amiral D.G. SPICKERNELL, quitta la marine en 1975 pour prendre la direction technique de la British Standards Institution (BSI). Lorsque la BSI créa un comité, présidé par Peter LIEBERT et avec Harry CROSDALE comme Secrétaire technique, l'amiral SPICKERNELL leur conseilla de convaincre les autres membres du comité de suivre étroitement les normes de la défense. Les travaux du comité aboutirent à la norme BS 5750, approuvée et publiée en 1979, qui fut le précurseur de l'ISO 9000. » (Source : site du ministère de l'industrie, du commerce et des nouvelles technologies du MAROC).

potentiellement amendé au moyen d'observations, puis éventuellement validé en tant que projet final de norme internationale (Final Draft International Standard ou **FDIS**) si 75 % de ceux qui s'expriment en approuvent le contenu.

- une phase d'**approbation formelle du projet final FDIS** qui se traduit par un vote par oui ou par non de l'ensemble des comités membres de l'ISO, les observations alors recueillies n'étant consignées que pour examen lors d'une révision ultérieure de la norme. Un vote affirmatif de 75 % des comités membres qui s'expriment permet la publication du texte en tant que norme internationale ISO.

Au cours de la vie de la norme une autre phase vient s'ajouter, conforme à l'esprit des « *revues qualité* » et au principe d'amélioration continue :

- Une phase de **revue périodique**, qui peut donner lieu à confirmation, révision ou annulation. Afin de tenir compte des nombreux facteurs qui peuvent rendre une norme obsolète (évolution des techniques, méthodes nouvelles, nouveaux matériaux, exigences nouvelles en matière de qualité, de sécurité, d'environnement...), l'ISO s'est fixé comme règle générale que toutes les normes doivent être revues à des intervalles n'excédant pas cinq ans.

Comme on le devine d'après cette description de l'élaboration d'une norme, celle-ci ne fait finalement que reprendre (en ce qui concerne spécialement le management) des pratiques qui d'un avis très général se sont révélées être profitables aux organismes fournisseurs de biens ou prestataires de services. Il ne s'agit donc en rien d'obligations contraignantes issues du cerveau d'un technocrate fou, mais bien de propositions faites par des praticiens du management à d'autres responsables d'organismes productifs.

13.3.3 Qu'est-ce qui est « *normalisé* » dans le management selon l'ISO 9001 ?

La norme ISO 9001 comporte **huit chapitres** dont voici la liste :

1. domaine d'application
2. référence normative
3. termes et définitions
4. système de management de la qualité
5. responsabilité de la direction
6. management des ressources
7. réalisation du produit
8. mesure, analyse, amélioration

● Les trois chapitres généraux

Les trois premiers chapitres ne sont pas réellement opérationnels, en ce sens qu'ils donnent des indications générales. On trouve par exemple dans le chapitre 1 (domaine d'application) au paragraphe 1.1 la mention suivante :

« La présente Norme internationale spécifie les exigences relatives au système de management de la qualité lorsqu'un organisme :

- doit démontrer son aptitude à fournir régulièrement un produit⁴³⁵ conforme aux exigences des clients et aux exigences réglementaires applicables ;
- vise à accroître la satisfaction de ses clients... »

Le paragraphe suivant de ce chapitre (1.2. Périmètre d'application) précise, lui :

« Toutes les exigences de la présente Norme internationale sont génériques et prévues pour s'appliquer à tout organisme, quels que soient son type, sa taille et le produit fourni. »

Il s'agit donc bien d'un « modèle » au sens systémique du terme. Ce modèle peut être représenté par une figure que nous produirons plus bas.

● L'introduction

Ces chapitres introductifs sont précédés par une **introduction** qui, elle aussi, contient des réponses à notre recherche de principes de management, de méthodes et d'outils, selon ce que nous avons conclu de la première partie. En effet elle précise d'entrée : « *Il est souhaitable que **l'adoption d'un système de management de la qualité relève d'une décision stratégique de l'organisme.*** » Ce souhait est totalement cohérent avec la première figure que nous avons proposée à l'ouverture du chapitre 1, et qui donne un rôle premier à la vision et à la stratégie.

On trouve également dans l'introduction de la norme ISO 9001, les idées suivantes :

- **les SMQ sont contingents** et dépendent étroitement des conditions particulières, de la nature du produit ou du service, des processus, de la taille de l'organisme etc. Ce faisant, la norme répond d'emblée à l'inquiétude de ceux qui craindraient à s'engager dans une démarche de certification une perte d'identité de leur organisme.
- **la norme encourage** la mise en œuvre de « **démarche processus** », mais il est intéressant de noter que ceci ne fait pas l'objet d'une exigence. Elle se justifie ainsi : « *L'un des avantages de l'approche processus est la maîtrise permanente qu'elle permet sur les relations entre les processus au*

435. La norme précise plus loin (chapitre 3, termes et définitions) : « *Dans la présente Norme internationale, lorsque le terme « produit » est utilisé, il peut également signifier « service ».*

sein d'un système de processus, ainsi que sur leurs combinaisons et leurs interactions. » À nouveau sont évoquées les combinaisons, relations et interactions : le modèle est systémique et va encourager ceux qui le mettent en œuvre à adopter ce mode de pensée.

- l'introduction évoque la « **Roue de DEMING** » dont nous connaissons maintenant toute la puissance.

Dans la perspective de la normalisation d'un organisme, la norme énonce environ cent quarante exigences ; c'est-à-dire que l'on va trouver dans son texte environ cent quarante fois l'expression suivante : « *L'organisme doit...* ». Ces exigences sont contenues dans les chapitres opérationnels, les chapitres 4 à 8.

● **Les chapitres « opérationnels », 4 à 8**

C'est dans ces chapitres que nous allons trouver les éléments qui vont nous permettre de répondre à la question titre de ce paragraphe « *Que veut dire normaliser le management ?* » Comme cela a été montré au chapitre précédent, à l'occasion de la présentation du cycle PDCA, les chapitres opérationnels de l'ISO 9001 suivent la même logique :

- planifier l'action ;
- exercer les métiers (faire tourner les processus) ;
- mesurer ce qui a été fait et le comparer à ce qui avait été prévu ;
- chercher à améliorer le système de management pour réduire les écarts constatés.

Nous n'allons pas dans le cadre de cette présentation générale de l'ISO 9001 dérouler les cent quarante exigences qu'elle contient ! Nous voulons mettre l'accent sur quelques points qui nous paraissent les plus significatifs de l'esprit et de la lettre de ce texte.

Le chapitre 4 (système de management de la qualité)

Il présente deux types d'exigence : des exigences **générales** et d'autres relatives à la **documentation**.

- Les exigences générales concernent les **processus**⁴³⁶. Alors que, comme nous l'avons signalé, la norme ne fait qu'encourager la mise en œuvre d'une démarche processus⁴³⁷, le chapitre 4 dans son premier paragraphe édicte les exigences suivantes :

436. La notion de « *processus* » et le management par les processus sont au cœur des deux modèles que sont l'ISO et le CAF. Nous précisons cette notion au chapitre 15. Pour l'heure traduisons « *processus* » par « *métiers* ».

437. Dans l'introduction.

« L'organisme **doit** :

- a. **identifier** les processus nécessaires au système de management de la qualité et leur application à tous les niveaux de l'organisme ;
- b. **déterminer la séquence et l'interaction** de ces processus ;
- c. **déterminer les critères et les méthodes** nécessaires pour **assurer l'efficacité** du **fonctionnement** et de la **maîtrise** de ces processus ;
- d. **assurer la disponibilité** des **ressources** et des **informations** nécessaires au **fonctionnement** et à la **surveillance** de ces processus ;
- e. **surveiller, mesurer et analyser** ces processus ;
- f. mettre en œuvre les **actions** nécessaires pour **obtenir les résultats planifiés et l'amélioration continue** de ces processus. »

Traduit en français courant cela signifie que le modèle de l'ISO exige que l'on commence à bâtir un système de management par l'analyse et la maîtrise des métiers/processus.

- Les exigences concernant la **documentation** sont très éclairantes : maîtriser la documentation d'un service administratif est, en effet, d'une très grande importance⁴³⁸. La norme distingue deux types de documents : les **documents**⁴³⁹ en général (tout support d'information) et les « **enregistrements** », documents particuliers qui permettent de rendre compte de l'activité de l'organisme, de tracer les étapes de la réalisation du produit ou du service et d'enregistrer les résultats de cette production.

Quand la norme de certification (l'ISO 9001) estime que, parmi toutes ses exigences, certaines sont particulièrement critiques, elle impose, outre leur satisfaction, que la manière que choisit l'organisme pour y répondre soit détaillée et traduite par écrit dans ce qu'elle appelle une « *procédure documentée*⁴⁴⁰ ». Deux sur six des procédures documentées prévues par la norme concernent la maîtrise de la documentation ; inutile d'en dire plus pour

438. Combien de fois dans l'audit d'un organisme administratif, l'envie m'a pris de me limiter à un audit documentaire ! Nous avons évoqué au chapitre sur le changement différentes façons d'« *entrer dans le changement* » et l'amélioration : l'**entrée par la maîtrise de la documentation** peut se révéler une excellente voie.

439. « **Document** : support d'information et l'information qu'il contient » ; « **Enregistrement** : document faisant état des résultats obtenus ou apportant la preuve de la réalisation d'une activité. » Deux très bonnes définitions issues de la norme ISO 9000.

440. Dans la norme ISO 9001 (version de 2000), seules six exigences sur les cent quarante font l'objet d'une exigence supplémentaire de « *procédure documentée* ». Deux commentaires : ce sont à l'évidence des points extrêmement importants dans la constitution du système de management (deux concernent la maîtrise de la documentation, deux autres les actions préventives et les actions correctives mises en place pour éliminer ou prévenir les causes de non-conformité du produit ou du service, une autre pour le traitement du produit ou du service non-conforme, une dernière pour organiser les audits internes. On a reproché aux précédentes versions des normes de certification d'être exagérément « *procédurières* » ; depuis la version de 2000 ce n'est absolument plus le cas.

montrer quelle importance est attachée dans la construction d'un système de management à la documentation. Et ceci est encore plus vrai dans le secteur de l'administration publique : la documentation générale concerne en particulier le corpus législatif et réglementaire ; les enregistrements, tous les documents qui retracent l'activité des services de l'État et des collectivités territoriales.

Contentons-nous de donner un exemple de ce qu'exige chacune des deux procédures obligatoires, l'une pour la documentation générale, l'autre pour les enregistrements, car ces deux exemples sont assez représentatifs des « exigences » de la norme.

En ce qui concerne la **documentation générale** (et dans le monde administratif la législation applicable tient une place primordiale), après avoir exigé que l'approbation et la révision des documents soient maîtrisées la norme exige ceci :

« Une procédure documentée doit être établie pour :

[...] d) assurer la disponibilité sur les lieux d'utilisation des versions pertinentes des documents applicables...⁴⁴¹»

Le fait que les agents disposent sur leurs postes de travail de la version « à jour » des textes législatifs et réglementaires semble ressortir du simple « bon sens ». Mais dans nombre de champs de l'action publique à la réglementation souvent évolutive, cette exigence n'est pas toujours évidente à mettre en œuvre. On conviendra cependant qu'il s'agit là d'un minimum dans la mise en œuvre des politiques publiques.

En ce qui concerne les **enregistrements**, voici qu'exige la norme :

« ... Une procédure documentée doit être établie pour assurer l'**identification**, le **stockage**, la **protection**, l'**accessibilité**, la **durée de conservation** et l'**élimination** des enregistrements relatifs à la qualité.⁴⁴² »

Prenons un exemple concret et vécu : la réglementation de l'assurance-maladie impose à une caisse de garder, à titre de preuves, les feuilles de soins traitées les quatre années précédentes⁴⁴³. Avant la mise en œuvre de la carte VITALE et l'apparition des feuilles de soins électroniques (FSE) l'établissement dont j'étais le directeur traitait annuellement environ dix millions de feuilles de soins par an ; il nous fallait donc conserver plus de quarante millions de feuilles de soins « papier ». Imaginez ce que signifie concrètement le respect des exigences de la norme⁴⁴⁴ dont on ne peut dire d'aucune d'entre elles qu'elle est exagérée.

441. ISO 9001:2000. 4.2.3.d.

442. ISO 9001:2000. 4.2.4.

443. Aujourd'hui, trois ans pour les feuilles de soins électroniques. (Arrêté du 9 avril 1998).

444. Dans la réalité, une « cathédrale » de verre et d'acier dans une zone industrielle à la périphérie de la ville, assez grande pour abriter de nombreux cours de tennis, des hectomètres linéaires d'étagères couvertes de boîtes d'archives, un système d'alarme incendie, un système d'information et ... une procédure très précise notamment en ce qui concerne la destruction d'archives de données personnelles sensibles.

Si vous êtes fonctionnaire territorial, imaginez (si ce n'est pas déjà fait !) ce que signifie concrètement le respect des mêmes exigences pour tous les « *enregistrements* » de votre mairie, conseil général ou régional.

Le chapitre 5

Il traite de la « **responsabilité de la direction** ». Il comporte six paragraphes consacrés respectivement à :

- 5.1. Engagement de la direction
- 5.2. Écoute client
- 5.3. Politique qualité
- 5.4. Planification
- 5.5. Responsabilité, autorité et communication
- 5.6. Revue de direction

Nous choisissons de mettre particulièrement en lumière les points suivants parmi les neuf « *la direction doit...* » :

- La première obligation qui incombe à la direction est la suivante : « *La direction... doit **communiquer** au sein de l'organisme l'importance à satisfaire les exigences des clients ainsi que les exigences réglementaires et légales.* » On le voit, l'accent est mis d'entrée sur la communication ; voilà qui nous rappelle ce que nous avons développé dans le chapitre consacré au changement. Et cette communication est orientée vers le double respect du client et de la législation.
- Avec l'évolution du « *mouvement de la qualité* », les « *engagements de la direction* » en matière de « *qualité* » ne se distinguent guère des engagements généraux de la direction en matière de management global de l'organisme administratif : elle doit **définir la politique, fixer les objectifs**, mettre en place les **moyens de pilotage** (indicateurs, tableaux de bord), affecter les **ressources** nécessaires et piloter le ou les **processus de management**.
- La norme prévoit ce qu'elle nomme une « **revue de direction** » dont la fréquence est laissée à l'appréciation de la direction et dont l'objet est de : « comprendre l'évaluation des opportunités d'amélioration et du besoin de modifier le système de management de la qualité, y compris la politique qualité et les objectifs qualité ».

Autrement dit, il s'agit, régulièrement, de porter un jugement sur *l'évolution du système de management en cherchant à l'améliorer*. Cette « *revue de direction* » est jugée importante au point que la norme suggère dans sa

rédaction de la traiter comme un processus et elle va jusqu'à préciser ses éléments d'entrée et ses éléments de sortie⁴⁴⁵.

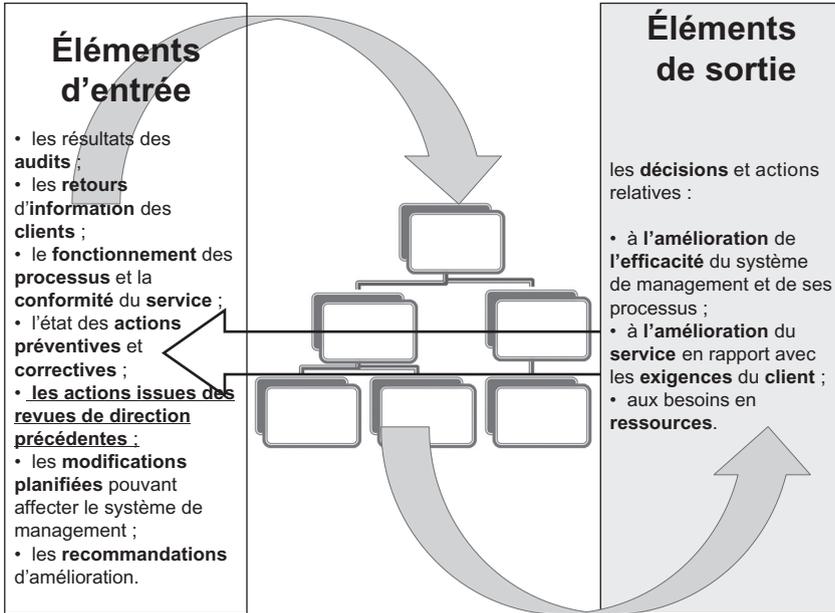


Figure 13.1 Le processus de « revue de direction »

Le chapitre 6 (management des ressources)

Il est très court et tient en une page. Quelques exigences de pur bon sens :

- « L'organisme doit déterminer et fournir les ressources nécessaires pour :
- a. mettre en œuvre et entretenir le **système de management** de la qualité et **améliorer** en permanence son efficacité ;
 - b. accroître la satisfaction des clients en respectant leurs exigences. »

Puis trois courts paragraphes traitant respectivement des ressources humaines, des « *infrastructures* » et de « *l'environnement de travail* ». En matière de GRH, la norme insiste sur la compétence des agents, leur formation et la conscience qu'ils doivent avoir de l'importance de ce qu'ils accomplissent pour la qualité de la délivrance du service.

445. « Les éléments de sortie doivent comprendre les décisions et actions relatives à : l'amélioration de l'efficacité du système de management de la qualité et de ses processus ; à l'amélioration du produit en rapport avec les exigences du client ; aux besoins en ressources. » ISO 9001:2000. 5.6.3.

Tout organisme doit également :

« déterminer, fournir et entretenir les infrastructures nécessaires pour obtenir la conformité du produit »

ou du service. Curieusement, la norme range les outils logiciels dans les infrastructures ! Enfin,

« L'organisme doit déterminer et gérer l'environnement de travail nécessaire **pour obtenir la conformité du produit** ».

Comme on le voit, le souci de l'environnement de travail vise la conformité du produit et non le bien-être des agents. Mais il faut indiquer qu'existent d'autres normes qui en traitent⁴⁴⁶.

Le chapitre 7 (réalisation du produit)

C'est un chapitre central de la norme. Il correspond bien sûr au Do de la roue de DEMING. Sans surprise, on y parle du client, donc en ce qui nous concerne de l'utilisateur, du bénéficiaire du service public.

La norme y consacre un paragraphe intitulé « *processus relatifs aux clients* ». De façon un peu étonnante au premier abord, le premier sous-paragraphe est intitulé « *Détermination des exigences relatives au produit* » ; mais cela est tout à fait logique dans la perspective du management par la qualité. Ainsi :

« L'organisme doit déterminer :

- a. les **exigences spécifiées par le client**, y compris les exigences relatives à la livraison et aux activités après livraison ;
- b. les **exigences non formulées par le client mais nécessaires** pour l'usage spécifié ou l'utilisation prévue lorsqu'elle est connue ;... »

En outre, tout organisme doit : « **communiquer avec les clients** à propos :

- a. des informations relatives au produit ;
- b. du traitement des consultations, des contrats ou des commandes, et de leurs avenants ;
- c. des retours d'information des clients, y compris leurs réclamations. »

Le chapitre traite ensuite de la réalisation du produit (service) proprement dit en détaillant la conception et le développement. On retrouve tout au long de ce chapitre la logique du cycle PDCA ; la question des achats nécessaires à la production y est également traitée. Ce chapitre prévoit également une « *revue* » régulière de la conception et du développement, sur le mode de ce que nous avons évoqué à propos de la « *revue de direction* ».

446. Par exemple, la spécification britannique **OHSAS 18001** (pour **O**ccupational **H**ealth and **S**afety **A**ssessment **S**eries) précise les règles pour la gestion de la santé et la sécurité dans le monde du travail. Elle fournit aux entreprises un support d'évaluation et de certification de leur système de management de la santé et de la sécurité au travail, compatibles avec les autres référentiels internationaux de système de management.

Voici, par exemple, comment le chapitre 7 traite de la question des **achats** nécessaires à la réalisation du service en **cinq exigences** :

- « L'organisme **doit assurer** que le produit acheté est conforme aux exigences d'achat spécifiées ;
- le type et l'étendue de la maîtrise appliquée au fournisseur et au produit acheté **doivent dépendre** de l'incidence du produit acheté sur la réalisation ultérieure du produit ou sur le produit fin ;
- l'organisme **doit évaluer et sélectionner** les fournisseurs en fonction de leur aptitude à fournir un produit conforme aux exigences de l'organisme ;
- les critères de sélection, d'évaluation et de réévaluation doivent être établis ;
- les enregistrements des résultats des évaluations et de toutes les actions nécessaires résultant de l'évaluation **doivent être conservés** (voir 4.2.4⁴⁴⁷). »

Encore un exemple pour assurer que les exigences de la norme ne devraient pas en être, tant il devrait tomber sous le sens qu'un processus d'achats bien « *managé* » doit comprendre le respect de ces cinq points. Ces cinq exigences sont-elles toutes remplies dans votre service ?

Le chapitre se termine par un paragraphe intitulé « *Maîtrise des dispositifs de surveillance et de mesure* ». Ce paragraphe fait ainsi le lien avec le chapitre suivant qui est consacré à la mesure et à l'amélioration.

Le chapitre 8 « Mesure, analyse, amélioration »

Il correspond l'étape de la vérification (*Check*) de la roue de DEMING, voie royale vers l'amélioration. Il comprend cinq paragraphes :

- 8.1. Généralités.
- 8.2. Surveillance et mesure.
- 8.3. Maîtrise du produit non conforme.
- 8.4. Analyses des données.
- 8.5. Amélioration.

De toutes les exigences listées dans ce dernier chapitre nous retenons particulièrement celles relatives aux **audits internes**, au **traitement du produit non conforme** et à l'**amélioration du système de management**.

- **L'audit interne** est un des outils centraux du management par la qualité ; la conclusion évidente à en tirer en matière d'organisation et de formation devrait être que les « *auditeurs internes* » d'un service public devraient également être formés à l'« *audit qualité* » ! Au moins devraient-ils se connaître et se parler...

447. Le chapitre 7 renvoie ici à la procédure documentée obligatoire (l'une des six) que nous avons évoquée plus haut et qui traite des « *enregistrements* ».

- **Le produit (service) non conforme** doit être identifié et maîtrisé « de manière à empêcher son utilisation ou fourniture non intentionnelle ».
- **L'amélioration du système de management** repose essentiellement sur deux types d'action :
 - les actions **correctives** qui doivent « éliminer les causes de non-conformités afin d'éviter qu'elles ne se reproduisent »,
 - les actions **préventives** qui doivent « éliminer les causes de non-conformités potentielles afin d'éviter qu'elles ne surviennent⁴⁴⁸ ».

Nous avons, dans le chapitre précédent de présentation de la roue de DEMING, produit un schéma du management par la qualité selon DEMING ; l'ISO propose un autre schéma du management par la qualité que voici (Figure 13.2).

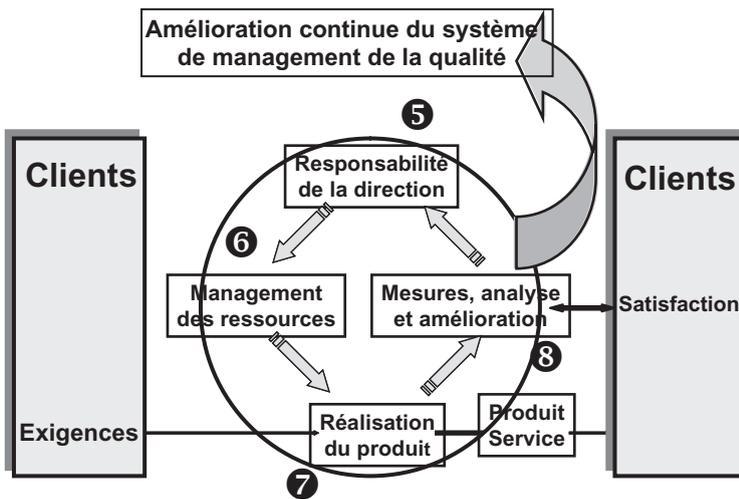


Figure 13.2 Schéma du management par la qualité selon l'ISO 9001

13.3.4 Conclusion sur ce qui est normalisé par l'ISO en matière de management public

Concluons ce paragraphe dédié à ce qui est normalisé dans le management public par la norme ISO 9001 par **deux remarques**.

- Bien que la norme utilise environ cent quarante fois l'expression « l'organisme doit », il ne faut pas en inférer que sa mise en œuvre conduit

448. ISO 9001:2000. 8.5.2 et 8.5.3.

à cadenasser un organisme ou à le contraindre d'une façon insupportable non plus qu'à lui faire perdre sa spécificité. En effet, si « *l'organisme doit* », la norme se garde de lui dire comment faire. Comme nous l'avons vu la norme n'exige, en outre, que l'organisme mette par écrit sa façon de faire que dans six occurrences jugées essentielles.

- Par ailleurs, comme nous avons essayé de le montrer à travers quelques exemples, ses exigences ne devraient pas devoir être exigées si l'on ose dire ! Maîtriser sa documentation, fournir des ressources, voir la direction s'engager et communiquer, planifier son activité, mesurer ses résultats, tout cela devrait faire partie d'un sain management sans être exigé. En ce sens, obtenir la certification ISO 9001 après un audit « *tierce partie*⁴⁴⁹ » ne serait que la reconnaissance minimale que l'on peut créditer un organisme d'un début de confiance.

Ainsi il n'est pas abusif de dire que les exigences de la norme de certification ISO 9001 représentent un minimum qui devrait être observé dans tout organisme productif. Mais l'ensemble de ce minimum n'est pas toujours présent ! Par exemple, si l'on considère le cycle de l'amélioration, le PDCA, qui structure la norme, on voit souvent des services publics qui planifient à peu près convenablement leur activité, qui, certes, l'exécutent mais qui présentent de grandes faiblesses dans la mesure et l'amélioration faute de méthodes.

On observe assez généralement que 60 à 75 % des exigences de la norme sont spontanément remplies ; mais ce qui fait précisément la différence entre un organisme bien managé et un autre ce sont les exigences qui sont spontanément oubliées, habituellement la mesure, l'amélioration, la vision « *processus* », les diverses « *revues* » préconisées par la norme. C'est sur ces écarts qu'il faut communiquer en lançant une démarche de certification !

On comprend mieux après ce survol du texte de la norme de certification ISO 9001 comment elle peut s'appliquer aussi bien à IBM qu'aux services de la mairie de MARSEILLE, qu'à une association, un cabinet d'avocat ou à l'épicier du coin !

13.4 Les normes de la famille ISO 9000

Mais alors, si la certification ISO 9001 ne représente qu'une sorte de « *SMIC managérial* », comment se fait-il qu'elle ait tant de succès ? C'est tout

449. Un audit « *tierce partie* » est un audit d'un organisme effectué par un auditeur qui n'appartient pas à l'organisme non plus qu'il n'est client de l'organisme. Il se distingue ainsi d'un audit interne ou « *première partie* » effectué par un membre de l'organisme et d'un audit « *seconde partie* » effectué par le client de l'organisme.

d'abord qu'elle organise ces exigences minimales dans un cadre systémique. C'est ensuite que la norme de certification, l'ISO 9001, fait partie d'une « famille de normes » la famille « ISO 9000 ».

13.4.1 Définitions, exigences et lignes directrices

La famille de normes ISO 9000 comporte trois normes auxquelles on en rattache une quatrième (voir Figure 13.3) :

- la norme ISO 9000 :2005 *Systèmes de management de la qualité - Principes essentiels et vocabulaire* ;
- la norme ISO 9001:2000 *Systèmes de management de la qualité - Exigences* ;
- la norme ISO 9004:2000 : *Systèmes de management de la qualité - Lignes directrices pour l'amélioration des performances.*

La quatrième norme rattachée à la famille « 9000 » comme d'ailleurs à la famille « 14000⁴⁵⁰ » est la norme ISO 19011⁴⁵¹ qui traite des conditions dans lesquelles doit se dérouler un audit de certification.

Les normes ISO de la famille 9000

Elle se compose de quatre normes séparées mais inséparables !

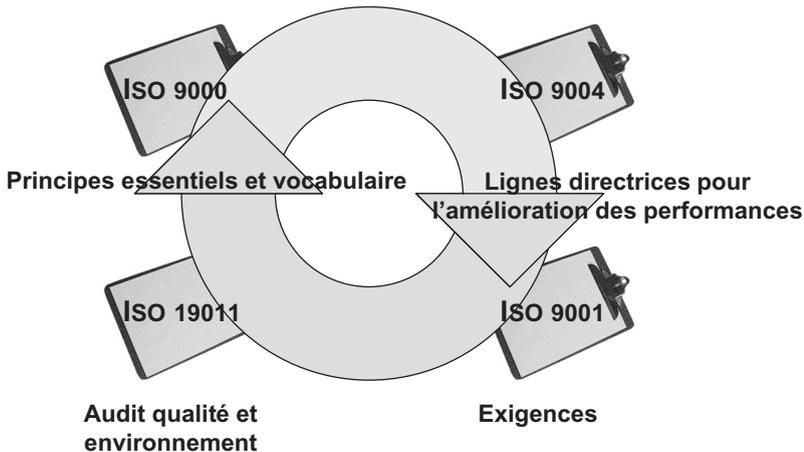


Figure 13.3 Les quatre normes du management par la qualité

450. La norme ISO 14001 est la norme de certification d'un « système de management de l'environnement ».

451. Norme ISO 19011:2002. Lignes directrices pour l'audit des systèmes de management de la qualité et/ou de management environnemental.

Nous avons déjà évoqué la norme ISO 9000 à travers quelques-unes des définitions qu'elle contient ; cette norme édicte également les principes généraux de management par la qualité selon l'ISO. Voilà qui tombe bien pour nous qui sommes à la recherche de principes de management ! Nous les présenterons au sous-paragraphe suivant.

En revanche, nous n'avons pas encore parlé de la norme ISO 9004. Elle présente, comme son nom l'indique, des lignes directrices pour l'amélioration des performances. Son plan est exactement le même que celui de la norme de certification ISO 9001, soit huit chapitres aux mêmes titres et autant de paragraphes aux mêmes intitulés également (*voir Figure 13.4*) ! Ici, point de « *l'organisme doit* » mais l'impératif est remplacé par des suggestions. Pour bien comprendre comment ces deux normes se complètent prenons un exemple au chapitre 5.

Les recommandations de la 9004 ne constituent en aucun cas une interprétation de l'exigence correspondante de la 9001.

Exemple au chapitre 5, sous-paragraphe 5.5.3. **communication interne.**

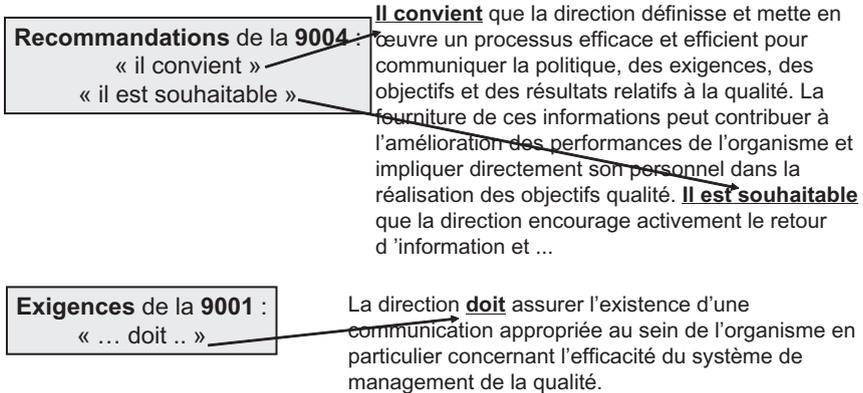


Figure 13.4 Exigences de l'ISO 9001 et recommandations de l'ISO 9004

La 9004 liste une suite de recommandations. Et elle donne des indications sur le « comment ». Dans le cas montré ci-dessus, elle ajoute :

- « Les activités de communication comprennent, par exemple :
- la communication menée par l'encadrement dans les espaces de travail
 - les réunions d'information de groupes et autres réunions, telles que celles pour la reconnaissance des résultats,
 - les tableaux d'affichage, les journaux et périodiques internes,

- les supports audiovisuels et électroniques, tels que les courriers électroniques et sites web,
- les enquêtes auprès du personnel. »

La 9001 liste une suite d'exigences (il y en a 144 !). Un audit est donc possible qui vérifiera la satisfaction de ces exigences. Elle ne donne pas d'indication sur la manière de satisfaire à ces exigences, laissant l'organisme libre de s'organiser comme il l'entend pour y répondre.

Ainsi, de chapitre en chapitre et de paragraphe en paragraphe, la norme ISO 9004 vient élargir le propos de la norme de certification ISO 9001 vers l'efficacité, vers les parties prenantes, vers les principes de management. La norme ISO 9004 propose même en annexe une méthode d'autoévaluation d'un organisme, mais, à la vérité, cette méthode est très rarement employée dans la fonction publique.

13.4.2 Principes généraux

La vision systémique du management par la qualité selon l'ISO repose sur le modèle que nous venons de présenter et qui décrit les « *briques élémentaires* » du système de management. Elle repose également sur huit principes de management qui sont exposés dans l'introduction de la norme ISO 9000.

Voici exactement ce que l'on peut lire dans cette introduction à la norme ISO 9000 et qui concerne très exactement notre sujet du management public :

« Diriger et faire fonctionner un organisme avec succès nécessite de l'orienter et le contrôler méthodiquement et en transparence. Le succès peut résulter de la mise en œuvre et de l'entretien d'un système de management conçu pour une amélioration continue des performances tout en répondant aux besoins de toutes les parties intéressées. **Le management d'un organisme inclut le management de la qualité parmi d'autres disciplines de management.**

Huit principes de management de la qualité ont été identifiés qui peuvent être utilisés par la direction pour mener l'organisme vers de meilleures performances.⁴⁵² »

Et les huit principes sont ainsi présentés :

- « **Orientation client** : Les organismes dépendent de leurs clients, il convient donc qu'ils en comprennent les besoins présents et futurs, qu'ils satisfassent leurs exigences et qu'ils s'efforcent d'aller au-devant de leurs attentes.
- **Leadership** : Les dirigeants établissent la finalité et les orientations de l'organisme. Il convient qu'ils créent et maintiennent un environnement interne dans

452. Norme ISO 9000:2005. 02. Principes de management de la qualité.

lequel les personnes peuvent pleinement s'impliquer dans la réalisation des objectifs de l'organisme.

- **Implication du personnel :** Les personnes à tous niveaux sont l'essence même d'un organisme et une totale implication de leur part permet d'utiliser leurs aptitudes au profit de l'organisme.
- **Approche processus :** Un résultat escompté est atteint de façon plus efficace lorsque les ressources et activités afférentes sont gérées comme un processus.
- **Management par approche système :** Identifier, comprendre et gérer des processus corrélés comme un système contribue à l'efficacité et à l'efficience de l'organisme à atteindre ses objectifs.
- **Amélioration continue :** Il convient que l'amélioration continue de la performance globale d'un organisme soit un objectif permanent de l'organisme.
- **Approche factuelle pour la prise de décision :** Les décisions efficaces se fondent sur l'analyse de données et d'informations.
- **Relations mutuellement bénéfiques avec les fournisseurs :** Un organisme et ses fournisseurs sont interdépendants et des relations mutuellement bénéfiques augmentent les capacités des deux organismes à créer de la valeur. »

Nous reviendrons beaucoup plus longuement dans le chapitre 16⁴⁵³ sur les principes que nous allons retenir pour fonder notre choix du management public par la qualité ; nous le ferons après avoir vu ce que propose l'autre grand modèle, le CAF.

Dans l'immédiat relevons quelques bonnes nouvelles :

- cette méthode de management est systémique ;
- elle nous incite à nous préoccuper des métiers et activités (processus) ;
- elle aide à pratiquer l'amélioration continue ;
- elle met le client/citoyen au cœur de sa philosophie ;
- elle se préoccupe de l'implication des agents.

En tous ces points, cette approche répond à nos attentes telles que nous les avons exprimées à la fin de la première partie en rassemblant les « *pièces du puzzle* ».

453. Voir le chapitre 16 : « *Les huit piliers de la sagesse managériale publique* ».

13.5 ISO or not ISO ?

La question ne doit pas se poser en ces termes shakespeariens mais elle se décompose plutôt en plusieurs interrogations.

13.5.1 Un organisme public doit-il être certifié ISO 9001 ?

Il n'y a bien sûr aucune obligation légale ou réglementaire à être certifié ; quand la question se pose on peut envisager les éléments de réponses suivants :

- dans une démarche de management par la qualité publique qui choisit le modèle de la certification, l'obtention du certificat est l'occasion de se réjouir collectivement, la recherche du certificat est de nature à mobiliser les équipes vers un même but ; mais il est sage pour ceux qui conduisent la démarche de communiquer⁴⁵⁴ sur le fait que le plus important est de **bâtir un « système de management », de partager une même grammaire « qualitative »** et d'enclencher la roue vertueuse de l'**amélioration continue**.
- un autre élément de réponse est à trouver dans la **nature** de l'activité publique : est-elle en **concurrence** avec des activités marchandes de même type ? l'organisme public bénéficiera-t-il d'une plus grande considération, d'une plus grande **confiance** de la part de ses clients s'il obtient un certificat internationalement reconnu ?
- l'organisme peut-il évaluer *ex ante* le retour sur investissement de la certification ? C'est une question difficile, mais l'organisme est-il au moins en mesure de **chiffrer** même approximativement **le coût de sa non-qualité** (retards, services non conformes, délais, etc.) ?
- l'organisme public est-il en **relation** (quelle que soit la nature de cette relation client-fournisseur, partenariat, etc.) **avec d'autres organismes qui eux sont certifiés** ? Il est évident pour tous ceux qui ont opté pour ce choix que le dialogue entre organismes certifiés est beaucoup plus aisé qu'entre un organisme certifié et un partenaire qui ne l'est pas.

Voilà quelques-uns des critères qui, classiquement, permettent d'asseoir le choix de la certification. Dans tous les cas, et le lecteur ne s'en surprendra pas, il est important que le choix n'apparaisse pas subitement comme celui de la

454. Encore un souvenir personnel : quand nous avons décidé de choisir la certification ISO 9001 pour incarner notre « *démarche qualité* » et bien que nous ayons communiqué sur ce choix, combien de fois me suis-je fait arrêter dans les couloirs de l'établissement par des agents qui me tenaient le discours suivant : « *Monsieur le directeur, quand vous nous réunissez, vous nous dites à chaque fois que vous êtes content de notre travail et aujourd'hui vous nous dites que nous devrions faire de la qualité ?!* » Expliquer, toujours expliquer et se débrouiller avec ce foutu mot de « *qualité* » !

direction sans qu'aucune « *préparation* » ou consultation n'ait été engagée auprès de ceux qui mettront en place concrètement la démarche à la base de la pyramide ! C'est simplement comme nous l'avons vu au sujet des « *démarches de changement* » se donner une chance supplémentaire de réussite...

13.5.2 Que signifie la certification ?

La norme ISO 9001 dans sa version de l'an 2000 limite ses ambitions, si l'on ose dire, à la satisfaction du « **client** », sans évoquer plus largement les parties prenantes et à l'**efficacité** du système de management sans considérer explicitement l'efficience de ce dernier. Ces deux limites peuvent être dépassées comme nous l'avons vu en utilisant la norme ISO 9004. Mais cette dernière, rappelons-le n'est pas une norme de certification. Bien sûr il est assez invraisemblable qu'un organisme administratif engage une démarche de certification en se limitant aux exigences relatives à son efficacité, surtout dans la période que nous traversons ! D'autres exigences portant sur l'efficience pourront (devront) être rajoutées dans la définition de la politique de l'organisme.

Cela ne retire rien à l'intérêt d'une démarche de certification.

Les remarques suivantes ne retirent rien non plus à l'intérêt d'une certification :

- il faut en même temps que l'on lance un organisme dans une certification essayer de « **démystifier** » celle-ci. Paradoxe ? non. La certification ISO 9001 n'est pas l'assurance tous risques qui fera que plus rien de raté n'arrivera ! J'ai l'habitude de dire, pour faire image, que dans le secteur marchand on connaît nombre d'entreprises certifiées ISO 9001 qui ont déposé le bilan⁴⁵⁵... Rien de surprenant à cela ; il suffit (si on ose dire) que la direction fasse un mauvais choix stratégique, se trompe sur les attentes du marché et fabrique un produit qui ne se vend pas, rate une évolution technologique etc.
- la certification découle d'un audit de certification passé par un cabinet d'experts agréments. La certification est valable pour une durée donnée, pas pour l'éternité ; il faut logiquement continuer à la mériter **dans le temps**. Il va de soi qu'entre un organisme certifié depuis trois mois et un organisme certifié continûment depuis 10 ans, on risque de trouver des différences en ce qui concerne la maturité du management. Pour atteindre un grand niveau de maturité et être acculturé par un organisme, un système de management doit « *tourner* ».

455. L'usine AZF de TOULOUSE était certifiée ISO 9002 (ancienne norme, abolie en 2000 avec la révision des normes, qui ne concernait que la production et laissait hors de son champ la conception et le développement) et ISO 14001 (système de management environnemental).

- enfin, nous sommes passés rapidement sur un point de la norme. Une certification correspond à un **périmètre** donné, c'est-à-dire par exemple que pour un organisme qui pratique trois métiers stratégiques, il peut lors de la première certification choisir de n'en certifier qu'un. Dans la première certification de notre caisse d'assurance-maladie le certificat portait sur le traitement des feuilles de soins électroniques. Nous avons laissé volontairement en dehors du périmètre le traitement des feuilles de soins « papier » appelées à disparaître et un autre « processus opérationnel », celui de l'aide sociale qui faisait également partie de notre « cœur de métier ».

Quand un collègue fonctionnaire vous annonce fièrement que sa mairie ou sa direction est certifiée ISO 9001, commencez donc par lui demander **depuis combien de temps et sur quel périmètre...**

13.5.3 ISO tout de suite ?

Nous aborderons au chapitre 17 les nombreuses façons d'engager une « démarche qualité » dans un organisme public, mais il nous faut auparavant présenter les deux grands modèles et les principes qui les fondent. À cette occasion, nous présenterons d'autres types de « démarches qualité » plus ciblées ou spécifiques qui sont également des chemins empruntables.

Sans attendre nous pouvons déjà répondre partiellement à la question titre : tout dépend de la « maturité » managériale de l'organisme public qui souhaite obtenir une certification. Comment, en effet, se déroule une démarche de certification ? Elle commence assez usuellement par un « audit à blanc » dont l'objet est de mesurer la distance qui sépare le management actuel d'un organisme du fonctionnement d'un **système** de management qui réponde aux exigences de la norme ISO 9001. Et c'est, bien entendu, en fonction de la taille de cet écart que l'organisme peut envisager tout de suite de lancer une « démarche de certification » ou de la faire précéder par une période qui sera mise à profit pour commencer par la maîtrise des processus, le changement culturel qu'il implique pour les équipes de l'organisme, la diffusion des outils et de l'esprit de la « qualité » (en particulier la roue de DEMING), etc.

SCÈNE DE GENRE 4 : VILLAGES POTEMKINE⁴⁵⁷



Vous êtes directeur depuis un mois, persuadé de l'importance de votre tâche et tout à fait familier avec les rites de la « modernisation » de l'État. Ceux qui vous ont nommé ne vont pas tarder à se louer de votre capacité à changer et votre goût de l'action.

Votre prédécesseur vous a « légué » une organisation assez rationnelle et efficace, mais vous savez que cela ne suffit plus ; il faut « faire plus avec moins ». Cette organisation est décrite dans un classique organigramme : quelques gros pavés reliés par des traits.

456. On connaît la ruse de l'amant de CATHERINE II de RUSSIE, mettant en scène des façades de village prospères pour dissimuler une réalité misérable.

Avant même d'arriver, vous aviez en tête « d'alléger » la structure, de la rationaliser, de la « moderniser », de l'adapter aux impératifs d'efficacité et d'efficience, d'en faire une vitrine de l'adaptation de l'administration aux nécessités du temps que vous connaissez parfaitement : réduire les coûts, communiquer, faire un bilan sans concession de son fonctionnement, dire la vérité aux agents qui y travaillent, faire preuve de votre parfait « alignement stratégique » avec les exigences de votre ministre.

En moins de deux mois, le chantier est lancé ; tout a commencé avec le grand discours que vous avez adressé aux cadres A, en le qualifiant vous-même de « fondateur ». Puis tout s'est enchaîné rapidement : l'intervention du cabinet de consultants qui ont rendu un rapport d'audit stratégique en deux mois, la refonte du site Internet, votre bureau dont toute la décoration a été rénovée.

Aujourd'hui, moins de six mois après votre nomination « sort » le nouvel organigramme. On y voit que l'ancien service du personnel et le bureau financier ont été remplacés par un « Pôle Ressources Humaines », que le bureau du contrôle de gestion s'est transformé en une « Mission Pilotage et Progrès », que le directeur est aujourd'hui doté d'un cabinet, et que le service communication a vu doubler ses effectifs.

Toutes ces bonnes nouvelles sont promptement couchées sur papier glacé en quadrichromie, envoyées à l'administration centrale et à la tutelle. Elles feront la page d'accueil de votre site Internet pendant plus de dix mois...

On vous a déjà demandé de venir expliquer comment vous avez « modernisé » votre organisme ; vous faites préparer le PowerPoint...

14

S'auto-évaluer. Le CAF, modèle européen de management public

« Il semble qu'il n'y ait pas de milieu entre l'excellent et le détestable »
(MONTESQUIEU. *Pensées*)

« Le vrai génie réside dans l'aptitude à évaluer l'incertain, le hasardeux,
les informations conflictuelles. »
(Winston CHURCHILL)

Le chapitre 6 du livre central d'Edwards W. DEMING⁴⁵⁷ est intitulé : « *Questions pour aider les directeurs* ». Il précise en l'ouvrant : « Ce chapitre comporte des questions simples dont le but est d'aider les directeurs à mieux comprendre leurs responsabilités ». Des questions simples, certes, mais en même temps, des questions essentielles qui dessinent déjà le cadre d'auto-évaluation d'un organisme dans le respect de la philosophie managériale de la « qualité⁴⁵⁸ ». On rêve d'un tel chapitre adapté à la fonction publique...

457. W. Edwards DEMING. *Hors de la crise*. Op. Cit.

458. La première question est ainsi libellée : « *Votre société [organisme] a-t-elle mis fermement le cap sur sa mission ?* » ; puis : « *Dans l'affirmative, quelle est la mission ? Dans le cas contraire, quels sont les obstacles ?* »

Bonne nouvelle : il existe ! C'est le CAF. Mauvaise nouvelle : en FRANCE il est quasiment ignoré et, en tout cas à ce jour, n'est en rien promu par les responsables de la « Réforme de l'État ».

D'autres pays membres de l'Union européenne ont dressé un cadre général de management pour leur fonction publique. C'est le cas du Danemark qui a édité, dès 2005, un code pour « *l'excellence du management public*⁴⁵⁹ » dont nous présenterons les neuf recommandations dans le chapitre consacré aux propositions (chapitre 19).

Mais auparavant, cette notion d'excellence nous paraissant ambivalente, nous allons nous autoriser quelques remarques à son sujet.

14.1 Remarques sur la notion d'« excellence »

Le CAF se présente, à la suite du modèle EFQM, comme un « *modèle d'excellence* ». Mais d'où vient cette notion et que recouvre-t-elle ?

En 1982 paraît le livre de PETERS et WATERMAN *Le prix de l'excellence*⁴⁶⁰. Ces deux auteurs, consultants en management, étudient les modèles de performance qui ont permis aux soixante-deux entreprises américaines les plus performantes d'être les meilleures de leurs domaines respectifs⁴⁶¹. On peut se contenter de s'amuser de ce que les soixante-deux entreprises n'ont pas su toutes, et de loin, persister dans l'excellence⁴⁶² ! Mais, nous semble-t-il, il y a plus grave. Les huit « *principes fondateurs de la performance*⁴⁶³ », qui aux yeux des auteurs résument l'excellence, ont constitué le socle d'une nouvelle idéologie managériale qui s'est progressivement caractérisée par le mélange des impératifs de performance de l'entreprise et les méthodes de développement personnel, notamment pour ses cadres, à travers l'idéologie de la « *réalisation de soi-même* ». Nicole AUBERT et Vincent de GAULEJAC dans leur ouvrage, *Le coût de l'excellence*⁴⁶⁴, dénoncent ce mélange entre vie professionnelle et vie privée. Ils développent les sources théoriques de ces théories managériales en les cherchant dans l'éthique protestante et l'héritage de Max

459. Public governance. Code for Chief Executive Excellence. www.publicgovernance.dk

460. Thomas PETERS & Robert WATERMAN. *Le prix de l'excellence. Les huit principes fondamentaux de la performance*. 1999. (2^e édition). DUNOD. 360 p.

461. La quête du Graal est un sport ancien ...

462. Plus du tiers ont fait faillite ... Ce qui est statistiquement raisonnable !

463. Le parti pris de l'action, l'écoute du client, l'autonomie et l'esprit novateur, la motivation du personnel, la mobilisation autour d'une valeur clé, s'en tenir à ce qu'on sait faire, l'alliance de la souplesse et de la rigueur.

464. Voir la bibliographie.

WEBER, dont le rôle est bien connu dans la naissance du capitalisme. Cette notion d'excellence est à l'origine de nombre d'abus qui, allant exactement à contresens des objectifs et de la « philosophie » de la « qualité », ont largement contribué à en forger une mauvaise image.

Nicole AUBERT et Vincent de GAULEJAC montrent comment le passage du concept d'excellence⁴⁶⁵ dans le champ économique et dans celui de l'entreprise s'est fait au prix d'un glissement sur le sens du mot. Caractérisant l'être dans son sens originel, cette notion en est venue à caractériser le « faire » : il s'agit de faire mieux que les autres !

Cette notion d'excellence nous semble extrêmement dangereuse dans le cadre du management en général et du management public en particulier. Il faudrait un long développement qui emprunterait à la fois à la sociologie et à la psychologie pour le montrer⁴⁶⁶. Contentons-nous dans le cadre de cet ouvrage de dire que mobiliser les personnels d'un organisme sur ce thème conduit au minimum au découragement, au pire, comme on l'a vu à de nombreuses reprises dans des entreprises du secteur concurrentiel, à l'augmentation du stress et même aux suicides.

Heureusement, même si le CAF dérive du modèle EFQM présenté comme un modèle d'excellence, il en est la version « service public », et il emprunte au service public ses valeurs. Celles-ci, on le verra, conduisent à un « idéal-type managérial » qui, s'il est respecté dans son esprit, doit éviter aux managers publics de commettre les erreurs du secteur concurrentiel.

14.2 Origine du modèle

NB : il est conseillé, avant d'entamer la lecture des pages qui suivent, de se procurer le texte du CAF. (www.eipa.eu/en/home puis onglet CAF à droite vers le bas, enfin onglet CAF in your country à gauche. On trouve la brochure en français en .pdf)

Nous avons évoqué dans le chapitre 3 l'organisation mise en place par l'Union européenne pour traiter des questions de « modernisation » de

465. « Mais le sens du concept, là encore, s'est infléchi avec le temps : à l'excellence d'antan qui se définissait comme la capacité de résistance et de permanence face au temps qui s'écoule, comme « ce qui émergeait du flux des années », a succédé une logique d'excellence radicalement opposée, marquée du sceau de la technologie moderne, de la production de masse et de la vitesse de communication. Si l'excellence consiste toujours à se distinguer du lot commun, elle ne s'affirme plus dans la durée. » *Le coût de l'excellence.* p. 73.

466. On renvoie bien sûr à la lecture du livre cité de Nicole AUBERT et Vincent de GAULEJAC. Voir la bibliographie.

l'administration des États membres. Les structures mises en place se sont, avons-nous dit, emparé du modèle de l'EFQM pour en déduire le CAF. Il nous reste à dire deux mots sur le comment et, auparavant, à expliquer pourquoi, alors que le modèle de l'ISO existait ainsi que les nombreux prix « *qualité* » américains et japonais, les européens ont ressenti le besoin de créer un autre modèle de « *qualité* », l'EFQM.

Les prix qualité (le prix japonais DEMING, le prix américain BALDRIGE⁴⁶⁷ ou encore le prix canadien) servent à mettre en concurrence des entreprises et à distinguer celles qui ont les meilleures pratiques en « *management par la qualité* ». Chaque prix comporte une grille d'analyse du fonctionnement de l'organisme qui y concourt. C'est ainsi que dans le prix japonais DEMING, on trouve dix catégories d'analyse :

1. politiques
2. organisations et opérations
3. formation et dissémination
4. collecte d'information et communication
5. analyse
6. normalisation
7. gestion et contrôle
8. assurance de la qualité
9. résultats
10. plans futurs.

Chaque catégorie d'analyse est elle-même segmentée en plusieurs champs ; par exemple la catégorie « *analyse* » comprend les sept items suivants :

1. choix des thèmes pertinents
2. choix des méthodes analytiques appropriées
3. utilisation des méthodes statistiques
4. lien avec la technologie dominante
5. analyse de la qualité et des processus
6. utilisation des résultats de l'analyse
7. mesures prises à la suite des suggestions d'amélioration.

Le prix japonais reste très orienté vers le monde marchand et industriel.

Les grilles des prix américain et canadien comportent chacune sept catégories comparées dans le tableau ci-dessous :

467. Du nom de Malcolm BALDRIGE, secrétaire d'État américain au commerce sous la présidence REAGAN.

Critères dévaluation du prix d'excellence BALDRIGE (USA)	Critères d'évaluation du prix CANADA pour l'excellence
1. Direction	1. Direction
2. Planification stratégique	2. Planification de l'amélioration
3. Orientation client et marché	3. Attention aux clients
4. Information et analyse	4. Attention aux ressources humaines
5. Gestion des ressources humaines	5. Gestion des processus
6. Gestion des processus	6. Attention aux fournisseurs
7. Mesure des résultats	7. Rendement de l'organisation

C'est après avoir étudié ces différentes approches que quatorze grands groupes européens⁴⁶⁸ (du secteur public et privé) avec l'appui de la Commission européenne ont décidé en 1988 de créer l'EFQM pour élaborer un modèle européen qui correspondrait mieux à la réalité des organismes du « *Vieux Continent* » et le prix qui va avec (prix européen de la qualité).

Ce modèle EFQM se décline en neuf critères et c'est de lui qu'est parti le groupe de travail que nous avons évoqué au chapitre 3, l'IPSG (*Innovative Public Services Group*). Les travaux de l'IPSG se sont également inspirés de l'École supérieure des sciences administratives de SPIRE (DHV : *Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften*⁴⁶⁹) en ALLEMAGNE.

Le CAF est né du rapprochement du modèle de l'EFQM, des travaux conduits à la DHV et du souci des rédacteurs de **simplifier le modèle européen EFQM en l'adaptant aux spécificités du service public**. Formellement il prend la figure du modèle de l'EFQM en neuf composantes. Une première version en a été présentée à l'occasion de la première QC à LISBONNE en 2000. Une seconde version a suivi lors de la 2QC à Copenhague en 2002. La version actuelle est celle de 2006, présentée peu de temps après la conférence de TAMPERE⁴⁷⁰ (4QC 2006).

468. BOSCH, BRITISH TELECOM, BULL, CIBA-GEIGY, DASSAULT, ELECTROLUX, FIAT, KLM, NESTLÉ, OLIVETTI, PHILIPS, RENAULT, SULZER, VOLKSWAGEN.

469. C'est la France qui, seule parmi les puissances occupantes, a recréé dans l'Allemagne du lendemain de la guerre des institutions universitaires : l'Université de Mayence qui avait disparu depuis 1798 et l'École supérieure d'administration à Spire, créée sur le modèle de l'Ena. (« Les alliés occidentaux et les universités allemandes 1945-1949 » Jean-Jacques Salomon Cnrs Éditions, Paris, 2000. Le site de l'école est à l'adresse suivante : www.hfv-speyer.de).

470. Cette version se présente sous la forme de quatre parties : la première présente les principes qui fondent le modèle et les « critères » ; la seconde traite de la manière de noter un organisme public lors de la mise en œuvre de l'autoévaluation ; la troisième est un « *guide d'accompagnement* » pour sa mise en œuvre ; enfin la quatrième partie contient un glossaire. Le texte est gratuit.

14.3 Première description du modèle

Le modèle prend la forme d'un dessin en deux parties qui se lit ainsi : tout organisme public peut être représenté d'une part par les facteurs qui concourent à la production d'un service public, d'autre part par les résultats obtenus par l'organisme producteur.

Nous allons donc trouver deux types de facteurs : des facteurs de **production**, des **résultats** ; dans le « *jargon CAF* » ces facteurs et ces types de résultats se nomment des « *critères* ».

De quoi a-t-on besoin pour délivrer un service public ? Reprenons notre premier « *jimmick* » : **vision, mission, valeurs**. La vision va s'incarner dans le rôle de la direction de l'organisme public et, spécialement, dans la notion de leadership. Cette vision conforme à la mission va se décliner en politiques publiques à mettre en œuvre ; celles-ci vont s'incarner dans des métiers (processus). Pour servir ces métiers il faudra des « *ressources humaines* » et tout un ensemble de moyens financiers, techniques, logistiques que l'on regroupera sous l'étiquette générique « *Ressources et partenariats* ».

Nous retrouvons avec plaisir quelques-unes des pièces du puzzle de la première partie : l'alignement des métiers sur les politiques, des politiques sur la stratégie et la vision, l'importance donnée à la maîtrise des métiers à travers la mention d'une démarche processus au cœur du modèle, la vision systémique à travers cette modélisation. Et ce n'est que le début des bonnes nouvelles !

Jetons maintenant un premier regard à la partie du modèle consacrée aux **résultats**.

Ce que le modèle appelle « **résultats clés** » concerne ce que l'on envisage traditionnellement comme résultat du fonctionnement d'un organisme public : « *résultats obtenus par l'organisation, eu égard à la stratégie et à la planification mises en place pour répondre aux besoins et aux attentes des différentes parties prenantes (les résultats externes)* » comme l'indique le modèle. Concrètement pour un service urbain de transport, combien de voyageurs transportés, résultats sur la ponctualité, sur la satisfaction des usagers et des riverains (l'une des parties prenantes), respect des prévisions budgétaires, résultats financiers etc. Mais le modèle y ajoute ce qu'il nomme **les résultats internes** : « *résultats obtenus par l'organisme concernant la gestion et l'amélioration* ». Souvenons-nous : dans notre essai de définition de la « *qualité* » nous avons, dans une typologie sommaire, distingué la qualité « **produit** » de la qualité « **interne** »⁴⁷¹. On la retrouve ici. Mais ce n'est pas tout : le modèle ajoute trois autres types de résultats.

471. Cf. le début du paragraphe 10.2.

Le référentiel européen CAF et ses neuf critères

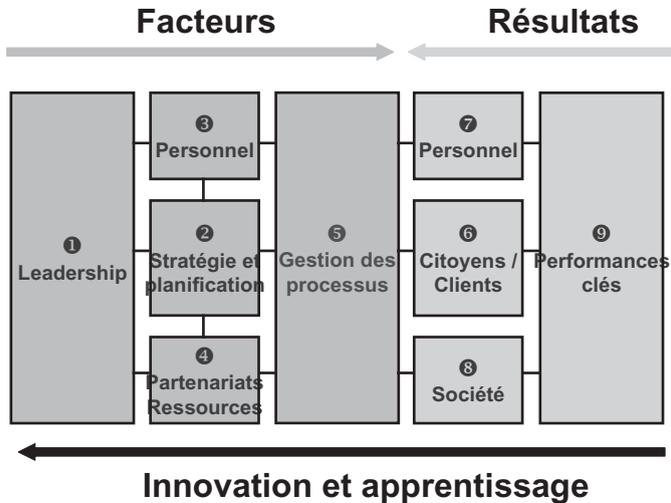


Figure 14.1 Le modèle européen de management public

Chacun des neuf critères présentés est défini et se décline en sous-critères.

Par exemple le critère « Politique et stratégie » : la manière dont l'organisation met en œuvre sa mission et sa vision par une stratégie clairement orientée vers les parties prenantes, soutenues par des décisions, des plans, des objectifs, des cibles et des processus appropriés.

Cette définition est déclinée en cinq sous-critères qui sont autant de moyens d'interroger l'organisme sur ses méthodes.

2a. La politique et la stratégie de l'organisation sont fondées sur les besoins et les attentes actuels et futurs des parties prenantes.

2b. La politique et la stratégie reposent sur des informations provenant de la mesure des performances, de la recherche, du processus d'apprentissage et de la créativité.

2c. La politique et la stratégie sont développées, passées en revue et actualisées.

2d. La politique et la stratégie sont déployées à travers un ensemble ordonné de processus clés.

2e. La politique et la stratégie sont communiquées et mises en œuvre.

Chaque sous-critère est noté sur une échelle de 1 à 5 : aucune preuve, quelques éléments de preuves, des preuves, preuves manifestes, totalement prouvé.

Tout d'abord les résultats de l'activité de l'organisme public sur les **agents** qui y travaillent. Puis les résultats de la même activité sur les « **clients** » au sens de la norme ISO 9000⁴⁷² ; en fin les résultats sur l'**environnement** de l'organisme. Environnement ? Voilà qui nous rappelle, après l'évocation du caractère systémique du modèle, que tout organisme public **doit** être considéré comme un **système complexe**, et que selon la définition que nous

472. On le rappelle : un client est tout organisme ou personne qui reçoit directement un bien ou un service.

en avons retenue, tout système est également caractérisé par son environnement !

Mais qu'entend-on au juste par environnement d'un organisme public ? En ces temps de « *GRENELLE de l'environnement* », les aspects écologiques, et environnementaux dans le même sens, en font évidemment partie. Et si l'on repense à la figure 3.1⁴⁷³ dans laquelle nous avons essayé de modéliser un organisme public dans son environnement, nous retrouvons dans la présentation du CAF le souci de donner chair à la théorie des parties prenantes.

Essayons le premier test du modèle : tout organisme public correspond-il au schéma que nous venons de voir ? Oui, assurément en ce qui concerne les « *facteurs de production* » et ce, quelle que soit sa taille, son domaine de compétence, son organisation interne, son caractère national ou local. Et en ce qui concerne les résultats obtenus, le fait que l'on oublie souvent de mesurer les « *résultats obtenus par l'organisme concernant la gestion et l'amélioration* » ou les résultats sur le personnel, les clients ou l'environnement, ne traduit en rien leur inexistence ! Ces résultats existent !

De cette présentation sommaire du modèle on peut conclure sans exagérer que le modèle est classique et solide dans sa partie « *facteurs de production* » et très complet dans sa partie « *résultats* ».

Nous venons d'évoquer le caractère de système complexe d'un organisme administratif en le reconnaissant dans le modèle du CAF. La première « *boucle* » de ce système est indiquée dans le schéma lui-même : il s'agit de celle de l'« *innovation et de l'apprentissage* ». On laisse au lecteur le soin d'en chercher d'autres en attendant d'y insister un peu plus loin...

(Voir paragraphe 14.7.1)

14.4 Les objectifs du CAF

Le modèle européen de management public se présente ainsi⁴⁷⁴ :

« Le CAF est un outil, facile d'utilisation, pour **aider les organisations publiques de toute l'Europe à s'approprier les techniques de management par la qualité** pour améliorer leurs performances. Il fournit un cadre d'autoévaluation analogue aux principaux modèles de management par la qualité totale, l'EFQM en particulier, mais **est spécialement conçu pour les organisations du secteur public.** »

473. Voir le chapitre 3 au paragraphe 3 consacré à la théorie des « *parties prenantes* ».

474. CAF 2006. Introduction.

Et le texte officiel poursuit :

« Le CAF a quatre objectifs principaux :

- **initier l'administration publique aux principes du management par la qualité totale** et la faire progressivement évoluer, par la compréhension et l'utilisation de l'autoévaluation, de l'actuelle séquence des activités, « planifier et développer » vers un cycle PDCA complet (« planifier, développer ou réaliser, contrôler, adapter ») ;
- **faciliter l'autoévaluation de l'organisation publique** en vue d'établir un diagnostic et de définir les actions d'amélioration ;
- servir de « pont » entre les différents modèles en usage en matière de management par la qualité ;
- **faciliter l'apprentissage par échange d'expériences** (*benchlearning*⁴⁷⁵) entre organisations du secteur public. »

On remarquera l'évocation du cycle PDCA de l'amélioration continue, l'autoévaluation bien entendu et l'échange d'expériences. Cet échange d'expériences est organisé par le « *gardien du Temple* » de la doctrine CAF qu'est l'Institut européen d'administration publique (IEAP⁴⁷⁶) à MAASTRICHT. Celui-ci entretient une base de données qui contient les résultats des organismes publics qui ont réalisé et noté une auto-évaluation et qui ont fourni leurs résultats ; on peut ainsi se comparer entre organismes de même taille opérant sur le même champ.

475. Voici ce que dit le glossaire CAF du benchmarking (analyse comparative) et du benchlearning (apprentissage par échanges d'expériences) :

« *Il existe de nombreuses définitions de ce terme mais elles incluent toutes l'idée de comparaison. L'analyse comparative consiste tout simplement à procéder à des comparaisons avec d'autres organisations puis de tirer des enseignements de ces comparaisons. (Source : code de conduite européen du benchmarking).*

Dans la pratique, l'**analyse comparative** inclut généralement :

- la comparaison régulière de certains aspects de la performance (fonctions ou processus) avec les organisations réputées pour leurs Bonnes pratiques ; il est parfois fait référence à la notion de « meilleur du classement » mais dans la mesure où la notion de « meilleur » est sujette à caution, l'adjectif « bon » est préféré ;
- l'identification des aspects sur lesquels la performance peut être améliorée ;
- la recherche de nouvelles démarches d'amélioration de la performance ;
- la mise en œuvre effective de ces améliorations ;
- la réalisation d'un suivi, en contrôlant les progrès réalisés et en étudiant les avantages retirés.

Dans les administrations publiques européennes, l'analyse comparative se concentre habituellement sur l'aspect apprentissage, de sorte qu'aujourd'hui, on parle plus communément d'apprentissage par échange d'expériences (*benchlearning*). En effet, apprendre à améliorer les performances par la mise en commun et le partage des connaissances, des informations et parfois des ressources est reconnu comme un moyen efficace pour introduire des changements organisationnels, avec pour avantages la réduction des risques, l'efficacité et le gain de temps. »

476. www.eipa.nl : european institute of public administration

14.5 Les concepts qui fondent le modèle

Nous avons vu au chapitre précédent que le management par la qualité publique selon le modèle de la certification ISO était fondé sur huit « **principes** » de management. Il se trouve que le modèle européen repose, lui, sur huit « **concepts** ». Et il se trouve également que les huit concepts du CAF ne sont guère éloignés des huit principes de l'ISO, ce qui est très rassurant. Voici la présentation que fait le CAF de ses huit concepts :

« En tant qu'outil de management par la qualité totale, le CAF est régi par les concepts fondamentaux d'excellence définis par l'EFQM :

- l'orientation résultats,
- l'orientation clients,
- le leadership et la constance des objectifs,
- le management par les processus et les faits,
- l'implication du personnel,
- l'amélioration continue et l'innovation,
- le développement de partenariats mutuellement avantageux et
- la responsabilité sociale/sociétale de l'organisation.

Le CAF vise à améliorer les performances des organisations publiques en s'appuyant sur ces concepts. »

Au chapitre 16 (l'un des plus importants de notre parcours) nous comparerons deux à deux les huit principes et les huit concepts, puis nous expliquerons pourquoi nous choisissons de privilégier les huit concepts du modèle européen qui deviendront nos « **huit piliers de la sagesse managériale publique** »⁴⁷⁷.

14.6 Mise en œuvre de l'autoévaluation

14.6.1 Un état d'esprit

S'évaluer avec le CAF revient pour un organisme à prendre les neuf critères les uns après les autres et à regarder pour chacun d'entre eux quels sont les points forts et les points faibles de l'organisme. Quand on écrit « *les uns après les autres* », cela signifie seulement que l'on ne peut pas évaluer en même temps les neuf critères, mais il est entendu que l'évaluation de chaque critère

477. Sans renier les huit principes de l'ISO tant les principes (ISO) et les concepts (CAF) sont proches.

doit se faire dans un esprit systémique, c'est-à-dire en gardant présentes à l'esprit les interactions qui lient entre eux les critères.

Chaque critère contient une grille d'interrogations sous forme de questions qui sont proposées, indicatives, et auxquelles chaque organisme peut ajouter ou retirer des questions en fonction de la nature de son activité. Un système de notation est indiqué dans le modèle ; celui repose sur le cycle PDCA. Plus le cycle est maîtrisé (complet et itératif) plus grande sera la note ; ce que l'on « note » ainsi se rapproche tout à fait de la notion de « *maturité managériale* » que nous préciserons plus loin⁴⁷⁸.

Chaque critère se décline en plusieurs thèmes appelés sous-critères.

Prenons un exemple : l'évaluation de la gestion des personnels (le critère 3) se décompose en trois sous-critères.

On y trouve, sans surprise les deux premiers sous-critères qui concernent respectivement :

- sous-critère 3.1 : planification et gestion des ressources humaines⁴⁷⁹,
- sous-critère 3.2 : la gestion des compétences (la célèbre GPEEC⁴⁸⁰
- de manière un peu plus inattendue, le modèle ajoute un troisième sous-critère d'interrogation : sous-critère 3.3 : l'implication des collaborateurs

Au vu de ces premières remarques on devine déjà que le modèle auquel va être confronté notre organisme administratif est de nature à l'aider à « *aller plus loin* ». Mais on ne devine pas encore à quel point ! Restons sur l'exemple choisi de la « GRH » car il doit parler à tous. Le texte du CAF fait précéder la liste des interrogations relatives à chaque critère et sous-critère d'une définition du critère. Ainsi en ce qui concerne les personnels peut-on y lire :

« L'organisation⁴⁸¹, c'est le personnel. C'est la **manière dont les agents interagissent** et gèrent les ressources disponibles qui, au bout du compte, détermine le succès de l'organisation. Le respect, le dialogue, la responsabilisation et la délégation de pouvoir, un environnement sain et sûr sont essentiels pour garantir l'engagement et la participation des collaborateurs sur la route de l'excellence. L'organisation gère, développe et permet l'épanouissement

478. Voir au chapitre 17.

479. Nous sommes reconnaissants au CAF de ne pas baptiser le critère lui-même « *Ressources humaines* » et de n'employer cette expression que dans le titre des sous-critères. Cette notion apparue dans les années 80 et ignorée jusque-là traduit le recul absolu de la considération portée aux personnels. De la célèbre expression de Jean BODIN « *Il n'y a de richesse que d'hommes* » à la réduction des hommes à une ressource au même titre que le capital, quelle décadence. Le CAF est heureusement plus proche de considérer la richesse humaine que la ressource !

480. La GPEC (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences) est un projet très ambitieux dont le fonctionnement courant n'est pas pour demain ... On peut lire avec profit ce qu'en dit Denis SEGRESTIN dans son ouvrage cité dans la bibliographie, *Les chantiers du manager*.

481. Nous respectons le texte de la version française, mais il est évident qu'il aurait mieux valu parler d'organisme !

des compétences acquises et potentielles des personnes et de l'organisation dans son ensemble **pour soutenir sa stratégie et sa planification ainsi que l'efficacité opérationnelle de ses processus.** »

Cette définition pourrait mériter à elle seule une longue explication de texte. Contentons-nous, en première approche de quelques remarques qui valent d'ailleurs pour l'ensemble du texte :

- on y trouve beaucoup de notations qui renvoient au **caractère systémique du modèle** : « *interagissent* », « *pour soutenir sa stratégie* » (finalité du système)...
- la philosophie du modèle européen de management public est clairement affichée : « *respect, dialogue, responsabilisation, délégation de pouvoir* » etc. colorent ce modèle de **valeurs** de management ;
- l'environnement sûr et sain marque également le souci d'intégrer les valeurs du **développement durable**.

Après la définition du critère, le texte propose de définir les enjeux qui seront ceux de la mise en œuvre du facteur de production et en conséquence qui expliquent et justifient la grille d'interrogation qui va suivre. Ainsi en ce qui concerne les ressources humaines :

« Le critère n° 3 vise à déterminer si l'organisation **planifie ses ressources humaines en cohérence avec ses objectifs stratégiques**, de sorte que ces ressources soient **identifiées, développées, déployées et traitées**⁴⁸² pour en tirer le meilleur parti. Les ressources humaines doivent se gérer au bénéfice de l'organisation comme de ses agents. Il faut aider le personnel à réaliser pleinement son potentiel. La prise en compte du bien-être du personnel est un aspect important de la gestion des ressources humaines. Les organisations qui offrent à leur personnel **un cadre lui permettant d'enrichir en permanence ses compétences, d'endosser des responsabilités plus grandes et de prendre davantage d'initiatives** constatent la participation des agents à leur développement. Il convient de s'assurer à cet effet que les agents établissent un lien entre leurs propres objectifs de performance et les objectifs stratégiques de l'organisation et de les associer à la définition des politiques de recrutement, de formation et de gratification. Enfin, le critère n° 3 met l'accent sur la **capacité du management et des agents à collaborer activement pour développer l'organisation, décloisonner les services par le dialogue, accorder plus de place à la créativité et à l'innovation, aux suggestions d'amélioration de la performance** et, par la même occasion, augmenter la satisfaction des agents.⁴⁸³ »

On retrouve dans ces lignes l'annonce des trois sous-critères. Reprenons-les plus en détail. Le premier auquel tout gestionnaire aurait pensé n'est pas libellé comme nous l'avons fait plus

482. Le texte du CAF comporte souvent des listes de ce type ; les lire avec soin car chaque terme a été pesé et est lourd d'interrogations dans l'autoévaluation.

483. Le texte relatif aux enjeux ajoute ceci : « Pour évaluer leur performance, les organisations peuvent prendre en considération les contraintes imposées, par exemple, par le cadre national/général concernant l'emploi public ou la politique salariale dans le secteur public et préciser comment, dans le cadre de ces contraintes, elles s'appliquent à optimiser le potentiel de leur personnel. »

haut : « *planification et gestion des ressources humaines* ». Son intitulé dans le CAF est précédé de l'interrogation générique qui précède chaque sous-critère des facteurs de production : « *Que fait concrètement*⁴⁸⁴ *l'organisation pour* : » et lui-même se présente ainsi : « *Planifier, gérer et améliorer ses ressources humaines de manière transparente en cohérence avec la stratégie de la planification* ».

Il ne s'agit donc pas simplement de gérer les ressources humaines mais de les planifier, gérer et améliorer⁴⁸⁵ ; et de la façon qui est précisée « *de manière transparente* » et « *en cohérence avec la stratégie...* » On retrouve là encore des notations systémiques (l'alignement stratégique que nous avons présenté dès le premier chapitre), des notations qui ressortent des valeurs de la fonction publique (la transparence) et une liste qui élargit la GRH au souci de son amélioration continue.

À la suite de quoi, le texte du modèle entre dans la liste indicative des questions que peut se poser un organisme administratif pour porter un jugement sur la qualité, ou plutôt sur la maturité de sa GRH, « *Que fait donc concrètement l'organisme pour* » :

- a- Analyser régulièrement les besoins présents et futurs en ressources humaines, en tenant compte des besoins et des attentes des parties prenantes.
- b- Élaborer et diffuser une politique de Gestion des ressources humaines basée sur la stratégie et la planification de l'organisation.
- c- S'assurer de moyens en ressources humaines (recrutement, allocation, développement) suffisants pour mener à bien les missions et équilibrer tâches et responsabilités.
- d- Assurer un suivi particulier des ressources humaines engagées dans le développement des nouvelles technologies et de l'administration électronique.
- e- Élaborer de manière concertée une politique claire présentant des critères objectifs en matière de recrutement, de promotion, de rémunération, de gratification et de désignation dans des fonctions managériales.
- f- Offrir de bonnes conditions de travail dans toute l'organisation, notamment en se conformant aux règles d'hygiène et de sécurité.
- g- Gérer les recrutements et les évolutions de carrière en veillant à l'équité dans l'accès à l'emploi, à l'égalité des chances et au refus des discriminations (par exemple, liées au sexe, à l'orientation sexuelle, au handicap, à l'âge, à la race ou à la religion).
- h- Garantir aux agents des conditions leur permettant de concilier raisonnablement vie privée et vie professionnelle.
- i- Porter une attention particulière aux besoins des personnes défavorisées et handicapées.

On voit là qu'il y a sérieusement matière à réflexion ; prenons l'exemple du tiret e) sur la politique claire « *présentant des critères objectifs en matière... de désignation dans des fonctions*

484. Il va donc falloir être factuel dans les réponses.

485. Encore un exemple de liste dans laquelle chaque mot compte.

managériales »... pour mesurer l'écart qu'il peut y avoir entre un « *modèle d'excellence* » et les pratiques usuellement rencontrées ! Même si l'on a fait un sort à l'« *excellence* », le CAF se présente comme une sorte d'idéal de management public pour les administrations des pays membres de l'UE.

Donnons encore l'exemple la liste indicative de questions que doit se poser un organisme public à propos du sous-critère 3.3 « Que fait concrètement l'organisme pour : **Impliquer les collaborateurs** en développant le **dialogue**, la **responsabilisation** et la **délégation de pouvoir** » :

- a- Promouvoir une culture d'ouverture, de communication et de dialogue et encourager le travail en équipe.
- b- Questionner les collaborateurs de manière proactive pour recueillir leurs idées et suggestions et mettre en place des dispositifs à cet effet (par exemple, système de suggestions, groupes de travail, séances de remue-méninges*).
- c- Associer les agents et leurs représentants à l'élaboration des plans, des stratégies et des objectifs, à la conception des processus et à l'identification et la mise en œuvre des actions d'amélioration.
- d- Définir les objectifs et évaluer leur réalisation de manière concertée entre supérieurs et collaborateurs.
- e- Réaliser régulièrement des enquêtes* auprès du personnel et en publier les conclusions, les synthèses ou les interprétations.
- f- Donner aux agents la possibilité d'évaluer leurs supérieurs.
- g- Consulter les représentants du personnel (par exemple, les syndicats). »

Ainsi sont traités tous les facteurs de production en cinq critères et vingt sous-critères. Les critères de résultats sont décomposés en deux parties : l'une a trait aux mesures des résultats et propose des interrogations sur la nature des résultats mesurés, l'autre propose des interrogations sur les critères retenus pour effectuer les mesures.

Passons rapidement en revue les neuf critères :

- a- le critère **leadership** traite des pratiques de la direction pour définir et communiquer la vision, la mission et les valeurs de l'organisme public. Les dirigeants s'engagent personnellement avec les parties prenantes et font preuve d'exemplarité ;
- b- le critère **stratégie et planification** liste les bonnes pratiques pour développer, communiquer et déployer une stratégie « *en ligne* » avec la vision, la mission et les valeurs ;
- c- le critère **personnel** traite des « *ressources humaines* » de la manière que nous venons de présenter ;
- d- le critère **partenariats et ressources** traite des pratiques de management des partenariats et des ressources de toutes natures, y compris du management des connaissances ;

- e- le critère **processus** traite de la conduite des métiers de l'organisme selon le mode processus que nous présenterons au chapitre suivant. Il traite également de ce qui sert à concevoir et à entretenir et développer un système de management ;
- f- le critère **résultats auprès des clients/citoyens** mesure leur degré de satisfaction du service public et propose les indicateurs qui peuvent aider à le mesurer ;
- g- le critère **résultats auprès du personnel** concerne la mesure de perception et de satisfaction des agents de l'organisme public ; il propose également quelques indicateurs ;
- h- le critère **résultats auprès de la société** concerne la satisfaction de l'environnement sociale et sociétale⁴⁸⁶ des parties prenantes ainsi que les indicateurs propres à en rendre compte ;
- i- le critère **résultats clés** vise les résultats qui traduisent la performance de l'organisme public et les instruments de sa mesure.

D'ores et déjà le CAF se présente comme une formidable machine à s'interroger sur ses pratiques managériales dans tous les champs du management d'un organisme public.

Petit exercice pratique

Lors de votre première lecture du CAF, ou lors de la seconde, munissez-vous de deux marqueurs de couleurs différentes. Affectez une couleur aux aspects systémiques du CAF ; l'autre aux mentions des valeurs du service public et de la fonction publique.

Bon coloriage !

14.6.2 Une méthode

La mise en œuvre du CAF dans « *les règles de l'art* » suppose une méthode de déploiement qui est précisée dans le texte dans sa troisième partie. Le chemin proposé comprend trois phases et dix étapes que voici :

● « Phase 1 : la préparation et l'organisation de l'autoévaluation »

- Étape 1 : Décider comment organiser et planifier l'autoévaluation :
 - veiller à ce que les dirigeants prennent une décision claire en concertation avec l'organisation ;
 - définir la portée ou l'étendue de l'auto-évaluation ainsi que l'approche choisie ;

486. La distinction est apparue à la fin du xx^e siècle avec l'émergence des conséquences de la globalisation ? Le terme « *social* » pris dans son sens usuel traite des rapports humains au sein d'un organisme ou d'une société donnés. Le « *sociétal* » élargit ses préoccupations aux rapports entre sociétés et cultures. Dans cette perspective il contient le social et élargit la notion. Mais il est parfois malaisé de faire une franche distinction entre les deux notions.

- choisir un système de notation ;
- désigner un chef de projet.
- Étape 2 : Communiquer sur le projet d'autoévaluation :
 - définir et mettre en œuvre un plan de communication ;
 - encourager la participation du personnel à l'autoévaluation ;
 - communiquer avec toutes les parties prenantes aux différents stades du processus.

● **Phase 2 : le processus d'autoévaluation**

- Étape 3 : Constituer un ou plusieurs groupes d'autoévaluation :
 - décider du nombre de groupes d'autoévaluation ;
 - créer, en tenant compte d'un ensemble de critères, un groupe d'autoévaluation représentatif de l'ensemble de l'organisation dans tous ses aspects ;
 - choisir le président du ou des groupes ;
 - décider si l'encadrement supérieur doit prendre part au groupe d'autoévaluation.
- Étape 4 : Organiser la formation :
 - organiser l'information et la formation de l'équipe de direction ;
 - organiser l'information et la formation des membres du groupe d'autoévaluation ;
 - le chef de projet fournit une liste reprenant tous les documents pertinents ;
 - définir les principales parties prenantes, les produits et les services fournis ainsi que les processus clés.
- Étape 5 : Entreprendre l'autoévaluation :
 - entreprendre l'évaluation individuelle ;
 - rechercher le **consensus** au sein du groupe ;
 - procéder à la notation.
- Étape 6 : Établir un rapport décrivant les résultats de l'autoévaluation.

● **Phase 3 : le plan d'amélioration et le choix des améliorations prioritaires**

- Étape 7 : Élaborer un plan d'amélioration :
 - classer les actions d'amélioration par ordre de priorité ;
 - fixer des délais différenciés, mais réalistes, selon les actions ;
 - incorporer le plan d'action à la procédure de planification stratégique.

- Étape 8 : Diffuser le plan d'amélioration :
- Étape 9 : Mettre en œuvre le plan d'amélioration :
 - définir une démarche appropriée et cohérente pour le suivi et l'évaluation des actions d'amélioration, en se fondant sur le cycle PDCA ;
 - désigner un responsable pour chaque action ;
 - mettre en place les outils de gestion appropriés de manière permanente.
- Étape 10 : Programmer le prochain exercice d'autoévaluation :
 - faire le bilan des actions d'amélioration par une nouvelle autoévaluation. »

Ce déroulement idéal décrit la procédure proposée par les rédacteurs du CAF et validée par le groupe de travail représentant les fonctions publiques de l'UE. Comme nous l'avons signalé à propos d'une démarche de certification, il est tout à fait loisible de faire précéder une démarche d'auto-évaluation conduite dans les « *règles de l'art* » d'étapes préparatoires qui permettront de bien comprendre et connaître l'esprit et la lettre du modèle CAF. Beaucoup de manières sont envisageables à une condition expresse : garder **au CAF son caractère systémique** sur lequel nous allons insister ci-dessous. Il serait par exemple contraire à l'esprit du modèle de décider de ne s'auto-évaluer que sur quelques critères en menant ces évaluations partielles dans l'esprit de la logique cartésienne, c'est-à-dire sans lien avec les autres critères...

Le CAF a connu plusieurs systèmes de notation ; l'actuel est revenu à une notation proche de celle de l'EFQM. Dans cette grille de notation, 50 % des points vont à la notation des facteurs de production du service et les 50 % restants à la notation des résultats. Le maximum, qui signifierait l'atteinte de l'excellence, est de 1 000 points⁴⁸⁷.

Une dernière remarque sur le déroulement de l'autoévaluation : nous avons souligné dans le texte du modèle la recherche d'un **consensus** au sein de l'équipe d'évaluation. Ce n'est pas une figure de style, mais un point nécessaire à la fois au respect de l'esprit du modèle et aussi à la recherche opérationnelle d'une certaine objectivité commune dans l'appréciation. Nous reparlerons de cette idée du consensus au chapitre 18 qui traite des rapports entre le management public par la qualité et la démocratie participative.

487. Une façon de comparer les maturités respectives des deux modèles (si toutefois cela a un sens) est de rapporter qu'en général un organisme certifié ISO 9001 de fraîche date et qui se mesurerait au CAF atteint environ 450 points.

14.7 Le CAF, « *couteau suisse* » du management public

Nous avons choisi cette image du « *couteau suisse* » en pensant qu'elle parlerait à tous. Mais, personnellement, j'aurais préféré une autre métaphore plus en ligne avec ma culture : celle de système d'exploitation. Dans tout ordinateur qui se respecte (!), cohabitent plusieurs types de programmes. Les plus visibles sont les « *applicatifs* », c'est-à-dire ceux qui correspondent à une tâche définie : si vous voulez écrire, vous utilisez un traitement de texte ; si vous voulez retoucher une photo, un autre logiciel spécialisé. Mais rien ne serait possible sans le « *système d'exploitation* » de votre machine : c'est lui qui « *fait le lien* », entre les composants physiques de la machine (la mémoire centrale, le disque dur, les périphériques), et entre les applicatifs et rend plus simple et abordable l'« *interface homme-machine* ».

Pour dire les choses autrement, quel que soit votre (vos) métier(s) propre(s), **le CAF va donner du lien** aux divers aspects de votre activité, du sens aux actions engagées, une grammaire commune aux acteurs, et plus, une méthode commune de management. Voyons comment.

14.7.1 Pour mettre en œuvre la méthode systémique de traitement de la complexité

À plusieurs reprises nous avons insisté sur le caractère systémique du modèle européen de management public ; aussi après ce que nous avons dit dans le chapitre 6 sur la représentation de la réalité, nous ne pouvons nous contenter de la représentation officielle du CAF qui, à nos yeux, fait un peu trop organigramme de type « *boîtes et ficelles* » !

Nous avons suggéré au lecteur de chercher les interactions nombreuses qui « *animent* » ce modèle après avoir cité celle, évidente, qui existe entre les facteurs de production et les résultats et l'autre qui ferme la boucle et est indiquée sur le modèle : celle de l'innovation et de l'apprentissage. Cette première boucle qui renferme toutes les autres peut être représentée ainsi (Figure 14.2).

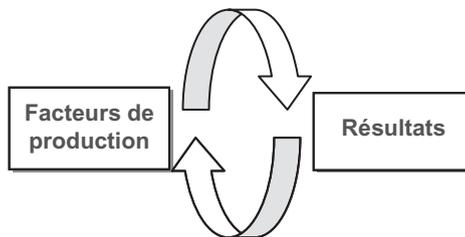


Figure 14.2 Modèle de boucle d'interactions

Reprenons maintenant tout le modèle sur un mode de présentation systématique. On voit qu'au-delà de cette boucle première entre les facteurs de production et les résultats, existent toute une autre série de boucles internes à chacun des deux parties du modèle. Les facteurs de production sont en interaction entre eux et les résultats de même. Prenons un exemple rapide : peut-on imaginer que si les « *résultats sur le personnel* » sont calamiteux, cela sera sans influence sur les résultats clés ou sur les résultats envers les clients/citoyens ? Et l'alignement stratégique essentiel à la maturité du management peut-il exister sans interactions entre la vision, les missions, les métiers et entre les métiers et les ressources humaines, ou entre la planification et les ressources et les partenariats ?

Voici, en conséquence à quoi peut ressembler le modèle vu par un manager public systémique⁴⁸⁸.

On y lit dans les flèches noires bidirectionnelles les interactions entre critères au sein des deux grandes parties du modèle ; apparaît également la grande flèche qui traduit l'« *alignement stratégique* ». Essayons de donner **une image factuelle de cette notion d'« alignement stratégique »** : imaginons que vous cherchiez à vous faire une idée de son caractère opérationnel dans votre propre organisme administratif. On suppose naturellement que votre administration dispose d'une vision claire de sa mission et des métiers qu'elle doit mettre en œuvre pour attendre les objectifs fixés ; généralement tout cela est traduit dans un document appelé « *projet d'établissement* », « *charte de service* » ou toute autre appellation. Vous vous promenez dans les couloirs et abordez la première personne qui passe ; vous engagez le dialogue. Si de question e question, l'agent concerné, après avoir décrit son travail, expliqué dans quel sous-ensemble (au sens organisationnel) il l'exerce, est capable de vous dire comment son travail s'intègre dans telle priorité de votre administration et comment ce qu'il produit à son niveau s'intègre aux résultats clés, aux résultats sur le personnel, sur les clients et sur la société, alors il y a des présomptions que l'alignement stratégique soit en place. Bien sûr s'il ne se trouve qu'un seul agent dans cette situation, il reste des marges de progrès !

Sur la figure 14.3, on voit aussi les cinq flèches qui marquent les interactions entre facteurs de production et résultats ; et encore les deux grandes flèches qui, partant des résultats, alimentent le système en **informations** et **données** d'une part (le Check du PDCA) et en **apprentissage**. On renvoie sur ce point à ce qui a été dit de l'importance de l'apprentissage dans les « *démarches de changement* » au chapitre 8.

488. Cette figure est plus parlante quand elle est animée ! Ne pas hésiter à la reproduire et à l'utiliser comme diapositive « *vivante* » dans votre logiciel de présentation préféré.

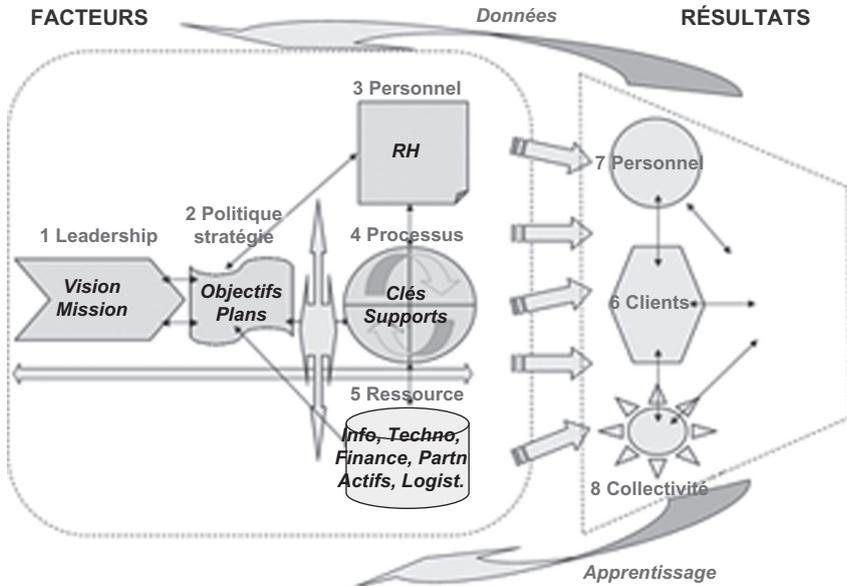


Figure 14.3 Une vision systémique du CAF

Pour ne rien oublier dans cette présentation dynamique du CAF, il aurait fallu y rajouter un calque : celui des innombrables «*roues de Deming*» de toutes tailles qui, telles les pignons d'un engrenage, entraînent le moteur administratif sur la pente vertueuse de l'amélioration continue, celle qui marque la croissance de la «*maturité managériale*».

Pour marquer encore les nombreux liens qui consolident le système, il est également possible de partir de chacun des critères en le représentant par rapport aux autres⁴⁸⁹. Ainsi si nous reprenons l'exemple du critère RH comme facteur de production, on peut dessiner la carte suivante (Figure 14.4) :

Un petit commentaire de cette figure : nous avons résumé les intitulés des sous-critères pour des questions de présentation. Le sous-critère 3.3 a ainsi été libellé «*empowerment et 3P*». L'empowerment s'entend de la prise en charge d'un individu par lui-même, ce qui est un des objectifs recherchés par le modèle. Quant à la mention du 3P (permission, puissance, protection), elle rappelle qu'un manager qui délègue du pouvoir (donne des permissions d'agir) confère de la puissance, et doit protéger de son autorité le subordonné à qui il a délégué une partie de ses pouvoirs. On retrouve bien l'esprit du libellé du sous-critère 3.3 : «*Impliquer les collaborateurs en développant le*

489. Comme nous le ferons avec les processus.

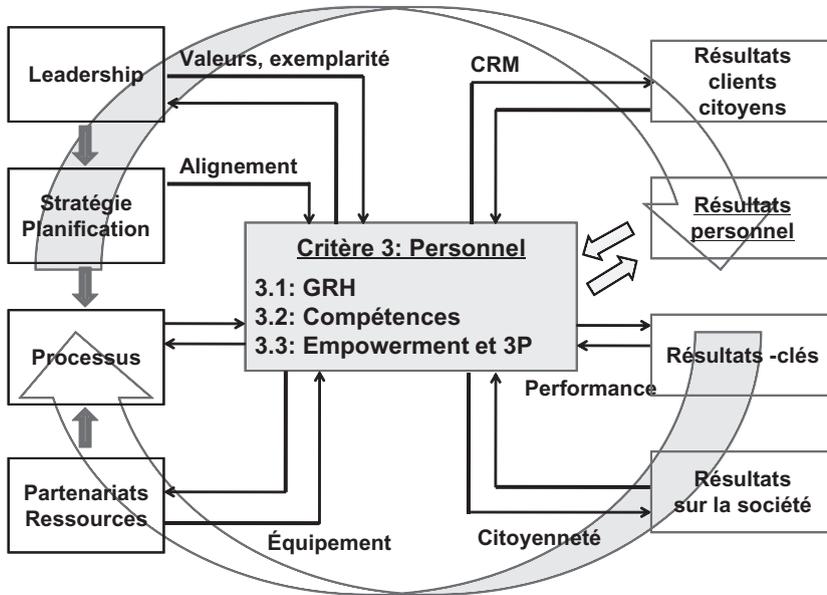


Figure 14.4 Un critère en liens avec les autres

dialogue, la responsabilisation et la délégation de pouvoir. » Enfin l'abréviation CRM (*customer relationship management*), d'origine anglo-saxonne, évoque la gestion de la relation client, et comprend un domaine souvent oublié : le marketing du service public.

14.7.2 Et, par conséquent, pour donner du SENS à la multiplication des « groupes de travail »

L'EUPAN avait les centres d'intérêts les sujets suivants :

- le leadership,
- la prise en compte de l'utilisateur,
- l'e-gouvernement,
- le partenariat,
- les évolutions du management public,
- la mesure,
- l'application des méthodes du TQM,
- la performance publique,
- le coût efficacité,

- la qualité de la réglementation,
- la formation des cadres de l'administration, etc.

L'EUPAN aurait pu, au lieu de dériver le CAF de l'EFQM et d'autres sources, créer autant de groupes de travail que le réseau avait de centres d'intérêt ! Il aurait ainsi agi comme la plupart des administrations française, en bon petit cartésien... Le CAF va donner du sens et articuler les différents sujets traités de façon dispersée.

Par exemple, si un organisme public met en œuvre la Charte MARIANNE, le modèle européen va lui permettre de lier l'action entreprise sur le seul « *accueil* » à toute la chaîne de la relation client et ainsi l'amener à conduire une « *démarche processus* »⁴⁹⁰.

La figure 14.5 montre comment divers sujets prennent sens dans les relations que permet de concrétiser entre eux le modèle européen de management public.

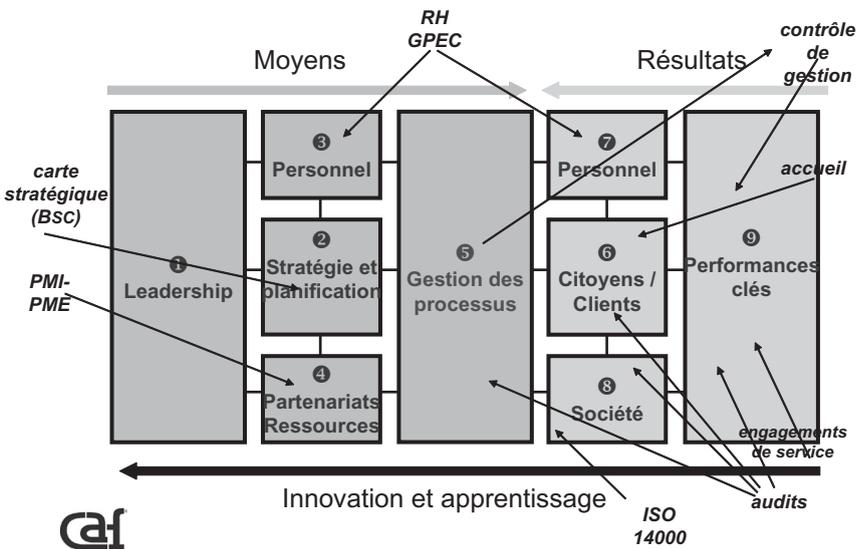


Figure 14.5 Le CAF porteur de sens

490. Voir au chapitre 16 la figure 16.2 présentant la place du client/citoyen dans le modèle européen.

14.7.3 Pour se poser de bonnes questions : une check-list qui donne à penser

Un organisme public qui ne se sent pas encore prêt à effectuer son auto-évaluation selon ce modèle et dans les « règles de l'art » peut trouver dans la liste de tous les questionnements du CAF une sorte de check-list du manager administratif, avec cependant quelques nuances. La check-list du pilote qui va décoller est une liste fermée et rassemble des actions obligatoires.

Ici, il s'agit plutôt d'une longue incitation à penser, à voir autrement son métier, son environnement de travail et surtout à favoriser la « vision globale » et la compréhension des interactions à l'œuvre dans nos systèmes publics.

Une autre façon d'utiliser la richesse du modèle peut être, en effet, après lecture individuelle de chacun des participants, d'en faire un partage en comité de direction ou en groupe de travail *ad hoc*, simplement pour partager les commentaires et lister *a priori* toutes les « pistes de progrès » que sa seule lecture peut suggérer.

Et puisque nous avons commencé à colorier notre exemplaire individuel pourquoi ne pas rajouter deux nouvelles couleurs ? L'une dédie aux « points à risque », ceux sur lesquels nous pensons que notre maturité managériale est vraiment très loin du compte, et une autre pour mettre des « petits drapeaux⁴⁹¹ » là où la lecture vient de nous suggérer une amélioration rapide ou un point à creuser.

Lire et relire le texte, dont la lecture est facile, permet d'accéder à son intelligibilité et de comprendre à quel point il est porteur de sens.

Exemple de lecture « Petit Poucet » qui laisse des cailloux blancs (ici des drapeaux rouges comme autant d'alertes : il est tiré du premier critère « leadership », quatrième sous-critère « Gérer les relations avec la sphère politique et les autres parties prenantes d'une manière propre à garantir le partage adéquat des responsabilités. »

- identifier les politiques publiques ayant des implications pour l'organisation ;
- entretenir des **relations proactives et régulières** avec les autorités politiques des domaines législatifs et exécutifs appropriés ;
- veiller à ce que les objectifs et les buts de l'organisation soient **alignés** sur les politiques publiques ;
- développer et entretenir des partenariats et des réseaux avec les parties prenantes de premier plan (**citoyens**, ONG, groupes d'intérêt, **entreprises** et autres autorités publiques) ;

491. Un « flag » ou une alarme !

- associer la sphère politique et les **autres parties prenantes** à la **définition** des produits et services et des **résultats visés et à la mise au point du système de gestion de l'organisation** ;
- rechercher la bonne réputation, la construction d'une bonne image et la reconnaissance publique de l'organisation et des services qu'elle fournit ;
- élaborer une stratégie de promotion et de communication sur les produits et services ciblés sur les parties prenantes ;
- participer aux activités d'associations professionnelles, d'organisations représentatives et de groupes d'intérêt.

Dans la lecture, trois points ont été identifiés comme absolument pas traités dans l'état actuel du management. Ils sont repérés comme autant de possibilités d'amélioration ; une réflexion peut commencer.

14.7.4 Pour se comparer : un outil de benchmark

Comme cela est indiqué dans les objectifs du modèle européen, un de ses charmes est qu'il permet facilement d'établir des comparaisons⁴⁹² avec d'autres organismes publics délivrant un service dans le même champ. La base de données entretenue par l'Institut européen d'administration publique de MAASTRICHT propose ainsi dans les critères de choix les items suivants :

- pays ;
- type d'organisation⁴⁹³ ;
- niveau d'organisation⁴⁹⁴ ;
- secteur d'activité⁴⁹⁵ ;
- taille.

Ainsi tout organisme public qui a conduit une évaluation et a transmis ses résultats à la base de données peut rechercher en croisant ces critères un

492. À ce point du livre on aura pitié du lecteur et on lui épargnera l'affreux « *parangonnage* », traduction technocratique du benchmarking.

493. Administration centrale ou département d'un ministère ; établissement public ; entreprise publique ;

494. État central ou régional (pour les États membres de type fédéral) ; région ; département ; ville.

495. On les donne en anglais tels qu'ils apparaissent dans la base : justice and law ; customs, taxes and finances ; education and research ; culture ; environment ; health ; police and security ; social services and social security ; transport, infrastructure, public works, utilities; economy, agriculture, fisheries and trade; foreign affairs; home affairs; post and communication; public sector management departments (P&O 'personnel and organization', budget, ICT 'nos TIC'...); general policy and oversight / coordination; local administration; other.

autre organisme public de même genre, de même taille, travaillant dans le même domaine et comparer ses résultats aux siens.

Une mairie qui emploie 150 fonctionnaires territoriaux, une caisse de sécurité sociale de mille agents, un institut de recherche de 500 personnes, tous peuvent voir si des organismes comparables ont déposé leurs résultats et se comparer à eux, critère par critère.

Il est naturellement possible de prendre contact avec les administrations qui ont servi à ces comparaisons pour échanger plus en détail et ainsi apprendre de la comparaison : benchlearning. C'est ce cycle de l'apprentissage comparatif que présente la figure 14.6.

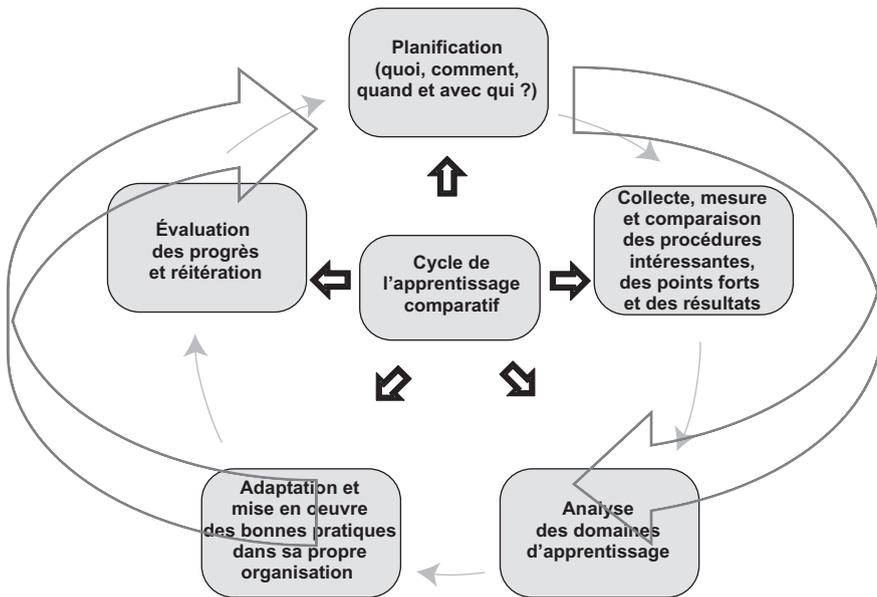


Figure 14.6 Le cycle de l'apprentissage comparatif

14.7.5 Pour exercer une tutelle : une aide incomparable

Nous avons signalé lors de la présentation du modèle de la certification à quel point les relations entre organismes certifiés étaient facilitées par le partage de la même approche d'un système de management, par l'utilisation du même vocabulaire et de la même « *grammaire managériale* ». Il en va de même pour plusieurs organismes publics qui utilisent le modèle européen de management public. Et dans un cas particulier, cet usage commun est de nature à faciliter encore plus grandement les rapports entre eux.

Il s'agit de l'exercice de la tutelle d'un organisme administratif par un autre ; typiquement ce cas se rencontre dans ces « *agences à la française* » que sont les établissements publics.

Le côté « *couteau suisse* » ou « *système d'exploitation* » du CAF, son caractère générique et systémique en font un cadre idéal pour l'approche d'un organisme public, de l'intérieur (c'est sa vocation première comme modèle d'autoévaluation) mais aussi bien sûr de l'extérieur. Nous l'avons évoqué lors de la présentation des origines du CAF, il existe un prix européen de la qualité qui repose sur le modèle de l'EFQM, source du CAF.

Si donc un auditeur externe à un organisme public peut porter un jugement en utilisant la grille d'interrogation du modèle EFQM, un auditeur externe appartenant à la tutelle d'un organisme public peut faire de même avec le CAF. Ainsi une mission d'audit conduite avec le CAF permet de passer dans tous les secteurs du management d'un organisme public et si l'auditeur appartient à la tutelle, on peut présager que ce qu'il retirera comme enseignements de son audit vaudra tous les dossiers et toutes les réunions de conseil d'administration...

De surcroît si la tutelle est exercée sur plusieurs établissements qui exercent les mêmes métiers, le modèle conduira naturellement à comparer leurs résultats, à faire circuler les meilleures pratiques et contribuera mieux que n'importe quelle méthode à l'amélioration des uns et des autres !

14.7.6 Pour promouvoir l'éthique et la déontologie

Nous avons déjà proposé un premier exercice de « *coloriage* » du CAF qui portait sur son aspect systémique et sur les nombreuses mentions qui y sont faites des valeurs du service public. La question traitée ici est connexe à celle des valeurs mais elles ne se confondent pas exactement.

Le CAF peut (doit) être utilisé également pour promouvoir l'éthique et la déontologie dans nos services publics. Sa nature même s'y prête : modèle d'autoévaluation, il amène un organisme public à se pencher sur son fonctionnement pour en faire apparaître selon la matrice bien connue (SWOT⁴⁹⁶ voir figure 14.7) ses forces et ses faiblesses, les opportunités et les menaces. Autant il peut arriver qu'un consultant extérieur soit utilisé dans un organisme pour faire passer un message de la direction, autant dans le cas d'une autoévaluation menée par une équipe interne⁴⁹⁷, qui doit rechercher sous-critère

496. Matrice SWOT : matrice qui permet un premier diagnostic d'un organisme selon les quatre cadrans qui représentent respectivement ses forces et ses faiblesses, ainsi que les opportunités qui s'offrent à lui et les menaces qui le concernent.

497. Et composée de personnes de tous niveaux et de tous services.

par sous-critère une évaluation qui rassemble un consensus, il ne sert à rien de se masquer la vérité, que ce soit pour l'enjoliver ou pour la déprécier.

Les journées passées à préparer l'autoévaluation, puis à la réaliser peuvent et doivent être mises à profit pour « repartir » sur des bases factuelles et mettre à jour ce qui dans le fonctionnement de l'organisme a pu dériver dans le temps, écartant ainsi le travail quotidien des « vision, mission, valeurs » affichées.

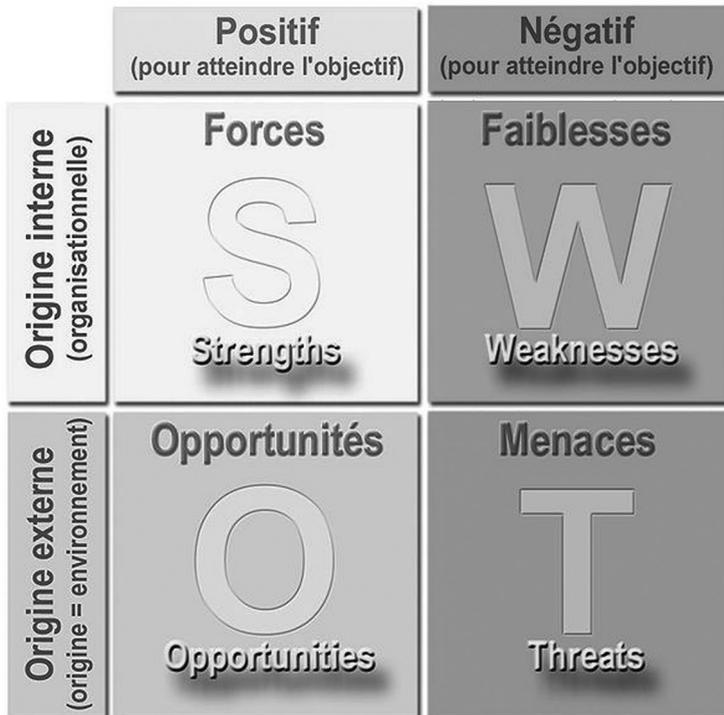


Figure 14.7 La matrice SWOT

Toutes les occasions que propose le texte doivent être saisies. Par exemple au critère 1 (*leadership*) sous-critère 1, il est demandé ce que fait **concrètement** l'organisme pour : « *instaurer un cadre de valeurs, incluant la transparence, l'éthique et le sens du service au citoyen, et un code de conduite en impliquant les parties prenantes* » et encore ce qu'il fait **concrètement** pour : « *gérer les « conflits d'intérêts » en identifiant leurs sources potentielles et en fournissant des lignes directrices aux agents* ».

Un autre exemple qui généralement suscite de nombreuses interrogations peut être trouvé au critère 3 (personnel) sous-critère 1 où il est demandé ce que fait **concrètement** l'organisme pour : « *élaborer de manière concertée une politique claire présentant des critères objectifs en matière de recrutement, de promotion, de rémunération, de gratification et de désignation dans des fonctions managériales* ». Ici comme dans tout le texte chaque mot est pesé et vaut son poids d'interrogations : « *manière concertée* », « *politique claire* », « *critères objectifs* » de désignation dans les postes de responsabilités... Quand on voit que dans la plupart des cas les emplois de direction sont ouverts à la « *concurrence* » dès que l'on sait qui va les pourvoir... on mesure les « *marges de progrès* » qui s'offrent à nos fonctions publiques...

14.7.7 Pour inventer la vie qui va avec...

Nous l'avons assez dit : le CAF est un modèle, pas un carcan ! Le rôle d'un modèle est de représenter une réalité pour essayer de mieux la comprendre et la maîtriser. **C'est bien la réalité qui est première, pas le modèle.** C'est pourquoi nous voudrions plaider ici pour un emploi adapté et libre du CAF.

D'une manière générale, les outils ne sont que des outils⁴⁹⁸ ; plus importantes sont les idées et les visions qui ont conduit à leur donner forme. C'est ainsi qu'en ce qui concerne le CAF, lui-même indique avant chaque questionnement de type « *Que fait concrètement l'organisme pour...* » : « *Par exemple :* » Nous l'avons signalé, la première lecture du modèle doit précéder son adaptation aux caractéristiques de l'organisme qui souhaite l'utiliser.

La troisième partie du CAF, le guide, décrit le schéma parfait de mise en œuvre de l'autoévaluation. Un organisme public dont la maturité managériale est encore faible peut très bien de ne pas souhaiter suivre la mise en œuvre complète telle qu'elle est prévue, ni vouloir tout de suite noter sa performance sur cette échelle.

Mais le choix n'est pas entre tout faire tout de suite dans les formes prévues et ne rien faire ! La robustesse du modèle européen est telle, son implantation en France a pris tant de retard qu'il est plus que souhaitable de trouver les moyens de le populariser.

Et tout d'abord de le lire pour en comprendre l'inspiration systémique ! Aussi un organisme public qui souhaite commencer une « *démarche qualité* », même si celle-ci ne prendra pas tout de suite la forme d'une autoévaluation dans les règles de l'art européen, peut commencer à distribuer le texte du CAF (dont on rappelle qu'il est gratuit) à tous ses cadres.

498. Et réciproquement, bien sûr !

Un premier point peut être fait des forces et des faiblesses de l'organisme de la façon suivante :

- distribution du texte du CAF à tous les cadres ;
- réunion de présentation du modèle (une demi-journée) ;
- demande à chacun de le lire en notant tout ce que lui suggère ce modèle au regard de ses pratiques actuelles ;
- réunion de direction avec tous les cadres : mise en commun des lectures ; compte rendu sous la forme des principales forces et faiblesses de l'organisme ;
- choix des domaines à améliorer (comporte des moyens et des délais).

Voilà un exemple de sensibilisation qui peut être conduit en même temps que démarre une « *démarche processus* » ou toute autre démarche d'entrée dans le management public par la qualité⁴⁹⁹.

Ici encore plaidons pour l'intelligence des outils dont l'emploi est laissé à l'appréciation de l'utilisateur. On aura compris que, **quelle que soit l'utilisation que l'on fait du modèle européen, il importe avant tout de lui conserver son double caractère de modèle systémique** (surtout ne pas le « *découper en tranches* » ni rompre aucune interaction ni boucle !) **et public** (insister en permanence sur tout ce qui le rappelle).

Pour dire autrement la même chose si vous utilisez la figure officielle du CAF, (pas celle redessinée en vision systémique), mettez l'accent sur les « *ficelles* », pas sur les « *boîtes* » !

Nous venons d'évoquer le lancement d'une « *démarche processus* » ; il est temps d'en dire plus sur ce noyau dur du management public par la qualité.

499. Sur la manière d'entrer dans le management public par la qualité nous en dirons plus au chapitre 17.

15

Au cœur des modèles : les processus

« Hâtez-vous lentement et sans perdre courage,
Vingt fois sur le métier, remettez votre ouvrage [...] »
(Nicolas BOILEAU. *L'art poétique*. 1674)

Ce sont les travaux de Michael PORTER⁵⁰⁰ qui ont généralisé l'intérêt pour les processus transverses. Il a ainsi, à la recherche de la « *chaîne de la valeur* » donné leurs lettres de noblesses théoriques aux pratiques déjà anciennes du « *mouvement de la qualité* ».

500. Michael PORTER (1947-) Professeur de stratégie d'entreprise de l'université de HARVARD, également spécialiste de l'économie du développement. On lui doit la notion de « *chaîne de valeur* » qui peut très bien trouver à être utilisée dans les services publics.

15.1 L'entrée par les métiers, la base de la pyramide

Dans le premier schéma (*Figure 15.1*) que nous avons proposé pour hiérarchiser et relier entre elles toutes les composantes du management, de la gestion et du pilotage, observons la base de la pyramide sur laquelle tout repose !

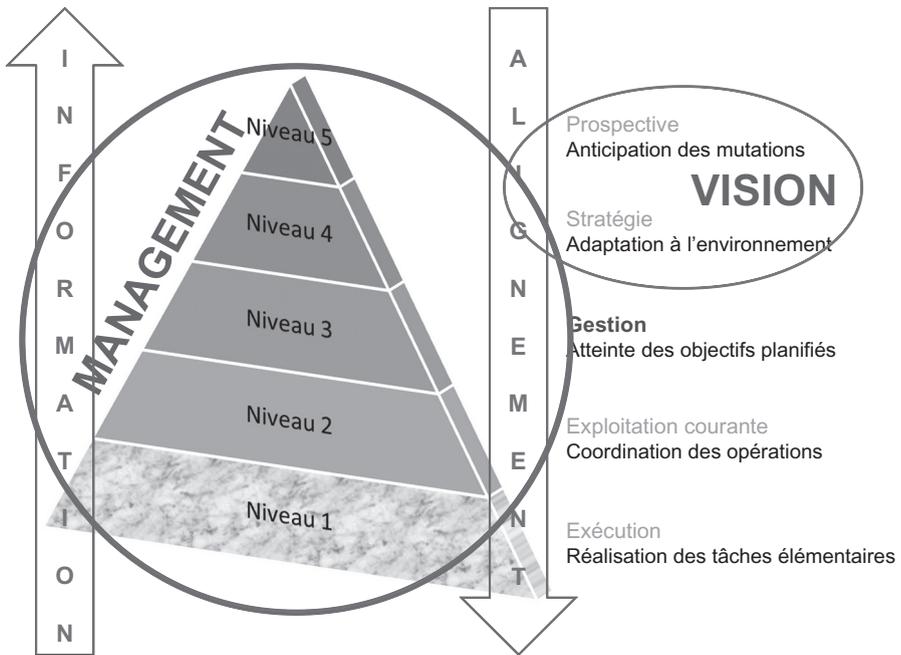


Figure 15.1 La base de la pyramide !

Les Égyptiens qui s’y connaissaient en matière de pyramides commençaient habituellement leur construction par la base... Et si nous faisons de même ? Élémentaire, allez-vous penser. Pas tant que cela ! Je connais bon nombre d’organismes administratifs, même des ministères entiers, dans lesquels, saisis de « *modernitude galopante* », nombre de décideurs se sont précipités sur les outils de gestion et de pilotage, et en particulier sur le contrôle de gestion ou la carte stratégique⁵⁰¹, sans avoir eu l’idée préalable de décrire les métiers exercés dans leurs organismes ; pas pour le simple plaisir de les

501. Le Balanced Score Card (BSC) de Robert KAPLAN et David NORTON.

décrire, mais bien pour les maîtriser ! Reprenons la figure du chapitre 1 : et ajoutons-y encore une flèche ascendante celle-là qui vient compléter la flèche **descendante** qui traduisait l'« **alignement** » des méthodes de gestion et des outils de pilotage sur les principes de management, ainsi que l'alignement de chacun des cinq étages sur les étages supérieurs.

La flèche que nous avons ajoutée à gauche de la figure est, elle, **ascendante** et elle traduit l'« **information** » que chacun des étages apporte aux étages supérieurs. Nous voilà bien dans un système bâti essentiellement autour et avec ces deux grandes rétroactions qui le structurent et le font vivre. Je laisse au lecteur le soin d'imaginer ce que peut être un organisme, administratif ou pas⁵⁰², dans lequel chacun des « *étages* » travaille sans cohérence avec les étages supérieurs et sans les informer...

Il n'y a pas de management robuste sans connaissance et maîtrise des métiers exercés. Ce qui paraît comme une évidence ne l'est pas toujours. Les « *démarches processus* » sont là pour nous aider à arriver à cette connaissance et cette maîtrise.

15.2 Processus, procédure : ne pas confondre !

15.2.1 Définition d'un processus

La définition d'un processus nous est donnée par la norme ISO 9000 : « *ensemble d'activités corrélées ou interactives qui transforment des éléments d'entrée en éléments de sortie*⁵⁰³ ». On ne saurait être plus générique. Traduite en langage courant, cette définition nous présente un processus comme une « *boîte noire* ». La figure la plus simple que l'on peut en donner est donnée ci-dessous. Mais d'ores et déjà remarquons que la définition ne peut que nous plaire, nous qui sommes à la recherche d'un mode managérial systémique : ce ne sont pas n'importe quelles activités qui constituent un processus mais bien des « *activités corrélées ou interactives* ». Et si elles sont corrélées et/ou interactives, c'est qu'elles concourent toutes ensemble à « *transformer des éléments d'entrée en éléments de sortie* » soit, dit autrement, à **ajouter de la valeur**.

Ces « *processus* » existent dans tout organisme public ; nul besoin de les inventer.

502. Les bureaucraties ne sont pas exclusivement publiques, bien sûr !

503. ISO 9000 : définition 3.4.1.

Prenons l'exemple d'une caisse d'assurance-maladie. Son métier central est de traiter des feuilles de soins, soit, concrètement de rembourser les dépenses engagées par ses clients/ assurés pour se soigner. Très schématiquement les éléments d'entrée sont les feuilles de soins d'une part, et d'autre part tout le corpus législatif et réglementaire qui régit cette matière ; et les éléments de sortie sont les virements sur les comptes bancaires des assurés, les statistiques du régime, etc.

Prenons encore l'exemple d'une municipalité dont les services sont répartis en pôles selon la nature des fonctions exercées ; dans le « *pôle social et éducatif* » nous trouverons les métiers suivants correspondant à autant de bureaux :

- enseignement ;
- jeunesse ;
- sports ;
- ville santé ;
- action sociale ;
- action sociale pour l'emploi ;
- politique de la Ville ;
- etc.

À chaque ligne, autant d'« ensemble d'activités corrélées ou interactives qui transforment des éléments d'entrée en éléments de sortie. »

Ainsi, en ouvrant la boîte noire (voir Figures 15.2 et 15.3) on va découvrir plusieurs « *activités* » de niveaux diverses, reliées entre elles ou interactives ; la notion de « *boucle* » sera présente.

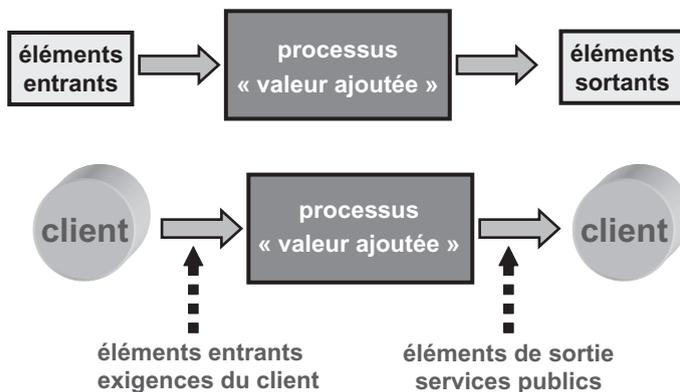


Figure 15.2 Le processus, « *boîte noire* » à créer de la valeur

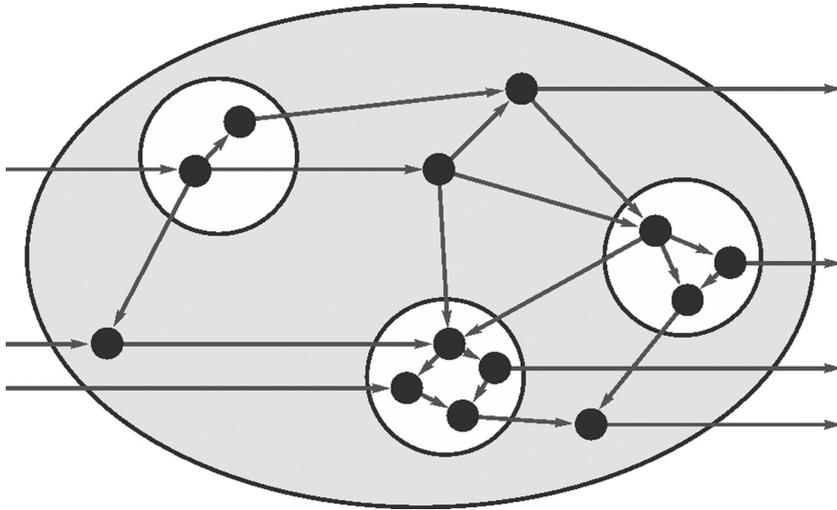


Figure 15.3 Dans la « boîte noire »

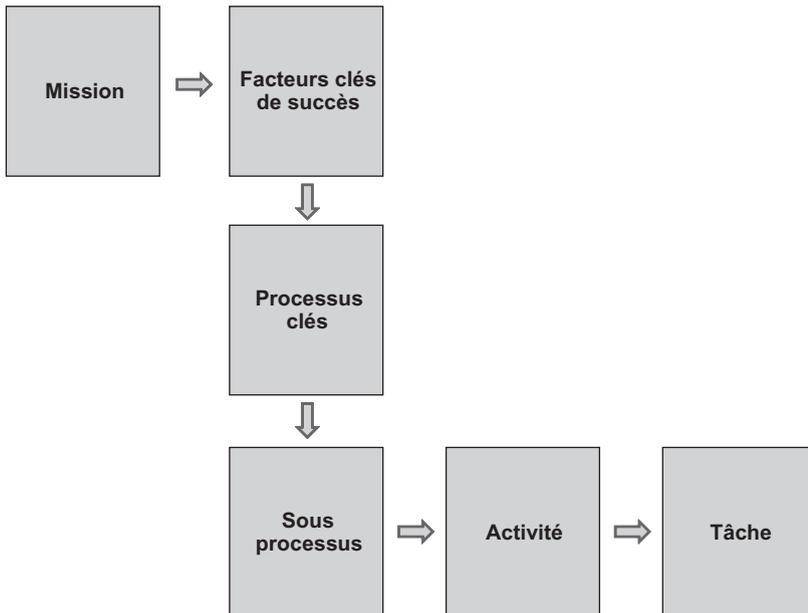


Figure 15.4 De la mission à la tâche élémentaire en passant par le processus

La figure 15.4 présente une autre vision de la notion d'alignement que nous avons évoquée dès le premier chapitre. En ce sens, l'approche processus correspond bien au besoin exprimé de maîtriser ce nécessaire alignement stratégique de tout ce qui est entrepris dans un organisme public avec le triptyque « *Vision, Mission, Valeurs* ». Se demander régulièrement sur tout ce qui est fait dans un organisme public correspond bien à ce « *gimmick* » doit être une tâche essentielle du management ; ce que va organiser méthodiquement ce que l'on nomme « *démarche processus* ». Avant de développer ce point, donnons encore une représentation générique de notre « *boîte noire* » qui détaille un peu plus ce qui se trouve en amont et en aval d'un processus (Figure 15.5).

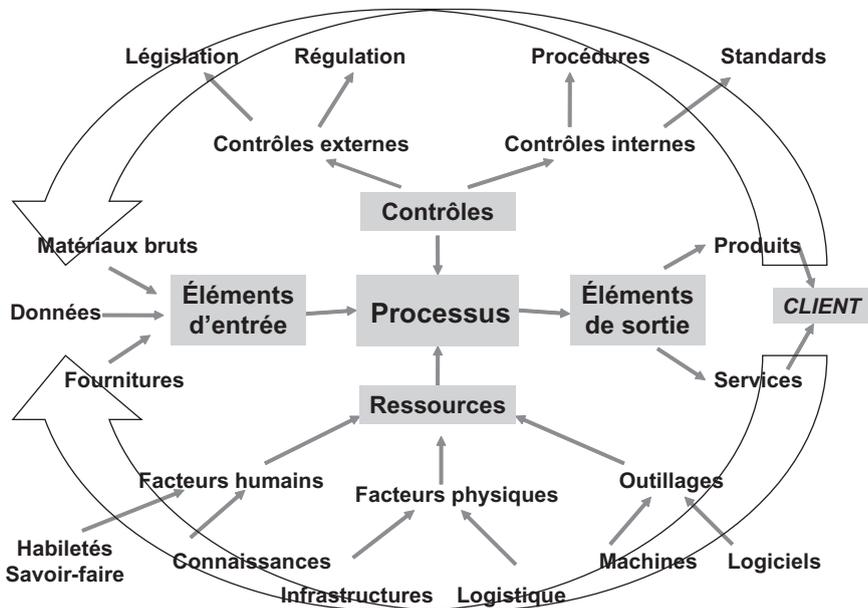


Figure 15.5 Autour de la « *boîte noire* »

15.2.2 Démarche processus

Nous avons vu dans la présentation des grands modèles que sont l'ISO et le CAF que tous deux évoquent ces « *démarches processus* » et leur donnent une importance telle que les processus et leur maîtrise font partie intégrale des huit principes de l'ISO et des huit concepts du CAF. De ce que contient une « *démarche processus* », l'ISO 9001 donne un détail complet que l'on rappelle ici :

1. identifier les processus nécessaires au système de management de la qualité et leur application à tous les niveaux de l'organisme ;

2. déterminer la séquence et l'interaction de ces processus ;
3. déterminer les critères et les méthodes nécessaires pour assurer l'efficacité du fonctionnement et de la maîtrise de ces processus ;
4. assurer la disponibilité des ressources et des informations nécessaires au fonctionnement et à la surveillance de ces processus ;
5. surveiller, mesurer et analyser ces processus ;
6. mettre en œuvre les actions nécessaires pour obtenir les résultats planifiés et l'amélioration continue de ces processus.

Commençons par deux remarques importantes car elles concernent l'une le fond l'autre la forme de cette démarche processus qui, en général, « *ouvre* » toute « *démarche qualité* » dans un organisme public.

Sur le fond, on notera le caractère systémique qui pousse la norme à exiger (l'organisme doit) de « *déterminer la **séquence** et l'**interaction*** » des processus, mais n'oblige en rien à les lister tous, ni à en fournir la description détaillée pour pouvoir être certifié.

En ce qui concerne la méthode, la norme impose d'« *identifier* » les processus nécessaires, pas à les inventer ! Les processus préexistent à tout travail les concernant ; ce sont les métiers de l'organisme public.

Autrement dit, entreprendre une démarche processus consiste simplement à répondre aux deux questions innocentes (à moitié !) évoquées plus haut :

- **qu'est ce que je fais ?**
- **comment le fais-je ?**

Parler de management public, de pilotage de la performance et de je ne sais encore quoi d'autre avant même d'être sûr des réponses à ces deux questions, est-il raisonnable ? Car tout commence là !

Prenons un exemple simple : celui d'une médiathèque de quartier

À la réunion de lancement de la « *démarche processus* »⁵⁰⁴ les personnels concernés vont faire la liste de leurs activités « *cœur de métier* ». En première approche, une médiathèque acquiert des supports culturels (livres, CD, DVD) et les met à disposition de ses adhérents pour un temps donné ; elle peut également organiser des expositions thématiques. Voilà, non pas inventés, mais énoncés les deux « *cœurs de métier* » d'une médiathèque. Dans le patois de la « *qualité* », ces deux « *cœurs de métier* » seront appelés processus clés. Conduire une démarche processus va consister essentiellement à décrire les phases de chacun de ces deux métiers, de décrire leurs interactions, et celles que chacun d'eux peut avoir avec d'autres activités de la médiathèque : les achats, le recrutement du personnel, les systèmes d'information, la logistique etc.

504. On n'est surtout pas obligé de parler le jargon des « *qualiticiens* » pour amener des cadres et des acteurs de métiers à réfléchir à leur activité, à sa description et à sa maîtrise.

Auparavant, il nous faut donner la définition d'une procédure. Il serait très dommageable pour l'image d'un manager public de prendre une procédure pour un processus ou inversement... On ne sait jamais à qui l'on peut être amené à parler... et ces notions commencent à être connues l'une **et** l'autre.

15.2.3 Qu'est-ce qu'une procédure ?

C'est la norme ISO 9000 (celle des principes et des définitions) qui nous en donne une idée claire : « *manière spécifiée d'effectuer une activité ou un processus*⁵⁰⁵ ». Ainsi, le processus, c'est la boîte noire, la procédure, la description (manière spécifiée) de ce qui se passe dans la « *boîte noire* ».

Et ce qu'il faut immédiatement ajouter ici tient en peu de mots : **tout processus ne nécessite pas de se voir intégralement décrit dans une procédure écrite**. La norme ajoute dans un *nota bene* : « *les procédures peuvent faire ou non l'objet de documents* ». Nous avons évoqué en présentant le modèle de la certification, les différentes révisions des normes de la famille ISO 9000 ; et notamment celle de 1994 qui a laissé le souvenir d'être extrêmement procédurière. On se souvient du slogan d'alors : « *Tout ce qu'on fait, on l'écrit ; tout ce qui est écrit, on le fait* » ! Cette époque est révolue. En première approche, à compléter par la lecture d'un des très nombreux livres traitant des processus (!), on peut dire que ce qui va déclencher l'écriture d'une procédure à suivre strictement par les opérateurs est essentiellement lié à la notion de risque que l'activité est susceptible d'encourir.

Comme nous l'avons abordé dans la première partie, ici aussi va se poser la question de la représentation de la réalité. On y répond généralement par le dessin de la carte des processus (voir Figure 15.6).

15.3 La carte⁵⁰⁶ des processus

La carte des processus est un document qui présente les processus essentiels mis en œuvre dans un organisme. Elle les situe les uns par rapport aux autres en utilisant une typologie courante qui distingue trois sortes de processus ou de métiers. Et cette typologie est totalement conforme à notre première figure qui distinguait les niveaux du management. Elle la complète comme une nouvelle façon de voir le fonctionnement d'un organisme.

Cette typologie distingue :

- les processus de management et de pilotage ;
- les processus opérationnels ;
- les processus de soutien.

505. ISO 9000. 3.4.5.

506. Pas la cartographie ! La cartographie est l'art de dresser des cartes ...

Les premiers correspondent aux étages supérieurs de la pyramide de la figure 1.1. Les deuxièmes sont ceux qui traduisent les activités « cœur de métier » de l'organisme. Les troisièmes sont les métiers que l'on retrouve dans tout organisme et qui permettent de mettre en œuvre des fonctions spécifiques ; on a partout besoins de ressources humaines, de partenariats et de ressources matérielles et immatérielles diverses etc.

Pour « parler CAF », on peut dire qu'en première approche les processus de management et de pilotage se trouveront dans les critères 1, 2 et 5 ; les processus opérationnels dans le critère 5 et les processus de soutien dans les critères 3 et 4.

Nous pouvons, à partir de cette distinction entre processus, proposer encore un modèle très rustique, certes, de tout organisme (Figure 15.6).

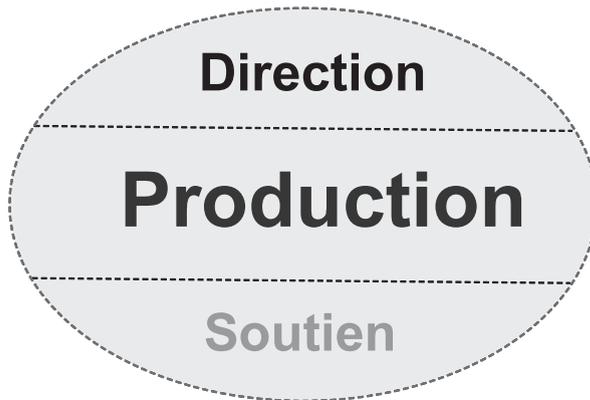


Figure 15.6 Un modèle simplifié d'organisme en « vue processus »

L'ISO a édité un fascicule de documentation dans lequel la démarche processus est décrite, une méthode de mise en œuvre proposée⁵⁰⁷. Voici comment le fascicule définit les trois classes de processus :

- « **processus de direction** : ils comprennent la détermination de la politique, le déploiement des objectifs dans l'organisme, l'allocation des ressources. Ils assurent la cohérence des processus de réalisation et de support. Ils incluent la mesure et la surveillance du système de processus et l'exploitation des résultats en vue de l'amélioration des performances.
- **processus de production** : ils contribuent directement à la réalisation du produit, de la détection du besoin duc lien à sa satisfaction. Ils regroupent les activités liées au cycle de réalisation du produit.

507. Ce document est appelé le FD X50-176.

- **processus de soutien** : ils sont indispensables au fonctionnement de l'ensemble des processus en leur fournissant les ressources nécessaires. Ils comprennent notamment les activités liées aux :
 - ressources humaines,
 - ressources financières,
 - installations et leur entretien (locaux, équipements, matériels, logiciels, etc.),
 - traitement de l'information.⁵⁰⁸ »

Reprenons notre exemple d'une médiathèque de quartier

Voici comment, dans l'esprit d'une démarche processus associé à une vision systémique, nous pouvons en donner une représentation simplifiée, certes, mais qui « *donne à voir* » ! On appelle respectivement « *prêt* » et « *exposition* » les deux processus de production⁵⁰⁹ (de réalisation) de la médiathèque. On notera que, sur ce schéma 15.7 comme sur le modèle générique simplifié, la frontière entre l'organisme et son environnement est tracée en pointillés, vision systémique oblige !

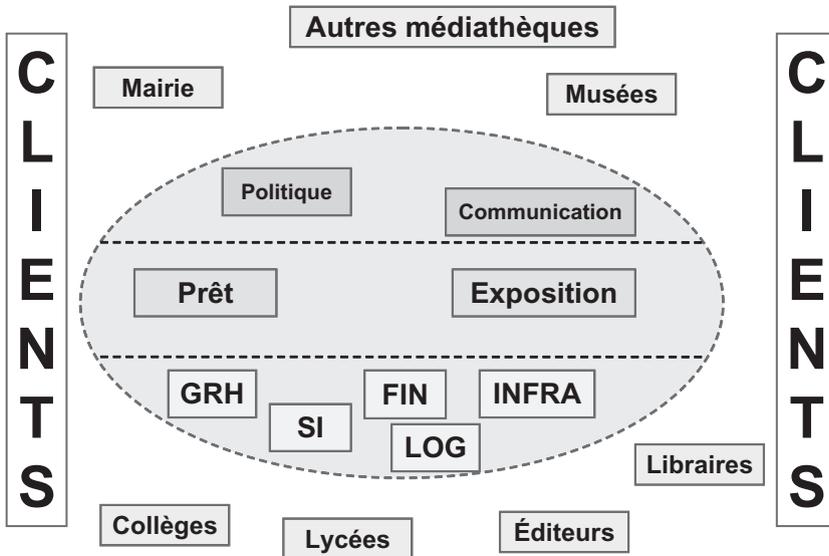


Figure 15.7 Carte simplifiée des processus d'une médiathèque de quartier
 Dans le schéma : GRH pour gestion des ressources humaines, SI pour systèmes d'information, LOG pour logistique, INFRA pour infrastructure, FIN pour finances.

508. FD X50-176. 5.3.1.

509. Le processus « prêt » peut être décrit ainsi : « *Prêter les supports culturels acquis par la médiathèque* » et le processus « exposition » : « *Organiser dans les locaux de la médiathèque des expositions thématiques en lien avec la finalité de la médiathèque* ».

15.4 La relation client-fournisseur interne

L'introduction de la notion de client-fournisseur interne est, en général, une étape importante dans la démarche qualité qu'entreprend un organisme public. C'est qu'en effet on découvre vite à l'occasion d'une « mise à plat » des métiers qui concourent à la fourniture d'un service public que les agents publics sont eux-mêmes clients et fournisseurs les uns des autres.

La chose est évidente en ce qui concerne les agents travaillant dans les processus de soutien et dont voit facilement qu'ils fournissent aux autres les ressources dont ils ont besoin pour réaliser le service : personnels, infrastructures, systèmes d'information, etc. Mais la découverte est qu'au sein des processus clés, ceux qui concourent le plus directement à la création et à la fourniture du service public final, de telles relations existent.

L'apport central de la notion de client-fournisseur interne est qu'elle conduit à compléter la vision purement hiérarchique de l'organisme par celle de la contribution d'une entité à l'activité globale de production de service. Pour prendre une image largement utilisée elle conduit à penser horizontalement et pas seulement verticalement.

On trouve toute une (bonne) littérature sur la conduite des « démarches processus »⁵¹⁰. Certains auteurs conseillent de traiter de façon formelle les interfaces internes entre clients et fournisseurs internes ; cela peut déboucher sur un « contrat d'interface » qui va préciser de façon simple et compréhensible par tous ce que le client interne attend de son fournisseur interne (données et/ou ressources, formes de la livraison, délais, formats etc.) C'est une bonne idée que chaque organisme doit adapter à ses besoins et à sa culture propre. Mais ce qui n'est pas négociable dans ce dialogue interne et multiple, c'est son existence même.

Ces contrats doivent présenter les caractéristiques des contrats : discussion avant la signature par les deux pilotes de processus (amont et aval, fournisseur et client), respect par la suite des engagements pris. Ce sont des documents vivants qui doivent être « revus » et améliorés au fil de la vie de l'organisme public.

510. Voir la bibliographie IX.

15.5 Décrire pour maîtriser

Les démarches processus conduisent à décrire les processus pour les rendre transparents aux yeux des acteurs. De nombreuses méthodes de description existent, littéraires, chiffrées, graphiques etc. Très classiquement, chaque processus est décrit par une fiche qui contient les informations suivantes :

- nom du processus ;
- objet et domaine d'application du processus ;
- responsable (ou pilote) du processus ;
- début du processus (élément déclencheur) ;
- éléments d'entrée ;
- éléments de sortie ;
- ressources nécessaires ;
- processus connexes ;
- enregistrements obligatoires ;
- indicateurs attachés au processus ;
- logigramme ;
- etc.

Nous n'allons pas aller plus loin dans la description des processus et des démarches visant à les décrire, les maîtriser et à les améliorer ; il existe comme nous l'avons dit une abondante littérature dédiée à ces sujets. Conduire une « *démarche processus* » n'est pas techniquement très compliqué ; cette étape d'une « *démarche qualité* » est pourtant essentielle et fondatrice. Elle est l'occasion de redonner de l'intérêt à des tâches quotidiennes devenues routinières, de faire dialoguer des acteurs d'un même service et de services différents, d'inculturer la notion de vision globale, celle de client-fournisseur interne et par elle le souci du client final du service public (*voir Figure 15.8*)... En bref, en travaillant sur ce qui est le plus concret dans le fonctionnement d'un service public, on arrive à enclencher une profonde transformation des mentalités, des modes de management, en faisant émerger une nouvelle culture commune.

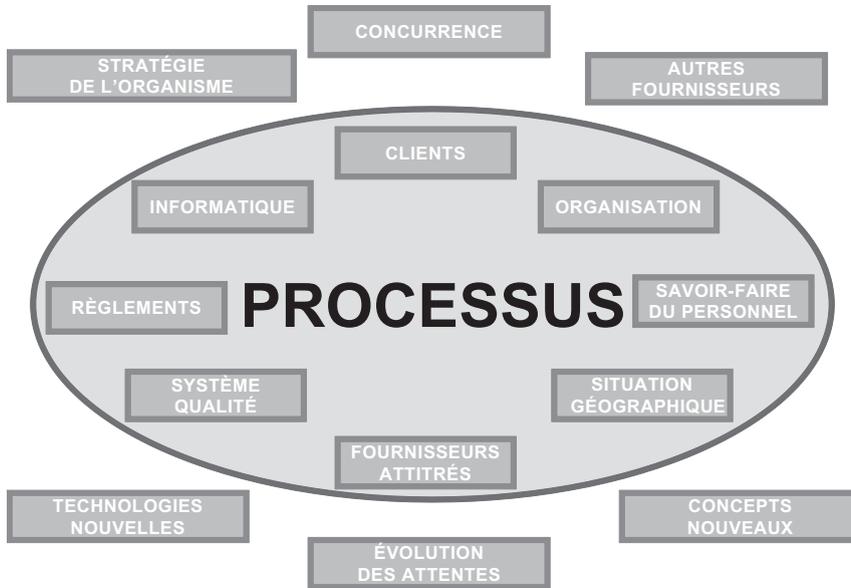


Figure 15.8 Les processus au centre du système de fourniture du service public

Et la conclusion de ce chapitre sur les processus sera laissée au président de Toyota, Nate FURUTA, cité par Maya BEAUVALLÉ dans son livre-avertissement sur l'usage périlleux des indicateurs de toutes sortes⁵¹¹ :

« Le président de TOYOTA, Nate FURUTA, remarquait avec sagesse qu'une entreprise qui améliore ses indicateurs de résultat sans améliorer ses processus a simplement de la chance et que cela ne vaut rien. Il valait mieux, à ses yeux, avoir de bons processus avec de mauvais indicateurs, car c'était au moins un point de départ pour progresser. Et, de ce point de vue, quel meilleur gage de performance que la présence des managers parmi leurs employés, porte ouverte à regarder, comprendre et corriger les processus ? »

Comme quoi BOILEAU aurait pu être président de TOYOTA !

511. Maya BEAUVALLÉ. *Les stratégies absurdes. Comment faire pire en croyant faire mieux ?* (Voir bibliographie III)

VARIATIONS 2 : PEINDRE LE MANAGEMENT...



Dans l'histoire de la peinture l'arrivée de la « perspective » a marqué un tournant important. On ne se contente plus de décrire « à plat » la réalité, mais on lui donne de la profondeur ; certes, le « premier plan » est toujours ce sur quoi le peintre attire l'attention, mais il prend de la valeur en relation avec tous les éléments qui l'entourent du plus près au plus loin.

Par contre, perspective ou pas, ce qui ne change pas c'est bien la relation entre celui qui regarde et la « réalité » qu'on lui représente : cette représentation, quoique complétée, est unique et l'œil n'a pas le choix du point de vue.

C'est bien pourquoi, à un moment donné de l'histoire de la peinture, certains peintres cherchent à s'affranchir de cette vue unique. Cézanne, dans les premiers, présente sur une même toile plusieurs vues d'un même objet ou plutôt il présente en une seule vue plusieurs approches de cet objet. En d'autres termes, il « méta-morphose⁵¹² » l'objet représenté. Picasso prendra la suite en en déroutant plus d'un !

Le lecteur doit se demander ce que viennent faire ces remarques dans un livre de management public ! Mais nous sommes au cœur du sujet ! Comme nous l'avons suggéré au chapitre 6, il ne peut y avoir de manager crédible sans que celui-ci n'ait une représentation crédible de la réalité de l'organisme public qu'il dirige et oriente. Se limite-t-il à une vague perspective dans une vue unique ? Comment va-t-il affronter la complexité ?

Se contenter d'un organigramme hiérarchique sert à conforter l'ego de celui dont le nom trône au sommet, sans doute ; mais nous sommes là dans le « management grotte de Lascaux ». Le dessin peut être beau, mais il ne dit pas grand-chose !

Il faut pour les managers publics devenir des Cézanne ou des Picasso ! Qu'ils « méta-morphosent » donc les représentations des services publics et multiplient les angles de vue, qu'ils donnent du sens, des sens aux services publics...

512. Métamorphose est un mot d'origine grecque ; composé du préfixe *méta* « ensuite » et de *morphé* « la forme ».

16

Les huit piliers de la sagesse managériale publique

« La sagesse est fille de l'expérience »

Léonard de VINCI

« J'ai des principes, mais s'ils ne vous plaisent pas, j'en ai d'autres ! »

MARX⁵¹³

Nous avons vu, dans les chapitres précédents, que l'ISO reposait sur huit principes et le CAF sur huit concepts. Intrigué par l'égalité de leurs nombres respectifs, nous cherchons naturellement à les comparer. C'est ce que montre la figure 16.1.

Parcourir les deux colonnes conduit à constater que les principes et les concepts se répondent pratiquement deux à deux. Voilà qui est rassurant, mais, à vrai dire, c'est le contraire qui serait inquiétant ! Seules différences : l'ISO précise que le management doit être systémique, ce que ne fait pas le CAF, et le CAF évoque la responsabilité du management à l'égard de la collectivité. Ce dernier trait vient en droite ligne de l'influence de la théorie des parties prenantes que nous avons rapidement présentée. Quant au caractère

513. Groucho MARX, pas Karl !

Si l'on compare les huit principes de l'ISO 9004 aux huit concepts du CAF, il apparaît que les similitudes sont nombreuses.

Le point commun le plus fondamental et le plus central de ces deux référentiels consiste dans ce que l'on nomme l'approche processus.

<ul style="list-style-type: none"> • organisme à l'écoute du client • leadership • implication du personnel • approche processus 	<ul style="list-style-type: none"> • orientation résultats • orientation client • leadership et constance de la vision • management par les processus et
<ul style="list-style-type: none"> • management par approche système • amélioration continue • approche factuelle pour la prise de décision • relations mutuellement bénéfiques avec les fournisseurs 	<ul style="list-style-type: none"> par les faits • développement et implication du personnel • processus continu d'apprentissage, d'innovation et d'amélioration • développement du partenariat • responsabilité à l'égard de la collectivité

Figure 16.1 Les huit principes et les huit concepts du management par la qualité

La grande convergence des concepts fondamentaux qui dessinent le cadre de chacun des référentiels ne doit pas surprendre. C'est une trop grande divergence qui poserait problème. Sur la question de savoir alors quel référentiel utiliser pour conduire une démarche qualité, les réponses peuvent varier selon le degré de maturité de l'organisme en matière de qualité. On considère généralement que le modèle EFQM étant plus complet et généraliste, une première démarche qualité peut s'appuyer sur les normes ISO. Un organisme déjà certifié ISO 9001 peut envisager dans une deuxième étape de progresser en suivant les recommandations de la norme ISO 9004, puis en se confrontant par une auto-évaluation au référentiel européen. Mais tout est possible, y compris de faire une première auto-évaluation avant d'enclencher un processus de changement et de marcher éventuellement vers la certification ISO.

systémique du CAF, il est tellement gravé dans son « *code génétique* » que l'absence explicite de sa mention s'explique parfaitement.

Dans ce chapitre, nous allons privilégier la liste donnée par le CAF, dans le droit fil des huit concepts qui fondent le modèle EFQM. Ce sont eux que nous rebaptisons « *les huit piliers de la sagesse managériale* ». Ces huit piliers ne sont pas issus d'élucubrations théoriques ; ils ne sont pas plus le reflet d'un système idéologique. Ils viennent en droite ligne de la somme d'observations et d'expériences de dirigeants du secteur concurrentiel comme du secteur public et n'ont été retenus, du premier au huitième, qu'en raison de leurs facultés à conduire à un management efficace, efficient et équilibré. Dans le cadre du CAF, ils doivent cependant être compris et vécus dans l'éclairage des valeurs qui fondent le service public.

Nous allons les parcourir, du premier au huitième, pour essayer d'en faire émerger l'essentiel dans l'éclairage propre aux services publics.

16.1 L'orientation résultats

Ce concept est ainsi présenté dans le cadre du modèle de l'EFQM : « *L'Excellence, c'est obtenir des résultats qui comblent les attentes de toutes les parties prenantes.* » Les résultats concernent donc non seulement les résultats clés mais ceux relatifs à toutes les parties prenantes comme nous l'avons vu dans la présentation du CAF. Et dans le paragraphe relatif à l'application du modèle il est recommandé de « *développer et mettre en œuvre un jeu de résultats équilibrés entre les différentes parties prenantes* »⁵¹⁴.

16.1.1 De quels résultats s'agit-il ?

Repartons de la distinction faite par les Anglo-Saxons entre les « *outputs* » et les « *outcome* », parce que celle-ci prend toute sa force et toute sa valeur s'agissant des résultats des politiques publiques à travers les services publics.

Les **outputs** sont les résultats directement visés par la mise en œuvre des processus ; en ce qui nous concerne ce sont les services publics. Les *outcomes* sont les résultats « *collatéraux* » ; en matière de service public, ils ont une importance particulière. Ce peut être la confiance dans les pouvoirs publics, la santé publique, la protection de l'environnement, la justice sociale, l'égalité devant le service public et pourquoi pas la fraternité qui figure encore aux frontons de nos mairies et de nos écoles.

Si tout ce que nous avons présenté sur la complexité croissante des systèmes économiques et sociaux, donc administratifs, a quelque sens⁵¹⁵, et si le développement des applications de la théorie des « *parties prenantes* » est elle aussi digne d'enseignements, alors se contenter des *outputs* dans les visées des politiques publiques et les objectifs des administrations n'a guère de sens. C'est d'ailleurs bien ce qu'ont compris les pères de la LOLF et qu'essaient de mettre en œuvre, plus ou moins bien, les responsables des programmes budgétaires.

16.1.2 Ce que signifie « être orienté résultats »

Être « *orienté résultats* » est encore trop souvent vu dans la fonction publique soit en considération des seuls *outcomes* soit dans une considération exagérée des objectifs de communication politique imposés par les décideurs

514. On peut, sous cet angle, développer une critique des réformes actuellement mises en œuvre, notamment dans le cadre de la RGPP, en mettant en lumière leur caractère peu équilibré entre les attentes et les intérêts des différentes parties prenantes, tant la fixation sur les gains financiers et l'amélioration du déficit budgétaire a été grande ... jusqu'au traitement de la crise bancaire.

515. Et l'on serait curieux de la démonstration du contraire.

des politiques publiques aux administrations. Il faut avoir audité des programmes budgétaires de la LOLF pour voir la difficulté qu'il y a à déterminer les bonnes mesures de l'efficacité et de l'efficience publiques et comment elle est souvent manipulée pour transmettre un message « *politique* ».

L'« *orientation résultats* » comme concept fondateur du management public par la qualité doit être impérativement compris comme nous l'indiquons plus haut dans l'optique de l'atteinte d'« **un jeu de résultats équilibrés entre les différentes parties prenantes** ». Ce qui signifie clairement :

- que l'objectif de réduction du déficit public ne doit pas conduire à une dégradation de la qualité du service public final ;
- que les valeurs du service public ne doivent pas s'effacer devant les impératifs de l'atteinte de résultats à court terme ;
- que les résultats souhaités doivent découler d'une approche systémique de la mise en œuvre des administrations, seule apte à permettre l'atteinte d'un « *jeu de résultats équilibrés entre les différentes parties prenantes* » ;
- etc.

Si tout cela peut paraître théorique, il n'est qu'à penser aux diverses réorganisations des « *cartes* » administratives en cours : carte judiciaire, carte des hôpitaux, carte des implantations du ministère de la défense avec la création des « *bases de défense* » et d'autres encore. La motivation principale qui guide ces réorganisations repose sur le souci – fort légitime – d'économiser les finances publiques, de faire des économies d'échelle, notamment dans les fonctions de support, de « *rationaliser* » ces organisations dont certaines n'ont pas changé depuis plusieurs dizaines d'année. Cet objectif n'est en rien méprisable, encore moins condamnable *a priori*.

Refuser de voir l'évidente complexité des situations, rafraîchir l'antique méthode cartésienne de division et de distinction (« *Le ministère de [la défense, la justice, la santé], n'a pas vocation à faire de l'aménagement du territoire* »...), c'est simplement nier la réalité.

Dernière remarque concernant cette « *orientation résultats* » dont on voit qu'elle doit être globale et systémique : inculturer ce concept de management public dans un organisme administratif ne doit pas conduire à y faire vivre les agents dans le stress, dans la tension permanente ou la crainte de ne pas atteindre les objectifs fixés.

Être « *orienté résultats* » implique certes que l'on puisse savoir à quel point de l'atteinte de ceux-ci se trouve le service qui met en œuvre une politique publique. **Mais attention** : l'orientation résultats dans le service public implique que le résultat visé est toujours celui fixé par la politique publique, certainement pas l'évolution d'un indicateur !

16.1.3 Mesurer avec mesure !

Un vieux dicton « *qualiticien* » affirme que « *la qualité, c'est la mesure, plus la mesure, plus la mesure !* ». Fort bien ! Et il est absolument vrai que l'on ne peut se rendre compte que l'on progresse vers un objectif fixé sans mesure. Mais une fois cette évidence rappelée il convient de l'accompagner de plusieurs commentaires.

Le premier commentaire ne devrait pas devoir être rappelé : mesurer ne se pratique pas seulement à l'aide de chiffres ! Il y a un côté un peu dérisoire de voir des ministres à qui leurs services présentent des tableaux de bord simplistes illustrés de chiffres dont la plupart sont inexacts et coloriés de feux ou de flèches qui reprennent le code de couleurs des feux de circulation...

Et le second commentaire nous l'empruntons à Valérie CHAROLLES qui l'expose dès l'introduction de son ouvrage, *Et si les chiffres ne disaient pas toute la vérité ?* :

« Le simple fait qu'il existe une donnée chiffrée permettant de décrire quelque chose suffit à conférer un statut à ce phénomène : il devient scientifique. Il en va ainsi dans tous les domaines : [...]. Ce faisant, les chiffres ne nous permettent pas seulement de décrire la réalité, ils lui donnent sens et nous orientent notre manière de voir : ils sont notre grille quotidienne de lecture du monde. [...], les chiffres disent le juste, comme si la quantification était devenue notre mode privilégié, pour ne pas dire exclusif, d'accès aux qualités des choses. **La qualité s'exprime désormais dans la quantité.**

[...] Or ces chiffres [ceux qui traduisent la réalité économique] sont construits sur la base de conventions. [...] Les chiffres sont également par essence imparfaits, car ils reposent nécessairement sur des choix de mesures. [...] Enfin, au même titre que les sciences de la matière, les sciences sociales reposent sur un appareil conceptuel dont l'orientation peut être amenée à changer. [...] l'existence de données quantitatives dans un domaine n'élimine pas les questions de principes qui s'y posent. Elle a simplement tendance à les recouvrir sur le mode d'une cocotte-minute, dont on voit bien le couvercle obstruer l'horizon économique et social et y générer une pression grandissante.

[...] Car s'il est vain de vouloir fonder une pensée en faisant l'impasse sur la médiation que constituent les chiffres, il est tout aussi illusoire de croire que ceux-ci vont nous révéler une vérité qui leur préexisterait, dans le champ des sciences de l'homme en tout cas.

C'est d'un nouveau rapport entre les chiffres et les lettres que nous avons besoin aujourd'hui.⁵¹⁶ »

516. Valérie CHAROLLES. *Et si les chiffres ne disaient pas toute la vérité*. Fayard. 2008. (Voir la bibliographie).

Le lecteur curieux pourra aller voir dans l'ouvrage qui traite des méthodes de résolution de problèmes⁵¹⁷, comment le « *mouvement de la qualité* » a anticipé cette demande en élaborant successivement deux générations d'outils : la première étant orientée sur la mesure chiffrée, la seconde mettant en œuvre les fondements de la sémantique.

Nous renvoyons également à l'ouvrage récent de Maya BEAUVALLET, *Les stratégies absurdes*⁵¹⁸, notamment aux exemples pris dans le secteur public aux États-Unis : services pénitentiaires délégués au privé et comparaison avec le secteur public, tentative de réduction des délais des juridictions, programme de formation des chômeurs pour les réinsérer dans le marché du travail...⁵¹⁹

16.2 L'orientation clients

Rien de moins étonnant que de trouver là l'« *orientation clients* », l'une des quatre révolutions du stade TQM du « *mouvement de la qualité* ». Nous avons donné la définition du mot client proposée par la norme ISO 9000 : « *organisme ou personne qui reçoit un produit ou un service* ». Mais que veut dire la reprise de ce concept dans le cadre « *service public* » du CAF ? Ce concept est à ce point important et appelé à l'être de plus en plus que la Commission européenne dans le cadre de son groupe de travail dédié aux services publics innovants⁵²⁰ a édité en 2008 un « *Document d'orientation européen sur la gestion de la satisfaction client* ». Ce guide, extrêmement bien fait, reprend en particulier l'échelle SERVQUAL dont nous avons fait mention en présentant le modèle de la qualité de service dû à PARASURAMAN, ZEITHAML et BERRY au chapitre 10.

Voici la typologie qu'il présente des différentes facettes du « *client externe* » d'un organisme délivrant un service public :

- ***bénéficiaire de prestations*** : le client/usager reçoit un service, sous la forme d'un versement en numéraire ou allocation légale et le fournisseur est en situation de monopole. Exemple : les allocations chômage ;
- ***client/consommateur*** : un client peut choisir son fournisseur de service public : organisme public ou privé. Il existe une forte relation personnelle. Exemple : la formation professionnelle ;

517. CRÉPIN, Daniel & ROBIN, René. *Résolution de problèmes. Méthodes. Outils de première et deuxième génération*. (Voir la bibliographie IX).

518. Maya BEAUVALLET. *Les stratégies absurdes. Comment faire pire en croyant faire mieux* (voir la bibliographie).

519. Le lecteur sera amusé de voir notre talent national (un des effets de la célèbre « exception » ?) pour reproduire les erreurs des autres de nombreuses années après qu'ils les ont commises... Cette remarque vaut bien sûr pour la RGPP !

520. IPSG (innovative public services group) que nous avons évoqué au chapitre 3 (3.2.2)

- **usager** : l'usager n'a pas d'alternative pour la fourniture du service. Exemple : la fréquentation d'un jardin public ;
- **le producteur et consommateur** : le consommateur peut à la fois jouir du service et jouer un rôle dans sa production ou sa fourniture. Exemple : les parents bénévoles dans les écoles ;
- **acheteur** : l'usager s'acquitte d'une participation financière directe pour le service. Exemple : les services postaux, les transports publics ;
- **contribuable** : l'usager a des obligations bien définies, mais la composante de qualité du service reste importante. Exemple : les impôts ;
- **citoyen soumis** : il doit suivre les règles et les contrôles, mais il jouit de droits élémentaires. Exemple : la sécurité.

Cette liste montre à quel point la notion de « *client* » du service public est riche par rapport à celle que peut développer le secteur concurrentiel. Nous reviendrons dans le dernier chapitre sur les conséquences politiques que cette richesse entraîne.

Le client considéré sous ses différents aspects de bénéficiaire du service public, d'utilisateur, de citoyen, de contribuable est au cœur même du modèle européen de management public par la qualité, le CAF. C'est ce que montre la figure 16.2 du CAF redessinée dans l'optique de ce deuxième pilier de la sagesse managériale publique.

Ce qui se lit en particulier sur cette figure 16.2 est la naïveté des politiques publiques qui ont lancé, après « *trente ans de réforme de l'État*⁵²¹ » le grand chantier de l'accueil dans les services publics, la Charte Marianne. Le client de l'administration n'existe pas qu'au guichet ; vouloir traiter ses multiples facettes de façon linéaire et séquentielle ne fait rien que d'autre que signer une profonde inculture managériale. La petitesse des résultats obtenus est proportionnelle au manque d'ambition et de vision des promoteurs de telles politiques⁵²².

Être « *orienté clients* » pour un organisme administratif, c'est d'abord avoir listé tous ses clients ; avoir établi une typologie des différents types de clients ; s'être donné les moyens de connaître, pour chaque catégorie de clients, ses attentes et ses exigences ; avoir défini au sein de l'organisme un responsable de la relation client pour chacune des catégories.

521. Allusion au livre de François LACASSE et Pierre-Éric VERRIER (voir bibliographie II). Sans vouloir tomber dans l'irrespect ou l'ironie facile, peut-on quand même se demander quel effet peut avoir sur l'opinion publique le lancement d'une campagne de communication sur le thème de l'accueil dans les services publics (l'État s'engage à répondre aux courriers, au téléphone, à afficher les horaires d'ouverture de ses services etc.) après trente ans de discours triomphalistes sur la « *Réforme de l'État* » ? ...

522. Voir au chapitre suivant (paragraphe 17.4) le commentaire du Médiateur de la République sur l'accueil dans les services publics. (Rapport 2008).

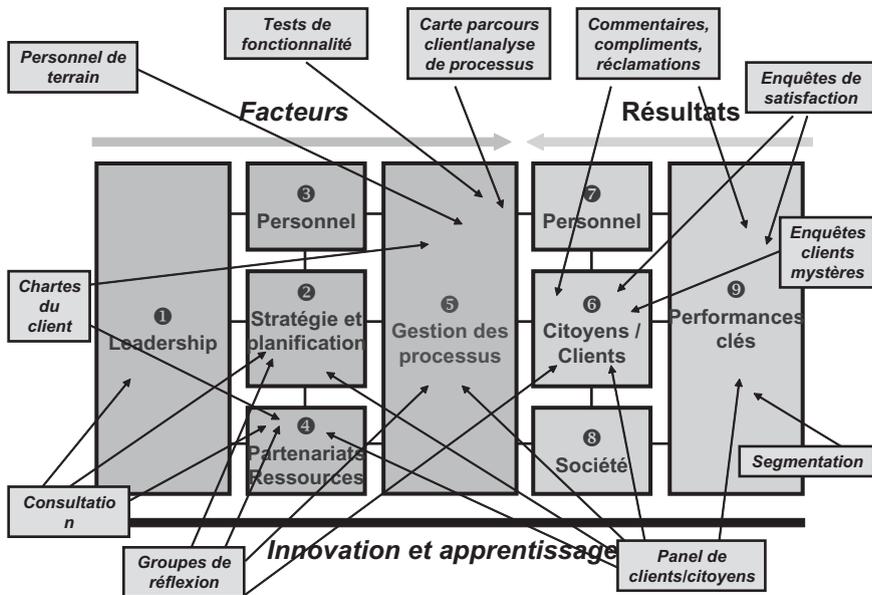


Figure 16.2 La place du client/citoyen dans le modèle européen de management public

16.3 Le leadership et la constance des objectifs

Des livres entiers ont été écrits sur la notion de leadership et sur les différentes formes que celui-ci peut prendre. On y renvoie volontiers le lecteur, d'autant plus que cette délicate notion est rarement abordée dans les formations initiales des cadres de direction...

Nous citons un peu plus bas Kurt LEWIN, psychologue de l'« École des ressources humaines » et nous ne résistons pas au plaisir de reprendre ici le récit d'une de ses expériences célèbres. L'inventeur de la notion de « dynamique de groupe » soumet trois groupes d'enfants, chargés de fabriquer des masques, à trois styles de leadership, et ainsi tente de déterminer la manière la plus productive de s'y prendre.

- **Le leadership « laisser-faire »** produit des résultats extrêmement peu productifs en ce qu'il favorise la non-coopération entre les enfants. En l'absence du leader, ceux-ci ne continuent pas le travail. Au final, on observe une quantité produite peu élevée, avec une faible qualité.

- **Le leadership autoritaire** a des avantages en termes de quantité produite, mais augmente l'agressivité et les décharges émotionnelles des enfants. En outre, la qualité des masques est très moyenne.
- À l'issue d'un **leadership démocratique**, ou l'on observe que les enfants continuent le travail en l'absence du leader, et où la coopération est grande, la qualité de la production est très nettement supérieure aux expériences précédentes, même si la quantité demeure inférieure au leadership autoritaire.

Que contient aujourd'hui concrètement cette notion de « *leadership* » ? Cette question doit être posée particulièrement dans les temps que nous traversons en l'associant étroitement à deux autres notions :

- la « *constance de la vision* »,
- l'exemplarité.

La constance de la vision est celle du marin qui sait où il va, mais dont la route est marquée d'autant de « *points tournants* » qu'il convient pour éviter les dépressions et les récifs. Pour filer un peu cette métaphore, il convient de signaler que l'équipage sait également où il va ! Le commandant ne tient pas lui-même la barre : il ne pilote pas, il dirige. Il sait également que les difficultés qu'il va rencontrer sont autant d'occasions de mieux se connaître ; l'humilité découlant de la connaissance de ses limites, et la fermeté liée à ses responsabilités fortifient la constance de la vision.

Le leader doit aussi être exemplaire ; le CAF traduit ainsi cette exigence : « *Ils [les dirigeants] motivent et soutiennent le personnel de l'organisation par leur action exemplaire et en adoptant des comportements en accord avec les valeurs explicites et implicites.* »

Et le modèle ajoute : « Outre des valeurs qui leur sont propres, les organisations européennes du secteur public partagent un certain nombre de valeurs telles que la primauté du droit, la transparence, l'équité, la diversité et le refus des conflits d'intérêts. Le management diffuse ces valeurs dans toute l'organisation, en les inscrivant éventuellement dans des codes de conduite qui orienteront le comportement du personnel. »

L'exemplarité n'implique pas l'héroïsme auquel, comme on sait, nul n'est contraint : elle commence avec de petites choses comme la ponctualité, le souci du bien commun dans les dépenses de fonctionnement, le respect des agents et de leurs idées etc.

Ce troisième concept lié au leadership, nous renvoie ainsi à notre premier gimmick de management public : **vision, mission, valeurs**, valeurs au rang desquels figure l'exemplarité.

16.4 Le management par les processus et les faits

16.4.1 Le management par les processus

Nous avons suffisamment présenté ce que sont un processus, une « démarche processus » pour être assez bref sur le « *management par les processus* ». Nous l'avons dit : il est au cœur des deux modèles que nous avons présentés. Tout commence là : il n'y a pas de qualité du management sans management par les processus, ce qui, en français courant pourrait s'énoncer ainsi : **rien de bon ne peut se faire en management public sans la maîtrise préalable des métiers du service public.**

Rien de très nouveau ; nous savons depuis NAPOLÉON que « La plus grande immoralité est de faire un métier que l'on ne connaît pas »

16.4.2 Le management par les faits

Jeffrey PFEFFER et Robert SUTTON⁵²³, dans leur livre sur le management, intitulent la première partie de l'ouvrage ainsi : « *Le pourquoi et le comment du management par la preuve* ». Les deux chapitres qui composent cette partie et ouvrent le livre sont, eux, respectivement intitulés : « *Pourquoi toutes les entreprises⁵²⁴ ont besoin d'un management factuel* » et « *Comment pratiquer le management par la preuve* ». Nous y renvoyons volontiers le lecteur ; ces deux chapitres comme l'ensemble du livre se présentent comme un bon plaidoyer contre les habitudes et les routines. Nous avons déjà rencontré le terme « *factuel* » ; en particulier au chapitre 6 consacré à la représentation de la réalité. Si nous y avons consacré un chapitre entier, qu'on ne trouve en général pas dans les ouvrages traitant de « *qualité* », c'est que cette problématique doit être centrale à nos yeux de manager. Et si nous apprécions tant l'école de management de la « *qualité* », c'est que sa nature systémique nous pousse à nous poser cette question de la représentation de la réalité. Voyons rapidement pourquoi et comment être « *factuel* ».

523. Jeffrey PFEFFER et Robert SUTTON sont professeurs de management et comportement organisationnel à l'université STANFORD. *Faits et foutaises dans le management (Hard facts, dangerous half-truths and total nonsense)* est leur deuxième livre en collaboration. Voir la bibliographie.

524. On traduira : « Pourquoi toutes les administrations ont besoin d'un management factuel ».

● Pourquoi toutes les administrations ont besoin d'un management factuel⁵²⁵

« Plutôt que ce qui est nouveau on devrait s'intéresser à ce qui est vrai »
Le Principe de PFEFFER

Pourquoi ? Pour réussir ! Même si les administrations ont, à l'évidence, une « *marge de manœuvre* » plus étroite que les entreprises pour imaginer, innover et se développer, il en reste une ! Un manager administratif, à contraintes législatives et réglementaires égales, doit pouvoir être différencié de celui qui l'a précédé dans le même poste. Cette « *marge de manœuvre* » varie naturellement selon les postes : un chef de bureau de « *centrale* » n'a pas la même qu'un directeur d'EPA, un DGS (directeur général des services) dans un département la même qu'un chef de service municipal. Mais elle existe dans tous les cas. Il s'agit seulement de passer de la vision « *Seul est autorisé ce qui est prévu par écrit par la loi, le décret ou la circulaire* » à « *Tout ce qui n'est pas expressément interdit doit pouvoir être essayé* ».

Le management par les faits est une bonne première marche vers le management créatif et innovant.

Le management par les faits a pour premier objectif de remplacer les idées reçues par des faits. Les deux auteurs prennent l'exemple de la « *rémunération au mérite* » des enseignants⁵²⁶. Voilà ce qu'ils en écrivent : « *Pouvez-vous imaginer quelqu'un dire : "Je suis très motivé par l'argent. C'est pour cela que j'ai choisi d'être instituteur"*. » Et voici quelques questions qu'ils proposent pour acculturer le management par les faits dans un organisme :

- « Sur quelles hypothèses concernant les individus et les organismes cette idée ou cette pratique repose-t-elle ? Quelles vérités sur les hommes et les organismes l'idée ou la pratique suppose-t-elle pour être efficace ?
- Laquelle de ces hypothèses semble censée et valable à vos yeux et à ceux de vos collègues ? Laquelle vous semble erronée et douteuse ?
- Cette idée ou cette pratique pourrait-elle quand même réussir si les hypothèses sur lesquelles elle repose se révélaient fausses ?
- Comment vous et vos collègues pourriez-vous recueillir rapidement et à peu de frais certaines données pour tester la validité des hypothèses sous-jacentes ?
- Quelles autres idées ou pratiques managériales plus compatibles avec votre vision des individus et des organismes pourriez-vous envisager pour résoudre le problème auquel vous êtes confrontés ? »⁵²⁷

525. Et, on n'ose l'écrire l'État encore plus !

526. Une idée nouvelle qui a presque un siècle ...

527. Jeffrey PFEFFER & Robert SUTTON. *Faits et foutaises dans le management*. VUIBERT.2007. p 25.

● Comment pratiquer le management public par la preuve ?

« Si vous pensez avoir une nouvelle idée, vous avez tort. Quelqu'un l'a probablement déjà eue. Cette idée non plus n'est pas originale. Je l'ai volée à quelqu'un d'autre. »

Le principe de SUTTON

Les deux auteurs répondent : « D'abord se familiariser avec les questions analytiques et logiques de façon à être un consommateur d'idées et d'études managériales plus averti. Ensuite, élaborer un ensemble de critères pour évaluer les publications managériales⁵²⁸ ».

Nous voulons souligner ici cette notion de « *consommateur d'idées et d'études* ». En effet, sauf à disposer de façon native de la science infuse, rien n'est à nos yeux plus important que d'alimenter continuellement la réflexion du manager public ; les sources doivent être diverses et ne pas se limiter au « *management* ». Et, redisons-le, les responsabilités des cadres supérieurs ou des grands managers administratifs ne doivent pas servir d'excuse à l'absence d'alimentation de leur réflexion. Parmi les conseils que nous donnerons à un manager public en fin d'ouvrage, nous n'hésitons pas à dire que le plus important tient en un mot : « **Lisez !** »

Un très bon moyen de pratiquer le « *management par les faits* » est de chercher à savoir ce que font d'autres organismes administratifs dans le même secteur d'activité ; c'est ce que l'on appelle le « **benchmarking** » et depuis peu le « **benchlearning** » ! La comparaison des résultats et des méthodes incite en effet à se poser des questions concrètes et à rechercher de l'information factuelle.

PFEFFER et SUTTON proposent dans leur ouvrage six critères « *d'élaboration, d'évaluation, de promotion et d'application du savoir managérial* » dans un tableau (Tableau 16.1) où ils sont comparés avec d'autres critères couramment rencontrés.

528. Ibid. p 39.

Tableau 16.1 Des pratiques courantes au management factuel

Pratiques courantes contre management factuel	
Pratiques courantes	Management factuel
Faites passer de vieilles idées pour des idées neuves.	Traitez les vieilles idées comme de vieilles idées ⁵²⁹ .
Glorifiez, célébrez et appliquez des idées ou des études innovantes.	Méfiez-vous des idées et des études innovantes – elles ne sont presque jamais concrétisées.
Célébrez des individus brillants – gourous du management, grands penseurs et stars de la performance.	Célébrez les communautés d'individus intelligents et l'intelligence collective et non les génies ou les gourous solitaires.
Ne vantez que les mérites des méthodes de recherche et des pratiques managériales que vous utilisez. Ne mentionnez pas leurs inconvénients ou vos doutes.	Soulignez les avantages ET les inconvénients de vos méthodes de recherche et de vos pratiques (et vos doutes).
Utilisez les réussites et les échecs d'entreprises, d'équipes ou d'individus pour identifier les meilleures pratiques et les pires.	Utilisez les réussites et les échecs pour illustrer des pratiques fondées et pas nécessairement comme une méthode de recherche à part entière.
Utilisez les idéologies et les théories populaires pour générer et justifier des pratiques managériales. Ignorez ou rejetez tous les faits qui viennent les contrarier (aussi forte que soit l'évidence des faits).	Adoptez une approche neutre à l'égard des idéologies et des théories. Fondez vos pratiques managériales sur les observations les plus certaines et non sur les idées ou pratiques en vogue.

16.5 L'implication du personnel

Voilà un sujet bien difficile ! Il est indéniable que les dernières évolutions des théories managériales ont tendu à considérer le personnel comme un facteur clé de succès de l'organisme. Et, en même temps, il est non moins indéniable que, dans le secteur concurrentiel et parfois hélas dans le secteur public, les mêmes mises en pratique des théories managériales, dont le management par la qualité, ont trop souvent conduit à une aggravation des conditions de travail, augmentant la souffrance individuelle et collective ; nous avons déjà

529. Avec une mention spéciale pour le célèbre « *guichet unique* », vieux serpent de mer administratif !

abordé ce thème lors de notre survol de l'histoire du « *mouvement de la qualité* »⁵³⁰.

L'EFQM et le CAF à sa suite présentent ainsi ce concept de l'implication du personnel. L'idéal de l'« *excellence* » est décrit comme : « *l'optimisation de la contribution des collaborateurs grâce au développement de leurs capacités et à leur implication.* » La mise en œuvre du concept repose sur les trois aspects illustrés par les sous-critères :

- la planification et la gestion des personnels de manière transparente ;
- l'identification, le développement et l'utilisation des compétences des personnels ;
- l'implication des collaborateurs en développant le dialogue, la responsabilisation et la délégation de pouvoir.

Si nous citons les trois sous-critères, c'est bien parce que nous croyons fermement que l'implication des personnels n'a de chance de se développer dans l'intérêt mutuel des deux parties (direction et personnels) que dans l'hypothèse où les résultats obtenus aux deux premiers sous-critères sont suffisants.

L'implication du personnel implique et comprend sa coopération à l'« *intelligence collective* » de l'organisme⁵³¹. Mais « la mise en commun des intelligences, le zèle collectif ne se décrètent pas. Ce qui est prescrit, ce sont la coordination, les ordres, les consignes portant sur le "travailler ensemble". Mais, là encore, si chacun était strictement discipliné et obéissait, le système tomberait en panne. Le travail collectif ne réussit que lorsqu'ensemble les membres d'une équipe ou d'un collectif de travail ont réussi à subvertir les prescriptions de la coordination, pour inventer des règles spécifiques qui, en s'articulant, forment cette construction extraordinaire qu'on appelle "coopération" ».⁵³²

L'évidence que souligne Christophe DEJOURS traduit toute la difficulté de mise en œuvre de ce cinquième concept dont l'énoncé semble pétri du fameux « *bon sens* » ! Nous y ajouterons deux commentaires.

- Le service public ne doit pas tomber dans l'illusion managériale qui essaye de faire croire que l'implication au travail, la qualité des relations sociales, le développement des compétences et la considération retirée de son travail doivent se substituer au développement personnel propre à chacun. L'administration n'a aucune vocation à devenir « *promesse de*

530. Voir 11.5. La face noire de la « *qualité* »

531. L'intelligence d'un organisme public (comme privé) n'est pas réductible à celle, forcément très développée par définition, de son directeur !

532. Christophe DEJOURS. *Souffrance en FRANCE. La banalisation de l'injustice sociale*. Seuil. 2009. p. V. (Voir la bibliographie).

*bonheur, d'identité et de réalisation pour ceux qui sauraient s'y adapter et apporter une contribution substantielle à son succès et à son "excellence".*⁵³³ »

Il est ensuite vain d'espérer développer l'implication du personnel sans une conduite absolument exemplaire de la direction. Le premier critère du CAF (leadership) le rappelle avec force ; une raison supplémentaire de diffuser rapidement et largement son emploi dans nos fonctions publiques...

La voie qui conduit à une implication renouvelée du personnel des services publics est celle qui passe par la démocratie participative au sein des services publics⁵³⁴. Il serait en effet paradoxal qu'au moment où on insiste à juste titre sur la participation des usagers et des parties prenantes à la définition, la mise en œuvre, l'évaluation et l'amélioration des services publics, les agents qui les délivrent n'y soient pas associés selon les mêmes modalités.

La grande vague de « réformes » engagées dans le cadre de la « Réforme de l'État » ces derniers temps semble plutôt tourner le dos à l'application de ce concept ; ce faisant, elle contribue à la fragilisation de ce mouvement.

Il nous semble que relativement à ce concept, et pour dépasser la notion d'« empowerment », il serait intéressant de regarder de plus près ce que dit la notion de « *capabilité* » développée par le prix NOBEL d'économie indien Amartya SEN.

Cette dernière remarque va clore notre commentaire du concept relatif à l'« *implication du personnel* ». En effet, il y a quelque chose d'inquiétant à voir le même vocable « *empowerment* » traduire ce concept dans la littérature managériale y compris française et être utilisé également dans la publicité d'un anxiolytique antidépresseur américain qui prétend « *recharger* » l'individu qui est atteint de dépression⁵³⁵...

Aussi préférons-nous la notion de « *capabilité* » développée par le prix Nobel indien ; elle s'appuie essentiellement sur deux approches complémentaires :

- le développement des capacités passe par la mise à disposition de ressources et facteurs de conversion qui aident à transformer ces moyens en liberté réelle de choisir sa vie ;
- la notion de « *liberté réelle de choix* ».

533. Christophe DEJOURS. *Souffrance en France*. Op. Cit. p 51. Le propos est destinée à l'entreprise, et nous le reprenons tel quel pour la fonction publique.

534. Voir le chapitre 18.

535. Christopher LANE. *Comment la psychiatrie et l'industrie pharmaceutique ont médicalisé nos émotions*. FLAMMARION. Bibliothèque des savoirs. 2009. 379 p. p 197.

Transposée de façon rustique dans le fonctionnement administratif de ce début de siècle, la vision de SEN peut se lire ainsi :

- on ne peut se dire en droit d'attendre des personnels administratifs leur implication à l'œuvre commune de délivrance du service public que dans la mesure où leur situation sociale leur offre suffisamment de garanties et de stabilité sociale, en termes de ressources et de responsabilités⁵³⁶ ;
- le décloisonnement des corps et des fonctions publiques entre elles doivent fournir quelques éléments de transformation des capacités en véritables choix de carrière et/ou de vie.

La lecture attentive des critères 3 (personnel) et 7 (résultats sur le personnel) doit être l'occasion pour chacune de parcourir les « *pistes d'amélioration* » qui s'offrent à elles pour parler le jargon « *qualiticien* ». Nous donnons, à titre de suggestion de pratique, dans l'**annexe 2** le texte de l'enquête sociale que nous avons conduite dans nos fonctions de direction dans la caisse d'assurance-maladie dont nous avons la responsabilité de la direction.

16.6 L'amélioration continue et l'innovation

*« Un individu réussi fixe typiquement son prochain objectif légèrement
mais pas trop au-dessus de son dernier accomplissement.
De cette façon il élève de façon constante son niveau d'aspiration. »*
(Kurt LEWIN⁵³⁷)

La roue de DEMING nous a mis sur la (bonne) voie de l'amélioration continue. Le CAF y ajoute l'innovation, associant en un seul concept la continuité et le saut. On reprend ici la distinction connue et faite par les qualiticiens japonais entre le KAIZEN et le changement par saut le HOSHIN. Le KAIZEN traduit l'amélioration continue, sans investissements ni gros moyens, en impliquant tous les acteurs des directeurs aux ouvriers. La démarche japonaise repose sur des petites améliorations faites jour après jour, mais constamment, c'est une démarche graduelle et douce, à petits pas.

536. Le quotidien anglais The Observer a publié un article en 2008 pour souligner la situation de « *travailleurs pauvres* » dans la fonction publique anglaise ; il s'agissait de militaires professionnels qui, faute de moyens suffisants, fréquentaient en fin de mois les organismes caritatifs pour nourrir leurs familles ... La même année France 2 a présenté un reportage (dans « *Envoyé spécial* ») montrant que la notion de « *travailleur pauvre* » atteignait aujourd'hui la fonction publique française ...

537. Kurt LEWIN (1890-1947). Psychologue allemand émigré aux États-Unis dans les années 1930. On lui doit l'expression « *dynamique de groupe* » et de nombreux travaux sur la Recherche-Action. Membre avec Elton MAYO et Abraham MASLOW de l'« *École des ressources humaines* ».

Le HOSHIN cherche, lui, l'avancée rapide en se focalisant sur un point particulier qui fait obstacle à l'atteinte d'un objectif jugé prioritaire.

Dans le modèle de l'EFQM, ce concept est étroitement lié à la pratique du benchmarking, interne et externe. Nous reviendrons sur l'innovation au chapitre qui traite, plus loin des rapports entre management public par la qualité et démocratie participative ; il y a, en effet, un rapport évident (à nos yeux) entre innovation et créativité et démocratie participative. Une des manières de vider de son sens la force de ce sixième concept en matière d'innovation serait de penser que celle-ci est réservée aux agents du service public ; elle doit être partagée avec l'ensemble des « parties prenantes ».

Mais que veut bien dire au quotidien la mise en œuvre du concept d'amélioration continue ?

Certainement pas une mise en tension permanente des personnels et des équipes pour arriver à la force du poignet et dans le stress constant à l'atteinte des objectifs. Mais si l'on relie ce concept à celui qui préconise le management par les processus, c'est-à-dire par les métiers, on voit que le souci de l'amélioration continue ne fait que traduire une pratique raisonnée des « démarches processus » ; dans celles-ci en effet, comme nous l'avons signalé, la pratique de la « revue de processus » doit conduire à incorporer régulièrement, après les avoir testées, les propositions d'amélioration.

Un très bon moyen d'évaluer un manager public est donc de faire le bilan des améliorations que son management a permis d'atteindre ; les vraies améliorations rapportées aux missions et aux valeurs, pas les « changements POTEMKINE ».

16.7 Le développement de partenariats mutuellement avantageux

Nous avons déjà évoqué ce point à la fin du chapitre 11 en pointant la contradiction qui existe dans le secteur de l'automobile entre le respect de ce principe et la pratique réelle vis-à-vis de leurs fournisseurs et sous-traitants. C'est précisément parce que les constructeurs japonais se conduisaient ainsi que ce principe est apparu au rang des piliers du management par la qualité ; eussent-ils continué à agir de la sorte que c'est eux-mêmes qui auraient fini par être menacés dans leur existence même.

Que signifie aujourd'hui ce concept pour notre fonction publique ? Deux approches :

- la première, traditionnelle, correspond aux relations que l'administration entretient avec ses fournisseurs et ses sous-traitants ; notre adminis-

tration a une réputation, pas infondée, de mauvais payeur ou plutôt de payeur tardif ;

- la seconde plus novatrice, plus « *parties prenantes* » concerne les partenariats de toutes natures que peut développer l'administration avec le tissu social qui l'environne.

Cette seconde approche annonce le huitième et dernier concept fondateur du management public par la qualité, la responsabilité sociale et sociétale de l'organisme public ; mais là, il est question de relations partenariales. Celles-ci peuvent prendre plusieurs formes, et notamment des formes contractuelles.

Ce septième concept qui préconise la recherche de partenariats mutuellement avantageux a parfois été traduit dans notre monde de slogans par la formule « *gagnant-gagnant* ». Il traduit surtout ce que nous avons rapidement montré du principe de conjonction élaboré par Edgar MORIN qui signifie simplement que nous sommes, en permanence amenés, à chercher comment concilier des logiques qui, apparemment s'opposent⁵³⁸.

Chercher des « *solutions* » qui puissent satisfaire toutes les parties au partenariat, c'est aussi reconnaître l'existence des liens entre un organisme administratif et son environnement et admettre, d'une certaine façon, que la survie ou du moins la qualité de la vie d'un organisme public dépend en partie de son environnement et des liens qui l'y attachent.

16.8 La responsabilité sociale et sociétale de l'organisme

Ce dernier concept est directement issu de la théorie des « *parties prenantes* », même si on peut dater sa naissance bien avant les écrits de R. Edward FREEMAN en 1984, sous la forme plus limitée des « *relations mutuellement bénéfiques avec les fournisseurs* » qui figure au rang des huit principes de l'ISO, et dont la réécriture élargie à tous les partenariats vient d'être présentée.

Pour arriver à la fin de la liste, ce très important concept est celui de la modernité du management ; celui qui traduit sans doute le mieux la vision systémique du management public moderne, et d'une certaine façon celui qui s'adapte le mieux aux spécificités du service public. Bien sûr, il doit aussi à la naissance et au développement dans le secteur marchand de la RSE, la « *responsabilité sociale de l'entreprise* »⁵³⁹.

538. Voir le chapitre 7.

539. Pour une très bonne (et pas trop longue) présentation de la RSE, on renvoie au *Que Sais-je ?* de Jean-Pascal GOND et Jacques IGALENS. (Voir la bibliographie I)

De même que la RSE est, dans le secteur marchand, une des déclinaisons possibles de la notion de développement durable, la responsabilité sociale et sociétale d'un organisme public traduit concrètement la notion de « système » administratif sur laquelle nous avons insisté dans la première partie.

Nous reviendrons dans le dernier chapitre sur la dimension proprement politique du management public en général et du management public par la qualité en particulier. Cette responsabilité sociale et sociétale doit traduire très exactement les notions de bien commun, d'intérêt général, de qualité de la vie, de la préservation des ressources globales etc.

Est-il insensé de penser, d'écrire et de suggérer que la pratique même des administrations doit conforter la qualité de la démocratie dans nos sociétés encore libres ? Est-il dénué de sens de faire remarquer que les Nations qui jouissent d'institutions à peu près démocratiques sont très minoritaires au sein de l'ONU ? Et, en conséquence que la responsabilité sociale et sociétale première de tout organisme administratif (incarnation de la Nation à travers l'organisation de l'État) est bien de faire une application exemplaire des principes qui fondent la République ?

16.9 Résumé-conclusion : huit concepts éclairés par les valeurs du service public

Essayons de résumer les développements qui précèdent pour donner une vision synthétique de nos « huit piliers de la sagesse managériale publique » à l'aube de ce que d'aucuns appellent la « postmodernité ».

Une autre manière de présenter ces « huit piliers » du management public par la qualité est d'en faire une ronde dans laquelle on peut imaginer toutes les façons selon lesquelles ils se renvoient les uns aux autres (voir Figure 16.3). On a ajouté au dessin les numéros des critères du CAF auxquels chacun des concepts peut renvoyer.

Tableau 16.2 Vision synthétique des « huit piliers de la sagesse managériale publique »

1-Orientation résultats	La mesure ne doit pas cacher l'essentiel qui est d'appliquer une politique publique, pas de faire « <i>du chiffre</i> » !
2-Orientation clients	Elle concerne tous les clients et toutes leurs caractéristiques
3-Leadership et constance de la vision	Fermeté dans la vision et exemplarité du manager.
4-Management par les processus et les faits	Le cœur du management public réside dans la connaissance factuelle des vrais métiers exercés par les vrais gens.
5-Développement et implication du personnel	Dans le respect de la liberté et de la personnalité de chacun.
6-Processus continu d'apprentissage, d'innovation et d'amélioration	Priorité à la formation continue, aux méthodes participatives et au dialogue.
7-Développement du partenariat	De façon équitable et dans tous les domaines conduisant aussi bien aux <i>outcome</i> qu'aux <i>output</i> .
8-Responsabilité à l'égard de la collectivité	D'abord celle de conforter l'exercice démocratique des institutions.

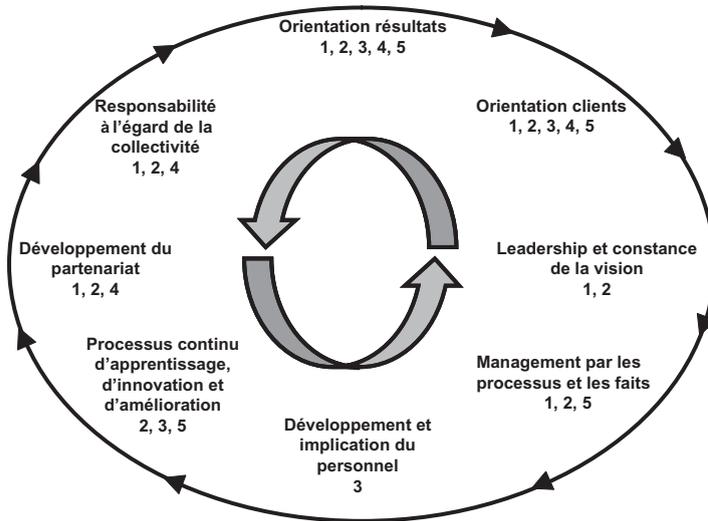


Figure 16.3 La ronde des concepts

SCÈNE DE GENRE 5 : LE MEILLEUR...



L'établissement public administratif que vous dirigez dispose de deux directeurs adjoints. L'un des deux postes n'est pas pourvu depuis longtemps. Celui de secrétaire général non plus... vous êtes loin de Paris ! Vous faites avec, et le travail prévu pour quatre est fait par deux...

Un jour enfin le directeur des ressources humaines du ministère vous appelle pour vous annoncer qu'il va vous envoyer le directeur adjoint attendu ! Vous connaissez le DRH et lui faites a priori confiance ; c'est donc tout heureux que vous l'entendez vous dire : « Je t'envoie le meilleur ! »

Le « meilleur » arrive donc ; il est reçu avec une chaleur proportionnelle à l'attente qui a précédé sa venue ! Effectivement, il est très bien noté, comme à peu près tout le monde dans notre paradis administratif. À l'administration centrale, il « pissait de la copie » en « manageant » deux secrétaires...

Ici, il va être votre « bras droit ». Il connaît le contrôle de gestion, et, pour lui, ce qu'il connaît suffit. La démarche qualité engagée dans l'établissement n'a donc aucun sens à ses yeux. Vous essayez de le convaincre que les deux sont plus que compatibles : vous parlez à un mur.

Très vite, sa façon de voir tout rapport humain sous le mode conflictuel, sa rigidité absolue, son incapacité totale à négocier, son grade et son poste qui terminent comme ultimes arguments toute discussion avec un subordonné, lui valent l'hostilité générale. Il se répand dans les couloirs en mettant en cause explicitement les orientations prises pour l'établissement.

Vous apprenez qu'il en vient à vous espionner et à chercher dans votre action ce qu'il pourrait dénoncer « en haut lieu »... Vous le convoquez pour faire le point ; vous lui parlez avec respect. Il reconnaît être « un peu psychorigide », et vous explique paisiblement qu'il n'a plus rien à apprendre et que ce n'est pas à son âge qu'il va changer...

Après un ultime mauvais coup de sa part, vous demandez à l'administration centrale, preuves à l'appui, une sanction : on vous répond qu'on n'a jamais sanctionné un fonctionnaire de ce niveau... Il est muté dans un autre établissement, où il sèmera très vite le même désordre !

Heureusement, c'était le « meilleur » ! Il y a des jours où vous pensez vraiment que la GRH « fonction publique » ressemble fort à une joint-venture entre le Père Ubu et Kafka...

17

Entreprendre une « *démarche qualité* » dans un organisme public

« *Caminante, son tus huellas
el camino, y nada mas ;
caminante, no hay camino,
se hace camino al andar.
Al andar se hace camino,
y al volver la vista atras
se ve la senda que nunca
se ha de volver a pisar.
Caminante, no hay camino,
sino estelas en la mar.*⁵⁴⁰ »
Antonio MACHADO

540. « *Marcheur, ce sont tes traces ce chemin, et rien de plus ; Marcheur, il n'y a pas de chemin, Le chemin se construit en marchant. En marchant se construit le chemin, Et en regardant en arrière On voit la sente que jamais On ne foulera à nouveau. Marcheur, il n'y a pas de chemin, Seulement des sillages sur la mer.* »

Au-delà des propos incantatoires dont nous avons donné un exemple dans la brochure qui présentait la deuxième version du CAF et qui ont largement donné la preuve de leur efficacité (!)⁵⁴¹, une question fondamentale se pose si l'on considère la question du management public par la qualité au plus haut niveau de l'État ou même dans chacune de nos collectivités territoriales : **faut-il obliger les services publics à lancer des « démarches qualité » ?**

La réponse la plus sûre est : **non** ! Ce n'est pas par hasard que le chapitre 5 de la norme ISO 9001 met au premier plan des exigences « *l'engagement de la direction* » et que le CAF ouvre son modèle par le leadership. La décision d'entreprendre une « *démarche qualité* » doit venir de l'organisme même qui décide d'en conduire une. Il ne saurait être question que l'ordre en arrive du niveau ministériel. C'est bien là toute la différence avec le contrôle de gestion qui se situe au niveau des outils et du pilotage ; l'État (en ce qui concerne sa propre fonction publique) peut en rendre obligatoire l'usage.

Une « *démarche qualité* » est une démarche de management ; la décision d'en engager une doit venir de la direction d'un organisme public. Mais cela n'exonère pas le niveau ministériel de toute responsabilité ; les siennes se nomment information, formation, incitation. Le moins que l'on puisse dire est qu'aujourd'hui il remplit très mal ses responsabilités propres...

Et pourtant ! S'il est une voie royale pour mettre en œuvre la modernisation de notre fonction publique et donner du sens à tous ces outils qui se sont accumulés dans la « *caisse à clous* » des responsables publics (LOLF, contrôle de gestion audit interne, évaluation des politiques publiques, développement durable, etc.) c'est bien celle du management public par la qualité !

Il ne faut donc pas obliger mais il faut inciter, donner l'envie par l'exemple ; et l'État a là une grande responsabilité : celle de créer les conditions, les incitations, et de donner les moyens. Nous ferons des propositions au chapitre 19.

17.1 Pourquoi ce mode de management est-il aujourd'hui particulièrement adapté au management public ?

Yves CANNAC, l'auteur du rapport que nous présenterons au chapitre 19, a l'habitude de dire qu'au point où est arrivé le « *mouvement de la qualité* », ses modèles et ses outils sont plus particulièrement adaptés au secteur public qu'au secteur marchand. Nous partageons pleinement cette opinion et l'objet de ce chapitre est de montrer comment les modèles systémiques de mana-

541. Voir la note de bas de page qui y est consacrée au 11.4.2.

gement par la qualité, les concepts et les valeurs sous-jacentes, sont complètement adaptés au management public dont ont besoin aujourd'hui nos administrations.

17.1.1 Principes du management par la qualité et valeurs du service public

C'est vrai bien sûr surtout le modèle européen qui insiste sur les valeurs du service public puisqu'il est « *étudié pour* » !

Le texte du CAF dans la présentation générale qu'il fait du modèle précise ainsi : « Le management et la qualité dans le secteur public présentent un certain nombre de spécificités. Ils présupposent des conditions de base, propres à **notre culture sociopolitique et administrative européenne** : la légitimité (démocratique, parlementaire), la primauté du droit et un comportement éthique fondé sur des valeurs et des principes communs tels que la transparence, la responsabilité, la participation, la diversité, l'équité, la justice sociale, la solidarité, la coopération et le partenariat. »

Et pour préciser ce que le management public par la qualité retient de son étiquette « *publique* » le document ajoute :

« Bien qu'au départ, le CAF vise à évaluer la gestion de la performance et à identifier les facteurs organisationnels susceptibles d'amélioration, son objectif **ultime** est de contribuer à une bonne gouvernance⁵⁴². L'évaluation de la performance tiendra compte des principales caractéristiques suivantes d'une organisation publique :

- le **respect des valeurs démocratiques**/le degré de responsabilité ;
- le **respect du cadre juridique, législatif et réglementaire** ;
- l'**aptitude à communiquer avec la sphère politique** ;
- la **consultation des parties prenantes** et la **prise en compte équilibrée de leurs besoins** ;
- l'**excellence** dans la prestation de services ;
- l'**efficience** ;
- la **réalisation des objectifs** (l'efficacité) ;
- la gestion de la **modernisation**, de l'**innovation** et du **changement**. »

542. Voici ce que contient la rubrique « *gouvernance* » du glossaire annexé au CAF : « *Les principaux éléments d'une bonne gouvernance publique sont déterminés par un cadre de référence pour l'autorité et le contrôle. Ce cadre couvre l'obligation de rendre compte de la réalisation des objectifs, la transparence des actions et du processus de prise de décision à l'égard des parties prenantes, l'efficience et l'efficacité, la réactivité aux besoins de la société, la capacité à anticiper les problèmes et les tendances et, enfin, le respect de la législation et de la réglementation.* »

Naturellement, ici comme dans tout le texte du modèle, chaque mot a été pesé et compte.

Si le lecteur a pratiqué le petit exercice de « *coloriage* » du CAF suggéré à la fin du paragraphe 14.6.1, il aura remarqué avec quelle insistance celui-ci cite régulièrement les valeurs du service public. Au-delà des valeurs les plus usuellement citées (transparence, égalité devant la loi et le service public, la justice sociale, la solidarité, la coopération etc.) la consultation des « *parties prenantes* » occupe une place nouvelle et éminente.

La « *spécificité française* » du service public, si elle existe, tient peut-être dans le fait que l'application des principes est trop souvent inversement proportionnelle à la vigueur avec laquelle ils illustrent les discours. Et voici que l'Europe, dans un texte qui est forcément un compromis entre vingt-sept fonctions publiques aux histoires et traditions différentes, vient nous proposer un moyen de mesurer et d'améliorer l'application concrète de nos valeurs communes.

Le CAF est aujourd'hui quasiment ignoré dans notre pays. La responsabilité en incombe d'abord aux instances chargées de la « *Réforme de l'État* » qui, en dehors de quelques discours, n'ont pas concrètement manifesté un grand intérêt pour ce modèle de management public.

Nous ferons, au chapitre 19, des propositions concrètes pour que notre pays rattrape en matière d'utilisation du modèle européen de management public un retard qui s'accroît et qui devient franchement ridicule, et au chapitre 20 et dernier nous essaierons de donner une dimension plus politique à cette approche du management public par la qualité.

17.1.2 Client, usager, contribuable, citoyen, électeur ?

Le client du service public est un client particulier. Son fournisseur de service est, en effet, la puissance publique elle-même, ou au moins un organisme adossé à la puissance publique. On retrouve là ce qui fonde la différence entre le droit civil et le droit public : les deux contractants ne sont pas au même niveau d'égalité.

Mais il y a plus : l'offre de services publics n'est pas uniquement constituée pour répondre à la demande des citoyens/clients ; elle est la traduction dans la réalité des politiques qu'entendent conduire les pouvoirs publics. On sait par exemple qu'aux États-Unis une grande partie de la population n'est pas couverte contre le risque « *maladies* », non pas que celui-ci soit moins présent de l'autre côté de l'Atlantique, mais bien parce que les pouvoirs publics estiment que ce risque est de nature personnelle et que la collectivité ne doit pas intervenir.

Ainsi le service public est-il en permanence défini dans une subtile balance entre les désirs (croissants) des citoyens/clients potentiels et les capacités et les choix de société d'un État. Une des caractéristiques de notre époque, et plus encore depuis l'effondrement du modèle néolibéral, est l'accroissement de la « *demande de services publics* » ou d'interventions de l'État.

Pour autant et contrairement à un slogan idiot qui courrait il ya quelques années surtout dans le secteur concurrentiel « *le client n'est pas le roi* » ! La LOLF a commencé à propager utilement dans le monde administratif cette idée que le client présente plusieurs profils : usager, contribuable, citoyen au moins.

La figure suivante représente précisément comment se conjuguent ou pas les demandes exprimées par les utilisateurs du service public et les possibilités qu'a ce dernier d'y répondre. Les demandes des futurs bénéficiaires doivent d'abord être confrontées au corpus législatif et réglementaire ; puis aux capacités du service public d'y répondre.

Prenons un exemple

Il ressort d'une enquête qu'une majorité d'habitants de la ville souhaitent que le service de l'état-civil de la mairie soit ouvert tous les jours jusqu'à 22 heures.

La réponse de la mairie doit comprendre une grande part explicative : la législation du travail permet-elle de faire travailler des agents du service public jusqu'à 22 heures, tous les jours ouvrés ? Si cette solution peut être retenue, que va-t-elle coûter à la mairie en frais fixes supplémentaires ? A-t-on une idée précise de l'éventuelle affluence le soir pour ce service ? Etc.

Comme la figure 17.1 le montre, les seules demandes qui vont être étudiées par le service public sont celles qui se trouvent à l'intersection des « *demandes clients* » de la « *vision, mission, métiers de l'organisme public* » et bien sûr du « *corpus législatif et réglementaire* ».

Mais nous sommes encore là dans l'histoire ancienne ou actuelle. L'avenir tel qu'on le voit se dessiner à travers de nombreuses expériences et de leurs théorisations doit conduire à une participation accrue des futurs utilisateurs et/ou bénéficiaires des services publics. C'est en ce sens qu'avait conclu la conférence de TAMPERE en 2006 (4QC) : nous en reparlerons au chapitre suivant.

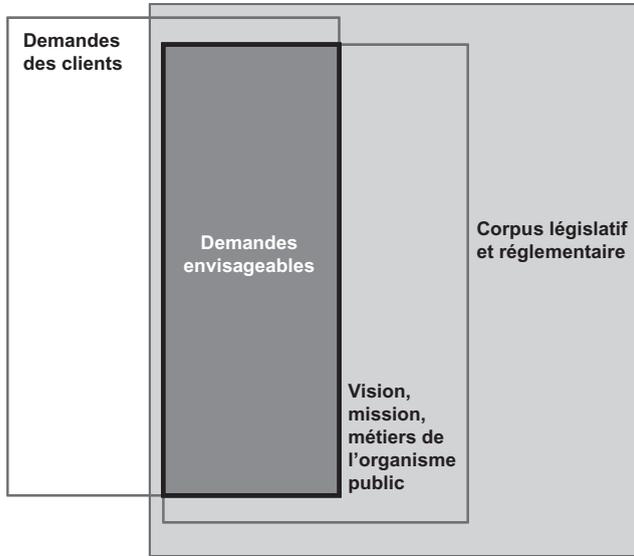


Figure 17.1 Des demandes du public au service public

17.2 Un essai de comparaison

17.2.1 Norme ou modèle, modèle ou norme ?

Nous avons successivement présenté le modèle de la certification puis celui de l'autoévaluation. Il nous faut maintenant approfondir la comparaison entre ces deux approches, non pas pour conclure à une sorte de hiérarchie mais pour faire ressortir leurs différences. Précisons d'entrée que, contrairement à ce que pourrait suggérer la pensée binaire qui fait des ravages, la question posée ne se traduit surtout pas par : « *ISO ou CAF ?* », surtout pas !

La réponse est à la fois plus simple et plus compliquée ! Plus simple en ce que l'on peut répondre qu'il est tout à fait possible d'être à la fois certifié et de pratiquer régulièrement l'autoévaluation avec le CAF. Plus compliqué car il y a des différences entre les deux approches et surtout parce que l'on commence rarement directement par une certification ou par une autoévaluation complète de type CAF.

Commençons par présenter dans un tableau de synthèse (Tableau 17.1) les principales différences entre le modèle de la certification et celui de l'autoévaluation.

Tableau 17.1 Principales différences entre le modèle de la certification et celui de l'autoévaluation

Modèle de la certification	Modèle de l'autoévaluation
Traite de l'efficacité	Traite de l'efficacité et de l'efficience
Concerne les clients	Concerne les clients et les parties prenantes
Débouche sur un certificat international	Se conclue par une notation interne
Suppose un audit final payant	Démarche qui ne coûte qu'en temps
Exigences à remplir	Évaluation à partir d'un modèle
Repose sur huit principes	Reposes sur huit concepts

Le modèle du CAF (celui de l'EFQM) a une visée plus large comme l'indiquent les deux premières lignes du tableau. Mais comme nous l'avons déjà signalé, il est bien rare sinon exceptionnel de conduire une démarche de certification dans un organisme public en ignorant les parties prenantes et en ne tenant aucun compte de la notion d'efficience !

Si l'on veut quelques critères simples pour aider une administration à faire le choix de la certification, on peut lui indiquer ceux qui suivent tels qu'ils sont proposés dans le cadre du rapport sur la qualité du service public de 2004⁵⁴³ :

- « lorsque le service concerné comporte des risques importants, - sanitaires, physiques, financiers. La certification ISO (éventuellement complétée par une accréditation technique) est alors une forme de garantie irremplaçable. C'est par exemple le choix qu'ont fait plusieurs collectivités pour leur service « Marchés publics » ;
- lorsque les destinataires du service sont des professionnels : la certification ISO leur est familière et constitue pour eux une garantie précieuse. À quoi s'ajoute l'avantage d'un langage commun entre le service et ses bénéficiaires. C'est ce qui a conduit, à bon escient, la Direction des relations économiques extérieures (DREE), dont les services s'adressent principalement aux entreprises, à se faire ainsi certifier ;
- ou enfin lorsque, dans un service, la démarche qualité est déjà suffisamment avancée pour que le passage à la certification constitue simplement une étape supplémentaire. Elle offre alors l'avantage décisif de consolider cet acquis et de le rendre irréversible, ne serait-ce que parce que le service ne pourra prendre ultérieurement le risque de perdre sa certification. »

543. « *La qualité des services publics* » Yves CANNAC. Commission qualité des services publics. La Documentation française. 2004.

17.2.2 Principes et/ou concepts ?

Nous l'avons vu au début du chapitre précédent la comparaison est aisée entre les huit principes de l'ISO et les huit concepts du CAF. Nous avons choisi les huit concepts pour des raisons sur lesquelles nous ne revenons pas ici ; mais connaître et pratiquer les huit principes est également une excellente chose ! Ainsi pour répondre à la question reformulée en ces termes « *par quoi doit-on commencer ?* », il nous faut apporter d'autres éléments de réponse. La notion de « *maturité managériale* » nous semble de nature à nous faire approcher d'une réponse.

Précisons-le tout de suite : **il n'existe pas « one best way » pour lancer une démarche qualité dans un organisme public.** Chaque organisme public (ou privé d'ailleurs) doit trouver son chemin propre. Deux certifications ISO 9001 conduites dans deux organismes de même taille et pratiquant le même métier peuvent être bien différentes. De la même façon deux auto-évaluations conduites grâce au modèle du CAF dans deux organismes identiques peuvent avoir des résultats très distincts ; c'est bien d'ailleurs pour cette raison que la comparaison s'avère tellement intéressante !

Nous avons vu que la norme ISO 9001 parlait de la mise en œuvre d'un « *système de management de la qualité* » ; ce n'est pas parce que le modèle européen n'emploie pas explicitement ce terme que l'application du CAF à un organisme public peut se faire sans « *système de management par la qualité* ». Dans les deux cas : « *Patience et longueur de temps font plus que force ni que rage*⁵⁴⁴ » !

17.3 Sur la « maturité managériale »

Cette notion de maturité managériale pourrait se résumer de façon un peu brute à un score dans l'évaluation selon le CAF. En gros, plus le score obtenu à la dernière évaluation serait élevé, plus l'organisme serait supposé mur. Mais la maturité managériale d'un organisme public peut également dépendre des outils, des méthodes, des modèles mis en œuvre ! On acquiescera à cette assertion si l'on veut bien considérer qu'un organisme public certifié ISO 9001 depuis dix ans sur un large périmètre a des chances d'avoir un système de management plus performant qu'un service public qui se serait contenté de mettre en œuvre la Charte MARIANNE sur l'accueil.

La figure 17.2, à ne surtout pas prendre pour une représentation de la réalité, essaye de mettre en rapport les uns avec les autres divers outils et modèles du management par la qualité.

544. Jean de la FONTAINE. *Le lion et le rat. Fables.*

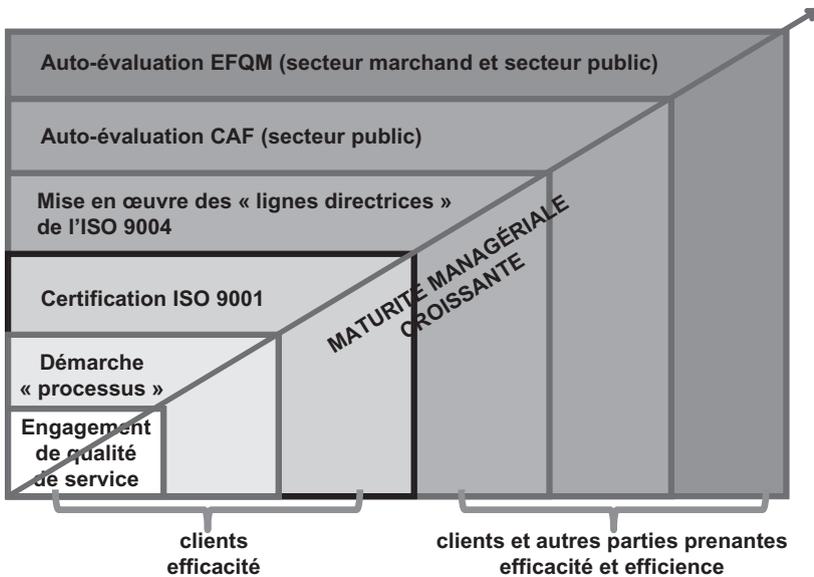


Figure 17.2 Un essai de « comparaison » entre démarches qualité⁵⁴⁵

On rencontre des organismes qui effectuent des auto-évaluations après avoir certifié quelques-uns de leurs processus clés, et on rencontre d'autres qui parcourent le chemin inverse. Comme nous l'avons déjà dit à de nombreuses reprises, il existe maintes manières d'emprunter le chemin de la maturité managériale. Celles que l'on rencontre le plus souvent sont les suivantes :

- engagements de services (s'engager sur la qualité de prestation du service final⁵⁴⁶),
- charte du citoyen/client⁵⁴⁷,
- analyse et maîtrise des processus clés de l'organisme,
- audit interne débouchant sur un plan d'action,
- etc.

Nous avons même rencontré un organisme dont la démarche de management par la qualité avait commencé par une action vigoureuse pour l'amener à la maîtrise de sa documentation. Cette approche est cohérente avec quelques-unes des exigences de la norme ISO 9001 ; elle ressort d'un

545. Surtout à ne pas prendre « au pied du dessin » !

546. Comme aux premiers jours de la « qualité », mais, nous l'avons vu dans l'histoire de son mouvement, c'est cette qualité finale que l'on cherche toujours à atteindre, notamment aujourd'hui par le management interne et le dialogue avec les « parties prenantes ».

547. Voir au paragraphe suivant : 17.4.

solide bon sens. Comment espérer manager un organisme dont la documentation n'est pas maîtrisée ?

17.4 À côté des deux grands choix, quelques autres voies

Ainsi il est tout à fait loisible d'entrer dans une « *démarche qualité* » directement en empruntant les deux chemins qui mènent respectivement à la certification ISO 9001 ou à l'exercice d'auto-évaluation selon le modèle européen de management public. Mais la complétude de ces deux modèles peut effrayer un organisme qui s'estime encore peu mûr sur le plan managérial. Il est alors possible de commencer par une démarche de moindre ampleur ; mais dans l'offre qui se propose de démarches moins ambitieuses, **il ne faut pas perdre de vue les fondamentaux de l'approche systémique** que constitue le management public par la qualité. Et c'est malheureusement parfois le cas.

Nous allons présenter ici d'autres choix possibles de démarches, en montrant leurs caractéristiques et leurs limites et en suggérant de prendre en compte ces limites dans la perspective de démarches plus complètes, c'est-à-dire plus systémiques, donc conférant une plus grande maturité managériale.

17.4.1 Les chartes de citoyens et engagements de services ; la charte MARIANNE

La définition d'une charte du citoyen/client nous est donnée par le fascicule de l'IEAP déjà cité : « *Document d'orientation européen sur la gestion de la satisfaction client* »⁵⁴⁸ :

« Une charte du citoyen est une déclaration unilatérale émanant d'une administration publique, aux termes de laquelle celle-ci, dans les limites de ses attributions prévues par la législation et la réglementation⁵⁴⁹, s'engage à établir pour ses services un certain nombre de normes et à publier par la suite les dites normes. Cette charte permet aux particuliers de s'adresser à l'administration en question aussi directement que possible. La promesse d'une qualité de service attendue est au cœur de la charte du citoyen.

548. *Document d'orientation européen sur la gestion de la satisfaction client*. IEAP. Mai 2008. (Voir bibliographie IX). Ce document s'inspire des travaux « *Guidelines for Citizen Charters* » entrepris par les Pays-Bas dans le cadre de l'IPSG.

549. Comme l'indique la première figure de ce chapitre.

La charte s'articule autour de trois éléments principaux :

- des normes au service du client,
- la communication,
- l'engagement. »

L'emploi du vocable « *normes* » ici ne doit conduire à mettre sur le même pied et à conférer la même valeur aux normes internationales issues de l'ISO et à ces « *normes* » volontaires, spécifiques et contingentes. En effet, ces « *normes* » qu'il vaudrait mieux appeler « *engagements de service* » ne se situent pas au niveau des principes de management ; elles ne constituent que des objectifs de qualité relatifs au service final. La charte du citoyen fonctionne grâce à la « *pression* » que l'administration permet à l'usager d'exercer sur elle pour obtenir le respect de ses engagements volontaires.

La Charte MARIANNE de l'accueil dans les services publics entre dans cette catégorie de démarche introductive à des « *démarches qualité* » plus complètes. En ce sens, si cette expression en a un ici, elle part « *d'un bon sentiment* » ! Mais ce genre de démarche ne peut prendre tout son sens que conduite dans l'esprit du management public par la qualité qui est, faut-il encore le rappeler, un esprit systémique. Autrement s'il s'agit seulement d'isoler au sein de la relation client dans son ensemble le seul élément de l'accueil, cette démarche perd énormément de son intérêt.

Tout ce qui a été conduit dans ce cadre n'est pas mauvais ou inutile, mais il faut constater que l'accent n'a guère été mis sur l'aspect systémique de la relation client ni sur les liens de celle-ci avec la production du service ; malgré ce qui a pu être constaté des améliorations de l'accueil dans les services publics, il n'est pas certain que la Charte MARIANNE ait atteint les objectifs escomptés.

Le Médiateur de la République dans son rapport relatif à l'année 2008 écrit ceci : « Quatre ans après le lancement de la Charte MARIANNE, qu'en est-il de la qualité d'accueil des services publics ? Dans leur pratique quotidienne, les services et les délégués du Médiateur de la République ne peuvent que constater, trop souvent, une **réelle distorsion entre les déclarations d'intention et la réalité**. L'« *accessibilité* », la « *rapidité* », la « *courtoisie* », la « *clarté des réponses* », l'« *esprit d'écoute, de rigueur et de transparence* » voulus à l'origine restent parfois lettre morte.⁵⁵⁰ »

550. Au point que le Médiateur de la République en a fait l'un des thèmes de sa convention annuelle en mai 2008 (« *Accueil et information dans les services publics* ») à laquelle était notamment invité le directeur général de la Modernisation de l'État ...

On imagine, au moment où ces lignes sont écrites⁵⁵¹, les clients du « *Pôle emploi* » en pleine réorganisation, ou ceux de la CAF de Seine Saint-Denis dont quatre caisses ont rouvert le 2 avril 2009 après quatre semaines de fermeture dues à l'accumulation des dossiers en retard, découvrant les grands « *visuels* » MARIANNE vantant les charmes de l'accueil dans les services publics...

Mais il y a plus ! La Charte MARIANNE fournit, à nos yeux et nous n'obligeons personne à partager ce point de vue, un exemple supplémentaire de ce que décrit si bien Christian MOREL dans son étude des « *erreurs radicales et persistantes* »⁵⁵². À la manière de ces nombreux dossiers administratifs qui finissent par « *avancer tous seuls* », ou grâce aux bons soins d'un cabinet de consultants dont ils deviennent la « *poule aux œufs d'or* », la Charte MARIANNE, avant même d'atteindre des résultats qui lui auraient permis de mieux figurer aux yeux du Médiateur de la République, s'est métamorphosée en « *référentiel* » ! Certes, pas un référentiel du niveau de ceux que l'on a décrits dans cet ouvrage, mais un « *référentiel* » qui va permettre à quelques administrations d'afficher fièrement une certification de leur accueil.

17.4.2 Les référentiels et certifications *ad hoc*

Il existe en effet à destination des services publics quelques « *référentiels* » qui peuvent déboucher sur une certification ; on peut en donner comme exemple pour les Collectivités territoriales le référentiel QUALIVILLE® et en ce qui concerne les préfectures celui dénommé QUALIPREF®. Ces certifications concernent les services, tandis que, comme nous l'avons vu, ce qui est en jeu dans le cadre de la certification ISO, c'est la certification d'un système de management. Nous retrouvons là la différence entre la qualité « *produit* » et la qualité interne.

Que recouvrent ces cadres de « *qualité* » ?

Prenons l'exemple de QUALIVILLE® ; ce référentiel résulte d'un travail commun au CNFPT et à l'AFAQ. Il porte sur les « *relations quotidiennes* » entre les services d'une municipalité et leurs clients et sert à évaluer les engagements concrets pris par la mairie dans différents champs de son action : accueil, horaires, délais etc.

Il se compose de divers modules ; certains sont obligatoires pour obtenir la certification de services : l'« *accueil, orientation, information* », l'« *état-civil* » et le module « *évaluation de la satisfaction des clients/gestion des*

551. Avril 2009.

552. Christian MOREL. *Les décisions absurdes. Sociologie des erreurs radicales et persistantes.* (Voir bibliographie III).

réclamations » ; d'autres sont facultatifs et concernent respectivement la « petite enfance », la « vie scolaire », la « vie quotidienne » et l'« urbanisme ». QUALIVILLE® se présente comme un point d'entrée dans les « démarches qualité ». À ce titre il se veut plus explicite que la norme ISO 9001, plus simple dans sa mise en œuvre ; par exemple là où la norme internationale laisse l'organisme libre de la manière dont il va répondre à ses exigences et des preuves factuelles à apporter, QualiVille® liste exhaustivement cet ensemble de preuves nécessaires à la certification.

Le risque de ce genre de démarche est qu'en voulant simplifier trop, on ne retombe dans les anciens travers des démarches analytiques, traitant de manière séparée les processus administratifs sans en comprendre les liens et en négligeant leurs interactions. Par ailleurs, comme on le voit, ces approches sont limitées aux modules traités ; la multiplication des certifications ad hoc est en outre susceptible d'entraîner de la confusion pour les agents. Par exemple une mairie certifiée QUALIVILLE® et labellisée MARIANNE doit répondre à des critères concernant l'accueil qui ne sont pas exactement les mêmes dans les deux approches...

La question de l'utilité de ce type d'approche est posée et on comprendra, après tout ce qui a été dit dans la première partie, et en raison même de notre recherche d'un mode de management systémique, que nous ne soyons pas très favorable à leur emploi. Dans le référentiel QualiPref® destiné aux préfectures, il est par exemple prévu que 80 % des cartes grises soient délivrées en moins de trente minutes aux guichets. Pour parler comme les banquiers, c'est une bonne chose que de s'intéresser au front-office... à la condition que le *back-office* suive !

D'autres référentiels *ad hoc* ont, malgré leur caractère spécialisé à un seul aspect du management, une approche au moins globale de cette fonction. C'est le cas du référentiel « ressources humaines » développé dans les années 1990 au ROYAUME-UNI, « *Investors in people*⁵⁵³ ». Ce référentiel, totalement cohérent avec le modèle de l'EFQM (donc du CAF), part du poids des RH dans le modèle⁵⁵⁴, poids qui traduit l'importance des « gens⁵⁵⁵ » dans la réussite d'un organisme.

Rien ne remplace l'utilisation d'un référentiel global et systémique, et si l'on veut absolument s'engager dans la certification de services, on ne saurait

553. www.investorsinpeople.co.uk

554. Sur un total maximal et utopique de 1000 points, l'EFQM en attribue 9 % au critère « ressources humaines » et autant au critère « résultats sur les ressources humaines », soit 180 points au total.

555. Des vrais gens qui exercent les vrais métiers. Il ne s'agit pas d'investir dans le « people » ... encore que lorsque l'on voit l'ego démesuré de certains dirigeants privés ou publics, on est plus proche du « people » !

trop recommander de l'accompagner d'une « *démarche processus* » bien conduite et de passer rapidement à une vraie démarche de **management** public par la qualité.

17.4.3 Un contre-exemple exemplaire !

Nous avons évoqué dans le chapitre 11 la « *face noire* » de la qualité. Celle-ci est le plus souvent la conséquence de l'utilisation irraisonnée et purement « *communicatrice* » qui est faite des certifications (à commencer hélas, parfois de la certification ISO 9001). La gare TGV d'Aix-en-Provence affichait fièrement de grands panneaux proclamant qu'elle est une « *gare certifiée*⁵⁵⁶ ». On pouvait y lire quelques affirmations péremptoires relatives au souci du client...

Passé encore que ce magnifique « *geste architectural* » tout de verre et d'acier ait été implanté sur un plateau en plein vent : une étuve l'été, une glacière en hiver. Passé encore que la route qui y conduit soit à quatre voies... jusqu'à un kilomètre et demi de la gare, le passage à deux voies occasionnant tous les jours les bouchons que l'on devine...

Passé encore que cette gare conçue pour 800 000 voyageurs par an en voit passer pratiquement depuis sa mise en service plus de 2 millions ; que les parkings aient été ridiculement sous-estimés et qu'il faille aujourd'hui en refaire, obligeant ceux qui laissent leur voiture à la gare à se garer comme ils le peuvent autour d'elle (pour la plus grande joie des bandes des « *quartiers Nord* » de Marseille qui viennent y faire provision de pièces détachées...)

L'immense volume intérieur a été traité de façon que le plus grand vide y règne ; la place destinée aux voyageurs n'a visiblement pas préoccupé l'architecte ! Presque pas de sièges, des locaux commerciaux dignes de dînettes pour enfants (dès que trois ou quatre voyageurs ont l'idée saugrenue d'aller acheter le journal, ils se marchent littéralement sur les pieds dans le petit, tout petit nombre de mètres carrés dédiés à la vente de la presse)

Les ascenseurs et les escaliers roulants sont régulièrement en panne, certains pendant des mois. La « *certification* » a ceci de rassurant que ces incidents sont indiqués par des affichettes à destination des voyageurs ! Mais les ascenseurs ne sont pas réparés plus vite pour autant...

Le bouquet final de l'« *orientation client* » est quand même l'installation du service de cars qui relie la gare au centre-ville d'AIX. La plus grande majorité des voyageurs qui les empruntent arrive de PARIS. En descendant sur le quai, il leur faut quelques pas pour arriver à la rangée de taxis ; mais si l'idée leur vient de prendre la navette par car, ils doivent successivement passer sur la

556. Il s'agit d'une certification ad hoc nommée « *services associés au transport de voyageurs* » !

passerelle qui enjambe les voies (on espère que les escaliers roulants et ascenseurs fonctionnent) redescendre de l'autre côté au niveau des voies, aller tout au bout du quai en direction de PARIS, puis redescendre encore d'un niveau pour trouver l'arrêt du car en plein courant d'air sous la gare. On suppose que l'influence des taxis a été plus forte que l'« *orientation client* »⁵⁵⁷... On ajoute, cerise sur le mauvais gâteau, que la compagnie de cars qui assure la navette et la SNCF ne doivent pas beaucoup se parler : les horaires des navettes ne sont en rien ajustés sur les heures d'arrivée des trains...

On n'imagine pas le tort que peut faire à la « *qualité* » l'annonce claironnée de certification dans ces conditions de mépris des voyageurs. La Poste vient d'annoncer qu'elle allait s'engager sur les délais des files d'attente dans ses bureaux ; elle avait fait la même annonce il y a déjà quelques années...

On comprendra que dans les cas cités, mieux vaudrait n'afficher aucune certification et réfléchir au service à rendre au client avant de se lancer dans quelque démarche que ce soit.

17.5 Commencer

17.5.1 Un « service qualité » ?

Cette question revient souvent dans les interrogations des organismes publics. Posée autrement, elle demande s'il convient que la « *qualité* » soit visible sur l'inévitable organigramme comme fonction spécialisée ? Le lecteur qui aura déjà lu la « *scène de genre 3* » devinera que nous n'y sommes pas spontanément très favorable ; mais tout dépend de la taille de l'organisme administratif.

La seule certitude est qu'il faudra avant de se lancer dans la « *qualité* », ou plus précisément dans le management systémique par la qualité, investir : investir en formation, investir en temps, en ressources etc. Une équipe de « *spécialistes* » va donc se constituer ; il convient qu'elle soit directement rattachée à la direction au plus haut niveau pour traduire l'engagement de celle-ci.

Le pire des contresens serait que l'ensemble des agents comprenne que l'on va leur demander une tâche supplémentaire qui viendrait s'ajouter à leur travail actuel sans que celui-ci ne change au quotidien. L'équipe « *qualité* » doit être visible au sommet et visible dans tous les services à travers des

557. Les navettes pourraient se trouver à côté de ceux-ci du bon côté et au bon niveau.

« *correspondants qualité* » qui maîtrisent les méthodes et les outils et en particulier l'approche processus.

Dans beaucoup trop d'administrations aujourd'hui, on rencontre sous des appellations diverses qui font une grande utilisation du vocable « *performance* », des bureaux « *contrôle de gestion* », « *audits internes* », « *qualité* » etc. Ceci donne un éclairage cru sur la confusion qui règne dans les esprits, résultat des étapes successives de la « *Réforme de l'État* » que nous avons évoquées au chapitre 2.

Mais pour conclure ce chapitre sur une note optimiste, le mouvement semble enclenché qui conduit à faire travailler ensemble les « *spécialistes* » du management, de la gestion et du pilotage.

17.5.2 Commencer par quoi ?

Redisons-le sans crainte de la répétition : **il n'y a pas de chemin obligatoire !** Chaque organisme administratif doit trouver son chemin propre dans l'utilisation des référentiels, la mise en œuvre des méthodes, l'introduction des outils. Dans tous les cas pourtant le chemin sera long.

Mais, comme l'a montré le chapitre 15, il existe un point de passage inévitable : celui de la description, de la maîtrise et de l'amélioration des métiers de l'organisme public. Il n'est donc simplement pas envisageable de se dispenser d'une « *démarche processus* ». Cependant celle-ci peut également être conduite de manière très progressive, commencer modestement par une très simple ébauche de la carte globale des processus, par la cartographie sommaire des interactions entre les principaux processus, par l'analyse du principal processus « *cœur de métier* », etc.

D'autres étapes semblent également incontournables :

- établir la liste des clients au sens de la norme ISO 9000 ;
- établir une typologie des clients ;
- analyser les caractéristiques propres de chaque catégorie de clients ;
- faire de même avec les « *parties prenantes* » ;

faire de même avec tous les partenaires au sens du critère 4 du CAF ;

« redessiner » l'organisme pour sortir de la seule vision hiérarchique de l'organigramme⁵⁵⁸ ;

communiquer, essentiellement sur les premiers succès rencontrés ;

...

558. Voir le chapitre 6, « *Se représenter la réalité ou, au moins, essayer* ».

Nous proposons au paragraphe suivant deux exemples de ce que nous nommons « les marches d'escalier » ; cette représentation illustre très souvent les exemples présentés lors des conférences européennes sur la qualité publique.

Tous ces moments de la démarche ne produiront rien de plus qu'un travail supplémentaire et des résultats modestes s'ils ne sont, en permanence, replacés dans leur véritable objectif qui est de changer profondément et dans la durée la culture de l'organisme. Et cela présuppose que soient remplies quelques conditions préalables.

17.5.3 Les conditions favorables pour bien commencer

La première condition ne surprendra pas : il s'agit de l'engagement de la direction, de son soutien constant, qui doit trouver concrètement sa traduction dans une déclaration de politique générale dont le contenu peut tenir en trois éléments (« *mission, vision, valeurs* »), une communication constante pour conforter la démarche et naturellement des actions cohérentes avec ces engagements.

Le rôle de l'encadrement intermédiaire est également essentiel dans la mise en œuvre d'une démarche de ce type ; c'est dire si les actions de formation et d'information qui lui sont destinées doivent être bien pensées et conduites.

Toutes les occasions doivent être saisies pour favoriser le décloisonnement des esprits et des structures. Le slogan « *travailler localement, penser globalement* » traduit au mieux ce qu'il convient de rechercher pour tous les agents de l'organisme public.

Le rapport sur la qualité des services publics⁵⁵⁹ produit la commission dirigée par Yves Cannac propose également trois conditions que l'on rappellera au chapitre 19 avant de présenter les propositions de ce rapport.

Une autre façon de répondre à la question (« *comment ou par quoi commencer ?* ») est de rappeler que les démarches qualité étant par nature des démarches de changement, elles en empruntent les caractéristiques. Et, hélas, les démarches de changement, de vrai changement, ceux du type 2⁵⁶⁰, sont longues car elles visent à faire évoluer une culture de travail ; et le succès n'est pas toujours au bout du chemin... Aussi un moyen, qui n'a que l'apparence du paradoxe, de se prévenir contre un échec toujours possible est de connaître les principales causes d'échec des démarches de changement dans le secteur public pour essayer de les éviter⁵⁶¹!

559. Déjà cité.

560. C'est ce que nous avons vu au chapitre 8.

17.6 À titre d'exemples

Ces deux illustrations caractéristiques de démarches de management public dans la durée montrent bien que chaque organisme public emprunte son propre chemin. Le premier concerne la bibliothèque municipale d'Helsinki, le second celui d'une brigade de l'armée de terre finlandaise.

17.6.1 Un exemple en Finlande

La figure 17.3 est de celles que j'aime beaucoup montrer quand j'enseigne le management public par la qualité. Elle est, en effet, très riche d'enseignements. Tout d'abord on peut y lire que l'administration de la Bibliothèque municipale d'HELSINKI n'a eu l'idée de montrer la démarche qu'elle a suivie qu'au bout de quinze ans.



Figure 17.3 L'exemple de la bibliothèque municipale d'HELSINKI

Puis, conformément à ce que nous avons présenté dès le premier chapitre, on peut y lire la hiérarchie qui existe entre la stratégie, le management, les méthodes de gestion et l'introduction d'outils. Il est frappant de voir la

561. On a cité, au chapitre 8 sur le changement, la typologie des causes d'échec de démarches de changement dans le secteur public établie par Christopher POLLITT. On peut la relire régulièrement !

fréquence à laquelle sont conduites les « revues de stratégie », successivement en 1989, 1996 et 2005.

À l'adresse de ceux qui pratiquent le « changement POTEMKINE » en privilégiant le changement de l'organisation (au sens de la structuration) la Bibliothèque d'Helsinki donne une belle leçon de management : on lit sur cette échelle des nombreuses étapes d'une longue démarche de changement que cette étape arrive quatorze ans après la première définition de la stratégie et sept ans après la première revue de cette stratégie qui s'est accompagnée de la définition des valeurs de l'organisme.

On lit en outre sur ce schéma que les principes, méthodes et outils du management public par la qualité sont introduits dans l'ordre qui convient à cet organisme public : management par les résultats, management de la qualité, auto-évaluation, *balanced scorecard*.

17.6.2 Un autre exemple en Finlande

Cet autre exemple (voir Figure 17.4) concerne une brigade de l'armée de terre finlandaise ; ayant assisté à la présentation de cette « best practice » lors de

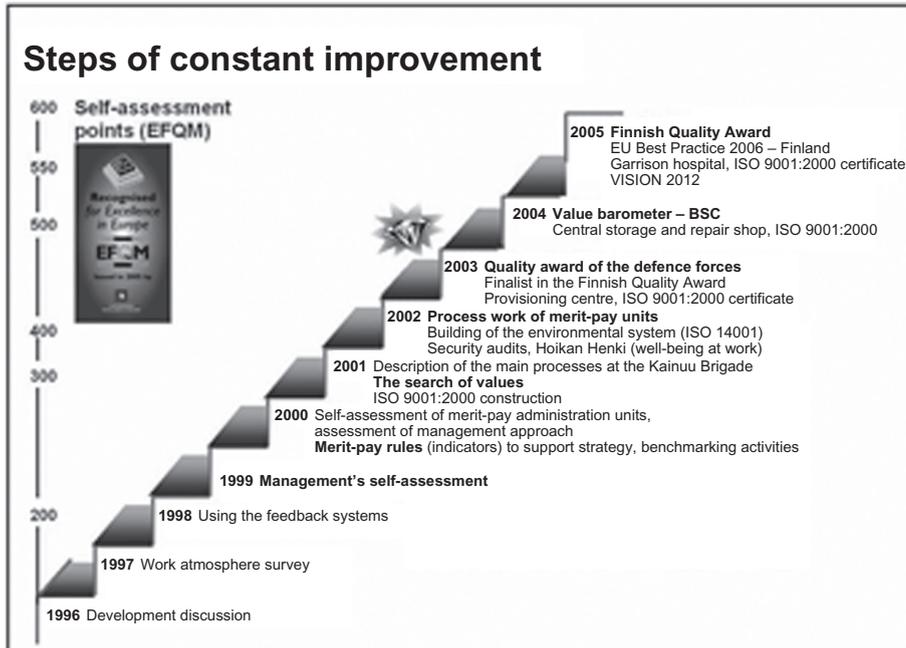


Figure 17.4 La « démarche qualité » comme longue patience...

la conférence de TAMPERE, je me suis adressé à la fin de la présentation au Colonel qui venait de la faire pour lui demander s'il nous présentait là une expérience. La réponse a été aussi rapide que claire : non, c'est toute l'armée de terre finlandaise – y compris, comme le montre l'exemple, les unités opérationnelles – qui pratique le management public par la qualité depuis plusieurs années, pour le plus grand profit des finances finlandaises et la satisfaction des militaires.

Dans cet exemple aussi, vingt ans d'efforts continus, des certifications (ISO 9001 et ISO 14001°, de l'autoévaluation, la définition des « valeurs », et la reconnaissance à travers des prix. Et sur la partie gauche du schéma la progression du « score » de l'auto-évaluation selon le référentiel de l'EFQM.

17.7 Conclure ?

À la quatrième conférence européenne sur la qualité du service public de TAMPERE en 2006 le secrétaire général de l'OCDE, Angel GURIA, a tenu le propos suivant : « *Les réformes prennent du temps et elles sont parfois difficiles à réconcilier avec l'échelle du temps court-termiste des politiques* ».

Cette observation est très générale et très certaine ; elle peut ne servir qu'à se désoler, ou, si l'on cherche de façon réaliste à en tenir compte sans baisser les bras, à suggérer une attitude aux responsables administratifs qui souhaitent pratiquer le management public par la qualité.

Rien n'interdit à un responsable administratif de se lancer dans une « *démarche qualité* » ; ceci est même officiellement recommandé (depuis feues les stratégies ministérielles de réforme, comme nous l'avons vu au chapitre 2). Rien n'est venu dire explicitement le contraire depuis, même si les errements suivants de la « *Réforme de l'État* » ont donné l'impression (forte) que ce sujet était totalement oublié, ou réduit à la squelettique Charte MARIANNE.

Les deux exemples qui viennent d'être présentés à travers leurs chronologies respectives donnent une bonne idée de l'échelle de temps qui accompagne des démarches réussies ; il est clair que nous ne sommes pas là dans le « *court-termisme* » des politiques pour reprendre l'expression du secrétaire général de l'OCDE.

Alors comment concilier le respect des tournants successifs de la « *Réforme de l'État* » (une nouvelle direction définitive en moyenne tous les vingt mois) avec la volonté de conduire dans la durée une démarche de management ?

La réponse n'est pas simple et dépend de beaucoup de paramètres ; un directeur d'établissement public aura sans doute plus de degrés de liberté qu'un directeur d'administration centrale. Contentons-nous d'un conseil qui pourra paraître scandaleux... perdre le moins de temps possible avec la dernière lubie « réformatrice » du dernier ministre chargé de la « modernisation » de l'administration et investir dans le changement managérial et durable...

18

Management par la qualité et démocratie participative

« Les principes de justice sont prioritaires par rapport aux considérations d'efficacité et, par conséquent, en termes généraux, les distributions justes seront généralement préférées aux distributions efficaces mais injustes. »
(John RAWLS. *A theory of justice*. 1999.)

Cet intitulé de chapitre ne doit pas étonner, non plus que ce dont nous allons parler. Comme cela a été souligné dans la présentation du CAF, les valeurs de l'administration, celles retenues par les États membres dont la France, sont omniprésentes dans son texte. **Ces valeurs ne sont en rien neutres** : ce sont celles du « *service public* » dans des démocraties anciennes ; elles sont cohérentes avec les valeurs de la République, celles qui sont affichées aux frontons des mairies et des écoles : Liberté, Égalité, Fraternité.

Dans les critères qui traitent du personnel de l'administration publique et également dans ceux relatifs aux clients/citoyens et aux « *parties prenantes* », la mention de la participation de tous ces acteurs au service public a été évoquée. Les conclusions de la conférence de TAMPERE (4QC 2006), le thème même de la conférence de PARIS (5QC 2008), sont autant d'incitations supplémentaires à explorer ce thème des rapports entre le management public par la qualité et la « *démocratie participative* ».

En amont de la démocratie participative, le management par la qualité fait état de puis longtemps déjà de la notion de « *gestion participative* »⁵⁶². On peut en accepter la définition donnée par Nha NGUYEN⁵⁶³ :

« Philosophie de gestion visant à partager l'information, la connaissance, le pouvoir décisionnel et les renforcements financiers afin de responsabiliser l'ensemble des travailleurs à l'égard du succès de l'entreprise et d'améliorer la coïncidence entre les objectifs individuels et les objectifs organisationnels ».

Une autre façon d'aborder ce thème des relations entre management public par la qualité et démocratie participative est de rappeler qu'une des « *quatre révolutions* » du TQM est celle de l'importance de la place du client. Le « *client* » des services publics peut prendre les aspects différents que nous avons évoqués : bénéficiaire direct du service, c'est-à-dire usager, mais il est en même temps contribuable et citoyen.

18.1 De la théorie des « *parties prenantes* » à la démocratie participative

L'introduction du souci des « *intérêts* » de diverses natures que peuvent avoir les parties prenantes dans le fonctionnement et les résultats d'un organisme public conduit à se poser plusieurs questions :

- celle des moyens propres à **connaître ces « *intérêts* »**,
- celle des **actions qui permettent leur prise en compte**,
- la question de **l'équilibre entre ces différents « *intérêts* »**.

562. Les « *cercles de qualité* » en sont de lointains précurseurs.

563. Nha NGUYEN. *Gestion de la qualité*. Op. Cit. p 254.

18.1.1 La conclusion de la conférence de Tampere (4QC 2006)

On rappelle ici les conclusions qu'avaient tirées les rapporteurs scientifiques de la conférence de TAMPERE tels que nous les avons exposées au chapitre 3⁵⁶⁴.

- **co-élaboration** du service public :
 - les « *parties prenantes* » doivent être associées dès les premières réflexions,
 - même si les premières idées semblent bonnes, on regarde ce qui se fait ailleurs (autre collectivité, autre ministère, autre pays, autre établissement public, etc.),
 - on réfléchit dès la phase de design aux résultats et à la façon dont ils seront évalués ;
- **co-décision de création** du service public :
 - budgets participatifs, référendum avant décision de création ;
- **co-production** du service public :
 - les *outcomes* (résultats sociaux et sociétaux) sont, par définition coproduits,
 - production « *au plus près* » des utilisateurs ;
- **co-évaluation et amélioration** du service public :
 - enquêtes de satisfaction,
 - demandes d'améliorations,
 - auto-évaluation partagée avec les usagers, etc.

Le CAF que nous avons évoqué dans l'introduction de ce chapitre, la roue de DEMING présentée comme un des outils fondamentaux du management public sont complètement cohérents et alignés sur ces conclusions.

Ainsi en ce qui concerne le cycle PDCA, il est simplement réécrit, développé par ces conclusions dans l'optique de la participation des parties prenantes au premier rang desquelles les citoyens au profit desquels sont déployés les services publics, et sans lesquels les services publics n'ont plus de justification.

Mais le CAF lui-même peut être également présenté selon la logique de ces conclusions ; chaque critère peut être représenté comme représentant un ou plusieurs des phases du cycle de DEMING dans une optique participative. C'est ce qu'indiquent les figures 18.1 et 18.2.

564. Voir au chapitre 3, le paragraphe 3.2.4 sur les conférences européennes sur la qualité du service public.

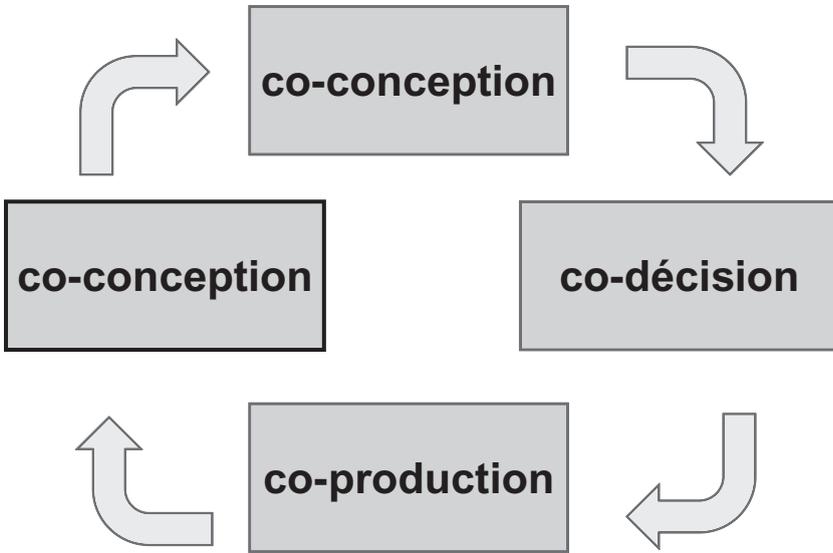


Figure 18.1 La roue de DEMING en mode participatif

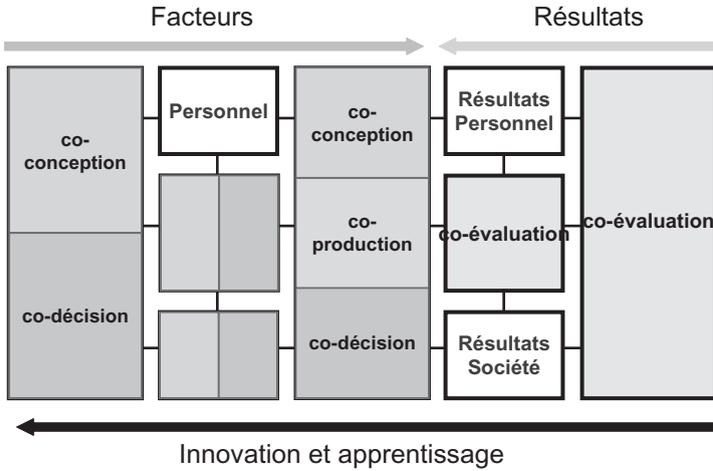


Figure 18.2 Le CAF, modèle participatif

18.1.2 Management public par la qualité et démocratie participative se rencontrent

La notion de « *participation* » est ainsi très présente dans le management par la qualité ; on peut rappeler qu'elle est aussi ancienne, puisque l'expérience des « *cercles de qualité* » préfigurait certainement l'élargissement de cette vision aujourd'hui théorisée par les « *parties prenantes* ».

Dans le champ du management public par la qualité, cette notion de participation doit forcément être rapprochée de tout ce qui se dit, s'écrit et émerge aujourd'hui en matière de « *démocratie participative* ». On trouvera de très intéressants développements sur cette notion de « *démocratie participative* » dans l'ouvrage de Loïc BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie*, cité dans la bibliographie⁵⁶⁵.

Sans remonter aux sources théoriques⁵⁶⁶ (en particulier Benjamin BARBER⁵⁶⁷, Jürgen HABERMAS⁵⁶⁸, ou John RAWLS⁵⁶⁹), nous pouvons rapidement montrer comment ce que Loïc BLONDIAUX nomme ce « *nouvel impératif participatif* » a déjà commencé à imprégner, fut-ce modestement, notre corpus législatif et réglementaire.

Dans *Le nouvel esprit de la démocratie* sont cités au plan national :

- la LOV (loi d'orientation sur la ville) de 1991 qui posait le principe d'une concertation préalable avec les habitants des « *quartiers* » pour toute opération de nature à modifier leurs conditions de vie ;
- la loi BARNIER de 1995 sur les grands projets d'infrastructure ayant potentiellement des conséquences sur l'environnement : obligation de concertation suivie de la mise en place en 2002 de la Commission nationale du débat public (CNDP) ;

565. Loïc BLONDIAUX. *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. SEUIL. La République des idées.

566. Citant Sheyla BENHABIB (*Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*), Loïc BLONDIAUX présente ainsi l'apport d'HABERMAS et RAWLS : leur courant développe l'idée selon laquelle en démocratie « *la légitimité et la rationalité des décisions collectives reposent sur un processus de délibération collective, conduit rationnellement et équitablement entre des individus libres et égaux* ».

567. Benjamin BARBER. (1939-), politologue et écrivain américain. Il soutient une théorie politique impliquant largement le citoyen dans la construction d'une société véritablement démocratique. On lui doit entre autres ouvrages : *Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age*, (1984).

568. Jürgen HABERMAS. (1929-). Philosophe et sociologue allemand, assez inclassable, connu pour ses travaux en philosophie sociale. Auteur de *Droit et démocratie. Entre faits et normes*. 1997.

569. John RAWLS. (1921-2002). Auteur de *A theory of Justice* en 1971, un des plus importants textes philosophiques de ces dernières années. S'il est envisageable de donner envie au lecteur de s'intéresser à son œuvre nous essayons de le faire à travers cette citation de son œuvre majeure : « **La justice est la première vertu des institutions sociales, comme la vérité est celle des systèmes de pensée** ».

- la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain (SRU) de 2000 qui impose une concertation obligatoire dans le cadre de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme ;
- la loi dite de « *démocratie de proximité* » de 2002 qui rend obligatoire la création de conseils de quartier dans les villes de plus de 80 000 habitants⁵⁷⁰.

et en ce qui concerne la réglementation d'origine communautaire :

- la convention d'AARHUS ratifiée par la FRANCE en 2002 « *consacre un droit à l'information, à l'accès à la justice et surtout à la participation du public concerné à l'élaboration de la réglementation dans le domaine environnemental et ce à un moment où toutes les options et solutions sont encore possibles et où le public peut exercer une réelle influence* » ;
- le **Livre blanc sur la gouvernance européenne** de 2001 fait de l'écoute et de la participation des citoyens de l'Union l'un des principes majeurs de l'action de la Commission ;
- le traité de Lisbonne prévoit que « *les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union.* » ;
- etc.

On le voit, les conclusions de la conférence de TAMPERE, la diffusion des approches théorisées par la théorie des « *parties prenantes* », le modèle européen de management public par la qualité lui-même, sont autant de « *points de contact* » entre le management public par la qualité et les tentatives de consolidation d'une « *démocratie participative* » qui viendrait renouveler et dynamiser une démocratie représentative à bout de souffle⁵⁷¹.

18.1.3 Des pistes à explorer

Nombreuses sont les voies qui peuvent conduire à renforcer la participation des agents et des bénéficiaires du service public.

Les outils le plus généralement rencontrés en matière de démocratie participative sont respectivement le budget participatif, le débat public et le jury de

570. La première version du texte prévoyait cette obligation pour les communes de plus de 20.000 habitants. Ce sont les parlementaires, dans leur grande majorité élus locaux, qui ont fait déplacer le seuil prévu initialement en s'assurant, en outre, que la maîtrise de ces conseils ne pourrait leur échapper, et en faisant rejeter le principe de l'élection au suffrage universel des conseillers de l'intercommunalité, ce que prévoyait également le texte initial ... Encore un cas concret où les faits découragent le commentaire.

571. Il faudrait bien sûr développer ce « *à bout de souffle* » ; mais ce n'est pas le lieu ici et tant d'ouvrages, de situations et de crises en témoignent que l'on s'autorise à ne pas illustrer.

citoyens. La seule mention de ces derniers lors de la dernière campagne présidentielle a suffi à lancer un vif débat qui a fait apparaître tout l'écart entre les proclamations vertueuses des textes cités ci-dessus et la pratique généralement rencontrée chez la majorité des élus.

Comment dans le cadre de la mise en œuvre des concepts du management public par la qualité (nos huit piliers de la sagesse managériale) avancer sur le chemin prometteur de la démocratie participative au sein de nos administrations ?

Répondre à la question consiste à remplir de méthodes, schémas et outils participatifs les six critères⁵⁷² qui sur la figure 18.2 (voir plus haut) sont représentés en couleurs (en niveaux de gris dans cet ouvrage) en fonction du moment de la création du service public qu'il convient de partager.

Il ne devrait plus rester à l'auteur qu'à puiser dans les nombreux exemples que donneraient nos fonctions publiques françaises pour illustrer de toutes les façons possibles la participation des agents et des parties prenantes à la production du service public... Nous en produirons au paragraphe suivant un exemple pris au Royaume-Uni⁵⁷³.

Tout ou presque reste à construire dans ce domaine en France ; il s'agit sans doute de la prochaine révolution civique, politique et administrative tant notre culture du « chef », notre manie de sacraliser les fonctions de direction nous éloignent encore de la vision que propose la démocratie participative, en complément de la démocratie représentative, non pas en substitution.

On renvoie volontiers ceux qui pratiquent cette culture du « chef »⁵⁷⁴ à l'ouvrage très décourageant de James SUROWIECKI, *La sagesse des foules*⁵⁷⁵.

18.2 L'innovation participative

Le domaine de l'innovation présente des caractéristiques particulières dans le champ plus vaste de la participation des agents publics au cycle complet de la production du service public (planification et décision, mise en œuvre, évaluation, amélioration). Nous avons insisté à la fin de la première partie sur cette question de l'innovation et de la créativité qui est devenue le dernier morceau du puzzle du management public que nous essayons maintenant de reconstituer.

572. Tous sauf les critères relatifs aux ressources humaines, et les résultats sur la société.

573. Non qu'il n'y aurait en France aucun exemple de participation des agents, mais, à notre connaissance, forcément limitée, rien du niveau de l'exemple que nous citons.

574. Résumée comme chacun sait par ces deux principes majeurs et incontournables : « 1. *Le Chef a toujours raison* » ; « 2. *Si par hasard le Chef a tort, se reporter au principe n°1.* »

575. James SUROWIECKI. *La sagesse des foules*. (Voir la bibliographie III)

Selon la « Charte de l'innovation participative » publiée par l'association Innov'Acteurs⁵⁷⁶ « L'Innovation Participative s'entend comme une démarche de management structurée qui vise à stimuler et favoriser l'émission, la mise en œuvre et la diffusion d'idées par l'ensemble du personnel. »

Une étude conduite par Tor TØNNESEN de l'« *International Research Institute of STAVANGER* » a démontré tout le profit que peut retirer une entreprise de la participation de ses employés à l'identification et à la sélection des innovations potentielles engendrées par son activité. La NORVÈGE a entrepris à travers ces travaux de confronter les concepts internationaux de management, dont ceux du management par la qualité, ses traditions nationales en matière de participation du personnel et cette nécessité de développer des outils pour aider à mettre en pratique l'innovation participative.

La recherche conduite en NORVÈGE vise à aller au-delà de ce que le TQM à travers le modèle de l'EFQM ou la réingénierie des processus peut entraîner comme participation des employés à l'innovation : elle arrive à se poser la question de leur participation à la définition de la stratégie même de l'entreprise, à la définition de ses valeurs, et à la planification globale.

Cette dimension est encore bien peu présente dans notre administration. C'est pourquoi nous sommes d'autant plus heureux de signaler une brillante exception au ministère de la défense. Celui-ci dispose en effet depuis 1988 d'une « *Mission pour le développement de l'innovation participative* ». Il y a donc assez de recul pour en apprécier les résultats. Dans ce ministère, on regroupe sous le terme d'innovation participative les projets innovants proposés, réalisés et validés par des personnels n'ayant pas, sauf exception, de missions d'études ou de recherches dans le domaine technique concerné par l'innovation. L'innovation participative se juxtapose ainsi à l'innovation institutionnelle. La dernière décennie a été en particulier marquée par un gros effort de recherche et de soutien à l'innovation participative dans les grandes entreprises tant publiques que privées. Depuis sa création au ministère de la Défense en 1988, la mission a reçu environ 1 000 projets émanant de près de 1 500 innovateurs et en a soutenu financièrement environ 650. La moyenne des soutiens est de l'ordre de 25 000 à 30 000 €. Le projet réussi le plus connu et le plus répandu demeure le gilet pare-balles mis au point en 1992 par un sous-officier de l'armée de terre.

La DGME (direction générale de la modernisation de l'État), dernière structure en date chargée de la « *Réforme de l'État* » a mis l'innovation sur son agenda puisqu'elle dispose d'un service « *Innovation* » au sein duquel fonctionne un pôle « *innovation participative* ».

576. <http://www.innovacteurs.asso.fr/>

L'association Innov'acteurs organise en 2009 la 6^e édition des Trophées de l'Innovation participative. Bulletin d'inscription sur le site !

18.3 Un exemple de ce qui est possible et déjà réalisé... ailleurs

Ce cas a été présenté lors de la quatrième conférence sur la qualité du service public à TAMPERE (4QC. Il est intitulé : « *L'école au centre de la communauté* ». Il s'agit d'un collège anglais situé dans ce que nous appellerions en France une ZEP (zone d'éducation prioritaire), pieux euphémisme pour désigner un collège de pauvres dans un des territoires de la « *relégation*⁵⁷⁷ » urbaine.

Le fonds de décor est ainsi planté par les responsables de cette « *best practice* » :

- l'école est située dans une zone défavorisée ;
- cette zone souffre de multiples désavantages et privations ;
- les habitants y possèdent peu de voitures ;
- de nombreuses familles monoparentales y résident.

L'expérience conduite et rapportée en 2004 a commencé en 1993⁵⁷⁸. Le choix fait alors a été celui d'une utilisation « *communautaire* » de l'école⁵⁷⁹. En plus des éléments de partenariats présentés dans la note de bas de page 579, l'école met à la disposition du quartier et des clubs sportifs ses installations de sport, ses salles informatiques ; elle autorise que fonctionnent dans ses locaux un studio d'enregistrement de musique, un club d'art théâtral, un studio de danse, et bien sûr les activités de soutien scolaire en dehors des heures normales d'ouverture du collège. En ce qui concerne son engagement dans le domaine de la santé l'école est partenaire d'un réseau spécialisé pour gérer conjointement un « *Children's center* » ; elle aide les élèves à s'arrêter de fumer, dispense des cours de bonne conduite sexuelle, développe des activités pour les jeunes parents et envisage de mettre en place une garderie.

577. Référence au rapport déjà ancien, toujours d'actualité de Jean-Marie DELARUE : « *Banlieues en difficulté : la relégation* ». Ce rapport date de 1991.

578. On se souvient des exemples présentés au chapitre précédent et de leurs échelles d'escalier ; toujours le temps long, indispensable aux changements de culture.

579. "Since 1993 we have encouraged community use of the school:
- partnership with the local hospital to run a baby clinic for young parents
- partnership with Adult Education to run courses for adults
- partnership with local college to run courses for adults and young people
- introduction of mentors from local industry and commerce
- including induction training for the new mentors
- developed sports facilities for community use."

Fort bien mais tout cela ressort-il bien des responsabilités et des fonctions assignées à une école⁵⁸⁰ ? Non, ce n'est pas le cœur de métier d'une école ; celui-ci réside dans la transmission du savoir. Ne donne-t-on pas trop d'importance aux parties prenantes, aux à-côtés, à la recherche des « *outcome* » en négligeant les « *output* » ? Peut-être.

La réponse et l'enseignement principal de ce cas présenté en 2004, sont de montrer comment entre 1993 et 2004, les « *output* » précisément ont explosé : les résultats purement scolaires mesurés en prenant les notes des élèves quittant l'école et leur réussite aux examens ont été améliorés dans des proportions inimaginables au départ de la démarche.

La présentation du cas indiquait que la difficulté pour l'école était de trouver des fonds pour financer toutes les activités développées. Cette présentation s'achevait par la liste des « *recent success stories* » :

- *Charter Mark from the UK Government for excellence,*
- *Investors in People Award for training our staff*⁵⁸¹,
- *National ICT Award for its use in school and the community,*
- *Arts Mark Award for use of art in the local community.*

Extraits du Lyons report for the Chancellor of the Exchequer :

“Dyke House School in Hartlepool provides a range of services. Services already on site are used by over 3,000 adults with the school being described by OFSTED⁵⁸² as “an oasis for the community”. The Avondale Community Centre is based on the school site and is open throughout the year. A City Learning Centre is also on site offering facilities such as a state of the art IT suite and recording studio. The school is also part of a study support pilot and has breakfast clubs throughout the year. School based childcare supports the adult education classes. The school premises themselves are seen as being for everyone in the community to use –rooms are let for residents meetings, children’s parties, etc. which has generated funding for the school... “

On l'aura compris : il ne s'agit pas de copier ce qui est fait là au Royaume-Uni. Les systèmes, les cultures ne sont pas les mêmes. Non, ce cas vise seulement à démontrer ce à quoi l'on peut arriver en mettant en œuvre concrètement, c'est-à-dire en les adaptant au terrain, les **principes** qui fondent le management public par la qualité. On a oublié de la préciser : à

580. Est-ce également le travail d'une « *police de proximité* » que d'organiser des matchs de football avec les gamins du quartier ? Exit donc la « *police de proximité* » ... Jusqu'à sa récréation sous une autre étiquette ...

581. On évoque le référentiel « *Investors in People* » au chapitre 17 (17.4.2)

582. Office for Standards in Education, Children's Services and Skills.

aucun moment de la présentation de cette expérience, il n'a été fait allusion à l'ISO, à l'EFQM ni au CAF ! Mais l'esprit des « *huit piliers du management par la qualité* » était tellement présent qu'il était sans doute inutile de s'appesantir sur les outils...

On peut encore trouver la présentation de la DYKE SCHOOL et tous ceux présentés en 2006 lors de la 4QC de TAMPERE à l'adresse suivante : <http://www.4qconference.org/en/>. (« *Best practice cases of the 4QC* »).

VARIATIONS 3 : MÉLODIE ET ACCOMPAGNEMENT



En musique on distingue souvent la mélodie et l'accompagnement. La mélodie, si l'on veut, c'est l'air que l'on retient ; l'accompagnement, l'harmonisation, le rythme. La mélodie occupe le premier plan dans notre oreille, tandis que l'accompagnement sert de décor musical.

Il en va de même en matière de management ! La mélodie, c'est votre spécificité, votre métier, le service public que vous produisez. C'est votre air à vous ! Ne vous croyez cependant pas spécifique au-delà du raisonnable : il s'agit là d'une des pires maladies du management public français...

Et puis il y a l'accompagnement du management ; ce sont les rythmes à la mode, ceux qui sont répétés et plaqués par les gourous ou le ministre du moment.

En musique, comme en management, on distingue plusieurs niveaux dans les talents. Par exemple, chez BACH⁵⁸³, on trouve des mélodies identifiables jusque dans l'accompagnement.

583. Jean-Sébastien BACH (1685-1750). Compositeur allemand, né à EISENACH, mort à LEIPZIG. Il fut choisi comme cantor de l'église luthérienne Saint THOMAS à la suite de ce raisonnement : « Puisque l'on ne peut avoir les meilleurs, il faut donc prendre les médiocres ».

Quand le roi de Prusse, Frédéric le GRAND lui donne les premiers éléments d'une fugue, il en fait le thème royal de l'Offrande musicale. Il développe un simple thème rédigé par un amateur éclairé (et royal !) en une fugue à quatre voix, puis cinq, puis huit voix.

Sans prétendre au génie, chaque manager peut chercher à faire ressortir, comme une vraie figure distinctive de son œuvre, un peu de « l'accompagnement », c'est-à-dire quelques-uns des principes qui le guident.

Et il se trouve que, dans le management par la qualité, ces principes sont au nombre de huit, comme les voix de l'Offrande musicale.

À vos partitions !

19

Propositions pour l'État et les collectivités territoriales

« Placer l'ensemble des services publics de l'État dans une logique d'amélioration continue de la qualité n'est certainement pas chose facile. Mais c'est une action possible, nécessaire et fondamentalement positive.

*La commission est convaincue que **le moment est venu de donner à ce mouvement toute sa force et sa portée, par un engagement résolu de l'État aux plus hauts niveaux politiques et administratifs.** »*
La qualité des services publics. Rapport au Premier ministre. 2004

Roger FAUROUX et Bernard SPITZ ont dirigé voici bientôt dix ans un ouvrage collectif⁵⁸⁴ qui constituait une tentative très large d'analyses des forces et des faiblesses de notre système d'administration publique. Un de ses premiers chapitres est intitulé « *Les retards de l'État manager* » ; il n'a quasiment pas pris une ride. Dans un paragraphe qui pose la question suivante : « *peut-on pour autant éviter de questionner le système sur son efficacité ?* » figure le développement suivant :

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

« Le modèle français, avec ses administrations centrales et ses services déconcentrés en tuyaux d'orgue, la multiplicité de ses niveaux d'administration, est de plus en plus jugé à l'aune du modèle anglo-saxon qui distingue nettement les fonctions de maître d'ouvrage et de maître d'œuvre, articulation matérialisée par le système d'agences.

Le **recours irréfléchi aux recettes anglo-saxonnes** dont le vocabulaire émaille d'ailleurs de plus en plus le discours en matière de gestion publique (benchmarking, reporting) a pu provoquer des allergies compréhensibles tant les réformes menées à certaines époques en Grande-Bretagne, en Australie et en Nouvelle-Zélande l'ont été **avec une forte dominante idéologique dans le sens d'une privatisation massive du secteur public par des gouvernements de tendance libérale**, voire ultra-libérale, dans le sillage de Mme THATCHER. Mais on peut aussi observer que dans ces pays les réformes énergiques du secteur public n'ont pas été abandonnées lors d'alternances politiques. »

Le NPM a été évoqué au chapitre 3 et nous en avons évoqué les limites. Au moment où l'idéologie libérale vient d'administrer à la planète entière des preuves incontestables de son efficacité pour ruiner les banques, les assurances et derrière elles entraîner l'économie réelle dans la récession, il sera sans doute encore plus difficile de faire prendre des vessies pour des lanternes aux fonctionnaires de notre pays.

Ajoutons deux commentaires supplémentaires au texte encore si actuel cité plus haut :

- Le premier pour suggérer que, s'il peut être très utile de regarder ce que peuvent faire nos voisins en matière de réforme de l'État et/ou de management public, il paraîtrait plus évident d'aller chercher des idées dans l'Union européenne que chez les Anglo-Saxons...
- Le second commentaire aura trait au niveau auquel encourager la modernisation de notre État ; nous avons trop l'habitude dans notre monarchie vaguement républicaine que les « réformes » soient octroyées d'en haut. Et si la réforme naissait simplement en « mille fleurs » de solides principes managériaux enseignés et diffusés dans le tissu administratif ?

Nous verrons à la fin de ce chapitre ce qu'ont fait les Danois dans ce domaine.

Auparavant il nous faut revenir sur le rapport sur la qualité du service public rédigé par Yves CANNAC à la demande du Premier ministre en 2003 et 2004⁵⁸⁵. Il est toujours est plus que jamais d'actualité.

585. Nous l'avons évoqué au chapitre 2.

19.1 Le rapport Cannac au niveau de l'État, des ministères et des services

Ce rapport a connu le sort évoqué à la fin du chapitre consacré à la « *Réforme de l'État* » et que partagent nombre d'excellents travaux qui n'ont pas trouvé de relais politiques pour leur mise en œuvre. Et pourtant il est excellent...

Après avoir défini la qualité des services publics dans une première partie et fait un large tour d'horizon de ce qui a été fait sous d'autres cieux, le rapport présente dans sa seconde partie des propositions de développement d'une « *politique qualité* » décidée au niveau national et déclinée dans les ministères et les services.

19.1.1 Les conditions du changement

Avant de détailler ses propositions le rapport liste trois conditions relatives à la mise en œuvre au plan national d'une véritable politique de qualité publique. C'est sans surprise que l'on voit dans ces trois conditions des éléments que nous avons déjà longuement présentés comme constitutifs du nouveau paradigme managérial dans lequel s'inscrit le « *management public par la qualité* ».

Ces trois présupposés concernent tour à tour :

- « l'ancrage dans les faits et la transparence ;
- l'écoute, l'implication, la participation : un changement profond d'attitudes et de méthodes ;
- la mise en capacité d'agir et en responsabilité. »

Voici ce que précise le rapport quant à la **première condition** :

« La qualité dont il est question dans le présent rapport n'est pas un concept abstrait, mais une réalité concrète, tangible, vérifiable et autant que possible mesurable. Faire de la qualité des prestations livrées un objectif majeur nécessite que les services se placent sans réserve sur le terrain des faits.

Dire cela ne signifie pas qu'aujourd'hui ils lui tournent le dos, ni que le principe de réalité soit ignoré par l'État. Mais les excès du juridisme dans l'administration, la recherche des effets d'annonce par le pouvoir politique, le poids de la logique traditionnelle de moyens, la distance hiérarchique qui sépare trop souvent les décideurs de la réalité du terrain, joints à l'absence de marché et à la relative faiblesse du contrôle parlementaire, sont autant de facteurs qui tendent à soustraire les administrations publiques à la discipline des faits. Alors que l'engagement qualité implique qu'elles s'y soumettent sans réserve. »

La **condition suivante** qui traite de l'implication et de la participation active des personnes concernées est déclinée en ce qui concerne les clients et les parties prenantes, mais aussi au sein même des administrations entre les « *cadres dirigeants* » et les « *collaborateurs de tous niveaux* ».

La **troisième double condition** (mise en capacité d'agir et responsabilité) est évoquée ainsi :

« Ces deux conditions sont évidemment étroitement liées. D'elles dépend fondamentalement l'efficacité de toute organisation. Mais cela **particulièrement vrai du point de vue de la qualité des prestations** fournies, **car, plus que toute autre performance, celle-ci nécessite que les différents acteurs donnent le meilleur d'eux-mêmes, à chaque niveau hiérarchique**. Ce qui à son tour implique qu'ils soient motivés par des responsabilités claires et puissent utiliser au mieux leurs compétences. Autrement dit, qu'ils soient mis en capacité d'agir (« empowerment »). **Or ces conditions essentielles ne sont que trop rarement remplies dans l'organisation actuelle de l'État**. D'un côté, les responsabilités sont le plus souvent définies, aux différents échelons hiérarchiques, **en termes de compétences juridiques, toujours très complexes, et non de résultats concrets**. De l'autre, la capacité d'agir est souvent trop étroitement bridée, si bien que les situations de surqualification sont fréquentes. C'est donc là aussi un changement profond que requiert une politique délibérément tournée vers la recherche de la qualité. »

Et le rapport ajoute :

« C'est donc bien à nouveau un changement à la fois de règles et de culture qui est en cause. La clef en est évidemment la responsabilisation sur des résultats, et son corollaire, l'obligation de rendre compte (reporting). Laquelle obligation constitue un levier particulièrement puissant. Toute personne se trouvant dans cette situation a en effet intérêt à y placer à son tour ses propres collaborateurs, car c'est la condition pour qu'elle-même puisse atteindre les résultats qui sont attendus d'elle. Inversement, toute personne dispensée de rendre compte des résultats de sa propre action a plutôt intérêt à enfermer celle de ses collaborateurs dans un maximum de règles et de contraintes : c'est le moyen d'asseoir son autorité et d'éviter toute surprise.
C'est dire que la mise en capacité d'agir et en responsabilité est à bien des égards une option systémique. »

Dans le tableau tracé de la « *qualité* » dans les services publics français, le rapport note que la situation présente l'aspect d'un archipel où émergeraient quelques îlots à forte maturité qualicienne dans une mer de faible maturité ou d'ignorance. L'expérience montre en effet que souvent le management

public par la qualité s'introduit dans nos administrations à la suite d'initiatives locales et que **le grand manque de connaissance et donc d'intérêt qui freine sa généralisation provient des échelons supérieurs de la pyramide hiérarchique.**

Aussi sommes-nous persuadés que, au point où en est notre fonction publique d'État et territoriale, c'est maintenant par une action décidée au plus haut niveau que doit progresser cette école de management. C'est pourquoi, dans les propositions faites par le rapport CANNAC, cette certitude nous conduit à privilégier celles qui ont trait au plus haut niveau de l'administration.

19.1.2 Les propositions du rapport sur la qualité du service public (2004)

Celles relatives à l'action gouvernementale et interministérielle figure dans le rapport au paragraphe II.4.

Le rapport demande que soit envisagé un pilotage national d'une démarche qualité qui concernerait l'ensemble des administrations de l'État. Ce pilotage pourrait être effectué par une instance *ad hoc*, un comité interministériel de la qualité du service public. Sous l'étiquette générique « *Donner à la démarche qualité⁵⁸⁶ un appui politique déterminé* », le rapport rassemble plusieurs propositions que l'on peut lister ainsi :

- organiser la responsabilité des ministres vis-à-vis du Premier ministre sur le terrain de la qualité des services rendus par leur administration ;
- planifier de façon pluriannuelle les objectifs et les résultats attendus d'une telle démarche ;
- effectuer des arbitrages budgétaires cohérents en faveur notamment des ministères les moins avancés en matière de qualité de service ;
- soutenir la motivation qualité⁵⁸⁷ ;
- favoriser le dialogue avec les usagers.

Le rapport propose ensuite classiquement de mettre en place un « *support technique* » à travers l'animation d'un réseau de spécialistes du management public par la qualité, de nommer des responsables ministériels etc. Le rapport évoque ensuite la nécessaire action de formation à entreprendre pour favoriser l'introduction du management public par la qualité dans les administrations de l'État.

586. « *La démarche qualité* »: celle globale de l'État.

587. C'est curieusement sous cette « *étiquette* » de la « *motivation* » que le rapport range la proposition suivante : « *Confirmer solennellement l'adhésion de la France au référentiel CAF* ».

Le rapport évoque encore les relations que doit avoir le management public par la qualité avec les outils existants de la « Réforme de l'État » et, en particulier, la LOLF. Il souligne ainsi à juste titre la particularité de notre pays :

« Contrairement à d'autres pays, nous avons choisi de faire la réforme budgétaire avant la réforme managériale. Cette dernière n'en est que plus indispensable : il serait gravement erroné de penser qu'elle résultera mécaniquement de la loi organique ... »

La plupart des propositions du rapport de 2004 sont toujours d'actualité et pourraient être reprises telles quelles aujourd'hui. Afin de formuler quelques propositions qui s'en inspireront en partie, il nous faut faire le point sur ce qui s'est passé depuis le rapport.

19.2 La conférence sur les valeurs, les missions et les métiers

Le ministre chargé de la « Réforme de l'État » a lancé le 1^{er} octobre 2007 une conférence nationale sur les « valeurs, missions et métiers de la fonction publique ». Extraits du discours : « Il faut **refonder les services publics et la fonction publique sur leurs valeurs fondamentales**. Celles que j'évoquais et qui ont traversé l'histoire, telles que l'égalité, l'intégrité, la neutralité, la laïcité. Mais aussi les valeurs de notre époque, faite d'ouverture, de diversité, de rapidité. Le fondement de ces valeurs repose sur la confiance que l'on place dans les agents publics pour administrer les biens collectifs. Le métier des fonctionnaires est en effet exigeant. Il est fondé sur **une valeur dont on ne parle pas assez, il s'agit de la confiance**. »

Un site Internet dédié au débat, des sondages, des tables rondes, des groupes d'études, des déplacements ministériels, des « *tables rondes* », des « *personnalités qualifiées* », tout cela a conduit à la rédaction d'un « *Livre blanc* » remis au ministre le 17 avril 2008. Cinq grandes thématiques ont émergé et des propositions sont attachées à chacune de ces thématiques.

Cinq grandes thématiques identifiées

1. Une fonction publique *plus ouverte/des concours réformés*.
2. Une fonction publique *plus performante et mieux managée*.
3. Une fonction publique *permettant des parcours professionnels au sein de ses trois composantes* (État, territorial, hôpitaux)/ *une mobilité facilitée et encouragée*.
4. Une fonction publique *plus à l'écoute des usagers*.
5. Une fonction publique *aux valeurs et aux principes d'action communs*.

On y retrouve avec plaisir des principes forts qui figurent au nombre de ceux du management par la qualité : l'orientation clients (usagers), l'évocation des valeurs, la performance. Rien qui ne choque après la présentation faite dans les pages qui précèdent du management public par la qualité. Mais il y a quelques MAIS.

Que dit cette liste de thématiques des rapports qui, éventuellement, les lient entre elles ? Les politiques, les médias ont visiblement découvert depuis fin 2008 un mot nouveau : systémique. Tout le monde parle donc de la « *crise systémique* ». Où est donc la vision systémique dans cette énumération ? Comment s'articulent le meilleur management appelé des vœux des rédacteurs et l'amélioration de la performance attendue ? Et d'ailleurs que veut bien dire « *mieux managée* » ? Quels rapports entre le management que l'on veut améliorer et l'écoute des usagers ? Le rôle des usagers se limite-t-il dans l'esprit de la conférence à « *être écoutés*⁵⁸⁸ » ? Comment ne pas s'étonner encore de voir les valeurs et les principes d'actions figurer dans la dernière thématique quand tout commence là ?

Bien, mais ne préjugeons pas des résultats qui pourraient découler de cette grande opération. En effet, les thématiques sont accompagnées de propositions de mise en œuvre. On ne va pas ici toutes les citer, et ce d'autant qu'elles constituent une nouvelle illustration du fameux « *catalogue à la PRÉVERT* », mélangeant les niveaux de propositions, les importances, les sujets etc.⁵⁸⁹.

Le lecteur va peut-être encore déplorer mon esprit chagrin mais quand même :

- la seule proposition relative au besoin d'innovation dans l'administration (on renvoie au chapitre 9) est ainsi rédigée : « *promouvoir l'e-fonctionnaire travaillant via une plateforme web collaborative* » ! ;
- il est proposé de « *former les managers au management d'équipes* » ; est-il oiseux de demander ce que l'on fait aujourd'hui dans les écoles de cadres de la fonction publique, à commencer par l'ENA et l'INET ?
- on passe rapidement sur la proposition de « *mettre en place une GPEEC (Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences) pour l'ensemble des agents* » ; on demande seulement à voir où une telle gestion fonctionne vraiment⁵⁹⁰!

588. On rappelle que la caractéristique d'un service est d'être coproduit au minimum.

589. Dans cette liste on trouve ainsi sans hiérarchie bien visible : « *Élaborer une charte des valeurs* » (applaudissements sur de nombreux bancs !) et ... « *Mettre en place, en province, des bus « guichet-unique » offrant un large panel de services administratifs* » !

590. Et on renvoie le lecteur curieux à ce que dit de ce sujet Denis SEGRESTIN dans *Les chantiers du manager*. (Voir la bibliographie !)

- dans l'objectif « *professionnaliser/améliorer l'accueil du public* », cette proposition qui traduit (on est désolé d'avoir à le souligner) un retard de connaissances que l'on ne pensait pas trouver à ce niveau dans une telle conférence nationale : « *Organiser des formations sur la qualité à tous les échelons de l'administration* ». Si l'on ne peut qu'approuver l'organisation de formations à la « *qualité* », **que fait cette proposition dans un objectif relatif à l'accueil ?** Nous avons déjà souligné la limite des démarches type MARIANNE qui découpe en tranches étanches les parties qui font la « *relation client* ». **Cette approche est un véritable contresens** auquel il conviendrait de mettre un terme rapidement.
- **toutes les propositions regroupées sous le thème générique « *impliquer l'usager* »** (créer des groupes d'usagers volontaires pour chaque service public pour obtenir leur avis sur les prestations fournies, réaliser des enquêtes de satisfaction auprès des usagers et corriger les éventuelles carences mises en évidence, associer les agents et les usagers à des groupes de travail sur la simplification des procédures, du langage et des méthodes de l'administration, associer des usagers aux décisions d'organisation du service public tant au niveau local que national, instaurer un poste de médiateur dans chaque administration, créer des instances comprenant des usagers et des experts pour auditer les actions menées pour chaque service public) pour sympathiques qu'elles soient, **sont encore bien loin de la mise en œuvre des propositions conclusives de la conférence de TAMPERE** (il y a trois ans en 2006)⁵⁹¹ ;
- « *Décliner la charte MARIANNE pour chaque service public* » : hélas... À remplacer urgemment par « *Former les agents publics à la relation client* » ou par « *Engager des démarches processus tirées par les clients* » ;
- « *Créer des cercles de qualité d'agents pour réfléchir sur des propositions d'amélioration de la qualité dans les services* » : voilà qui va nous rajeunir ! La qualité comme au Japon dans les années 1970... Si on refait le film, on peut espérer que vers les années 2040, et si tout va bien, les responsables de la modernisation de l'État arriveront au stade du « *management par la qualité* » !
- « *Permettre aux administrations de s'inspirer davantage du secteur privé* » : curieuse formulation que l'emploi du verbe « *permettre* ». Par ailleurs le flou de la proposition ne dit pas de quoi le secteur public devrait s'inspirer : des « *valeurs* » du secteur marchand, recherche du profit, explosion de l'échelle des salaires, précarisation du travail, création de faux besoins par le marketing pour transformer les citoyens en consommateurs ? Et si l'on suggérait l'exact contraire : « *permettre au*

591. Se reporter à la figure 18.1 (la roue de DEMING en mode participatif) dans ce même chapitre.

secteur marchand de s'inspirer du secteur public et de son sens du bien commun »⁵⁹² ?

Les propositions de cette conférence sont maintenant sur la table du ministre qui doit les transformer en actions. En ce qui concerne le management public, dont on commence heureusement à parler, un autre travail a été fait par la DGME dont nous voudrions maintenant rendre compte avant d'indiquer nos propres propositions en matière de management public par la qualité pour les administrations de l'État.

19.3 Une étude de la DGME

En février 2009 est sorti un « *Livre blanc* » coproduit par la DGME, l'IFOP⁵⁹³ et une société de consultants. Son titre, « *Les clés de la réussite du manager public à l'heure de la modernisation de l'action publique* » appelle les remarques suivantes :

- à défaut de management public on y évoque le manager public ce qui est une excellente chose ;
- l'indication « *à l'heure* » nous renvoie au travers ridicule que nous avons cité tant de fois dans le chapitre consacré à l'histoire de la « *Réforme de l'État* » et qui consiste à dire ou laisser sous-entendre que la modernisation c'est seulement à partir d'aujourd'hui... ;
- enfin la notation de la « *modernisation de l'action publique* » est intéressante ; à défaut de réformer l'État, vouloir moderniser l'action publique est une saine démarche !

Le « *Livre blanc* » ne précise pas ce qu'il en a coûté à l'État de conduire cette étude qui a mobilisé un grand nombre de fonctionnaires au travers d'un grand nombre d'entretiens. La méthode a consisté pour un jury à sélectionner les « *projets les plus innovants en matière de modernisation de la sphère publique*⁵⁹⁴ » selon les critères de sélection suivants :

- satisfaction client,
- horizon temporel,
- ampleur des initiatives,
- thématiques d'actualité.

592. On développera au chapitre suivant ce que la sociologue Danièle LINHART appelle « *le dangereux chassé-croisé des valeurs professionnelles du privé et du public* ».

593. L'IFOP est présidé par Laurence PARISOT, par ailleurs présidente du MEDEF (mouvement des entreprises de France).

594. Réforme de l'État, modernisation de l'administration, modernisation de l'action publique, modernisation de la sphère publique ... Arrivera-t-on un jour à fixer le vocabulaire et à savoir ce que l'on réforme ou modernise ?

Puis la méthode d'évaluation a été fondée sur une analyse à 360° comme l'indique la figure 19.1.

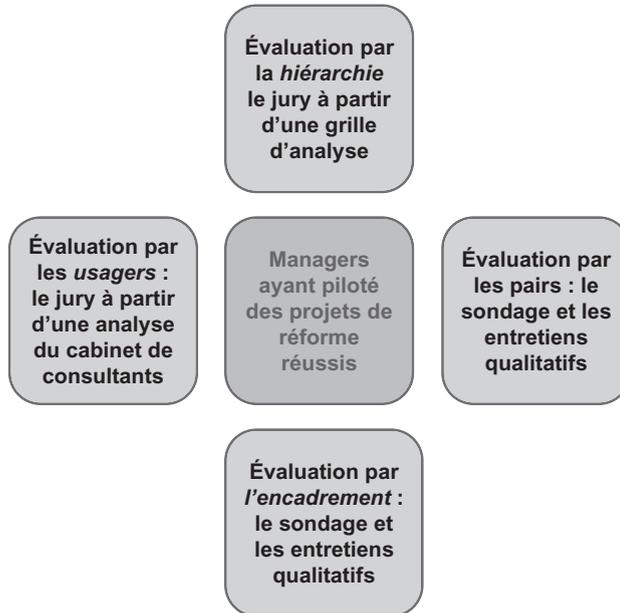


Figure 19.1 L'évaluation des managers dans le « Livre blanc » de février 2009

La synthèse des conclusions présente sept clés de réussite comme particulièrement cruciales pour faire aboutir une réforme. Les voici :

- allier la vision stratégique à l'engagement opérationnel,
- développer une approche centrée sur le client/usager,
- piloter les projets par les résultats,
- identifier et mobiliser les compétences critiques,
- mettre en place un dispositif responsabilisant et une rémunération à la performance,
- recourir aux nouvelles technologies de l'information au service des métiers, des agents et des usagers,
- renforcer la pédagogie et responsabiliser le dialogue de gestion.

Les « sept clés de réussite » paraissent frappées au coin du bon sens, après tout ce qui a été exposé précédemment du management public par la qualité. On y retrouve en effet la déclinaison entre le stratégique et l'opérationnel et la notion d'alignement (chapitre 1), l'orientation client qui figure au rang des huit

principes de l'ISO depuis l'an 2000 et des huit concepts du CAF depuis la même année, l'orientation résultats (même remarque que pour l'orientation clients), l'implication du personnel et la gestion des compétences, la notion de criticité étant, elle, totalement comprise dans les démarches processus au cœur des deux référentiels du management par la qualité, l'apport des TIC sur lesquelles le CAF insiste à de nombreuses reprises, enfin la mention sur le mode mineur des aspects participatifs du management à travers l'évocation de la pédagogie et des « instances paritaires ».

Une autre remarque mineure : on n'est pas très sûr que la rémunération à la performance soit un passage obligé et une conséquence automatique de la mise en place d'un « dispositif responsabilisant » ! Il est vrai que les personnes interrogées étaient des managers. On se permet juste de rapprocher cette mention de la réponse au sondage (réponse à la question suivante : « Selon vous, les projets de modernisation doivent en priorité prendre pour modèle les meilleures pratiques issues du secteur privé » 2 % seulement des personnes interrogées répondent par l'affirmative...)

Ce « Livre blanc » soulève cependant **deux interrogations majeures** :

1. Était-ce vraiment la peine de mobiliser tant de gens et sans doute tant de kilo euros pour aboutir à des conclusions qui figurent dans le modèle européen de management public par la qualité depuis neuf ans déjà, et qui elles-mêmes étaient le fruit des travaux de l'IPSG⁵⁹⁵?
2. À quoi vont servir ces « découvertes » sur le profil du manager public innovant ? Va-t-on les utiliser pour désigner désormais dans les fonctions de direction ceux qui correspondent à ce profil ? Au-delà des caractéristiques du manager « réforme-ready » va-t-on en déduire des principes de management public généraux que l'on cherchera à promouvoir ? Quelle forme obligatoire va-t-on leur donner⁵⁹⁶?

Pour dire les choses autrement, s'agit-il de la dernière tentative des autorités de la « Réforme de l'État » pour continuer à refuser d'adopter le modèle européen de management public⁵⁹⁷, et si cela est le cas quelles impérieuses raisons ont-elles de le faire ? On proposera au prochain et dernier chapitre une explication plus politique de ce refus. Combien de temps encore notre pays va-t-il perdre à vouloir inventer ce que tant d'autres utilisent depuis si longtemps avec profit ?

595. Voir ce qui a été exposé sur la genèse du CAF aux chapitres 3 et 14.

596. Au moment où l'inflation législative et réglementaire atteint des sommets, comme on serait heureux qu'un texte d'un certain niveau vienne enfin dire à toutes les fonctions publiques quels sont les principes et les valeurs qui fondent l'action publique.

597. Comme elles le font depuis bientôt dix ans ? La volonté inverse passerait par exemple par l'organisation de formations et par l'expérimentation de son utilisation dans quelques administrations centrales et établissements publics.

19.4 Propositions pour les administrations de l'État

Nous repartons, pour les formuler, du contenu du Rapport d'Yves CANNAC, et proposons à dessein un tout petit nombre d'actions de niveau le plus général, c'est-à-dire, à mettre en œuvre au sommet de l'État comme signal que le choix aura été fait de promouvoir le management public par la qualité comme « *colonne vertébrale* » d'un nouveau management public.

19.4.1 Édicter une « *Charte des valeurs* » du service public.

Cette proposition figure, comme nous l'avons relevé, dans la liste qui ressort du grand débat sur les « *valeurs, missions, et métiers* » de la fonction publique. **Elle est doit être réalisée avant tout le reste** si l'on veut rester cohérent avec le nécessaire alignement des missions et des métiers sur les valeurs, et donner un signal politique en des temps de grande confusion entre les méthodes et outils des secteurs privé et public qui entraîne une confusion d'égale grandeur sur leurs valeurs respectives. On donne à la fin de ce chapitre deux exemples de ce qu'ont réalisé dans ce domaine deux pays aux traditions aussi différentes que l'Australie et le Danemark.

19.4.2 Rendre visible le management public dans les instances chargées de la « *Réforme de l'État* »

Cela pourrait faire partie des retombées collatérales du « *Livre blanc* » sur les qualités nécessaires aux managers publics. La difficulté, conjoncturelle espérons-le, est que l'actuelle DGME a été bâtie non comme la structure d'inspiration et de soutien de la « *Réforme de l'État* » et de l'accompagnement des managers publics, mais comme le bras armé de la RGPP⁵⁹⁸. Les principaux postes de la DGME sont occupés par des anciens de MCKINSEY, cabinet privé. Le responsable du département « *Service conseil. Mise en œuvre des décisions relatives à la RGPP* » a été par exemple chez MCKINSEY le chef de projet de l'étude « *Donner un nouvel élan à l'industrie en*

598. On renvoie au chapitre 2 sur les dernières évolutions de la « *Réforme de l'État* » et à la durée moyenne des instruments qui l'incarnent.

France⁵⁹⁹. » Et voilà que l'on commence à parler de « *Lean management* » dans l'administration⁶⁰⁰ !

La structure actuelle et l'orientation politique de la DGME rendent difficile l'application de cette proposition⁶⁰¹. Celle-ci peut néanmoins être mise en œuvre au niveau des ministères dès à présent. « *Rendre visible* » peut passer par la création d'une structure de proposition et de soutien qui peut, idéalement, être placée au secrétariat général du ministère.

19.4.3 Engager un important effort de formation au management public par la qualité

Les auteurs du rapport sur la qualité du service public de 2004 l'ont remarqué au cours de leurs entretiens avec nombre de responsables (directeurs d'administration centrale et leurs adjoints entre autres) : une énorme difficulté à parler de management public par la qualité avec ces derniers provient du fait qu'ils ne savent pas ce dont on leur parle et qu'ils croient le savoir. On l'a dit : la notion de qualité est complexe, le mot est polysémique et chacun s'en fait son idée propre. Il m'arrive de penser qu'il ne faudrait plus parler de « *qualité* », tellement le mot introduit de difficultés.

J'ai évoqué au chapitre 9 le jury auquel j'ai participé à l'ENA en novembre dernier. Le thème en était le « *développement durable* ». Visiblement la

599. On y trouve les habituels conseils sur le marché du travail ainsi résumés dans la plaquette de présentation de l'étude : « **Fluidifier** le marché du travail. Un tel projet passe notamment par une **modernisation** du cadre réglementaire du travail, notamment pour faciliter les conditions d'embauche, simplifier les procédures de licenciements collectifs et **flexibiliser le temps de travail sans surcoût excessif** et par l'amélioration des dispositifs en faveur du retour à l'emploi, ce qui implique une réforme de fond de l'assurance chômage et de l'ANPE. » Savoureuse utilisation des verbes : « *fluidifier* » a été entendu dans l'affaire de corruption de l'UIMM ; il s'agissait de « *fluidifier* » les relations sociales. « *Moderniser* » le cadre de la réglementation du travail est évidemment synonyme de déréglementer ; « *flexibiliser* » le temps de travail est certes plus élégant que « *précariser* » l'emploi. Nulle trace, par contre, dans cette étude du McKinsey Global Institute, conduite par des « *experts* » des possibles conséquences sur l'industrie en France des « *innovations financières* » (titrisation, effet de levier etc.) non plus que des conséquences mortifères du primat de l'actionnaire.

600. Le « *lean management* » est une méthode de productivité née dans l'industrie automobile japonaise, issue plus précisément du TPS (Toyota Production System) Cette méthode qui est bien de l'école du « *mouvement de la qualité* » est spécialement **destinée à l'industrie marchande**. Si ses principes (diminuer les gaspillages et pratique des démarches processus tirés par la demande des clients) sont d'excellents principes, on ne peut qu'être plus qu'étonné de voir la DGME en **faire la promotion pour des services administratifs** en ignorant le CAF spécialement pensé et développé pour les administrations ! Sauf à vérifier une fois de plus l'adage connu : « *Quand votre seul outil est un marteau, tous vos problèmes ont la forme d'un clou !* » Ce serait drôle si ce n'était triste.

601. On espère se tromper en écrivant cela.

métaphore⁶⁰² des « *trois piliers* » avait été « *fourguée*⁶⁰³ » à nos futurs cadres administratifs et peut-être politiques. Au vingt-cinquième élève qui nous expliquait que « *le développement durable repose sur « trois piliers : l'économique, le social et l'environnemental* », j'ai fini par expliquer que ce qui caractérise des piliers, c'est qu'ils ne se touchent pas et que le « *développement durable* » n'existe que dans les interactions entre chacune de ces trois logiques, et qu'en conséquence, l'aborder en bon petit cartésien en traitant « *I. L'économique II. Le social III. L'environnement* », c'est passer complètement à côté du sujet.

Il y a une urgence absolue à former les futurs responsables administratifs à la pensée systémique !

19.4.4 Introduire l'utilisation du modèle européen de management public dans l'administration française et essayer de rattraper notre retard

L'isolement dans lequel se trouve notre pays dans l'utilisation (la non-utilisation) du CAF devient ridicule ; il faut avoir participé aux conférences de 2004 et 2006 (celle de 2008 ayant été tenue à Paris, il y avait des Français...) pour voir à quel point l'autisme national peut avoir comme conséquences néfastes sur notre inspiration en matière de « *Réforme de l'État* ».

Il est plus que temps aujourd'hui de faire un gros effort de présentation, de formation et d'utilisation du modèle européen de management public par la qualité ! La DGME serait bien inspirée de traduire par des actes les promesses faites par son directeur en ce sens.

19.5 Dans les collectivités territoriales

Il serait malvenu de la part d'un fonctionnaire de l'État central de donner des conseils à la fonction publique territoriale ! Au moins, le fonctionnaire en question a-t-il cherché à se soigner en fréquentant l'INET et en y donnant un enseignement sur ces sujets. J'ai beaucoup appris et découvert dans ces séminaires au contact d'administrateurs et d'ingénieurs territoriaux. Et notamment que leur vie professionnelle était autrement plus concrète que celle des bataillons de fonctionnaires d'administration centrale...

Les quatre propositions faites à la fonction publique d'État peuvent également être utiles et adaptées à la fonction publique territoriale. Mais ce

602. L'utilisation de la métaphore est en général une excellente chose en modélisation et en créativité ; encore faut-il bien choisir la métaphore !

603. J'emploie à dessein ce mot qui me paraît bien correspondre à la vente d'un produit douteux.

sur quoi je voudrais insister ici correspond au sujet que j'ai traité pendant plus d'une année à l'INET : il s'agit des rapports plus qu'étroits qu'entretient le management public par la qualité et la mise en œuvre des politiques de développement durable par nos collectivités territoriales.

Le management public par la qualité constitue la meilleure introduction à la conduite des démarches de développement durable.

La collectivité responsable

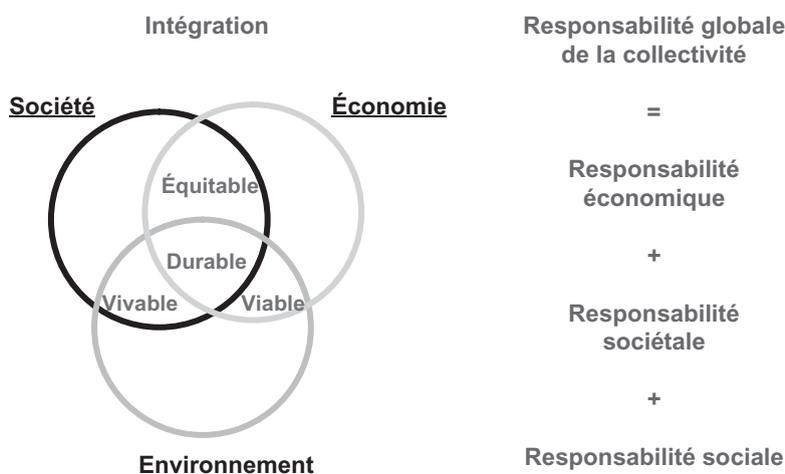


Figure 19.2 La collectivité territoriale responsable

Comme le montre la figure 19.2, rien de plus systémique que le développement durable ! Le lien avec les référentiels du management par la qualité est évident : il est tout entier dans la vision et l'approche systémiques qui les caractérisent. C'est ce que suggère Le guide pour la prise en compte des enjeux du développement durable dans la stratégie et le management des collectivités locales⁶⁰⁴. Ce fascicule, élaboré par des spécialistes des collectivités territoriales et d'autres de la normalisation, a pour objet de répondre aux deux questions suivantes :

- pourquoi intégrer le développement durable dans les politiques conduites par les collectivités territoriales ?
- comment intégrer le développement durable dans ces politiques ?

604. Qui répond au doux nom de AC-X30 022 dans le catalogue de l'AFNOR.

Le guide constitue également une aide pour établir les enjeux stratégiques du développement durable et les déployer.

Si, au niveau de l'État, il est parfois difficile en raison de la dimension même des problèmes et de la taille du territoire de favoriser l'approche systémique, on voit bien que la réduction de la taille d'un territoire a pour conséquence de « *rapprocher les problématiques* » ; la taille des administrations en charge de celles-ci favorise également le dialogue entre les responsables administratifs. La démarche systémique, globale, durable en est facilitée et les modèles de management que nous avons présentés deviennent les plus précieux des outils en raison de leur caractère systémique même.

Une collectivité territoriale qui aura déjà une expérience pratique du management public par la qualité bénéficiera d'un avantage très certain au moment de lancer un Agenda 21⁶⁰⁵. C'est la raison pour laquelle le CNFPT doit mettre au programme de formation de tous les futurs cadres de la fonction publique territoriale une présentation des principes et des méthodes du management public par la qualité.

605. Sur le site portail des démarches « *Agenda 21 en FRANCE* » on peut lire au sujet de la définition d'un Agenda 21 Les paragraphes suivants qui confortent ce que nous venons de dire quant aux liens entre les modèles systémiques du management public par la qualité et les démarches « *durables* » :

« L'Agenda 21 engage les acteurs d'un territoire à se projeter dans l'avenir (pourquoi pas à l'échelle d'une génération ?), à identifier les défis et à définir les grandes orientations de progrès. La plupart des Agenda 21 font référence aux principes de responsabilité et de précaution. La responsabilité se mesure à la capacité de prévenir les dommages à l'environnement ou à la santé et à ne pas construire d'obstacles au développement. Selon le principe de précaution, « l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ». Il implique un « remords anticipateur » de la collectivité pour concevoir des modes de production et de consommation qui soient compatibles avec une vie authentiquement humaine sur terre et dont les effets ne soient pas destructeurs.

L'Agenda 21 est également un exercice de **mise en cohérence des différentes compétences et obligations** de la collectivité. PLU, PLH, PDU, SCOT, PADD... les outils réglementaires ont pour objet de renforcer le niveau national de qualité des territoires : urbanisme, habitat, transports, solidarité... L'Agenda 21 leur offre un cadre politique mobilisateur et accessible au citoyen. L'Agenda 21 implique enfin de **nouveaux modes de construction de la décision**. Approvisionnement énergétique ou alimentaire, modes de transport, accompagnement des populations fragilisées par l'âge, par l'exclusion, par la discrimination..., le développement durable met en questionnement les défis structurants pour le territoire, au quotidien et pour l'avenir. Selon l'économiste Amartya SEN, « *l'impératif démocratique doit être affronté et satisfait, à tous les niveaux, et pour tous les problèmes dont la résolution affecte la collectivité* ». **Le développement durable sonne le glas d'une culture technocratique et d'un pouvoir hiérarchisé et repose sur un partage des savoirs, des pouvoirs et des responsabilités. Il introduit un renouveau des modes d'évaluation, de décision et d'action politiques, un changement de posture du monde politique vis-à-vis de la communauté, des forces vives, du « peuple », une nouvelle culture territoriale et citoyenne.** »

On le voit : cette vision de l'Agenda 21 en fait un outil qui nécessite une vision globale et systémique, ce à quoi prépare excellemment le management public par la qualité.

Pour terminer ce chapitre de propositions, nous mettons en lumière deux démarches conduites dans des pays aux cultures politiques et administratives différentes. Ici encore, rien à copier : juste de quoi nous aider à réfléchir et à avancer.

19.6 Un exemple en Australie

Le « Code des valeurs de la fonction publique australienne » date de 2000. Il figure dans l'une des annexes⁶⁰⁶ du document définitif de « La conférence sur les valeurs, les missions et les métiers de la fonction publique » de 2008⁶⁰⁷.

Il indique que « La fonction publique australienne :

- *est apolitique, elle s'acquitte de ses fonctions de façon impartiale et professionnelle ;*
- prend ses décisions en se fondant sur le mérite ;
- fournit aux agents un milieu de travail où la discrimination n'existe pas et qui reconnaît la diversité de la collectivité australienne qu'elle sert, et qui en tire parti ;
- souscrit à des normes déontologiques élevées ;
- assume ouvertement la responsabilité de ses actions, dans le cadre de la responsabilité ministérielle devant le gouvernement, le parlement et la population australienne ;
- répond aux attentes du gouvernement en formulant des conseils francs, honnêtes, détaillés, précis et opportuns ainsi qu'en mettant en œuvre les politiques et les programmes gouvernementaux ;
- assure de façon équitable, efficace, impartiale et courtoise la prestation des services au public et tient compte de la diversité de celui-ci ;
- exerce un leadership de la plus haute qualité ;
- établit des relations en milieu de travail qui valorisent la communication, la consultation, la collaboration et la participation des agents ;
- veille à ce que le milieu de travail des agents soit équitable, souple et enrichissant ;
- met l'accent sur l'obtention de résultats et la gestion de la performance. »

L'intérêt de ce code est qu'il ne se contente pas d'édicter des valeurs générales et relativement abstraites mais qu'il les confronte au réel en édictant

606. Annexe 7 : la mise en œuvre des valeurs. Pourquoi et comment ? III Gérer par des valeurs partagées et pas seulement par des consignes imposées.

607. Grâce en soient rendues à Sylvie TROSA !

pour chacune d'elles un guide mode d'emploi. On reprend ici l'exemple cité dans l'annexe. Ainsi en matière d'obligation de compte rendu :

- « les ministres doivent rendre compte de la qualité des systèmes de fonctionnement de leur ministère (y a-t-il un contrôle de gestion ? un contrôle qualité ? etc.), et doivent fixer des objectifs réalistes ;
- les fonctionnaires sont responsables de toutes les décisions de mise en œuvre et du bon fonctionnement des systèmes managériaux.

Les indicateurs afférents sont les suivants : les agents sont-ils bien informés de leurs obligations de rendu compte ? Le plan stratégique, les processus de gestion et les évaluations individuelles sont-ils cohérents avec les finalités que le ministère doit poursuivre ? Les obligations de rendre compte en matière d'atteinte des objectifs et de bon usage des ressources sont-elles respectées ? Le ministère est-il à même de montrer que des procédures claires ont été suivies dans la mise en œuvre de ses opérations ?

Ces indicateurs servent de base au suivi interne (par le ministère lui-même) et externe (par le ministère de la fonction publique) des valeurs. »

19.7 Un autre exemple au Danemark

Le « *Code for chief executive excellence in DENMARK* » a été publié en 2005. Il est composé de neuf recommandations-cadres (voir Figure 19.3). Résultat d'un travail de deux ans conduit par les dirigeants du secteur public accompagnés d'universitaires et de spécialistes, il trouve son originalité dans le fait qu'il s'applique également à la fonction publique d'État, aux gouvernements locaux et aux régions danoises.

Les neuf recommandations-cadres sont les suivantes :

1. délimiter votre champ de compétence par rapport à celui du leader politique ;
2. prendre vos responsabilités pour vous assurer que votre organisation atteint les objectifs politiques ;
3. bâtir une organisation réactive et capable d'influencer son environnement ;
4. créer une organisation qui agit comme partie intégrante d'un tout (le secteur public) ;
5. exiger des membres de votre organisation de se concentrer sur les résultats et sur les conséquences de leurs actions ;

6. projeter une vision stratégique à long terme afin d'améliorer la manière dont votre organisation accomplit les tâches qui lui sont assignées ;
7. exercer pleinement vos droits et vos devoirs de dirigeant de l'organisation ;
8. donner l'exemple d'une intégrité personnelle et professionnelle ;
9. sauvegarder la légitimité et les valeurs démocratiques du secteur public.

Code for Chief Executive Excellence in Denmark Nine recommendations

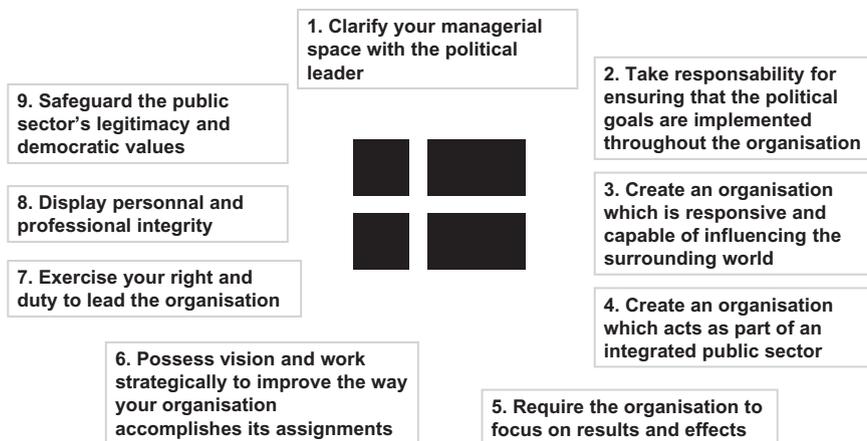


Figure 19.3 Le code d'excellence managériale au Danemark

On retrouve dans ces neuf recommandations à la fois des concepts qui fondent le modèle européen et des valeurs de management public ; en tout cas, rien de contradictoire avec le CAF.

Dans un commentaire du code on lit ceci⁶⁰⁸ :

« Pour PEDERSEN (2005), le code danois de gouvernance publique poursuit plusieurs objectifs. Il est d'abord un outil à la disposition des administrateurs publics pour relever les défis d'un nouveau genre posés par l'échelon politique. Il apparaît aussi comme une tentative de redéfinition de la relation entre les ministres et les administrateurs dans le respect des règles constitutionnelles. Le code inventorie ensuite les compétences nécessaires à un cadre dirigeant du secteur public et amorce peut-être ainsi une évolution dans la gestion du personnel du secteur public danois. Le code pourrait encore servir à distinguer les dirigeants « innovants » d'autres plus « traditionnels ». Enfin, il offre aux dirigeants un point d'appui pour se dégager une plus grande marge de manœuvre dans leur management, y compris dans leur responsabilité de participer avec leur organisation à la réforme du secteur public.

L'apport le plus considérable du code danois ne serait-il pas simplement le fait que ce soit un document officiel écrit ? La discussion sur la gouvernance, souvent évolutive et « périssable », repose désormais sur une base stable et concrète. Les attentes envers les dirigeants du secteur public à l'ère de la gouvernance, mais aussi les défis qui leur sont offerts, sont clairement précisées. Cette explicitation des responsabilités et des compétences par les premiers intéressés permettra d'étalonner leur réaction par rapport aux recommandations, le code de gouvernance publique se révélant dès lors une avancée majeure dans le débat sur la gouvernance.

Le code s'adresse expressément aux cadres dirigeants du secteur public. Leur compréhension du management public est de la plus haute importance dans la gestion des réformes administratives (Pollitt et Bouckaert⁶⁰⁹, 2004). Les administrateurs publics danois consacrent beaucoup de leur temps à l' élu dont ils dépendent (ministre ou maire) et pas suffisamment à l'organisme qu'ils dirigent et aux relations de celui-ci avec ses partenaires. Un code de gouvernance publique aidera-t-il à remédier à cette situation en rendant les cadres dirigeants davantage conscients de leur rôle et de leurs obligations ? Le code se présente en effet comme une normalisation des fonctions d'encadrement et des agissements qui s'y rattachent. Les dirigeants n'ont plus seulement un rôle protocolaire, mais ils disposent dorénavant dans leur travail d'un jeu de normes d'accompagnement explicites.

Selon l'expression de Selznick (1957/1984), ils sont « imprégnés par des valeurs ».

608. Carsten GREVE, professeur, Copenhagen Business School, International Center for Business and Politics ; Elisabeth HVAS, Deputy Permanent Secretary, ministère danois des Finances; Solvejg SCHULTZ JAKOBSEN, Head of Management and Policy Coordination Office, Local Government Denmark et Jens QVESEL, Senior Advisor, Office for Leadership Policy, State Employer's Authority, ministère danois des Finances.

609. Christopher Pollitt et Gerd Bouckaert ont participé aux dernières conférences sur la qualité du service public en Europe.

Pour de nombreux auteurs, l'innovation la plus remarquable du code danois de gouvernance publique est sa diffusion à tous les niveaux du gouvernement et de l'administration.

Retenons encore deux phrases de l'étude citée plus haut :

« Les raisons qui ont conduit à la rédaction de ce code sont les enjeux de la mondialisation des politiques et des économies, la concurrence (ou le partenariat) pour la prestation de services publics et l'obsession du résultat au moindre coût. Ce contexte de la gouvernance moderne exige beaucoup des hauts dirigeants du secteur public, qui évoluaient jusqu'à présent dans le relatif « confort » de la bureaucratie hiérarchisée. »

SCÈNE DE GENRE 6 : PRÉSIDENT...



La scène rapportée ici se passe dans un vieux pays d'un vieux continent, il y a quelques années, mais il n'y a pas si longtemps. Le responsable de la « Réforme de l'État », ce vieil État, apprend un jour que le Président lui-même en son château s'intéresse à la dite Réforme (peut-être même à l'État qui sait ?) et souhaiterait que l'on vienne lui en expliquer les tenants et peut-être aussi les aboutissants !

Branlebas de combat dans la toute petite administration chargée du dossier ! Réunions supplémentaires et nocturnes ; demandes de « notes de cadrage » à tous les départements ; accouchement d'une synthèse,

La tension monte à mesure que le jour approche ; à l'heure dite le sous-ministre et le « grand commis » se présentent à la porte du palais présidentiel, très émus : c'est bien la première fois de mémoire de fonctionnaire que le Président manifeste son intérêt pour ce que font les fonctionnaires dans ce domaine.

Tout le monde s'installe ; le Président a devant lui plusieurs parapheurs qu'il parcourt et signe tandis que le « grand commis » présente brillamment, forcément brillamment, les priorités, les perspectives, les axes et les chantiers etc. Le sous-ministre, dans ses petits souliers, ne dit mot.

La fin de l'exposé est suivie par un silence interrogateur ; le Président sort de ses parapheurs pour demander : « Et dites-moi, pour le permis de chasse ? Vous avez prévu quoi pour le permis de chasse ? » Passée la surprise et maîtrisée la stupeur le « grand commis » bafouille : « Nous avons en effet un projet de "modernisation" du permis de chasse et... » Il est aussitôt interrompu par l'augure élyséen : « Non, non ! Ne touchez pas au permis de chasse ! Vous avez bien d'autres sujets plus intéressants ! »

Tête du sous-ministre et du « grand commis »...

Qu'ajouter ?

Ah oui, bien sûr : toute ressemblance...

Une lecture politique du management public par la qualité

*« 'Il n'y a pas de société, il n'y a que des individus' disait Margaret THATCHER !
"Prenez soin de vous-mêmes, travaillez, épargnez, enrichissez-vous, c'est ce que
vous pouvez faire de mieux pour la Nation" : tel est, en substance le message
du discours politique néolibéral. Vient ensuite une privatisation progressive des fonds
publics. On a expliqué comment on restructure les dépenses et les recettes publiques
jusqu'à faire des économies sur l'éducation publique et sur les aides sociales pour
financer la baisse des impôts sur les profits et les hauts salaires. On recourt aussi
très largement à la privatisation des règles du jeu dans les secteurs autrefois dominé
par les entreprises publiques (énergie, transports collectifs, télécommunications).*

*En ouvrant ces secteurs à la libre concurrence, par exemple, on condamne
les entreprises publiques à se comporter comme des marchands aussi sûrement
qu'en cédant leur capital à des investisseurs privés, mais plus discrètement. »*

Jacques GÉNÉREUX. La dissociété.⁶¹⁰

610. Jacques GÉNÉREUX. *La dissociété*. Seuil. Points Essais. 2008. 478 p. p. 117 « La privatisation insidieuse de l'État ».

Le management public, tel que nous l'avons présenté dans cet ouvrage, se présente comme la science ou l'art de mettre en œuvre un ensemble de moyens humains, financiers et matériels, de façon harmonieuse de telle sorte que l'ensemble d'un organisme public avance de façon efficace vers sa finalité qui est de **rendre un service public**. Et cette finalité découle de la mise en œuvre concrète d'une **politique publique**. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que l'on pose la question d'une lecture politique du management public par la qualité.

Le management public se présente aussi comme la traduction incarnée et durable d'une volonté politique de faire. Nous avons déjà évoqué au début de cet ouvrage la distinction majeure entre les acteurs politiques et les acteurs administratifs, tout en ajoutant qu'il ne fallait pas voir là une frontière totalement étanche, et que la richesse de la distinction tenait en particulier aux échanges entre la sphère politique et la sphère administrative. Nous allons ici présenter rapidement quelques considérations sur les politiques publiques, puis en tirer des conclusions sur ce que peut être un management public qui réponde aux attentes de ses clients et de ses acteurs. Mais nous allons faire précéder ces considérations et ces conclusions de propos qui feront écho à l'une des deux citations qui ouvrent ce livre, celle d'Henri BERGSON qui associe la pensée et l'action.

20.1 « Il n'y a rien de plus pratique qu'une bonne théorie »

C'est ainsi que s'expriment Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG dans l'avant-propos de leur ouvrage commun, *L'acteur et le système*, en ajoutant encore : « que *ni l'originalité sémantique ni l'obscurité, qui généralement l'accompagne, ne sont nécessaires à sa présentation* » ! C'est ce qu'ils croient et partagent « *avec et après tant d'autres* ». C'est bien modestement que nous partageons une telle assertion.

De la même façon que nous croyons qu'il n'y a « *rien de plus pratique qu'une bonne théorie* », nous croyons aussi fermement qu'il n'y a rien de plus ridicule que l'évocation du « *bon sens* » ou du « *pragmatisme* » quand il est question de déterminer des objectifs ou un cadre à des politiques publiques. Outre que cette façon de présenter les choix politiques insulte la définition même du choix politique et sa noblesse, elle fait de même pour l'intelligence de ceux à qui l'on impose de tels discours.

Le management public par la qualité, comme de façon plus générale, le management public doit pouvoir s'appuyer sur une théorie politique solide du service public. Naturellement si la théorie explique que le service public c'est

ce que la loi du marché veut bien condescendre à laisser à la fonction publique, car pas assez profitable, tout effort de management public et de management public par la qualité en particulier aura beaucoup de mal à se développer.

Nous avons aujourd'hui besoin en France et en Europe d'une théorie renouvelée du service public. On pourrait penser *a contrario* que notre pays a une telle tradition du service public, traduite par une si longue jurisprudence, adaptée en permanence, et qui se confronte aux nouvelles définitions des « services d'intérêt général » de l'Union, que cela est inutile. Certainement pas ! Et d'ailleurs, à un moment où la notion d'intérêt général est en constant recul devant la croissance de l'individualisme conforté par le mercantilisme qui n'a d'autre horizon que le consommateur irréfléchi, quel bonheur de voir l'Union européenne reprendre cette notion pour rebaptiser nos services publics.

Pourquoi serait-il plus qu'utile, nécessaire, que notre État puisse *a minima* se doter d'une charte des valeurs du service public applicable dans tous les secteurs où s'exerce encore son activité au service de tous ? Quelques faits, parmi beaucoup d'autres, plaident dans ce sens :

- on voit apparaître récemment dans de grandes et anciennes démocraties des « *travailleurs pauvres* » dans la fonction publique, y compris dans l'exercice des fonctions les plus régaliennes qui soient (armée, police, etc.) ;
- dans la guerre conduite en Irak par de grandes et anciennes démocraties, le second contingent est constitué par les « *armées privées* »...
- l'État se trouve aujourd'hui être la main secourable qui vient à l'aide d'un monde financier dont les valeurs sont aux antipodes de l'intérêt général.

Imaginons le scandale qu'auraient provoqué ces trois faits au moment où, au sortir de la seconde guerre mondiale notre pays se reconstruisait, ou même encore aux débuts de la V^e République ? Comment un fonctionnaire peut-il être réduit à cet état⁶¹¹ ? Comment accepter la privatisation de l'utilisation de la force armée, alors que c'est la fin de son caractère privé qui a également marqué la modernisation de nos sociétés ? Comment faire supporter aux contribuables et aux employés les conséquences sur la vraie économie de l'avidité folle de quelques-uns ?

N'est-il pas nécessaire de redéfinir le service public ou de repréciser les valeurs qui l'encadrent ?

611. Une autre interrogation connexe : que signifie la précarisation croissante des emplois qui servent l'intérêt général ?

20.2 La « *qualité* » des stratégies privées aux politiques publiques

Le management par la qualité de par son histoire est fortement marqué par sa jeunesse passée dans le secteur concurrentiel. Nous avons vu dans le chapitre qui en retrace brièvement l'histoire comment la sphère publique avait été conduite à s'en emparer et à y « *ajuster* » sa philosophie, ses méthodes et ses outils.

En passant du côté public de l'action collective humaine l'esprit de la « *qualité* » va-t-il se perdre ou trouver un nouveau souffle ? Ce passage, cette transposition sont-ils neutres ou obligent-ils à redéfinir « *l'esprit* » du management par la qualité ? Pour emprunter un discours plus politique, le management par la qualité est-il neutre idéologiquement ou tellement lié au libéralisme économique que son passage du côté de la sphère publique serait impossible ? Répondre à ces questions nécessite préalablement de préciser ce qui doit faire la marque d'une politique publique et ce qui la distingue radicalement des stratégies privées.

20.2.1 La problématique

Prenons un exemple de la cohabitation concrète du politique et du management : celui choisi par Maya BEAUVALLÉ dans son ouvrage déjà cité, *Les stratégies absurdes*⁶¹². Il s'agit du fonctionnement de la justice et d'une expérience américaine qui date de la fin des années 1980 et dont l'objet était d'introduire des normes de qualité dans le fonctionnement des juridictions. Une commission est mise au travail qui doit défricher le sujet. Elle est composée de spécialités, juristes, fonctionnaires, juges, universitaires. Sa première conclusion est qu'il n'existe pas de consensus sur les objectifs assignés au système judiciaire. La première tâche de la commission fut donc d'essayer de définir de tels objectifs.

Cette problématique se retrouve dans tous les domaines régaliens. Comme le note justement Maya BEAUVALLÉ : « *La première tâche de la commission fut donc de définir les objectifs de la réforme et, pour ce faire, d'établir clairement les objectifs de la justice. Notons que **cette première étape est par nature politique.*** »

La tentation est toujours grande de cacher des choix politiques derrière la prétendue neutralité scientifique et l'impartialité présumée des méthodes

612. Op. Cit. p. 131. Voir la bibliographie III.

de gestion et des instruments de mesure⁶¹³. Une fois débarrassés de cette fable, nous pourrions supposer que c'est au niveau des principes de management que se font les choix proprement politiques. Mais comme nous l'avons vu, le CAF, modèle européen de management public par la qualité pratique les mêmes huit concepts que l'EFQM qui peut servir de modèle aussi bien au secteur concurrentiel qu'au secteur public, et ces huit concepts ne sont guère éloignés des huit principes de l'ISO...

D'où la question centrale pour le management public par la qualité : les mêmes principes peuvent-ils s'appliquer indifféremment à une entreprise privée dont la finalité est de faire du profit pour survivre⁶¹⁴ et à un service public dont la finalité première est de rendre un service de qualité au public en poursuivant un objectif d'intérêt général ?

20.2.2 Des politiques publiques aux services publics

Ce qui doit fonder une politique publique, et partant, le service public, est, à nos yeux, la notion d'intérêt général. En cela la stratégie d'un État se distingue de celle d'une entreprise dont l'objectif premier est de survivre et donc de dégager du profit pour y arriver. Les États normalement, au moins aujourd'hui dans notre vieille EUROPE, ne sont pas menacés de disparition. Si les visions stratégiques sont à ce point différentes – l'intérêt général d'un côté, l'intérêt particulier de l'autre – la déclinaison qui va suivre en descendant les étages de la pyramide de notre figure 1 va se faire selon des modalités différentes.

Malheureusement, c'est le constat qui découle de l'observation des réformes administratives conduites ces trente dernières années dans les pays développés⁶¹⁵, la « *modernisation* » du service public a souvent été le résultat de politiques publiques d'inspiration libérale dont le premier souci était de décalquer les recettes managériales du secteur marchand pour des motifs la plupart du temps strictement budgétaires.

613. Lorsque l'on entend dire que telle ou telle chose ou événement n'est « ni de droite ni de gauche », si on ne peut rien conclure sur la chose ou l'événement, il y a fort à parier que la personne qui s'exprime ainsi est, elle, de droite ! Ainsi ces derniers temps avons-nous pu entendre dans la bouche d'un responsable politique que la crise financière n'était « ni de droite ni de gauche » ... ou encore que « *la politique pénale, c'est pas de droite, c'est pas de gauche !* », ce qui traduit en outre une immense inculture. Cesare BECCARIA doit s'en retourner dans sa tombe !

614. Et aussi, dans le cadre de l'économie néolibérale, de servir un dividende le plus élevé possible à ses actionnaires. On rappelle ici que ce sont justement les abus de cette vision financière et capitaliste qui ont donné naissance à la théorie des « *parties prenantes* » dans le secteur marchand.

615. Comme nous l'avons rapidement montré aux chapitres 2 et 3.

Une grande confusion s'est installée dans les esprits de nombreux fonctionnaires (serviteurs de l'intérêt général) qui les a conduits à utiliser à tort et à travers le vocabulaire de l'entreprise en s'imaginant « *faire moderne* ». Une anecdote parmi de nombreuses autres⁶¹⁶ : lorsque je dirigeais un « *établissement public administratif* » dont le métier était d'assurer les fonctions de caisse primaire d'assurance-maladie, je rencontre un jour un colonel (un de nos clients) qui me tient ce langage : « *Quelle chance vous avez de diriger la caisse militaire de sécurité sociale ! Quelle magnifique entreprise !* » (Au moins c'était un client heureux !) J'ai visiblement douché son enthousiasme en lui faisant remarquer qu'en fait d'« *entreprise* », je ne pouvais pas recruter qui j'aurais voulu, ni d'ailleurs licencier qui que ce soit, qu'il était hors de question de diversifier notre activité qui, par ailleurs était de plus en plus réglementée, et que j'étais suffisamment heureux de pouvoir, dans les interstices d'une réglementation foisonnante, faire évoluer cet « *établissement public administratif* » vers un meilleur service aux clients au meilleur coût pour les finances publiques.

Dans *Travailler sans les autres* ?⁶¹⁷ Danièle LINHART, sociologue qui a conduit de nombreuses enquêtes dans les services publics présente ainsi les rapports compliqués du public et du privé :

« Engagement dans le travail, disponibilité, loyauté, mobilisation de toutes ses compétences pour être efficace, intériorisation des valeurs de l'institution, de ses missions, de sa culture, recherche du dépassement de soi dans son travail, etc. Nous avons décrit ce qui est ressorti d'une bonne partie des enquêtes de terrain dans le secteur public ou la fonction publique (du moins dans les cas assez nombreux où les conditions requises sont présentes). Mais nous décrivons aussi ce que les directions modernistes des entreprises privées visent très précisément à instaurer, et qui figurent dans les nombreuses chartes éthiques, morales, codes déontologiques et règles de vie qu'elles édictent. ⁶¹⁸ »

Danièle LINHART esquisse ainsi ce qu'elle nomme le « dangereux chassé-croisé des valeurs professionnelles du privé et du public ». Et elle poursuit : « Il est assez surprenant de voir les directions du secteur public se tourner vers les logiques managériales du privé et mettre en péril les valeurs et postures professionnelles que cherchent à faire émerger en leur sein les directions des entreprises privées ⁶¹⁹[...]. Surprenant de voir le secteur public importer en son sein des pratiques individualisantes, des pratiques de mise

616. Comme on le sait, les vieux militaires aiment bien raconter leurs campagnes ...

617. Danièle LINHART. *Travailler sans les autres* ? (Voir bibliographie III).

618. Op. Cit. p 125.

619. On renvoie à l'ouvrage de François DUPUY sur *La fatigue des élites*. (Voir la bibliographie I) C'est nous qui ajoutons cette note.

en concurrence, et éroder ainsi une motivation au travail bien réelle chez ses agents, alors que les entreprises privées se lancent au même moment à la conquête de postures au travail et de motivations calquées sur ce que semble brader le secteur public. »

La question politique que nous ne faisons ici qu'esquisser est bien la suivante : comment espérer introduire une nouvelle dimension managériale dans le service public, qui en a incontestablement besoin, en faisant l'économie de la réflexion sur la valeur de la notion d'intérêt général ? Cette notion est-elle réductible à la diminution du déficit budgétaire ? Comment mieux prendre en compte les « *outcome* » des politiques publiques, plus difficiles à valoriser, mais qui marquent la vraie différence avec l'enrichissement privé ?

On ne voit pas bien aujourd'hui, au-delà des discours mécanistes et convenus, comment cette problématique est prise en compte par la « *Réforme de l'État* ». La traduction « *service public* » que l'Union européenne a faite du modèle de l'EFQM en publiant le CAF constitue pourtant une chance à ne pas laisser passer pour les responsables politiques et administratifs.

20.3 Aujourd'hui, la chance du management public par la qualité

Il se trouve donc que le développement du mouvement de la qualité dans ses dernières étapes⁶²⁰ a coïncidé avec l'avènement du néo-libéralisme personnalisé par la présidence de Ronald REAGAN aux ÉTATS-UNIS et le règne de Margaret THATCHER en GRANDE-BRETAGNE. Par ailleurs, comme nous l'avons rappelé le grand mouvement de réforme des administrations, à défaut des États, connu sous l'étiquette de NPM (*New Public Management*) est fortement imprégné de ces mêmes présupposés libéraux.

Or voici que le néo-libéralisme vient d'administrer la double preuve éclatante de son inefficacité économique et de sa nocivité sociale⁶²¹, sans oublier les conséquences potentiellement catastrophiques à moyen terme de ce mode de développement sur les ressources planétaires. Devant la « *montée des incertitudes* » – pour reprendre le titre du livre de Robert CASTEL⁶²² – ou la « *fatigue des élites* » – pour reprendre le titre du livre de François DUPUY⁶²³ – et

620. Particulièrement le passage de la phase de **gestion de la qualité** à celle du **management par la qualité**.

621. Grâce en soit rendue aux petits génies de l'innovation financière !

622. Voir la bibliographie III.

623. Voir la bibliographie I.

dans un fonds de décor marqué par un chômage croissant, la précarisation détestable du travail, **il devient difficile de promouvoir des méthodes de management qui pourraient être « marquées » par une idéologie inefficace et nuisible.** Il serait diablement paradoxal de vouloir introduire dans le fonctionnement de nos services publics des méthodes aussi connotées idéologiquement au moment même où cette idéologie est à bout de souffle et cherche un replâtrage pieusement baptisé « *réforme du capitalisme* » et célébré par des chantages qui n’y croient guère eux-mêmes, ou pire, n’en veulent pas vraiment !

Yves CANNAC dont nous avons évoqué le rapport prétend à juste titre que dans ce décor économique, politique et social, les intuitions et les visions du « *mouvement de la qualité* » sont aujourd’hui plus appropriées pour le secteur public que pour le secteur concurrentiel. Nous partageons pleinement ce point de vue et voudrions exposer maintenant à quelles conditions la mise en œuvre du management public par la qualité constitue une véritable chance de modernisation de nos administrations.

- La première condition est de **montrer clairement que l’utilisation de méthodes managériales** qui ont fait la preuve de leur efficacité **ne se fait pas au détriment des valeurs du service public, à commencer par celle de l’intérêt général.** Il convient naturellement que cet intérêt général ne soit pas « *octroyé* » d’en-haut mais bien co-défini par les agents du service public et les citoyens destinataires de ce service. La conférence évoquée au chapitre précédent⁶²⁴ devrait y mener.
- **La motivation budgétaire doit impérativement être remise à la place qui est la sienne, sans plus.** Il serait incompréhensible qu’en cette période où les États acceptent sans broncher de dégrader dans des limites encore jamais atteintes leur équilibre financier et comptable au profit d’agents privés qui ont franchi les bornes de la cupidité et de l’indécence⁶²⁵, les mêmes arguments d’équilibre des comptes servent à dégrader la qualité du service rendu à tous.
- **Notre fonction publique nationale et territoriale doit absolument s’ouvrir à ce qui se fait aujourd’hui dans l’Union européenne** et cesser de croire qu’elle est encore un modèle pour qui que ce soit. Dès que l’on s’y intéresse, on constate avec tristesse le retard qui s’accroît avec d’autres pays membres⁶²⁶. De conférence en conférence sur la qualité⁶²⁷,

624. Voir paragraphe 19.6 « *La conférence sur les valeurs, missions et métiers de la fonction publique* ».

625. Selon l’adage aujourd’hui tristement célèbre : « *Greed is great* » ! (L’avidité, voilà ce qui est grand !)

626. Sauf, heureuse exception, dans le domaine de l’e-administration.

627. Les Quality Conferences qui ont été évoquées plus haut.

l'impression est plus prégnante de l'impasse dans laquelle nous envoient les errements soulignés de la « Réforme de l'État »⁶²⁸. On ose rappeler à ceux qui croient encore que le monde entier nous envie notre système administratif que la Banque mondiale classe notre pays au 23^e rang pour la qualité de la gouvernance⁶²⁹ dont la corruption⁶³⁰ et l'efficacité du gouvernement et de l'administration sont au rang des critères retenus... Il est plus que temps de comprendre que l'Union européenne ce n'est pas « la FRANCE en plus grand », mais que les administrations de l'Union, le réseau EUPAN⁶³¹, les groupes de travail qui en dépendent ont déjà réalisé un énorme travail dont nous ferions bien de nous inspirer !

- L'administration doit se doter au plus haut niveau d'une **charte des valeurs du service public**, discutée avec les organisations représentatives des fonctionnaires, des associations représentant les bénéficiaires des services publics, les contribuables, etc. Cette charte doit recevoir force obligatoire à travers une forme législative.
- Une autre condition incontournable consiste à **former** à ce qu'est **aujourd'hui le management par la qualité**, les directeurs d'administration centrale, les DGS et DGA⁶³² de la territoriale, les cadres dans toutes les écoles de formation initiale des fonctions publiques, ou au minimum à ce qu'est une « démarche processus » et, plus important, à la pensée systémique !

628. Ce serait déjà fort bien qu'à défaut d'avoir la prétention de « réformer l'État », nous parvenions à moderniser notre administration.

629. Le classement relatif à la qualité de la gouvernance repose sur l'étude de six critères :

- les moyens d'expression des citoyens et le degré de responsabilité des dirigeants ;
- la stabilité politique et l'absence de violence, qui mesure la perception de la probabilité que le gouvernement puisse être déstabilisé ou renversé par des moyens anticonstitutionnels ou violents ;
- l'efficacité du gouvernement et de l'administration qui mesure la perception de la crédibilité des engagements du gouvernement et de la qualité des services de l'administration ;
- la qualité de la réglementation, qui mesure la perception de la capacité du gouvernement de formuler et d'appliquer des réglementations qui promeuvent le développement du secteur privé ;
- la règle de droit, qui mesure la confiance dans la qualité du droit, et en particulier la qualité de l'exécution des contrats, les droits de propriété, la police et les tribunaux, ainsi que les risques de criminalité et de violence ;
- la corruption, qui mesure la perception de la mesure dans laquelle le pouvoir des agents de l'État est exercé à des fins lucratives, y compris les petites et les grandes formes de corruption, ainsi que des « captures » de l'État par les élites et les intérêts privés.

630. La corruption est le fruit naturel de deux caractéristiques de systèmes de gouvernance qui, hélas, sont vérifiés en France : **un pays sur-réglémenté** (voir les tailles des codes du travail et des impôts ...) **et sous-contrôlé**.

631. On peut se reporter à ce qui a été présenté au chapitre 3.

632. DGS et DGA : directeurs généraux des services et directeurs généraux adjoints, les principaux responsables administratifs dans la territoriale.

Le management public par la qualité a devant lui, aujourd'hui, une vraie opportunité de devenir la base robuste sur laquelle asseoir tous les outils développés ces dernières années par la « *Réforme de l'État* ». Nous montrerons dans un ouvrage à venir comment la LOLF, le contrôle de gestion, les audits internes, l'évaluation des politiques publiques, la RGPP, la mise en œuvre du BSC⁶³³, le développement durable, reposent chacun sur quelques-uns ou l'ensemble des principes qui fondent le management public par la qualité. La généralisation dans nos fonctions publiques du management public par la qualité est le moyen le plus direct de redonner de l'intelligibilité et du sens à la cohabitation de tous ces chantiers, en les dépassant, en les hissant au niveau des principes de management dont ils sont des expressions variées.

**Mais ceci ne peut réussir, répétons-le, qu'à la condition expresse que le management public par la qualité soit référé à la notion d'intérêt général, qu'il soit clair aux yeux de tous que les valeurs qui le fondent ne se confondent pas avec celles du secteur marchand, enfin que l'on sorte de l'équation détestable vécue depuis des années de « *réforme* » en « *réforme* » :
« *privatisation des profits, socialisation des déficits* ».**

Le modèle européen de management public, le CAF, constitue à n'en pas douter un instrument extrêmement prometteur pour engager aujourd'hui en FRANCE cette refondation du management public. Or, c'est le moins que l'on puisse constater : il ne « *prend* » pas ! Il est largement méconnu des fonctionnaires et l'administration ad hoc qui devrait en assurer la promotion (aujourd'hui la DGME) ne le fait pas !

Cela fait des années maintenant que je m'interroge sur notre propension à fabriquer de l'eau tiède en voulant réinventer l'eau chaude qui est, depuis longtemps, « *à tous les étages* » chez nos voisins européens⁶³⁴... Bientôt dix ans que la première version du CAF a été éditée lors de la 1^{QC} de LISBONNE. Elle a été revue deux fois depuis lors. On ne parle toujours pas beaucoup de management public dans les instances chargées de la « *Réforme de l'État* »⁶³⁵ ; que traduisent ces manques ? Bien sûr, la réponse qui semble couler de source est celle, mille fois entendue, d'une certaine « *arrogance française* » qui serait à ce point dans nos gènes nationaux que nous aurions

633. Le tableau de bord stratégique de KAPLAN et NORTON.

634. Le « *Livre blanc* » de la DGME sur « *Les clés de la réussite du manager public à l'heure de la modernisation de l'action publique* » présenté au chapitre précédent en est le dernier exemple et la parfaite illustration.

635. Mais on parle depuis février 2009 de manager public. Encore un effort : que pratique un manager public ? Le pilotage ? Non, désolé ce n'est pas la bonne réponse !

du mal à penser que ce qui n'est pas inventé chez nous ne nous concerne pas.

Cette explication correspond sans doute partiellement à la réalité ; mais elle ne me paraît pas suffisante. Je voudrais la compléter par une hypothèse qui, certainement, va provoquer des réactions. Je souligne donc avant de la présenter qu'il s'agit d'une hypothèse et j'ajoute également que j'aimerais me tromper !

20.4 Un avenir incertain

La situation devrait être favorable à un développement du management public par la qualité dans notre pays dans les temps à venir. Le modèle européen est aujourd'hui un modèle mûr, éprouvé, employé largement au-delà de nos frontières et largement même en dehors des frontières de l'Union européenne. Sait-on que la République Populaire de CHINE l'a choisi pour « moderniser » son administration ? Les chinois sont présents en nombre (facile pour eux !) à tous les événements CAF en Europe⁶³⁶. J'ai participé en 2007 à une opération de jumelage entre la direction générale des impôts française et l'administration fiscale polonaise ; celle-ci est en train de généraliser la pratique du CAF dans ses seize chambres fiscales et ses quelques cinquante centres des impôts⁶³⁷. En mars 2009, à la demande de l'ENA, je suis allé donner un enseignement à l'« ENA qatari » à DOHA⁶³⁸. Le CAF a beaucoup intéressé les fonctionnaires de l'Émirat !

Je peux comprendre que, comme le dit Yves CANNAC⁶³⁹ avec justesse, il soit plus difficile de moderniser, faire évoluer une vieille fonction publique d'un vieux pays que de moderniser une ancienne bureaucratie du bloc de l'Est aujourd'hui membre de l'Union, et qui est obligée de bâtir du neuf sur à peu près rien. Mais ce que j'ai vu depuis maintenant plus de cinq ans en me déplaçant à l'étranger, entre conférences, expertise et enseignement, m'a généralement rendu assez amer sur ce que nous propose la « Réforme de l'État ».

Passes encore que nous soyons allés chercher de l'autre côté de l'Atlantique une vieille méthode qui a à moitié échoué de l'aveu même de ceux qui l'ont

636. En 2006, à TAMPERE (4QC) il y avait une délégation substantielle de l'école nationale d'administration ... chinoise.

637. Je pense que peu en France imaginent la réactivité de ces fonctions publiques plus jeunes que la nôtre, la vitesse à laquelle elles mettent en œuvre le modèle européen et les progrès qu'elles font.

638. Sur le thème « Excellence in quality service ».

639. Le responsable du rapport sur la « Qualité du service public » de 2004 est aujourd'hui président de France Qualité Publique.

inaugurée dans l'administration canadienne⁶⁴⁰ ; passe encore que nous l'ayons réduite à une assez vulgaire « *commission de la hache* » ; passe encore que, contrairement à presque tous les pays comparables, nous ayons fait notre « *révolution budgétaire* » avant d'introduire une rénovation du management public ; passe encore que nous ayons introduit le contrôle de gestion (la mesure de la performance) avant même d'avoir appris à nos administrations à être performantes ; passe encore que nous soyons régulièrement absents des événements européens qui parlent de management public ; passe encore (presque) qu'en « *foutus cartésiens* » nous passions la majeure partie de notre temps à couper en tranches les problèmes ; que nous faisons perdre du temps à nos administrations avec des chantiers du type Charte Marianne ; on pardonnerait presque encore (encore que) toutes ces « *réformes* » octroyées par des ministres croyant écrire sur des pages blanches ; si...

...si ne demeurait l'impression que derrière tout cela continue à s'affirmer la vieille antienne qui veut que « *l'État [soit] le problème* », qu'une bonne réforme est d'abord celle qui réduit les effectifs et les crédits, que l'intérêt général ne saurait être autre chose que la somme d'intérêts privés très ciblés, finalement que la fonction publique doit être managée comme le secteur concurrentiel.

L'hypothèse que je fais, et dont je reconnais qu'elle peut surprendre, est que le rejet (comment dire autrement ?) du CAF par les autorités politiques responsables de la « *Réforme de l'État* » peut tenir au fait qu'il serait trop démocratique. Des explications sont nécessaires.

Un projet managérial qui fait de la participation, de la consultation, de la co-décision, les piliers d'une méthode managériale est en contradiction directe avec la multiplication des « *réformes* » en tous sens que l'on voit annoncées ces derniers temps. Malgré les déclarations qui ne trompent pas grand monde, qui ne voit que la « *théorie des tribus gauloises*⁶⁴¹ » l'emporte largement aujourd'hui sur la participation des agents et des parties prenantes à la modernisation de nos administrations ?

Les exemples sont légion dans le CAF qui viennent interroger nos pratiques honteuses ; une parmi beaucoup d'autres. Dans le sous-critère 3.1⁶⁴², il est suggéré de se demander ce que fait un organisme public pour : « *Élaborer de manière concertée une politique claire*

640. La RGPP.

641. Elle revient à dire qu'en France, ce « *vieux pays gaulois* », le meilleur moyen de ne rien faire est de consulter les autochtones « *incapables de s'entendre* » ; mieux vaut donc qu'un petit cénacle de décideurs éclairés tranchent pour tous.

642. Dans lequel on se demande ce que fait concrètement un organisme administratif pour : « *Planifier, gérer et améliorer ses ressources humaines de manière transparente en cohérence avec la stratégie de la planification* »

présentant des **critères objectifs** en matière de **recrutement**, de **promotion**, de **rémunération**, de **gratification** et de **désignation dans des fonctions managériales**... Imaginez un instant cette suggestion mise en pratique pour la nomination d'un directeur d'administration centrale⁶⁴³... C'est tout un système qui s'écroule !

Si l'on ajoute le goût du secret, l'ADN hiérarchique et quelques maximes plus que stupides comme celle qui veut qu'un gouvernement élu pour cinq ans dispose en réalité de dix-huit mois pour tout faire (?), on voit que les fondements mêmes du management public moderne, les règles élémentaires de conduite du changement constituent autant d'obstacles à la survie d'une culture politico-administrative dépassée.

Bien sûr, il serait très exagéré de dire que rien ne progresse dans nos fonctions publiques ; il est des domaines dans lesquels notre pays n'a pas à rougir de ses réalisations ; celui de l'emploi des TIC au service de l'administration, en est un.

Nous sommes réellement aujourd'hui à un tournant en matière de management public ; notre administration doit se réformer comme le font ou l'ont déjà fait les fonctions publiques des autres pays membres de l'Union. Cela nécessite que la **confiance** soit au cœur de ses évolutions ; **que notre administration emprunte le chemin tracé par l'Union européenne ; qu'elle ouvre ses portes et ses fenêtres aux citoyens ; que nous retrouvions collectivement le chemin de la démocratie et du sens de l'intérêt général.**

Dans un entretien au « *Monde* » à propos de la crise universitaire, Marcel GAUCHET⁶⁴⁴ explique :

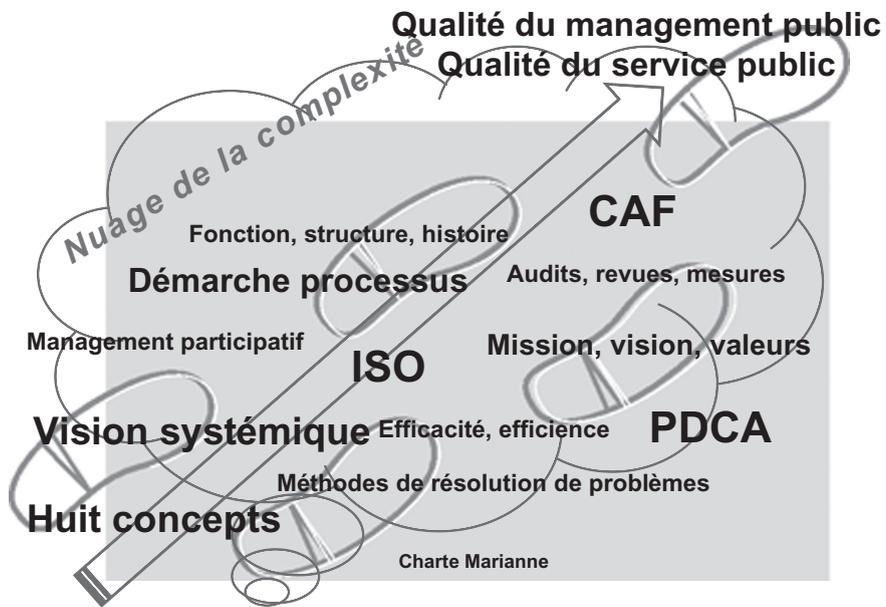
« Le problème universitaire est un bon exemple du problème général posé à la société française, celui d'assurer l'adéquation à la marche du monde de notre modèle hérité de l'histoire et organisé autour de l'idée de République. Toute la difficulté est de faire évoluer ce modèle sans brader notre héritage dit républicain. Nous ne verserons pas d'un seul coup dans un modèle compétitif et privé qui n'a jamais été dans notre histoire. Comment intégrer davantage de décentralisation et d'initiative, tout en maintenant un État garant de l'intérêt général et de l'égalité des services ? C'est ce point d'équilibre entre les mutations nécessaires et la persistance de son identité historique que le pays recherche. Il n'est pas conservateur : il est réactif. Mais pour conduire ce genre d'évolutions, il faut procéder à découvert, oser le débat public. »

Cela vaut pour la révolution du management public dont nous avons besoin. L'offre est là ; l'Europe l'a conçue et l'utilise...

643. Ou un directeur général des services dans la fonction publique territoriale.

644. Marcel GAUCHET : historien et philosophe, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales. Entretien avec *Le Monde* le 23 avril 2009.

Bonne route !



It's a long way...

Après-propos

Nous laisserons le mot de la fin à Étienne PERROT qui conclut ainsi son livre sur *L'art de décider en situations complexes*⁶⁴⁵ :

« L'art de la **décision en situation complexe** se résume, comme tout art, dans une posture où se conjuguent **intelligence et humilité**. Avec une pointe d'humour, cette posture suppose les qualités prêtées aux chefs de la tribu des YAMBASSA au sud du CAMEROUN : il doit avoir les épaules larges, de l'« encaissement » du « coffre » ; c'est-à-dire du savoir, de la compétence, du savoir-faire, et du savoir-dire ; bref, il doit jouir de cette « santé » qui le rend capable de répondre aux infidélités de ses partenaires et de ses collaborateurs. **Le chef YAMBASSA, comme tous ceux qui veulent vivre intelligemment leurs décisions professionnelles dans les situations complexes, doit en outre avoir vu le « diable » en face. Le dia-balein**, littéralement ce qui est jeté ici et là, c'est ce qui divise, ce qui sépare. Le décideur ne peut garder une posture adéquate s'il est incapable d'affronter les intérêts divergents, les contradictions entre les valeurs, la dispersion des utilités selon les appréciations de chacun, ou même s'il se prétend indépendant de son environnement. **C'est pourquoi, dans les situations complexes, le savoir et la technique, aussi nécessaires soient-ils, appellent toujours un quelque chose en plus, un style personnel, et qui relève de l'art singulier du manager.** »

C'est pour avoir souvent « *rencontré le diable* » administratif que je me suis résolu à écrire ces pages... et, comme le disait Julien GREEN à propos de ses romans, j'ai aussi écrit ce livre pour savoir ce qu'il y aurait dedans !

Paris
Aix-en-Provence
Juillet 2008-Avril 2009

645. Op. Cit. Voir la bibliographie IV.

Treize⁶⁴⁶ conseils à un directeur⁶⁴⁷

« À mesure qu'on a plus d'esprit, on trouve qu'il y a plus d'hommes originaux ;
les gens du commun ne trouvent pas de différence entre les hommes. »

Blaise PASCAL. Pensées



1- Ne vous prenez pas trop pour le directeur

Bien sûr si vous avez été nommé à un poste de responsabilité c'est que, par définition, vous étiez le meilleur à ce moment pour ces importantes fonctions ! Vous allez être accueilli avec curiosité ; les ragots et les rumeurs vont commencer et ne cesseront pas. Le meilleur moyen de rétablir la vérité et de les décourager est d'être accessible et proche des gens qui travaillent avec vous. Si vous ne sortez pas de votre bureau, forcément débordé par vos hautes responsabilités et un agenda de ministre, vous perdrez pied avec la réalité. Si vous pratiquez le « *management en bande* », vous contentant de

646. Et pas dix ! Juste un mouvement d'humeur : vous ne trouvez pas que toutes ces « dix mesures », « mille projets », « un million d'emplois » insultent notre intelligence (comme le font tous les jours les « *communicants* » et autres « *spins doctors* » de tout poil) et ne font que démontrer dans l'ordre : la faiblesse des prévisions des mesures annoncées, le manque d'imagination des décideurs et surtout ... la tyrannie du système décimal ?

647. D'administration centrale, d'établissement public, de sous-direction, de département, de service, de bureau, etc. Les mêmes conseils valent également pour les adjoints directs du directeur, les adjoints des adjoints et ainsi de suite ... jusqu'au plus modeste cadre.

fréquenter quelques copains ou quelques courtisans qui vous rassureront en permanence sur votre génie propre, très vite vous ne connaîtrez plus assez l'organisme que l'on vous a provisoirement confié.

Faites-vous un devoir absolu de voir tout le monde y compris et surtout ceux dont vous vous doutez qu'ils vous critiquent ou ne partagent vos vues. C'est avec eux que vous apprendrez le plus. Ils vous aideront à vous questionner sur votre pratique managériale, et grâce à eux vous aurez parfois de belles surprises !

Est-il besoin d'ajouter que les signes distinctifs du pouvoir dont notre vieux pays conservateur abuse (bureaux somptueux, épaisseur de la moquette, cylindrée de la voiture de fonction etc.), ainsi que la ridicule « *sacralisation* » du pouvoir sont autant d'obstacles à un management efficace. Ces attributs doivent disparaître le plus possible derrière la proximité et la confiance. Bien sûr la proximité n'est ni la vulgarité dans le langage, ni le tutoiement généralisé ni, pire encore, le faux copinage... Nul n'est en outre obligé de massacrer notre belle langue pour faire croire qu'il est proche des « *vrais gens* »...

Être numéro 1, c'est d'abord être le premier des serviteurs des agents qui sont, eux, au service des clients, usagers, bénéficiaires. C'est la raison pour laquelle la première des représentations qui devraient être valorisée dans nos administrations est celle que nous avons proposée à la figure 6.6, celle qui représente les missions et que l'on nomme usuellement « *la pyramide inversée* ». Dans cette représentation, les clients sont en haut et le directeur en bas. Elle a été employée pour la première fois en 1983 par une compagnie d'aviation. Le fait qu'elle puisse encore déclencher la surprise dans notre administration marque seulement l'étendue de notre retard...

Avez-vous déjà entrepris d'expliquer à vos enfants à quel point vous étiez fan de tel groupe de chevelus à guitare dans vos jeunes années ? Avez-vous assez observé la commisération qui se lit sur leurs visages ? Ou bien avez-vous déjà subi vous-même les épopées administratives racontées par les « *grands anciens* » qui nous ont précédés et nous racontent aujourd'hui comment ils ont introduit la rationalisation des choix budgétaires... Dites-vous que ce que vous faites aujourd'hui et qui vous paraît d'une « *modernité* » absolue et définitive subira rapidement le même sort.

Soyez modeste !



2- Considérez que vous devez être un « *relais* » entre avant vous et après vous

Aussi cruelle que soit cette pensée il faut vous dire que l'organisme administratif dont on vous a confié la direction existait avant vous et vous survivra en général ! Vous êtes d'abord un héritier, vous aurez à rédiger un testament (passer une suite) et ce qui est important c'est le service que doit rendre cet organisme.

Cet organisme a une vie propre et votre action à sa tête n'est que l'un des nombreux paramètres dont dépend la qualité de cette vie. Si vous arrivez à vous persuader de la très haute importance de ce que vous faites, sans l'inscrire dans l'histoire de l'organisme, attendez quelques années... vous verrez ce qui restera de votre « *grand œuvre* »...

Dans nombre de domaines de notre vie nous sommes d'abord des héritiers chargés de faire fructifier un héritage. Mais nous vivons dans un monde qui se repaît de « *nouveautés* » incessantes entourés de gens qui pensent que le monde a commencé avec eux. On se souvient d'un président de la République (la V^e) qui a commencé ainsi son unique septennat : « *De ce jour date une ère nouvelle de la politique française...* » Vous n'êtes pas obligé d'être aussi ridicule !

Vous êtes d'abord un héritier !



3- Voyez loin !

Un des nombreux « *proverbes qualité* » dit ceci : « *Un leader sans vision, c'est juste un boss !* » S'il est une des caractéristiques du leader c'est bien celle-là ! S'il est payé plus que les autres c'est pour qu'il produise une vision ! Nous avons presque ouvert ce livre par le gimmick qui en parle : « *Vision, mission, valeurs* ».

Pour produire cette vision il faut d'abord bien connaître l'histoire de l'organisme que l'on vous a provisoirement confié. Si vous ne la connaissez pas encore assez bien, il est temps ! Interrogez autour de vous les plus anciens, relisez les éventuels débats parlementaires qui auraient concerné votre organisme, demandez à l'un de vos collaborateurs qui s'intéresse à l'histoire de vous constituer un fonds de dossier sur celle de votre administration, faites preuve d'imagination pour en savoir plus sur ce point essentiel : d'où vient le service public dont on vous a, provisoirement, confié la responsabilité ?

En retraçant la vie de l'organisme, interrogez-vous. Pourquoi à tel moment, ce changement ? À quelle logique obéissait-il ? Que se serait-il passé si un autre choix avait été fait ?

Puis projetez-vous dans le futur ? À cinq ans, à dix ans ? Créez un groupe de réflexion pour vous alimenter en idées, suggestions, scénarii. Mettez-y les plus créatifs, ceux dont vous pensez qu'ils connaissent le mieux votre administration, son histoire, animez-le vous-même en lui proposant des pistes de réflexion ; en un mot imaginez ! Et pour cela, alimentez-vous en idées.

Faites travailler votre imagination !



4- Abandonnez la pensée duale !

Si ce que nous avons dit sur la complexité qui nous entoure vous a interpellé prolongez votre réflexion en choisissant dans la bibliographie le livre qui vous intéressera le plus sur la complexité. Si vous êtes plutôt de culture scientifique, choisissez l'ouvrage de Gérard DONNADIEU et Michel KARSKY. Si vous êtes de culture juridique ou littéraire, privilégiez la lecture du livre de François BALTA et Jean-Louis MULLER⁶⁴⁸.

Évoluer vers la pensée systémique implique de douloureux renoncements ; en particulier celui qui consiste à ne compter que jusqu'à deux. Confronté dans mes fonctions de directeur à ceux qui auraient voulu voir dans notre établissement public un jardin à la française et aussi à d'autres plus poètes, j'ai souvent répété que tout organisme ne pouvait vivre qu'entre ordre et désordre. Et, un brin provocateur j'ajoutais que le meilleur moyen de maîtriser le désordre était de le générer soit même. Mais ce n'était pas qu'une boutade ou une provocation : un directeur doit aussi être un agitateur d'idées.

Vous allez, dans vos responsabilités, avoir en permanence à conjuguer des logiques antagonistes et elles se limiteront rarement à deux. Le principal travail du manager responsable est de conjuguer des intérêts a priori divergents ; c'est la leçon de la théorie des parties prenantes ; c'est celle aussi du concept bien compris de l'« *orientation résultats* »

Alors ne vous ridiculisez pas en reprenant les vieilles antiennes : « *De deux choses l'une* », le célèbre « *Il n'y a qu'à...* »...

Comptez au moins jusqu'à trois !

648. Voir la bibliographie IV.



5- Considérez tous vos cadres A comme membres de l'équipe de direction

Dans la plupart des organismes administratifs, vieil héritage du principe hiérarchique, on considère en général que plus on s'élève dans la hiérarchie plus on doit et peut accéder à l'information. Corrélativement, l'information sur le fonctionnement de l'organisme est d'autant plus restreinte que l'on descend dans la pyramide de l'organigramme. J'ose à peine l'avouer ici : une des curiosités qui m'ont poussé à devenir « *haut fonctionnaire* » était celle de savoir ce que pouvaient bien se dire les « *chefs* » une fois enfermés derrière les murs du comité de direction, quels lourds secrets stratégiques m'étaient cachés en raison de la modestie de mon rang (avant le concours !)... Inutile de développer à quel point, une fois franchie la porte de la direction, ma déception a été proportionnelle à ma surprise !

Dès que l'organisme administratif atteint une taille suffisante, un comité de direction composé des « *barons* » est censé penser et décider pour tous. Sans remettre en cause la fonction de décision qui appartient au responsable, je voudrais plaider ici, dans la droite logique de ce que propose le management public par la qualité, pour le plus grand partage possible d'information entre tous les cadres de direction, c'est-à-dire, dans notre jargon envers tous les « A ».

Un des plus sûrs moyens de préparer l'avenir, favoriser l'acquisition de la « *vision globale* » indispensable à la démarche systémique, rendre intéressant le travail des cadres de direction quel que soit leur rang, faire émerger des idées notamment des cadres les plus jeunes, créer une véritable équipe de direction rajeunie, est de considérer que le plus jeune des attachés en fait intégralement partie. Il doit le savoir, en comprendre les implications, au premier rang desquelles sa responsabilité propre et sa solidarité.

Mais pour cela, la responsabilité du directeur et de la direction en général est de lui montrer concrètement qu'il fait partie de la direction. Il y a mille manières de traduire cette notion d'équipe de direction ; ce peut être en créant, si la taille de l'organisme le permet, une instance qui réunisse physiquement tous les « A » régulièrement ; ce peut être également en définissant et en faisant vivre la notion d'« *information de direction* » qui rassemble tout ce qui doit être partagé par tous les cadres. Soyez créatifs !

La « direction » ne se réduit pas au directeur et à ses adjoints directs ; tous les cadres « A » la composent !



6- Traitez tous vos « B » comme des cadres

Un des « *grands classiques* » du management et de la gestion des ressources humaines, que ce soit dans le secteur marchand ou dans le secteur public, est la place qu'il convient de donner à ce que l'on nomme l'« *encadrement de proximité* ». Dans le décor managérial actuel qui cherche à raccourcir les chaînes hiérarchiques, les cadres de proximité ont beaucoup de difficultés à s'affirmer comme cadres vis-à-vis des personnels d'exécution et à jouer le rôle qui est normalement le leur de « *relais* » entre la base et le sommet de la pyramide.

L'approche du management public par la qualité qui fait des processus, transverses ou non, le cœur de la description et de la maîtrise des métiers, replace les « B » dans leur vraie responsabilité opérationnelle. C'est par elle que peut passer la véritable revalorisation de leur position hiérarchique et surtout des responsabilités qui sont les leurs.

Traiter les « B » comme des cadres, c'est accepter que leur soit laissé un degré de liberté dans l'organisation du travail dont ils sont la charge. C'est les aider, notamment par une formation appropriée et continue, à pratiquer le management. C'est aussi les associer à l'information de direction, repérer parmi eux les futurs « A » et les aider à préparer les concours qui en feront des cadres de direction.

Voyez les « B » comme des cadres et de futurs « A » !



7- Pensez « $n+1$ » et apprenez à vos cadres à penser « $n+1$ »

Dans le droit fil de la démarche systémique et de la pensée globale qu'elle entraîne, un bon moyen d'inciter tous vos cadres à adopter une vision large de leurs responsabilités propres est de les inciter à penser « $n+1$ », c'est-à-dire à se mettre au niveau directement supérieur au leur dans l'ordre des responsabilités pour affiner leurs propositions.

Comme nous l'avons suggéré en ce qui concerne les « B » en qui vous devez voir de futurs « A », exercez-vous à voir dans l'attaché un futur chef de service administratif et dans le chef de service administratif un futur administrateur. Et pour vous y aider demandez donc à chacun de vos cadres quel discours, quelle vision il aurait s'il était déjà au rang hiérarchique supérieur.

Cette méta-vision oblige à élargir son point de vue, à modérer ses critiques, à se préparer à de futures responsabilités, à faciliter les discussions entre cadres de niveaux différents, et, last *but not least*, à faire émerger plus facilement un consensus sur la vision, l'orientation et les priorités.

Dans un système administratif, où, quels que soient les discours sur la « *modernisation* » de la GRH fonction publique, l'ancienneté reste un facteur déterminant d'avancement et de notation, demandez-vous s'il ne convient pas de trouver des modalités particulières de gestion des « *fort potentiel* » ; cela suppose que vous ayez décidé de les repérer et que vous ayez défini des critères les moins subjectifs possibles à cette fin.

Pensez et faites penser largement !



8- Ne méprisez pas l'intelligence !

J'ajouterais volontiers : surtout s'il arrive que vous pensiez avoir un collaborateur plus intelligent que vous ! Ce conseil peut paraître surprenant ; l'expérience montre régulièrement que non. Il existe en effet une longue tradition, et elle n'est pas propre à l'administration, de méfiance vis-à-vis de l'intelligence. Voici comment en parle (en ce qui concerne l'entreprise) Teodor LIMANN : « *L'intelligence est une qualité ambivalente en entreprise. On la valorise mais on la craint. On redoute celle des autres. On l'admire parfois ou on en moque les travers sur le thème du « nœud au cerveau », de « l'usine à gaz », du « si c'est trop compliqué, ça ne marchera jamais »...* Dans tous les cas « *l'intelligence intellectuelle* » se trouve largement décriée, en grande partie parce que la figure de l'intellectuel elle-même est brocardée. **Une sorte d'inconscient collectif un rien poujadiste lui prête une tendance exagérée à l'abstraction et aux échafaudages malsains de l'esprit, ainsi que des inclinations politiques souvent douteuses.** A contrario, le « *bon sens* » bien de chez nous fait recette et cela avec d'autant plus d'efficacité que les rouages de l'entreprise deviennent plus complexes à décrire et à comprendre, et que se renforce corrélativement le besoin de repères et de simplicité⁶⁴⁹ ».

Sans doute le lecteur aura-t-il trouvé dans son expérience administrative nombre de situations où l'invocation du « *bon sens* » et du « *pragmatisme* » peine à cacher l'ignorance et la paresse intellectuelle.

649. Teodor LIMANN. *Morts de peur. La vie de bureau*. p 37. Voir la bibliographie.

Ce conseil est complété par le dernier et peut-être le plus important : lisez. En particulier, intéressez-vous à ce que la recherche universitaire peut produire sur le management public, la « *Réforme de l'État* » et les expériences étrangères dans ces deux domaines. **Ayez particulièrement l'esprit européen** en cela. Internet est une mine fantastique pour apprendre.

Oubliez un peu le « bon sens », pratiquez l'intelligence !



9- Ne percevez pas la réalité comme une menace

Nous tirons ce conseil de la lecture de François DUPUY⁶⁵⁰. Dans son paragraphe dédié au « *paradoxe du dirigeant* », il écrit : « *Pour le dirigeant, la réalité est perçue comme une menace. [...] Pourquoi une menace ? Sans doute parce que **cette réalité met tout le monde à nu, et de ce fait révèle à l'ensemble de l'organisme, à la fois la faiblesse réelle du pouvoir des chefs, leur impact limité sur les événements, et finalement leur haut degré de dépendance. N'oublions pas, en effet, que les organisations en général et les bureaucraties en particulier sont des systèmes de pouvoir inversé. Les chefs dépendent davantage des subordonnés que les subordonnés ne dépendent des chefs.*** »

Ce que François DUPUY appelle le « *paradoxe du dirigeant* » réside dans le fait que : « *moins il est à même de contrôler la réalité, et plus il pense que les autres partagent ses craintes* ».

Les conséquences de ce paradoxe sont plurielles. On cache la réalité au plus grand nombre en craignant que les collaborateurs ne soient pas capables de l'affronter ; on fait rapidement disparaître les problèmes derrière des « *solutions* » sur lesquelles seule est bâtie une communication ; on craint que reconnaître une erreur de management ne fissure l'image idéale du dirigeant omniscient par définition ; etc.

On le voit de manière aveuglante ces jours-ci où nos États et leurs économies traversent une crise d'une exceptionnelle gravité, dans la communication des « *puissants* » tous attachés à donner l'illusion de la maîtrise de la réalité et à faire croire qu'ils posséderaient des « *solutions* » pour en sortir. Cette manière d'agir, outre qu'elle traduit une approche antédiluvienne de la gouvernance (un seul, par la grâce de l'onction du suffrage universel, saurait tout sur tout, trancherait chaque jour un nouveau nœud gordien, sauverait seul son pays

650. François Dupuy. *Le client et le bureaucrate*. P 33. (Voir la bibliographie VI).

sinon la planète...) traduit encore un mépris de l'intelligence des électeurs et des citoyens, trop obtus, influençables ou faibles pour être confrontés à la réalité.

Cette approche, puéride en réalité, celle de l'enfant qui a peur que n'apparaissent ses limites, est celle de la plus mauvaise gouvernance qui soit : celle de l'aveugle guidant les paralytiques.

Ce qui est vrai au niveau des États, l'est aussi dans nos administrations : affronter collectivement la réalité complexe et angoissante présuppose que la lecture commune des situations et notamment des crises repose sur une description aussi proche que possible de leur réalité, aussi déroutante puisse-t-elle être.

Ne dissimulez pas la réalité, explicitez-la !



10- Soyez cohérents !

C'est-à-dire : efforcez-vous à agir et à être exemplaire en conformité avec ce que vous affichez ou exigez des autres. Bien sûr voilà qui tombe sous le sens ! Mais, au moins, avez-vous remarqué que nous vivons dans une société qui pratique quotidiennement le contraire ? Comment « vendre » un développement économique illimité dans un monde aux ressources finies ? Comment comprendre, sans au moins un prix Nobel d'économie, que l'on peut durablement servir 15 % d'intérêts à des actionnaires quand la richesse globale croît en moyenne de 5 % l'an ? Comment prôner en même temps la prise de risque et l'initiative individuelle et le risque zéro ? Comment durcir sans fin la répression pour les auteurs de petits larcins en venant en aide à des traders et banquiers véreux avec l'argent des contribuables ? Pour reprendre les exemples cités par Bertrand MÉHEUST dans *La politique de l'oxymore*⁶⁵¹, que veulent dire les expressions suivantes : « Développement durable », « Moralisation du capitalisme », « Agriculture raisonnée », « Flexi-sécurité » etc. ?

Et il ajoute : « Plus le temps passe et plus s'exaspèrent les contradictions et les tensions internes qui travaillent la société libérale. [...] Contre le fonctionnaire repoussoir, elle [la société contemporaine] dresse la figure héroïque de l'entrepreneur. Mais chacun sait que les banques se méfient des jeunes entrepreneurs et préfèrent avoir pour clients des fonctionnaires, et que

651. BERTRAND Méheust. *La politique de l'oxymore. Comment ceux qui nous gouvernent nous masquent la réalité du monde.* (Voir bibliographie III)

les capitalistes implorent le secours de l'État quand une crise financière risque de les déborder⁶⁵².

Elle enferme la vie quotidienne dans un corset toujours plus dense de réglementations. Elle dérégule le travail et la finance, mais surrégule la vie quotidienne du commun des mortels. »

Alors, au moins, au sein de cette culture de contradictions et d'irresponsabilités que les responsables de l'administration que vous êtes tiennent le langage de la cohérence avec les valeurs qui, toujours nominalement, fondent la République⁶⁵³ !

Ne pratiquez pas le double discours !



11- Méfiez-vous des « *marchands de soupe* » !

Méfiez-vous des modes et du « *prêt-à-penser managérial* » ! Fuyez comme la peste ceux qui vous proposeront le « *management commando* », le « *management XV de France* » et autres foutaises !

De même qu'un établissement public administratif n'est pas une entreprise, un organisme administratif n'est pas un commando des forces spéciales ni une équipe de rugby. Les « *marchands de soupe* » évoqués vous vendront très cher des considérations généralement générales qui vous ne vous serez d'aucune utilité quand vous vous confronterez à la réalité.

Si vous voulez vous faire aider en matière de management choisissez des consultants qui ont eu une expérience pratique de management dans un domaine comparable au vôtre et **dont vous savez**, en outre, qu'ils ont été utiles à d'autres organismes administratifs de votre secteur d'activité.

Consultez avant de choisir éventuellement un consultant !

652. Après avoir proclamé pendant des années que l'État n'était « *pas la solution, mais le problème* » ...

653. Elles sont au nombre de trois, dont la Fraternité.



12- Un peu de « *par cœur* » !

Voilà qui rappellera des souvenirs ; il y a en réalité peu de choses à savoir par cœur, mais elles sont fondamentales et peuvent complètement bouleverser la vision qu'un manager public peut avoir de sa pratique. Alors voici ce qui devrait être gravé dans le marbre, ou au moins affiché dans le bureau des managers publics !

- Vision, mission, valeurs
- Fonction, structure, histoire
- Plan, Do, Check, Act

et encore ceci :

- orientation résultats
- orientation clients
- leadership et constance de la vision
- management par les processus et les faits
- développement et implication du personnel
- processus continu d'apprentissage, d'innovation et d'amélioration
- développement du partenariat
- responsabilité à l'égard de la collectivité

Pratiquez tout cela, avec les outils de votre choix !



13- Lisez !

Continuez à lire ! Ayez toujours « *sur le feu* » un livre sur le management, la sociologie, la psychologie, l'économie, l'histoire de la pensée, etc. C'est de toutes ces lectures qu'émergera votre propre style managérial.

Une des responsabilités d'un dirigeant est bien de se garder du temps pour penser et s'enrichir des expériences et des théories rapportées dans la littérature managériale, mais pas seulement chez elle. Ce n'est pas par hasard que nous avons placé ce livre sous le parrainage de la citation d'Henri BERGSON sur les rapports de la pensée et de l'action. C'est pour nous, aujourd'hui, une certitude absolue, fruit de quarante ans d'observations et de pratiques ; les grands managers sont ceux qui, quel que soit leur âge, continuent à se former, à chercher à comprendre et à apprendre.

Il est vrai qu'il y a un peu de tout dans la littérature dite « *managériale* » et souvent des choses sans grand intérêt (celle par exemple que l'on trouve dans les gares !). C'est pourquoi nous suggérons fortement d'élargir au maximum le champ de vos curiosités ; des domaines qui vous sembleront, *a priori*, avoir peu de liens avec votre pratique du management se révéleront à l'usage fort précieux.

Ce dernier conseil est celui par lequel je termine usuellement mes séminaires à l'intention de cadres de l'administration de l'État et des collectivités territoriales. Il résume d'une certaine façon tous les autres. Je pourrais le reformuler de la façon suivante au terme de notre présentation du management public par la qualité :

- apprenez par cœur les huit concepts qui fondent le CAF ;
- appliquez-les avec le recul et l'intelligence qui conviennent ;
- lisez pour les illustrer et leur donner leur juste sens.

**Lisez ! Formez-vous sans cesse !
Multipliez les points de vue !**

Quelques bonnes adresses

Nom	Adresse	Objet
AFIS Association française d'ingénierie système	www.afis.fr	Association qui promeut l'Ingénierie Système.
AFNOR	www.afnor.org	AFNOR est un groupe international de services organisé autour de 4 grands domaines de compétences : la normalisation, la certification, l'édition spécialisée et la formation.
Association pour la pensée complexe	www.mcxapc.org	Le réseau « Intelligence de la complexité » s'exprime aujourd'hui principalement par le site www.mcxapc.org et se construit sur le projet civique du développement de l'« Intelligence de la Complexité » dans nos cultures, et donc dans toutes nos pratiques (enseignement et recherche tout autant que responsabilités professionnelles, administratives ou politiques).

Nom	Adresse	Objet
Club des pilotes de processus	www.pilotesdeprocessus.org	Association sans but lucratif à vocation de réflexion, d'étude et de formation vers les responsables d'organisations privées et publiques. Son objectif est de permettre une évolution du management et du pilotage opérationnel des organisations humaines vers plus de performance grâce à la recherche de globalité, de transversalité, de coopération interne et d'orientation vers leurs finalités fondamentales.
COFRAC	www.cofrac.fr	Attester que les organismes accrédités sont compétents et impartiaux, obtenir au niveau international l'acceptation de leurs prestations et la reconnaissance des compétences des laboratoires, organismes d'inspection et de certification : telle est la double mission du Cofrac, comité français d'accréditation, menée en application des réglementations nationales et des directives européennes.
EFQM	www.efqm.org	<i>EFQM is a not for profit membership foundation. For the past twenty years we have shared what works between our member organizations as a way to help them implement their strategies : a mission which is as important as ever.</i>
France Qualité Publique	www.qualite-publique.org	France Qualité Publique est une association créée en septembre 2001 pour « Promouvoir la Qualité et la performance publiques ». L'association regroupe des associations d'usagers, d'élus, de professionnels, des syndicats, des Ministères, des collectivités, des organismes publics, des opérateurs qualité et des experts à titre individuel.
IEAP	www.eipa.nl/en/home	<i>In fulfilling its core mission to provide relevant and high quality services to develop the capacities of public officials dealing with EU affairs, EIPA works along three lines : Learning & Development, Consultancy and Research.</i>

Nom	Adresse	Objet
IGPDE	www.institut.minefi.gouv.fr	<p>L'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), centre de formation du ministère de l'économie, etc., propose aux agents publics ses formations, ses événements et ses préparations aux concours internes (ENA, IRA). Ses études et publications (gestion publique, histoire économique) sont consultables par tous.</p> <p>Voir particulièrement les numéros de « Perspective Gestions Publiques (PGP) »</p>
Innov'Acteurs	www.innovacteurs.asso.fr/	<p>Innov'Acteurs a pour principales missions de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promouvoir l'Innovation participative (IP) en France, - Fédérer toute activité contribuant au développement de l'IP, - Contribuer aux apports méthodologiques et à la professionnalisation, - Organiser des échanges et des partages d'expériences, - Stimuler la veille et la réflexion prospective.
Institut de Santa FE	www.santafe.edu	<p><i>The Santa Fe Institute is devoted to creating a new kind of scientific research community, one emphasizing multi-disciplinary collaboration in pursuit of understanding the common themes that arise in natural, artificial, and social systems.</i></p>
Investors in People	www.investorsinpeople.co.uk	<p><i>It is our vision at Investors in People UK to deliver continuous business improvement to organizations through the development of business improvement tools enabling people management and people development within the UK.</i></p> <p><i>The Investors in People Standard provides a framework that helps organizations to improve performance and realize objectives through the effective management and development of their people.</i></p>

Nom	Adresse	Objet
ISO	www.iso.org	L'ISO (Organisation internationale de normalisation) est le plus grand producteur et éditeur mondial de Normes internationales. L'ISO est un réseau d'instituts nationaux de normalisation de 159 pays, selon le principe d'un membre par pays, dont le Secrétariat central, situé à Genève, Suisse, assure la coordination d'ensemble.
Mouvement Français pour la Qualité	www.mfq.asso.fr/	Neuf associations régionales pour aider les entreprises et établissements publics et privés français à progresser dans le domaine du Management par la Qualité, afin de satisfaire « au mieux » leurs clients, leurs personnels, leurs actionnaires et leur environnement.
Pénombre. <i>« La vie publique du nombre »</i>	www.penombre.org	L'association Pénombre offre un espace de réflexions et d'échanges sur l'usage du nombre dans le débat public. L'attention se porte sur la qualité des informations chiffrées et les enjeux de l'usage qui en est fait. Pénombre cherche à relier les questions de méthode et de présentation, le pain quotidien des producteurs de données, avec les enjeux politiques et sociaux du recours à l'information chiffrée, qui concernent les « utilisateurs » de chiffres.
Territoria	www.territoria.asso.fr/	En organisant chaque année, depuis 1986, les Prix Territoria, l'Observatoire National de l'Innovation Publique s'attache à identifier les pratiques innovantes dans tous les domaines de la gestion locale. Véritable « Club d'Innovateurs » qui rassemble, sans exclusive, les acteurs du développement local, son objectif est de valoriser et de diffuser ces réalisations qui témoignent de la créativité et de l'efficacité de l'administration locale.

Bibliographie

La bibliographie qui suit n'a rien de systématique sur un thème donné. Elle s'est construite au fil du temps et au hasard des lectures. Les références proposées, si elles ont toutes été utiles, sont de niveau de généralité et de facilités différentes.

S'il fallait trouver un fil conducteur, ce serait le management en général, le management par la qualité en particulier. **Mais il ne s'agit pas d'une bibliographie universitaire.** Les sujets abordés traitent ainsi tous, d'une façon ou d'une autre du champ du management tel qu'il est marqué dans les collections et chez les éditeurs, mais en le débordant souvent.

Les fonctions de manager, si on ne les réduit pas à une affaire de techniques spécialisées amènent à s'intéresser à la sociologie, à la psychologie et d'une façon générale au mouvement des idées.

Le point de départ de cet ensemble de lectures, démarré autour de la « *qualité* », est celui de la complexité croissante des systèmes et des organisations.

Le lecteur trouvera dans les pages qui suivent des références de livres techniques sur tel ou tel aspect du management. Mais je préfère conseiller essentiellement les ouvrages plus « *systémiques* », qui aideront à la compréhension des évolutions profondes du management comme conséquences du mouvement des sciences et des idées.

Peut-être dans l'idée de ressusciter « *l'honnête homme* » aux curiosités multiples, dans la figure de « *l'honnête dirigeant public* » agissant et réfléchissant au sein d'un monde de spécialistes, on propose **dix domaines de curiosité** pour lesquels on proposera quelques références utiles.

Il s'agit aussi d'une incitation à l'adresse des dirigeants des services publics en particulier à se garder du temps pour la lecture et la réflexion. Il n'y a pas un temps pour la formation, puis un temps pour l'action. Le temps passé dans un poste de direction doit être aussi un temps de formation et rien ne remplace la lecture comme complément de l'expérience.

NB : pour en faciliter la lecture et aider à s'y retrouver, j'ai adopté les conventions suivantes :

- sont encadré sur un fond gris, les ouvrages qui me semblent plus fondamentaux que d'autres ;
- sont simplement encadrés les ouvrages qui peuvent apporter d'utiles compléments à la lecture des premiers.

I. SUR LE MANAGEMENT EN GÉNÉRAL

- **AUBERT, Nicole** (sous la direction de). *Diriger et motiver. Art et pratique du management*. Éditions d'ORGANISATION, PARIS, 2003. 355 p.
- **BONNAFOUS-BOUCHER, Maria et PESQUEUX, Yvon** (sous la direction de). *Décider avec les parties prenantes. Approches d'une nouvelle théorie de la société civile*. La DÉCOUVERTE, PARIS, 2006. 268 p.
- **BURATTI, Laurent**. *La Transformance. Une stratégie de mise en action des hommes et des organisations*. INTERÉDITIONS. 2009. 239 p.
- **CHANTEREAU, Pierre-Loïc**. *Le management dans tous les états. (Petites chroniques significatives)*. Éditions d'ORGANISATION. LIAISONS, PARIS, 1999. 98 p.
- **DRUCKER, Peter F.** *Devenez manager. Tout ce qu'il faut savoir avant de devenir directeur*. VILLAGE MONDIAL, PARIS, 2002. 339 p.
- **DUPUY, FRANÇOIS**. *La fatigue des élites. Le capitalisme et ses cadres*. SEUIL. La République des idées. 2005. 95 p.
- **GAULEJAC de, Vincent**. *La société malade de la gestion. Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*. Nouvelle édition. SEUIL. POINT. ÉCONOMIE. 2009. 353 p.
- **GODET, Michel**. *Manuel de prospective stratégique. Tome 1. Une discipline intellectuelle*. DUNOD, PARIS, 2007. 279 p.
- **GOND, Jean-Pascal et IGALENS, Jacques**. *La responsabilité sociale de l'entreprise*. PUF. Que sais-je ? 2008. 126 p.
- **GRUNDY, Tony**. *Les gourous du management*. Éditions d'ORGANISATION, PARIS, 2006. 278 p.
- **JALLAT, Frédéric**. *Gestion de la relation client*, PEARSON EDUCATION, 2006.

- **KENNEDY, Carol.** *Toutes les théories du management. Les idées essentielles des auteurs les plus souvent cités.* MAXIMA, IFAG, 5^e édition, PARIS, 2008. 444 p.
- **LE GOFF, JEAN-PIERRE.** *Les illusions du management. Pour le retour du bon sens.* LA DÉCOUVERTE POCHE, PARIS, 2000. 164 p.
- **MULLER, Jean-Louis** (Sous la direction de). *Guide du management et du leadership.* RETZ. 2008. 896 p.
- **PEZET, Anne et SPONEM, Samuel** (sous la direction de). *Petit bréviaire des idées reçues en management.* LA DÉCOUVERTE. 2008. 297 p.
- **PFEFFER Jeffrey & SUTTON Robert.** *Faits et foutaises dans le management. Méthode systématique pour démolir les demi-vérités pernicieuses et les croyances idiotes qui empoisonnent trop souvent la vie des entreprises...* VUIBERT. 2007. 265 p.
- **SCHEID, Jean-Claude.** *Les grands auteurs en organisation.* DUNOD, PARIS, 2005. 248 p.
- **SCHMIDT, Géraldine** (Coordonné par). *Le Management. Fondements et renouvellements.* Éditions SCIENCES HUMAINES. 2008. 360 p.
- **SEGRESTIN, Denis.** *Les chantiers du manager.* ARMAND COLIN, Paris, 2004. 343 p.
- **WELCH, Jack.** *Ma vie de patron. Le plus grand industriel américain raconte.* VILLAGE MONDIAL, PARIS, 2001. 448 p.

II. SUR LE MANAGEMENT PUBLIC, LA RÉFORME DE L'ÉTAT ET AUX ALENTOURS

- **BARTOLI, Annie.** *Le management dans les organisations publiques.* DUNOD, Paris, 2005. 419 p.
- **BEZES, Philippe.** *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française. (1962-2008).* PUF. 2009. 519 p.
- **BLONDIAUX, Loïc.** *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative.* La république des Idées. SEUIL. 2008. 110 p.
- **CERCLE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**, sous la direction d'Yves CANNAC et de Sylvie TROSA. *La réforme dont l'État a besoin.* DUNOD, PARIS, 2007. 304 p.
- **CHEVALLIER, Jacques.** *Le service public.* Que sais-je ? PUF. 2008. 128 p.
- **DATA, Lorraine**⁶⁵⁴. *Le grand truquage. Comment le gouvernement manipule les statistiques.* La Découverte. 2009. 180 p.

654. Pseudonyme collectif de fonctionnaires issus de la statistiques et de la recherche.

- **FAUROUX, Roger & SPITZ, Bernard.** *Notre État. Le livre vérité de la fonction publique.* Robert LAFFONT. 2001. 805 p.
 - **GIBERT, Patrick.** *Tableaux de bord pour les organisations publiques.* DUNOD. 2009. 295 p.
 - **HERVÉ, Michel & D'IRIBARNE Alain & BOURGUINAT, Élisabeth.** *De la pyramide aux réseaux : récits d'une expérience de démocratie participative.* Éditions AUTREMENT, 2007.
 - **IRIBARNE, Patrick & VERDOUX, Stéphane.** *La haute performance publique. Comment piloter et évaluer les performances des organismes publics.* AFNOR. 2008. 152 p.
- **KYMLICKA, Will.** *Les théories de la justice ; une introduction.* LA DÉCOUVERTE. POCHE. 2003. 363 p.
- **LACASSE, François & VERRIER, Pierre-Éric.** *30 ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères - stratégies et bilans.* DUNOD, Paris, 2005. 246 p.
- **MASSARDIER, Gilles.** *Politiques et action publique.* ARMAND COLIN, PARIS, 2003. 302 p.
- **POLLITT, Christopher & BOUCKAERT, Geert.** *Public Management Reform. À comparative analysis.* Second edition. Oxford University Press 2004. 344 p.
- **ROCHET, Claude.** *Conduire l'action publique. Des objectifs aux résultats.* VILLAGE MONDIAL, 2003. 342 p.
 - **SANTO, Viriato-Manuel & VERRIER, Pierre-Éric.** *Le management public.* PUF, 2007. 128 p.
 - **SULEIMAN, Ezra.** *Le démantèlement de l'État démocratique.* SEUIL, 2005. 398 p.
- **TROSA, Sylvie.** *La réforme de l'État : un nouveau management ?* ELLIPSES, 2008. 192 p.
- **TROSA, Sylvie.** *Vers un management post bureaucratique. La réforme de l'État, une réforme de la société.* L'HARMATTAN, 2006. 284 p.
 - **WINICKI Pierre.** *Réussir une réforme publique. Surmonter ces peurs et croyances qui bloquent le changement.* DUNOD, 2007. 182 p.

III. AUTOUR DU MANAGEMENT

- **ABRIC, Jean-Claude.** *Psychologie de la communication.* Cursus. ARMAND COLIN, 2004. 174 p.

- **AMAR, Patrick.** *Psychologie du manager pour mieux réussir au travail,* DUNOD, 2008. 232 p.

- **AUBERT, Nicole & DE GAULEJAC, Vincent.** *Le coût de l'excellence.* Nouvelle édition. SEUIL. 2007. 343 p.

- **BAILLARGEON, Normand.** *Petit cours d'autodéfense intellectuelle.* INSTINCT DE LIBERTÉ. LUX ÉDITEUR. MONTRÉAL. 2006. 338 p.

- **BAUVOIS, Jean-Léon & JOULE, Robert Vincent.** *Petit traité de manipulation à l'usage des honnêtes gens.* PRESSES UNIVERSITAIRES DE GRENOBLE, 2002. 286 p.

- **BEAUVALLET, Maya.** *Les stratégies absurdes. Comment faire pire en croyant faire mieux.* SEUIL. 2009. 148 p.

- **BRETON, Philippe.** *La parole manipulée.* La Découverte. 2000. 221 p.

- **BRUNEL, Valérie.** *Les managers de l'âme. Le développement personnel en entreprise, nouvelle pratique de pouvoir ?* LA DÉCOUVERTE/Poche. 2008. 202 p.

- **CASTEL, Robert.** *La montée des incertitudes. Travail, Protections, Statut de l'individu.* SEUIL. La couleur des idées. 2009. 458 p.

- **CHAROLLES, Valérie.** *Et si les chiffres ne disaient pas toute la vérité ?* FAYARD. 2008. 334 p.

- **CHAUVIÈRE, Michel.** *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation.* LA DÉCOUVERTE. 2007. 225 p.

- **DEJOURS, Christophe.** *Souffrance en France. La banalisation de l'injustice sociale.* SEUIL. POINTS. ESSAIS. 2009. 238 p.

- **DUPUY, Jean-Pierre.** *Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible est certain.* POINTS. ESSAIS. 2004. 216 p.

- **DUPUY, Jean-Pierre.** *Aux origines des sciences cognitives.* Éditions LA DÉCOUVERTE. 1999. 188 p.

- **DURIEZ, Anne.** *Alerte à la souffrance. Le mal-être au travail.* BALLAND. 2007. 283 p.

- **HARVARD BUSINESS REVIEW.** *Le knowledge management.* Éditions d'ORGANISATION, L'EXPANSION. 277 p.

- **GANASCIA, Jean-Gabriel.** *Les sciences cognitives.* LE POMMIER, 2006. 186 p.

- **GARDNER, Howard.** *Les cinq formes d'intelligence pour affronter l'avenir.* ODILE JACOB, 2009. 206 p.
- **GÉNÉREUX, JACQUES.** *La dissociété.* SEUIL. Essais. Nouvelle édition. 2008. 478 p.
- **KORZYBSKI, Alfred.** *Une carte n'est pas le territoire. Prolégomènes aux systèmes non-aristotéliens et à la sémantique générale.* L'ÉCLAT, 2001. 187 p.
- **LELORD, François.** *Comment gérer les personnalités difficiles.* Odile JACOB, 2000. 372 p.
- **LIMANN, Teodor.** *Morts de peur. La vie de bureau.* LES EMPÊCHEURS DE TOURNER EN ROND. 2007. 89 p.
- **LINHART, Danièle.** *Travailler sans les autres ?* SEUIL. 2009. 214 p.
- **MARC, Edmond & PICARD, Dominique.** *L'École de PALO ALTO. Un nouveau regard sur les relations humaines.* RETZ, PARIS, 2000. 223 p.
- **MASLOW, Abraham.** *L'accomplissement de soi. De la motivation à la plénitude.* EYROLLES, 2003. 208 p.
- **MÉHEUST, Bertrand.** *La politique de l'oxymore. Comment ceux qui nous gouvernent nous masquent la réalité du monde.* La DÉCOUVERTE. Les empêcheurs de penser en rond. 2009. 162 p.
- **MOREL, Christian.** *Les décisions absurdes. Sociologie des erreurs radicales et persistantes.* GALLIMARD, 2002. 309 p.
- **PRAX, Jean-Yves.** *Le manuel du knowledge management. (Une approche de 2^e génération).* DUNOD, 2003. 474 p.
- **SAUL, John.** *Les bâtards de VOLTAIRE. La dictature de la raison en Occident.* PAYOT, 1992. 787 p.
- **SENNETT, Richard.** *La culture du nouveau capitalisme.* HACHETTE LITTÉRATURES, PARIS, 2008.
- **SUROWIECKI, James.** *La sagesse des foules.* JC LATTÈS, PARIS, 2008. 384 p.
- **TALEB, Nassim Nicholas.** *Le Cygne Noir. La puissance de l'imprévisible.* Les Belles Lettres. 2008. 496 p.
- **TERESTCHENKO, Michel.** *Un si fragile vernis d'humanité. Banalité du bien, banalité du mal.* La DÉCOUVERTE. MAUSS. 2005. 302 p.
- **VARELA, Francisco J.** *Introduction aux sciences cognitives.* POCHE SEUIL 1977. 120 p.
- **WATZLAWICK, Paul.** *Comment réussir à échouer. Trouver l'ultrasolution.* SEUIL, 1991. 118 p.

- **WATZLAWICK, Paul.** *Faites vous-même votre malheur.* Seuil. 1990. 120 p.
- **WITTEZAELE, Jean-Jacques & GARCIA Teresa.** *À la recherche de l'école de Palo Alto.* SEUIL, 2006. 428 p.

IV. SUR LA COMPLEXITÉ ET LA SYSTÉMIQUE

- **BALTA, François & MULLER, Jean-Louis.** *La systématique avec les mots de tous les jours. Changer en douceur.* ESF. CEGOS, 2004. 157 p.
- **BENKIRANE, Réda.** *La complexité, vertige et promesses. 18 histoires de sciences.* LE POMMIER, 2002. 419 p.
- **DESCARTES, René.** *Discours de la méthode.* NATHAN, 2005.
- **DONNADIEU, Gérard & KARSKY, Michel.** *La systématique, Penser et agir dans la complexité.* LIAISONS, 2002. 269 p.
- **DUPUY, Jean-Pierre.** *Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible est certain.* SEUIL, 2004. 216 p.
- **FORTIN, ROBIN.** *Comprendre la complexité. Introduction à La Méthode d'Edgar Morin.* L'HARMATTAN, 2001. 206 p.
- **GÉNELOT, Dominique.** *Manager dans la complexité. Réflexions à l'usage des dirigeants.* INSEP Éditions, 1998. 363 p.
- **HOMER-DIXON, Thomas.** *Le défi de l'imagination. Comment résoudre les problèmes de l'avenir ?* BORÉAL, MONTRÉAL, 2002. 592 p.
- **MALAREWICZ, Jacques-Antoine.** *Systématique et entreprise.* VILLAGE MONDIAL, 2005. 204 p.
- **MORIN, Edgar.** *La Méthode. (1. La Nature de la Nature. 2. La vie de la Vie. 3. La connaissance de la Connaissance. 4. Les Idées. 5. L'Identité humaine. 6. Éthique)* SEUIL.
- **MORIN, Edgar.** *Introduction à la pensée complexe.* POINTS. ESSAIS. 2005. 158 p.
- **PERROT, Étienne.** *L'art de décider en situations complexes.* DDB. 2007. 285 p.
- **ROSNEY de, Joël.** *Le microscope.* SEUIL, 1975. 350 p.
- **YATCHINOVSKY, Arlette.** *L'approche systématique. Pour gérer l'incertitude et la complexité.* ESF, 2004. 168 p.

V. SUR L'ORGANISATION

- **BERNOUX, Philippe.** *La sociologie des organisations.* Nouvelle édition. SEUIL. Essais. 2009. 466 p.
- **BOYER, Luc & ÉQUILBEY, Noël.** *Organisation. Théories. Applications.* Éditions d'ORGANISATION, 2003. 464 p.
- **CABIN, Philippe** (coordonné par). *Les organisations. État des savoirs.* Éditions SCIENCES HUMAINES, AUXERRE, 1999. 412 p.
- **CROZIER, Michel & FRIEDBERG, Erhard.** *L'acteur et le système,* POINTS, 1992. 432 p.
- **DJELLAL Faridah & GALLOUJ Camal.** *Introduction à l'économie des services.* Presses Universitaires de GRENOBLE. 2007. 116 P.
- **MUCCHIELLI, Alex.** *Approche systémique et communicationnelle des organisations.* ARMAND COLIN, 1998. 160 p.
- **PETIT, François & DUBOIS, Michel.** *Introduction à la psychosociologie des organisations.* DUNOD, 2007. 304 p.
- **SAUSOIS, Jean-Michel.** *Théories des organisations.* LA DÉCOUVERTE, Collection Repères. 2007. 120 p.
- **WEILL, Michel.** *L'audit stratégique. Qualité et efficacité des organisations.* AFNOR, 2007. 248 p.

VI. SUR LE CHANGEMENT

- **AUTISSIER, David & MOUTOT, Jean-Michel.** *Pratiques de la conduite du changement. Comment passer du discours à l'action.* DUNOD, 2003. 248 p.
- **ARGYRIS, Chris.** *Savoir pour agir. (Surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel).* DUNOD, 2003. 330 p.
- **BERNOUX, PHILIPPE.** *Sociologie du changement. Dans les entreprises et les organisations.* SEUIL, 2004. 308 p.
- **CARTON, Gérard-Dominique.** *Éloge du changement. Méthodes et outils pour réussir un changement individuel et professionnel.* VILLAGE MONDIAL, 2004. 256 p.
- **DUPUY, François.** *L'alchimie du changement (problématique, étapes et mise en œuvre).* DUNOD, 2001. 184 p.
- **DUPUY, François.** *Le client et le bureaucrate.* DUNOD, 2000. 178 p.
- **HARVARD BUSINESS REVIEW.** *Le changement.* Éditions d'ORGANISATION, 2003. 258 p.

- **d'HERBEMONT, Olivier ; CESAR, Bruno.** *La stratégie du projet latéral. Comment réussir le changement quand les forces politiques et sociales s'y opposent.* DUNOD, 2004. 239 p.
- **JAROSSON, Bruno & JAUBERT, Bernard & VAN DEN BULKE, Philippe.** *Pourquoi c'est si dur de changer ? Changement de soi, de l'autre, des organisations.* DUNOD, 2007. 187 p.

• **KOURILSKY, Françoise.** *Du désir au plaisir de changer. (Comprendre et provoquer le changement)* DUNOD, 1999. 328 p.

- **MARSAN, Christine.** *Réussir le changement. Comment sortir des blocages individuels et collectifs ?* BRUXELLES. de BOECK. 2008. 290 p.
- **VASSAL, Olivier.** *Crise du sens. Défis du changement.* VILLAGE MONDIAL. 2005. 294 p.
- **VASSAL, Olivier.** *Le changement sans fin.* VILLAGE MONDIAL, 2008.
- **WATZLAWICK, Paul.** *Le langage du changement. Éléments de communication thérapeutique.* SEUIL, 1986. 177 p.
- **WATZLAWICK Paul & WEAKLAND John & FISCH Richard.** *Changements, paradoxes et psychothérapies.* POINTS. Essais. 2000. 190 p.

• **YATCHINOVSKY, Arlette.** *Mieux vivre le changement. Accompagner et réussir les transitions.* ESF, 2004. 174 p.

VII. SUR LA CRÉATIVITÉ ET L'INNOVATION

• **BRABANDÈRE de, Luc & MIKOLAJCZAK, Anne.** *Le plaisir des idées. Devenir créatif.* DUNOD, 2002. 249 p.

• **BRABANDÈRE de, Luc.** *Le management des idées (De la créativité à l'innovation).* DUNOD, 2002. 187 p.

• **BRABANDÈRE de, Luc.** *Le sens des idées (Pourquoi la créativité ?)* DUNOD, 2002. 187 p.

• **CSIKSZENTMIHALYI, Mihaly.** *La créativité. Psychologie de la découverte et de l'invention.* POCKET ÉVOLUTION. 2009. 539 p.

• **JAOUI, Hubert.** *Tous innovateurs. La dimension humaine de l'innovation : leviers et bonnes pratiques.* DUNOD, 2003. 188 p.

VIII. SUR LA « QUALITÉ » EN GÉNÉRAL

- **BELLAÏCHE Michel.** *Manager vraiment par la qualité.* AFNOR. 2008. 236 p.
- **DEMING, William E.** *Hors de la crise.* ECONOMICA, 2002. 352 p.

- **DIRIDOLLOU Bernard & VINCENT, Charles.** *Le client au cœur de l'organisation. La qualité en action.* Éditions d'ORGANISATION, 2001. 236 p.
- **DOUCET, Christian.** *La qualité.* PUF, QSJ, 2007. 2^e édition. 126 p.
- **KOLB, François.** *La qualité. Essai sur l'évolution des pratiques de management.* VUIBERT, 2002. 238 p.
- **MISPBLBLM BEYER Frederik.** *Au-delà de la qualité. Démarches qualité, conditions de travail et politiques du bonheur.* SYROS, 1999. 303 p.
- **NGUYEN, NHA.** *Gestion de la qualité.* CHENELIERE, 2006. 527 p.
- **SHIBA, Shoji & GRAHAM, Alan & WALDEN, David.** *TQM : quatre révolutions du management.* DUNOD, 2003. 507 p.
- **WEILL, Michel.** *Le management de la qualité.* LA DÉCOUVERTE, Repères, 2001. 121 p.

IX. SUR LA TECHNIQUE « QUALITÉ »

- *Démarche de progrès et collectivités locales. Cent questions pour comprendre et agir.* Ouvrage collectif, AFNOR ÉDITIONS, 2008.
- **BERGER, Cédric & GUILLAUD, Serge.** *La rédaction graphique des procédures. Démarche et techniques de description des processus,* AFNOR, 2004. 250 p.
- **BOUTOU, Olivier.** *100 questions pour comprendre et agir : gestion documentaire.* AFNOR, 2004. 145 p.
- **BRANDENBURG, Hans & WOJTYNA, Jean-Pierre.** *L'approche processus. Mode d'emploi.* Éditions d'ORGANISATION, PARIS, 2003. 143 p.
- **CATTAN, MICHEL.** *Guide des processus. Passons à la pratique !,* AFNOR, 2008. 314 p.
- **CATTAN, Michel & IDRISSE, Nathalie & KNOCKAERT, Patrick.** *Maîtriser les processus de l'entreprise.* Éditions d'ORGANISATION, 2006. 330 p.
- **CHARDONNET, André & THIBAUDON, Dominique.** *Le guide du PDCA de DEMING. Progrès continu et management.* Éditions d'ORGANISATION, 2003. 369 p.
- **CRÉPIN, DANIEL & ROBIN, RENÉ.** *Résolution de problèmes. Méthodes. Outils de première et deuxième génération.* ÉDITIONS D'ORGANISATION, MFQ, 2001. 223 p.
- **FRÉCHER, Daniel & SÉGOT, Jacques & TUZZOLINO, Philippe.** *100 questions pour comprendre et agir : les processus.* AFNOR, 2003. 167 p.
- **GUILLEMIN, Thierry & TRABELSI, Martine.** *Optimiser gestion et qualité pour créer de la valeur. Vers un management par les processus.* DUNOD, 2008.

- **HERMEL, Laurent & LOUYAT, Gérard.** *La qualité de service*, AFNOR, 2004. 149 p.
- **IEAP. MAASTRICHT.** *Document d'orientation européen sur la gestion de la satisfaction client.* 2008. 99 p.
- **IRIBARNE, Patrick.** *Balanced scorecards et qualité. Le couple gagnant.* AFNOR, PARIS, 2003.
- **IRIBARNE, Patrick & VERDOUX, Stéphane.** *L'auto-évaluation des performances à travers le modèle EFQM.* AFNOR, 2005. 374 p.
- **LABRUFFE, Alain.** *Communication et qualité. Le maillon fort !* AFNOR, 2003. 228 p.
- **MATHIEU, Stéphane.** *Comprendre les normes Iso 9000 version 2000.* AFNOR, 2002. 195 p.
- **MONGILLON, Patrick & VERDOUX, Stéphane.** *L'entreprise orientée processus. Aligner le pilotage opérationnel sur la stratégie et les clients.* AFNOR, 2003. 289 p.
- **MOUGIN, Yvon.** *La qualité, c'est facile : j'en fais tous les jours. Se former à l'iso 9001.* Éditions AFNOR, 2005. 264 p.
- **MOUGIN, YVON.** *La cartographie des processus. Maîtriser les interfaces.* ÉDITIONS D'ORGANISATION, 2004. 336 p.

X. SUR L'ÉCOLOGIE ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

ALLEMAND, Sylvain. *Les paradoxes du développement durable.* LE CAVALIER BLEU, 2007. 191 p.

- **ANTHEIOS, Rapport 2005.** *Géopolitique du développement durable.* PUF, 2005. 366 p.
- **BADDACHE, Farid.** *Le développement durable au quotidien.* EYROLLES, 2006. 223 p.
- **CHAUVEAU, Loïc.** *Le développement durable, produire pour tous, protéger la planète.* LAROUSSE, 2006. 128 p.
- **COCHET, Yves.** *Antimanuel d'écologie.* Éditions BRÉAL. 2009. 310 p.
- **DION, Michel & WOLFF, Dominique ; et al.** *Le développement durable. Théories et applications au management.* DUNOD. 2008. 246 p.
- **FROMAN, Bernard & GEY, Jean-Marc & BONNIFET, Fabrice.** *Qualité-Sécurité-Environnement. Construire un système de management intégré.* AFNOR, 2003. 310 p.
- **GAUTIER, Catherine & FELLOUS, Jean-Louis.** *Eau, pétrole, climat : un monde en panne sèche.* ODILE JACOB Sciences. 2008. 320 p.

- **GILLET-GOINARD, Florence.** *Bâtir un système intégré. Qualité, sécurité, environnement. De la qualité au QSE.* Éditions d'ORGANISATION, 2006. 223 p.
- **JOUNOT, Alain.** *Le développement durable. Cent questions pour comprendre et agir.* AFNOR. 2004. 153 p.
- **LEPAGE, Corinne.** *Vivre autrement.* GRASSET. 2009. 165 p.
- **POUBLON, Marie-Simone.** *36000 communes face au développement durable. Construire et évaluer votre politique de développement durable avec « Collectivités 21 »,* AFNOR Éditions, 2008.
- **STENGERS, Isabelle.** *Au temps des catastrophes. Résister à la barbarie qui vient.* La DÉCOUVERTE. 2009. 205 p.
- **VIVIEN, Franck-Dominique.** *Le développement soutenable.* LA DÉCOUVERTE. REPÈRES. 2007. 122 p.

Annexe 1

Questionnaire après un an de fonctionnement du « forum de direction »

Ce questionnaire est donné ici comme un exemple donné, dans une situation donnée, à un moment donné⁶⁵⁵ ; il constitue une des façons de « mesurer » les résultats sur le personnel comme y invite le CAF dans son critère 7. Il constitue également un essai d'innovation managériale ; le forum répond au concept « *implication du personnel* » du CAF, lui-même dérivé des intuitions de DEMING.

1-Globalement, vous jugez l'initiative de la création du forum comme :

- | | | |
|-----------------|----|--------|
| - Excellente | 19 | (44 %) |
| - Très bonne | 19 | (44 %) |
| - Bonne | 5 | (12 %) |
| - Mauvaise | 0 | (0 %) |
| - Très mauvaise | 0 | (0 %) |

655. C'était il y a une dizaine d'années.

2-La création du forum avait pour objet principal de mieux associer l'ensemble des cadres de direction à la conduite de l'établissement en améliorant leur information. Pensez-vous que, de ce point de vue, le forum a atteint son objectif :

- Parfaitement 4 (9 %)
- Très bien 23 (52 %)
- Bien 16 (37 %)
- Mal 1 (2 %)
- Très mal 0 (0 %)

3-Si vous avez répondu « mal » ou « très mal », pouvez-vous dire en quoi le forum n'améliore pas votre information :

[Votre réponse]...

4-Un autre objectif poursuivi était, entre deux séminaires, de contribuer à la cohésion de l'équipe de direction constituée de l'ensemble des cadres. Cet objectif vous semble-t-il atteint ?

- Parfaitement 3 (7 %)
- Très bien 15 (35 %)
- Bien 24 (56 %)
- Mal 1 (2 %)
- Très mal 0 (0 %)

5-Si vous avez répondu « mal » ou « très mal », pouvez-vous dire en quoi le forum ne participe pas à la cohésion de l'équipe de direction :

[Votre réponse]...

6-Avez-vous déjà vu fonctionner régulièrement une telle instance dans une affectation antérieure (hors Cnmss) ?

oui	2	(5 %)	non	37	(95 %)
-----	---	-------	-----	----	--------

(Si vous répondez « oui », merci de donner des détails dans le cadre de la dernière question)

7-Comme outil de management, diriez-vous que la création du forum est :

utile	30	inutile	0
nécessaire	15	démagogique	0
efficace	9	une perte de temps	0
novatrice	29	inefficace	1

NB : vous pouvez cocher plusieurs cases.

8-Prendre la parole devant l'ensemble des cadres (dont vos supérieurs hiérarchiques) vous est-il facile ?

- Parfaitement 11 (26 %)
- Très 12 (29 %)
- Moyennement 17 (40 %)
- Peu 1 (2 %)
- Très peu 1 (2 %)

9-Pour prendre la parole, préférez-vous la spontanéité ou le tour de table ?

- Laisser chacun libre d'intervenir : 30 (79 %)
- Faire un tour de table systématique : 8 (21 %)

10-Avant de venir au forum, préparez-vous ce que vous allez y dire ?

oui	21	(52 %)	non	19	(48 %)
-----	----	--------	-----	----	--------

11-Les comptes rendus du forum vous semblent-ils :

utiles	40	(95 %)	inutiles	2	(5 %)
--------	----	--------	----------	---	-------

12-Seriez-vous prêt à vous proposer pour rédiger le compte rendu de temps en temps ?

oui	9	(21 %)	non	34	(79 %)
-----	---	--------	-----	----	--------

13-Souhaiteriez-vous qu'un ordre du jour soit préalablement établi pour une partie du temps alloué au forum ?

oui	25	(60 %)	non	17	(40 %)
-----	----	--------	-----	----	--------

14-Souhaiteriez-vous avoir la possibilité de poser des questions écrites préalablement à la tenue du forum ?

oui	18	(47 %)	non	20	(53 %)
-----	----	--------	-----	----	--------

15-La durée de deux heures retenue actuellement vous convient-elle ? (Si non cf. question 20)

oui	42	(98 %)	non	1	(2 %)
-----	----	--------	-----	---	-------

16-La fréquence d'une fois par mois vous convient-elle ? (Si non, cf. question 20)

oui	37	(86 %)	non	6	(14 %)
-----	----	--------	-----	---	--------

17-L'organisation générale (lieu, acoustique etc.) vous paraît-elle bonne ? (Si non, cf. question 20).

oui 20 (48 %) non 22 (52 %)

18-En prenant en compte tous les aspects évoqués ci-dessus, pouvez-vous noter l'institution du forum en lui attribuant une note de 0 à 20 ?

La note moyenne a été de 15,16.

Voici les propositions des cadres A qui ont été relevées dans le dépouillement du questionnaire :

- Éviter les points trop techniques
- Privilégier l'essentiel sur l'organisation, les enjeux, les changements
- Équilibrer le forum entre « *sérieux* » et « *décontraction* »
- Organiser le forum en deux parties : actualités, débats
- Faire conduire le forum par un animateur volontaire
- Parler des problèmes spécifiques aux cadres
- Éviter que l'exposé de problèmes entraîne la recherche immédiate de solutions
- Une pause-café serait la bienvenue !
- Inviter des intervenants extérieurs
- Faire du forum un lieu de prospective plus qu'une somme de comptes rendus
- Employer un langage clair sans sigles

Et ce qui a été retenu par le groupe de travail permanent constitué autour du directeur et qui traite des questions relatives aux thèmes suivants : « *management, organisation TIC* »

- 1. Conserver la durée et la fréquence actuelles
- 2. Conserver le lieu et le sonoriser
- 3. Instituer deux parties : la première, organisée à partir d'un ordre du jour défini préalablement (comme pour le comité directeur, envoi des propositions de thèmes au plus tard une semaine avant au secrétariat du directeur), la seconde dans laquelle chacun intervient librement.
- 4. Faire animer la première partie par un volontaire (animer = donner la parole et veiller à l'horaire)

Désolé pour le café...

Annexe 2

Questionnaire préalable à la création d'un « baromètre social »

De quoi s'agit-il ?

Nous venons de traverser deux années difficiles sur le plan de la production. Le fonctionnement de l'établissement doit redevenir régulier et cesser d'être ponctué par les coups de feu que nous avons connus ces deux dernières années. Il nous faut poursuivre notre modernisation et nous pouvons maintenant le faire plus sereinement.

On l'a dit, lors du séminaire de X..., c'est le moment d'avancer dans le domaine du management, du travail en commun, de l'intelligence collective. Mais il serait vain de vouloir le faire sans une connaissance plus fine des attentes de tous ceux avec lesquels nous travaillons quotidiennement. C'est ce à quoi je vous convie : nous allons prendre le temps de nous écouter.

Il s'agit là, avant même de déterminer les endroits précis où nous allons faire porter nos efforts à venir, d'une première réponse à une attente diffuse qui s'exprime parfois maladroitement : les personnels de la caisse veulent être écoutés et, au-delà, entendus.

Je propose que nous mettions à profit les six premiers mois de 2001 pour le faire. Un calcul rapide montre que nous sommes environ 1 200 à travailler à T... dont une cinquantaine de cadres A. Je suggère que ces derniers, qui aujourd'hui, doivent être tous conscients de former l'équipe de direction, écoutent les autres, ce qui revient, en moyenne, à faire se rencontrer vingt-quatre agents de catégorie B ou C et un cadre A.

Comment ?

Entre janvier et juin 2001, chaque cadre A recevra donc un peu plus d'une vingtaine d'agents pour un entretien d'une heure environ. Un guide d'entretien sera fourni aux « A » pour conduire cette écoute de façon libre, mais suffisamment encadrée pour que nous puissions en tirer des conclusions crédibles. Le moment et le lieu de l'entretien sont laissés à l'initiative de l'écoutant. Par principe, une personne écoutée ne l'est pas par un cadre qui se trouve dans sa hiérarchie directe. Il est demandé à chaque cadre écoutant de noter pour chaque entretien ce qui lui semble le plus digne d'intérêt et susceptible de déboucher sur des actions concrètes de réforme ou d'amélioration des méthodes de travail, de management, d'organisation. Un certain nombre de questions obligatoires doivent également être posées.

Ce que ne doit pas être « La grande écoute »

Les entretiens ainsi conduits ne sont pas des entretiens d'évaluation de carrière, ni, bien sûr, des entretiens de notation. Il ne s'agit pas plus d'un entretien mondain ou d'écoute psychologique : c'est bien le travail à la caisse dont il est question et plus particulièrement les conditions de travail. Il ne faut pas non plus laisser dériver l'entretien vers un règlement de compte à l'encontre d'un cadre ou d'un autre agent. Cette opération visant à nous donner l'image la plus précise de la situation de la caisse en 2001, il ne s'agit enfin pas de recueillir des souvenirs ou des appréciations sur le passé.

Quels sont les objectifs ?

Il y en a deux, indissociables :

- s'écouter mutuellement pour améliorer notre connaissance des personnels et des modes de fonctionnement de notre établissement ;
- dégager les points qui seront l'objet d'actions correctrices dans les modes de management, d'organisation, de communication.

Guide pour l'entretien

Il convient, à la fois, de laisser s'exprimer le plus librement la personne reçue et, en même temps, de suivre à peu près un schéma qui permet de ne rien oublier d'important.

Le schéma proposé est le suivant :

- on commence par faire parler l'agent de son travail (description) ;
- on en vient à parler de sa motivation (motivation) ;
- puis on aborde l'ambiance de son travail (ambiance) ;
- on termine en essayant de mesurer sa vision de l'ensemble de l'établissement (vision).

Les cadres disposeront d'un guide écrit pour conduire l'entretien. Ce guide leur sera présenté et expliqué lors d'une demi-journée de travail le 14 décembre.

Tout au long de la période au cours de laquelle seront conduits les entretiens, les cadres A qui le souhaitent pourront trouver conseil auprès des membres du groupe de pilotage du chantier « *Management, communication, NTIC* ». Ce même groupe de pilotage est chargé du suivi de l'opération.

La Grande Écoute

Entretien du : / /2001

Entretien conduit par :

Personne reçue

Âge	Grade	Sexe	Ancienneté (ans)
20 à 30 : <input type="checkbox"/>	Catégorie B : <input type="checkbox"/>	Féminin : <input type="checkbox"/>	- de 10 : <input type="checkbox"/>
30 à 40 : <input type="checkbox"/>	Catégorie C : <input type="checkbox"/>	Masculin : <input type="checkbox"/>	10 à 20 : <input type="checkbox"/>
40 à 50 : <input type="checkbox"/>			20 à 30 : <input type="checkbox"/>
+ de 50 : <input type="checkbox"/>			+ de 30 : <input type="checkbox"/>

Pour chacune des questions qui suivent il est demandé :

- d'entourer la première réponse d'un trait, première réponse à choisir entre quatre possibilités ;
- de demander à l'agent reçu de cocher ensuite une case parmi les huit proposées dans la grille située juste dessous ;
- d'attirer éventuellement son attention sur la cohérence entre la première réponse et le choix de la case cochée.

Par exemple :

Oui	Plutôt oui	Plutôt non	Non
	X		

réponse cohérente, mais :

Oui	Plutôt oui	Plutôt non	Non
		X	

ne convient pas !

NB : Dans le cas où la personne reçue manifeste son refus de se voir interrogée, merci de remplir le bas de la dernière page de cette fiche d'entretien.

● Description

1. Globalement, vous plaisez-vous dans votre travail ? :

Oui

Plutôt oui

Plutôt non

Non

--	--	--	--	--	--	--	--

2. Souhaitez-vous changer d'emploi ?⁶⁵⁶:

Oui Non Si oui : Tout de suite Dans un an Plus tard

3. Estimez-vous avoir reçu une formation adaptée à votre emploi ?

Oui

Plutôt oui

Plutôt non

Non

--	--	--	--	--	--	--	--

● Motivation

4. Pensez-vous que votre travail est utile :

Oui

Plutôt oui

Plutôt non

Non

--	--	--	--	--	--	--	--

5. Par rapport à ce que vous connaissez par ailleurs du monde du travail, vos conditions matérielles de travail sont-elles ?

Excellentes

Bonnes

Médiocres

Mauvaises

--	--	--	--	--	--	--	--

656. Le dépouillement de cette question doit être lié à la réponse de la question qui précède.

● **Ambiance**

6. Globalement, aujourd'hui, l'ambiance de travail est-elle ?

Excellentes Bonnes Médiocres Mauvaises

--	--	--	--	--	--	--	--

7. Globalement, avez-vous confiance dans les qualités professionnelles de votre encadrement direct ?

Oui Plutôt oui Plutôt non Non

--	--	--	--	--	--	--	--

8. Pensez-vous être considéré dans votre travail ?

Oui Plutôt oui Plutôt non Non

--	--	--	--	--	--	--	--

9. Votre responsable direct vous fait-il part de ses appréciations professionnelles ?

Oui Plutôt oui Plutôt non Non

--	--	--	--	--	--	--	--

10. Avez-vous le sentiment d'être écouté dans votre travail quotidien ?

Oui Plutôt oui Plutôt non Non

--	--	--	--	--	--	--	--

11. Pensez-vous que la direction est informée des problèmes qui se posent à vous dans votre travail au quotidien ?

Oui Plutôt oui Plutôt non Non

--	--	--	--	--	--	--	--

12. Pensez-vous que dans les autres services les agents sont traités de la même façon :

Oui	Plutôt oui	Plutôt non	Non
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

● **Vision**

13. Connaissez-vous les autres services ?

Oui	Plutôt oui	Plutôt non	Non
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14. Connaissez-vous le projet d'établissement (ou au mois certains de ses chantiers) ?

Oui	Plutôt oui	Plutôt non	Non
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

15. Quelle action importante choisiriez-vous de conduire à la Caisse dans les mois à venir ?

Introduction au dépouillement

L'expérience dont on va rendre compte est sans doute assez rare dans la vie d'un établissement public. Elle s'inscrit dans une logique et traduit une volonté. La volonté est celle d'associer toujours plus étroitement l'ensemble des cadres de direction à la vie de l'établissement et à son pilotage. Le premier préalable réside dans le partage le plus vaste de l'information, avec l'espoir d'aboutir à une approche collective de la réalité de son fonctionnement. Ce n'est qu'une fois cette étape franchie que l'on peut espérer faire émerger une vision commune.

Le chantier « *Management, organisation, utilisation des NTIC*⁶⁵⁷ » initié au début de l'année 2000 – beau symbole calendaire – a pour ambition de susciter un intérêt croissant des cadres de direction pour ces champs et ces outils. Le management n'est pas toujours très valorisé dans la formation initiale et continue des cadres de l'administration. Or, l'évolution très rapide de notre métier et ses conséquences quasi permanentes en termes d'organisation, de course à la productivité, nous incitent à nous doter de tous les outils, matériels et immatériels, nécessaires à l'accompagnement du changement. C'est ainsi qu'est née l'idée de ce chantier en même temps que notre établissement se dotait des outils d'aujourd'hui utiles au partage rapide de l'information (messagerie, réseau interne)

Héritier d'un long passé de management administratif classique avec tout que cela comporte de cloisonnement, de hiérarchisation sans motif de l'information, de liaison exagérée du grade et de la fonction occupée, notre établissement doit impérativement moderniser ses façons de faire et d'être. Nombreuses sont les intuitions qui pourraient nous guider sur le chemin de l'amélioration, mais, fidèles au principe de la démarche qualité qui veut que rien ne soit affirmé qui ne repose sur des faits, nous avons entrepris cet audit social avec l'ambition que ses résultats nous guident vers l'amélioration des vrais problèmes.

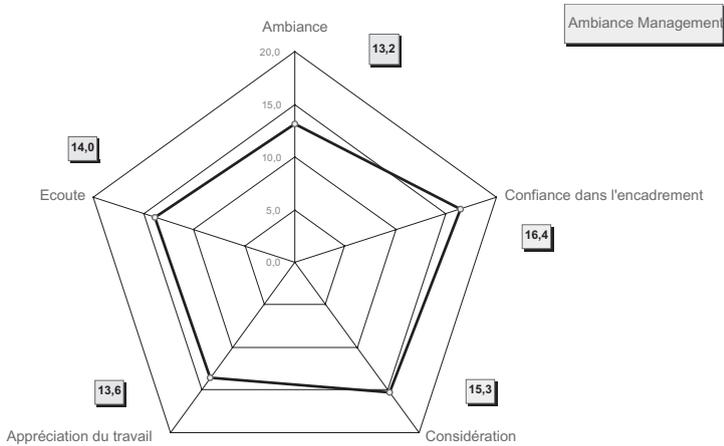
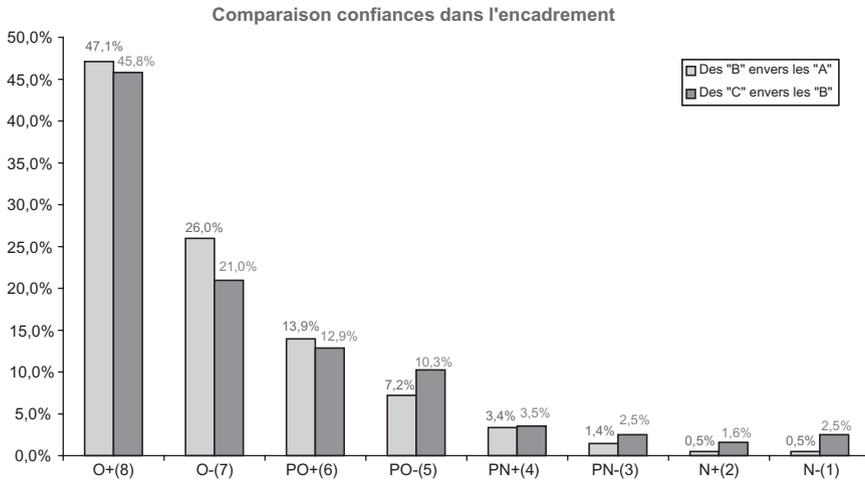
Sa faisabilité est partie d'un calcul simple : nous sommes sur le site de Toulon, environ cinquante cadres de direction pour un effectif global d'environ mille deux cent. Si donc, chaque cadre écoute vingt-quatre personnes, tous les personnels auront l'occasion de se faire entendre. Vingt-quatre entretiens en six mois impliquent de pouvoir dégager environ une heure par semaine. C'est le pari qui a été fait et tenu.

Il revenait à l'équipe d'animation du chantier « *Management, organisation, utilisation des NTIC* » de travailler sur le contenu de l'entretien, sur la méthode et l'organisation, accompagnée de l'équipe de communication interne. C'est

657. Nouvelles technologies de l'information et de la communication.

aussi ce qui a été fait et bien fait. Que chacun trouve ici l'expression de mes remerciements ! Je remercie également l'ensemble des cadres « écoutants », les syndicats de l'établissement qui ont joué le jeu de la concertation et du dialogue, et évidemment tous les « écoutés » qui ont saisi l'occasion qui leur était donnée de parler de leur quotidien, de dire leurs difficultés, leurs espoirs et aussi, comme le montrent les résultats, leur plaisir et leur fierté de travailler dans un établissement qu'ils rendent chaque jour plus réactif et efficace.

Deux exemples de présentation des résultats.



Index des noms propres et des sigles

1

1QC · 61, 386

2

2QC · 61, 253

3

3QC · 14, 61

4

4QC · 43, 56, 61, 72, 253, 321, 340, 341, 347, 349, 387

5

5M · 209
5QC · 62, 340

A

ABRIC, Jean-Paul · 415
ACKOFF, Russel L. · 126
ADN (acide désoxyribonucléique) · 52
AFAQ (association française de l'assurance qualité) · 328
AFCET (association française pour la cybernétique économique et technique) · 82
AFIGESE (association finances gestion évaluation des collectivités territoriales) · 27
AFNOR (association française de normalisation) · 191
ALLEMAND, Sylvain · 422
AMAR, Patrick · 415
ANDERSON, J. C. · 211, 213
ANPE (agence nationale pour l'emploi) · 365
ANSOFF, Igor · 50
AQAP (Allied Quality Assurance Publication) · 227
ARGYRIS, Chris · 50, 134, 135, 419
ARTHUR, Brian · 74, 75
ASHBY, William Ross · 84
ASTI (association française des sciences et technologies de l'information et des systèmes) · 82
ATLAN, Henri · 67
AUBERT, Nicole · 250, 251, 413, 415
AUTISSIER, David · 138, 141, 419

B

BACH, Jean-Sébastien · 350
BADDACHE, Farid · 422
BAILLARGEON, Normand · 415
BALDRIGE, Malcolm · 252
BALES, Robert · 198
BALTA, François · 87, 398, 417
BARBER, Benjamin R. · 343
BARNAVE, Antoine · 20
BARNIER, Michel · 343
BARTOLI, Annie · 5, 8, 16, 21, 414
BARTOLI, Sylvie · 14
BATESON, Gregory · 69, 72, 133, 134, 150
BAUVOIS, Jean-Léon · 415
BEAUMONT, Michel · 181
BEAUVALLET, Maya · 291, 300, 380, 415
BELLAÏCHE, Michel · 420
BENKIRANE, Réda · 417
BERGER, Cédric · 420
BERGSON, Henri · 49, 195, 378, 405
BERNARD-WEIL, Elie · 87
BERNOUX, Philippe · 418, 419

BERRY, L. L. · 173, 174, 300
BEZES, Philippe · 53, 414
BLONDIAUX, Loïc · 343, 414
BODIN, Jean · 259
BOILEAU, Nicolas · 279, 291
BOISSIEU, Christian de · 75
BONAPARTE · 46
BONNAFOUS-Boucher, Maria · 413
BONNIFET, Fabrice · 422
BORN, Georgina · 45
BOUCKAERT, Geert · 415
BOURGUINAT, Élisabeth · 414
BOUTOU, Olivier · 420
BOYER, Luc · 418
BRABANDÈRE, Luc de · 148, 155, 420
BRANDENBURG, Hans · 421
BRETON, Philippe · 415
BRUNEL, Valérie · 416
BSC (balanced scorecard) · 50, 386
BSI (British Standards Institution) · 224
BUFFON, Georges-Louis Leclerc de · 79
BULKE, Philippe van den · 419
BURATTI, Laurent · 413

C

CABIN, Philippe · 418
CAF (caisse d'allocations familiales) · 328
CAF (Common Assessment Framework) · 35, 39, 40, 42, 53, 59, 60, 61, 62, 63, 72, 108, 148, 176, 189, 193, 194, 195, 198, 201, 202, 208, 211, 214, 215, 217, 220, 221, 230, 242, 249, 250, 251, 252, 254, 256, 258, 262, 263, 265, 266, 268, 271, 274, 276, 277, 284, 287, 295, 296, 297, 300, 301, 303, 308, 309, 310, 318, 319, 320, 322, 323, 324, 329, 332, 339, 341, 349, 357, 363, 365, 366, 371, 381, 383, 386, 387, 388, 406, 423
CAMUS, Albert · 5, 6
CANNAC, Yves · 15, 32, 45, 162, 193, 318, 323, 354, 355, 357, 364, 384, 387, 414
CAPET dit le BEL, Philippe · 36
CARTON, Gérard-Dominique · 419
CASTEL, Robert 383, · 416
CATHERINE II · 246
CATTAN, Michel · 421
CCAS (centre communal d'action sociale) · 64
CD (committee draft) · 227
CERVANTÈS, Miguel de · 19
CESAR, Bruno · 419
CHANDLER, Alfred D. · 138, 147
CHANTEREAU, Pierre-Loïc · 413
CHARDONNET, André · 216, 421
CHAROLLES, Valérie · 299, 416

CHARTE Marianne · 176, 188, 192, 199, 324, 326, 327, 328, 329, 336, 360
CHAUVEAU, Loïc · 422
CHAUVIÈRE, Michel · 416
CHEVALLIER, Jacques · 414
CHRISTIE, Agatha · 19
CHURCHILL, Winston · 249
CICERO · 7
CIRE (comité interministériel de la réforme de l'État) · 23, 29
CIV (comité interministériel des villes) · 154
CLINTON, Bill · 14, 191
CMPP (conseil de modernisation des politiques publiques) · 36, 37, 38, 39
CNDP (commission nationale du débat public) · 343
CNFPT (centre national de la fonction publique territoriale) · 57, 328, 368
COCHET, Yves · 422
COLOMB, Christophe · 205
COMMISSION EUROPÉENNE · 56, 57, 58, 61
CONKLIN, Jeff · 125
COPÉ, Jean-François · 34
COPERNIC, Nicolas · 224
COUJARD, Jean-Louis · 190
COURTELINE, Georges · 108
CRÉPIN, Daniel · 120, 300, 421
CRM (Customer Relationship Management) · 188, 269
CROZIER, Michel · 52, 135, 378, 418
CSIKSZENTMIHALYI, Mihaly · 420
CUOMO, Mario M. · 53

D

D'ALEMBERT, Jean le Rond · 7
D'HERBEMONT, Olivier · 419
D'IRIBARNE, Alain · 414
DAC, Pierre · 169
DAP (direction de l'administration pénitentiaire) · 26
DATAR (délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) 23
de Gaulle, Charles · 6, 36
DEBRÉ, Michel · 36
DEJOURS, Christophe · 308, 309, 416
DELARUE, Jean-Marie · 347
DEMING, W. Edwards · 19, 50, 54, 131, 136, 161, 184, 190, 206, 207, 209, 210, 211, 214, 215, 216, 218, 219, 220, 230, 235, 236, 237, 245, 249, 252, 310, 341, 360, 420, 423
DESCARTES, René · 72, 91, 108, 113, 126, 417
DGA (directeur général adjoint) · 385
DGME (direction générale de la modernisation de l'État) · 14, 33, 34, 42, 194, 346, 361, 364, 365, 366, 386
DGS (directeur général des services) · 305, 385
DHV (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften) · 253

DIACT (délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) · 23
DIDEROT, Denis · 7
Dion, Michel · 422
DIRE (délégation interministérielle à la réforme de l'État) · 10, 24, 28, 193
Diridollou, Bernard · 420
DIS (Draft International Standard) · 227
DIV (délégation interministérielle à la ville) · 23, 71, 152, 153, 154
Djellal, Faridah · 418
DMGPSE (Délégation à la modernisation de la gestion publique et des services de l'État) · 24
DOLTO, Françoise · 108
DONNADIEU, Gérard · 70, 81, 82, 83, 84, 87, 109, 398, 417
DOUCET, Christian · 420
DRAGO, Roland · 45
DRUCKER, Peter F. · 50, 54, 413
DSJ (direction des services judiciaires) · 26
DUBOIS, Michel · 94, 418
DUPUY, François · 38, 54, 72, 99, 100, 105, 136, 138, 382, 383, 402, 413, 419
DUPUY, Jean-Pierre · 207, 416, 417
DURIEZ, Anne · 416
DUTREIL, Renaud · 31

E

EFQM (European Foundation for Quality Management) · 60, 61, 250, 251, 252, 253, 256, 258, 265, 274, 296, 297, 308, 311, 323, 329, 336, 346, 349, 381, 383
EGPA (European Group for Public Administrations) · 56
Einstein, Albert · 95, 149
ENA (école nationale d'administration) · 51, 153, 359, 365, 387
EPA (établissement public administratif) · 212, 305
EPSA (European Public Sector Award) · 195
ÉQUILBEY, Noël · 418
ÉSOPE · 118
EUPAN (European Union Public Administration Network) · 58, 59, 60
EUROPA · 57

F

FAURE, Edgar · 25, 129
FAUROUX, Bernard · 353
FAUROUX, Roger · 414
FAYOL, Henri · 6, 7, 8, 9, 36, 198
FDIS (Final Draft International Standard) · 228
FEIGENBAUM, Armand V. · 184
FELLOUS, Jean-Louis · 422
FILLON, François · 21
FISCH, Richard · 150

FISH, Richard · 419
FOCH, Maréchal Ferdinand · 5
FOERSTER, Heinz von · 85
FONTAINE, Jean de la · 324
FORTIN, Robin · 417
FRÉCHER, Daniel · 421
FREEMAN, R. Edward · 64, 312
FREUD, Sigmund · 108
FRIEDBERG, Erhard · 135, 378, 418
FRIEDMAN, Milton · 55
FROMAN, Bernard · 422
FRONDA, Yannick · 147
FSE (feuille de soins électronique) · 232
FURUTA, Nate · 291

G

GAEBLER, Ted · 53, 54
GALILÉE, · 224
GALLOUJ, Camal · 418
GANASCIA, Jean-Gabriel · 416
GANTT, Henry L. · 140
GARCIA, Teresa · 417
GARDNER, Howard · 416
GAUCHET, Marcel · 389
GAULEJAC DE, Vincent · 413, 415
GAULEJAC, Vincent de · 250, 251
GAUTIER, Catherine · 422
GÉNELOT, Dominique · 9, 69, 92, 418
GÉNÉREUX, Jacques · 377, 416
GEY, Jean-Marc · 422
GIBERT, Patrick · 414
GILLET-GOINARD, Florence · 422
GÖDEL, Kurt · 69
GODET, Michel · 413
GOETHE VON, Johann Wolfgang · 19
GOND, Jean-Pascal · 312, 413
GORE, Albert A. · 14, 191
GOULDNER, Avin W. · 52
GPEEC (gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences) · 259, 359
GRAHAM, Alan · 420
GREEN, Julien · 393
GREIMAS, Algirdas Julien · 94
GRH (gestion des ressources humaines) · 234
GRÖNROOS, Christian · 172
GRUNDY, Tony · 50, 413
GUILLAUD, Serge · 420
GUILLEMIN, Thierry · 421

GUILLERMIN, John · 19
GUMMESSON, Evert · 196
GURIA, Angel · 336

H

HABERMAS, Jürgen · 143, 343
HALEY, Jay · 69, 72
HAYAKAWA, Samuel I. · 96
HAYEK, Friedrich von · 55
HÉRACLITE D'ÉPHÈSE · 20
HERMANN, Ned · 73
HERMEL, Laurent · 421
HERVÉ, Michel · 414
HOMER-DIXON, Thomas · 67, 68, 74, 129, 151, 152, 418
HOSHIN · 310, 311
HOUSTON, Michael J. · 170

I

IDRISSI, Nathalie · 421
IEAP (institut européen d'administration publique) · 173, 257, 326, 421
IFOP (institut français d'opinion publique) · 361
IGALENS, Jacques · 181, 312, 413
IGPDE (institut de gestion publique et des études économiques) · 13, 36, 50
IMGPT (institut de management public et de gouvernance territoriale) · 50
INET (institut national des études territoriales) · 359, 366, 367
INSEE (institut national de la statistique et des études économiques) · 206
IPSG (Innovative Public Services Group) · 58, 59, 60, 253, 300, 326, 363
IRIBARNE, Patrick · 414, 421
ISEA (Institute of Social and Ethical Accountability) · 65
ISHIKAWA, Kaoru · 121, 184, 186
ISO (iso) · 22, 43, 61, 63, 102, 185, 189, 191, 195, 200, 217, 221, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 230, 241, 252, 258, 284, 287, 295, 312, 322, 324, 325, 349, 363, 410

J

JACKSON, Donald D. · 69, 72
JACQUILLAT, Bertrand · 75
JALLAT, Frédéric · 413
JAOUI, Hubert · 420
JAROSSON, Bruno · 419
JAUBERT, Bernard · 419
JAURÉS, Jean · 36
JIRO, Kawakita · 122
JOHNSON, Gregory · 141
JORF · 30, 33

JOSPIN, Lionel · 21
JOULE, Robert Vincent · 415
JOUNOT, Alain · 422
JUPPÉ, Alain · 21
JURAN, Joseph M. · 184

K

KAIZEN · 310
KANT, Emmanuel · 143
KAPLAN, Robert S. · 50, 280, 386
KARSKY, Michel · 70, 81, 82, 83, 84, 87, 109, 398, 417
KENNEDY, Carol · 50, 413
KEPLER, Johannes · 224
KNOCKAERT, Patrick · 421
KOLB, François · 165, 166, 189, 420
KORZYBSKI, Alfred · 95, 96, 122, 416
KOTTER, John P. · 144
KOURILSKY, Françoise · 109, 112, 134, 148, 419
KYMLICKA, Will · 414

L

LABRUFFE, Alain · 421
LACASSE, François · 41, 56, 301, 415
LAMARZELLE, Denis · 57
LAMPEDUSA, Guiseppe Tomasi di · 19
LANE, Christopher · 309
LASSERRE, Bruno · 46
LAWRENCE, Paul · 148
LE GALLOU, Francis · 81, 82
LE GOFF, Jean-Pierre · 413
LE GRAND, Frédéric · 351
LE MOIGNE, Jean-Louis · 92
LEGENDRE, Pierre · 6
LELORD, François · 416
LÉNINE · 6
LEPAGE, Corinne · 422
LÉRAT-PYTLAK, Jérôme · 185, 187
LEWIN, Kurt · 131, 198, 302, 310
LIMANN, Teodor · 401, 416
LINHART, Danièle · 361, 382, 416
LIPOVETSKY, Gilles · 143
LIPPITT, Ronald · 198
LITTRÉ, Émile Maximilien Paul · 223
LOLF (loi organique relative aux lois de finances) · 3, 4, 22, 25, 26, 27, 28, 33, 34, 43,
153, 180, 209, 298, 321, 358, 386
LORDON, Frédéric · 75

LORSH, Jay W. · 148
LOUYAT, Gérard · 421
LOV (loi d'orientation sur la ville) · 343
LOVELOCK, Christopher · 196
LUSSATO, Bruno · 94
LYAUTEY, Hubert Maréchal · 97

M

MAC LEAN, Paul D. · 73
MACHADO, Antonio · 317
MACHIAVEL, Nicolas · 148, 165
MALAREWICZ, Jacques-Antoine · 418
MANDELBROT, Benoît · 218
MANDELKERN, Dieudonné · 46
MARC, Edmond · 416
MARCH, James G. · 52
MARION, Jean-Luc · 46
MARSAN, Christine · 419
MARX, Groucho · 295
MASLOW, Abraham M. · 50, 310, 416
MASSARDIER, Gilles · 415
MATHIEU, Stéphane · 421
MAYEUR, Sylvie · 187, 188
MAYO, Elton · 310
MAYO, Georges E. · 7, 50
MCGREGOR, Douglas · 198
MÉHEUST, Bertrand · 403, 417
MÉLÈSE, Jacques · 9
MERRIEN, François-Xavier · 55
MERTON, Robert K. · 52
MFQ (mouvement français de la qualité) · 421
MIKOLAJCZAK, Anne · 148, 155, 420
MISPELBLUM BEYER, Frederik · 165, 420
MITCHELL, Ronald P. · 65
MONGILLON, Patrick · 421
MONTAIGNE · 36
MONTESQUIEU, Charles-Louis de Segondat, baron de la Brède et de Montesquieu ·
249
MOORE, Gordon · 100
MOREL, Christian · 328, 417
MORIN, Edgar · 50, 69, 71, 75, 76, 77, 81, 86, 108, 112, 113, 149, 312, 418
MOUGIN, Yvon · 421
MOUTOT, Jean-Marie · 141
MOUTOT, Jean-Michel · 138, 141, 419
MRI (Mental Research Institute) · 85
MSP (maîtrise statistique des processus) · 120, 184
MUCCHIELLI, Alex · 418
MULLER, Jean-Louis · 87, 398, 413, 417

N

NAPOLÉON · 40
NEWTON, Isaac · 69
NGUYEN, Nha · 43, 170, 174, 177, 196, 211, 212, 213, 340, 420
NORTON, David P. · 50, 280, 386
NPM (New Public Management) · 51, 52, 54, 55, 56, 61, 64, 131, 156, 354, 383

O

OCDE · 13, 56
OHSAS (Occupational Health and Safety Assessment Series) · 235
OLSEN, R. Paul · 170, 196
ONU (organisation des Nations unies) · 313
OPPENHEIMER, Robert · 115
OSBORN, Alex · 120
OSBORNE, David · 53, 54
OST (organisation scientifique du travail) · 7, 184

P

PADD (programme d'aménagement et de développement durable) · 368
PAGSI (programme d'action gouvernementale pour la société de l'information) · 30
PALO ALTO, École de · 69, 72, 85, 133, 134, 144, 150
PARASURAMAN, A. · 173, 174, 300
PARETO, Vilfredo · 121
PARISOT, Laurence · 361
PAVLOV, Ivan Petrovitch · 134
PDCA (Plan Do Check Act) · 205, 215, 216, 217, 219, 220, 230, 235, 257, 259, 267, 341
PDU (plan de déplacements urbains) · 368
PÉRIGORD, Michel · 218
PERROT, Étienne · 67, 393, 418
PESQUEUX, Yvon · 413
PETER, Laurence J. · 126
PETERS, Thomas J. · 54, 105, 250
PETIT, François · 94, 418
PEZET, Anne · 413
PFEFFER, Jeffrey · 304, 305, 306, 413
PHILIPS, Julien R. · 105
PICARD, Dominique · 416
PJJ (protection judiciaire de la jeunesse) · 26
PLATON · 46
PLH (programme local de l'habitat) · 368
PLU (plan local d'urbanisme) · 368
PNUE (programme des Nations unies pour l'environnement) · 65

POLLITT, Christopher · 56, 145, 334, 415
PORTER, Michael · 279
POST, James E. · 65
POTEMKINE, Grigori · 38, 246
POUBLON, Marie-Simone · 422
PPM (programme pluriannuel de modernisation) · 29, 39
PQN (presse quotidienne nationale) · 44
PQR (presse quotidienne régionale) · 44
PRAX, Jean-Yves · 417
PRESTON, Lee E. · 65
PRÉVERT, Jacques · 225
PRIETO, Luis Jorge · 94
PRIGOGINE, Ilya · 69
PUMA (Public Management) · 56

Q

QC (Quality Conference) · 59, 253

R

RAFFARIN, Jean-Pierre · 21, 31
RAVEL, Maurice · 13
RAWLS, John · 339, 343
REAGAN, Ronald · 252, 383
RGPP · 40
RGPP (révision générale des politiques publiques) · 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 51, 180, 300, 364, 386, 388
RITTEL, Horst · 124
RITTEL, Horst W. J. · 124, 125
ROBIN, René · 120, 300, 421
ROCARD, Michel · 20, 21, 46
ROCHET, Claude · 415
ROSNAY, Joël de · 7, 418
ROUSSEAU, Jean-Jacques · 143
RSE (responsabilité sociale de l'entreprise) · 63, 312, 313

S

SACHS, Sybille · 65
SALOMON, Jean-Jacques · 253
SANTO, Viriato-Manuel · 415
SASSER, W. Earl · 170, 196
SAUL, John · 43, 107, 417
SAUSSOIS, Jean-Michel · 84, 418
SAUSSURE, Ferdinand de · 94
SAVATER, Fernando · 123

SCHEID, Jean-Claude · 50, 414
SCHMIDT, Géraldine · 414
SCHOLES, Kevan · 141
SCOT (schéma de cohérence territoriale) · 368
SÉGOT, Jacques · 421
SEGRESTIN, Denis · 161, 259, 359, 414
SEN, Amartya · 309, 310
SENNETT, Richard · 45, 417
SENSENBRENNER, Joseph · 190, 191
SERRES, Michel · 67
SFI (Santa Fe Institute) · 73, 74
SHANNON, Claude E. · 69, 143
SHEWHART, Walter A. · 184, 206, 215
SHIBA, Soji · 420
SIMON Yves · 75
SIMON, Herbert A. · 52, 115
SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance) · 152, 238
SMITH, Ruth Ann · 170
SMQ (système de management de la qualité) · 217, 226
SMR (stratégies ministérielles de réforme) · 30, 31, 33, 180
SPERRY, Roger Wolcott · 73
SPITZ, Bernard · 353, 414
SPONEM, Samuel · 413
SQUALPI (service de la qualité et de la propriété industrielle) · 192
SRU (solidarité et renouvellement urbain) · 344
STALINE, (Joseph Vissarionovitch Djougachvili dit) · 110
STENGERS, Isabelle · 422
STIGLITZ, Joseph · 130
SULEIMAN, Ezra · 415
SUROWIECKI, James · 345, 417
SUTTON, Robert · 304, 305, 306, 413
SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) · 274
SZENT-GYÖRGYI, Albert · 83

T

TALEB, Nassim Nicholas · 207, 417
TALMUD, Le · 91
TAYLOR, Frederick W. · 7, 198
TCC (thérapies comportementales et cognitives) · 69, 72
TEILHARD DE CHARDIN, Pierre · 73
TERESTCHENKO, Michel · 417
THATCHER, Margaret · 354, 383
THIBAUDON, Dominique · 216, 421
THOREZ, Maurice · 98
TIC (technologies de l'information et de la communication) · 54, 212, 363, 389
TOCQUEVILLE, Alexis de · 46
TØNNESSEN, Tor · 346
TPS (Toyota production system) · 365

TQM (Total Quality Management) · 59, 60, 61, 161, 181, 184, 185, 186, 191, 300, 340, 346
TRABELSI, Martine · 421
TROSA, Sylvie · 14, 15, 16, 21, 46, 369, 414, 415
TUZZOLINO, Philippe · 421
TWAIN, Marc · 223

U

UE (union européenne) · 14, 43, 51, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 72, 100, 193, 250, 251, 262, 265
UIMM (union des industries et des métiers de la métallurgie) · 365
USB (Universal Serial Bus) · 44

V

VALÉRY, Paul · 46
VARELA, Francisco J. · 92, 115, 417
VASSAL, Olivier · 419
VERDOUX, Stéphane · 414, 421
VERRIER, Pierre-Éric · 41, 301, 415
VINCENT, Charles · 420
VITRUVÉ · 78
VIVIEN, Franck-Dominique · 422
VOLLE, Michel · 93

W

WALDEN, David · 420
WATERMAN, Robert · 250
WATERMAN, Robert H. · 105, 250
WATZLAWICK, Paul · 69, 72, 144, 150, 417, 419
WEAKLAND, John · 150, 419
WEAVER, Warren · 69, 143
WEBBER, Melvin M. · 124, 125
WEBER, Max · 8, 198, 251
WEILL, Michel · 418, 420
WELCH, Jack · 189, 414
WHITE, Ralph K. · 198
WINICKI, Pierre · 415
WITTEZAELE, Jean-Jacques · 417
WOERTH, Éric · 31
WOJTYNA, Jean-Pierre · 421
WOLFF, Dominique · 422
WYCKOFF, D. Daryl · 170, 196

Y

YATCHINOVSKY, Arlette · 111, 137, 418, 419

Z

ZEITHAML, Valerie A. · 173, 174, 300

ZEP (zone d'éducation prioritaire) · 53, 72, 347

Table des figures

Figure 1.1	Les différents niveaux du management d'un organisme ...	9
Figure 1.2	Le « <i>triangle</i> » du contrôle de gestion	10
Figure 1.3	De la mission aux métiers ; l'alignement stratégique	12
Figure 1.4	Un premier « <i>gimmick</i> » : Vision, Mission, Valeurs	15
Figure 1.5	Cadre organisationnel d'un système de valeurs	16
Figure 2.1	Carte simplifiée des programmes budgétaires du ministère de la Justice	26
Figure 2.2	Carte simplifiée des programmes du ministère de la Défense	27
Figure 2.3	Analyse et prise de décisions dans le cadre de la RGPP ..	37
Figure 2.4	La grille de questionnement de la RGPP	41
Figure 3.1	Les facteurs poussant à la réforme de l'État	52
Figure 3.2	Modélisation d'un organisme public avec ses parties prenantes	65
Figure 5.1	Un organisme public transforme des éléments d'entrée en éléments de sortie	86
Figure 5.2	Un deuxième « <i>gimmick</i> » : fonction, structure et histoire .	89
Figure 6.1	Faits, sentiments, inférences	94
Figure 6.2	Les filtres entre la réalité et nos perceptions	95
Figure 6.3	L'échelle d'abstraction de Samuel I. HAYAKAWA	96
Figure 6.4	L'introduction de l'horizontalité par le mode projet	99
Figure 6.5	Organigramme d'une caisse d'assurance-maladie... avant travaux	101

Figure 6.6	Première représentation, par les missions	103
Figure 6.7	Deuxième représentation, par les métiers	104
Figure 6.8	Troisième représentation, par l'organisation	105
Figure 7.1	Logique cartésienne, logique systémique	109
Figure 7.2	Comparaison des approches analytique et systémique ...	110
Figure 7.3	Du « <i>pourquoi ?</i> » au « <i>quoi ?</i> » et au « <i>comment ?</i> ».....	112
Figure 7.4	Le principe de distinction-conjonction	113
Figure 7.5	Le processus de résolution des problèmes simples et compliqués	121
Figure 7.6	Quatre sortes de problèmes, un changement de paradigme	127
Figure 8.1	La « <i>courbe en V</i> » de l'influence du changement sur les personnes	135
Figure 8.2	Différents « <i>déclencheurs</i> » du changement	139
Figure 8.3	Deux représentations d'une démarche de changement ...	140
Figure 8.4	Le tissu culturel et les styles de conduite du changement	141
Figure 9.1	Le problème des « <i>neufs points</i> ».....	150
Figure 10.1	La satisfaction de l'utilisateur du service public.....	170
Figure 10.2	Le modèle de la qualité de service de SASSER, OLSEN et WYCKOFF	171
Figure 10.3	Le modèle de la qualité du service selon GRÖNROOS	172
Figure 10.4	De la perception des attentes du client au service perçu .	173
Figure 10.5	Le modèle de la qualité de service de PARASURAMAN, ZEITHAML et BERRY	174
Figure 10.6	Le modèle de la qualité d'un service de Nha NGUYEN	176
Figure 10.7	Les attentes du client vis-à-vis du service public	177
Figure 11.1	Du souci de la qualité du service final au management par la qualité	183
Figure 11.2	Le cœur du TQM, l'interface client-fournisseur	186
Figure 11.3	Le management par la qualité, des principes aux outils ...	190
Figure 12.1	Des intrants au service, à travers les processus	210
Figure 12.2	Un schéma du management par la qualité selon DEMING .	214
Figure 12.3	La roue de Deming ou le cycle PDCA	216
Figure 12.4	Le SMQ en mode PDCA.....	217
Figure 12.5	Le caractère fractal de la « <i>Roue de DEMING</i> »	219
Figure 12.6	Trouver son chemin de lecture 2.....	221
Figure 13.1	Le processus de « <i>revue de direction</i> »	234
Figure 13.2	Schéma du management par la qualité selon l'ISO 9001 .	237

Figure 13.3 Les quatre normes du management par la qualité	239
Figure 13.4 Exigences de l'ISO 9001 et recommandations de l'ISO 9004.....	240
Figure 14.1 Le modèle européen de management public	255
Figure 14.2 Modèle de boucle d'interactions	266
Figure 14.3 Une vision systémique du CAF	268
Figure 14.4 Un critère en liens avec les autres	269
Figure 14.5 Le CAF porteur de sens	270
Figure 14.6 Le cycle de l'apprentissage comparatif	273
Figure 14.7 La matrice SWOT	275
Figure 15.1 La base de la pyramide !	280
Figure 15.2 Le processus, « <i>boîte noire</i> » à créer de la valeur	282
Figure 15.3 Dans la « <i>boîte noire</i> »	283
Figure 15.4 De la mission à la tâche élémentaire en passant par le processus	283
Figure 15.5 Autour de la « <i>boîte noire</i> »	284
Figure 15.6 Un modèle simplifié d'organisme en « <i>vue processus</i> »	287
Figure 15.7 Carte simplifiée des processus d'une médiathèque de quartier	288
Figure 15.8 Les processus au centre du système de fourniture du service public	291
Figure 16.1 Les huit principes et les huit concepts du management par la qualité	296
Figure 16.2 La place du client/citoyen dans le modèle européen de management public	302
Figure 16.3 La ronde des concepts	314
Figure 17.1 Des demandes du public au service public	322
Figure 17.2 Un essai de « <i>comparaison</i> » entre démarches qualité	325
Figure 17.3 L'exemple de la bibliothèque municipale d'HELSINKI	334
Figure 17.4 La « <i>démarche qualité</i> » comme longue patience... ..	335
Figure 18.1 La roue de DEMING en mode participatif	342
Figure 18.2 Le CAF, modèle participatif.....	342
Figure 19.1 L'évaluation des managers dans le « Livre blanc » de février 2009	362
Figure 19.2 La collectivité territoriale responsable	367
Figure 19.3 Le code d'excellence managériale au Danemark	371

