

Frédéric Benaben
Florent Courrèges
Matthieu Luras
Hervé Pingaud
Guillaume Revenu
Stéphane Tuyères

Vers un service public raisonné

Frédéric Benaben, Florent Courrèges, Matthieu Lauras, Hervé Pingaud, Guillaume Revenu, Stéphane Tuyères, *Vers un service public raisonné*, Paris, Presses des Mines, Collection Libres opinions, 2021.

© Presses des MINES – TRANSVALOR, 2021

60, boulevard Saint-Michel – 75272 Paris Cedex 06 – France

presses@mines-paristech.fr

www.pressedesmines.com

ISBN: 978-2-35671-672-9

© Photo de couverture: Pixabay

Dépôt légal: 2021

Achévé d'imprimer en 2021 (Paris)

Cette publication a bénéficié du soutien de

Carnot M.I.N.E.S et de PSL.

Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution réservés pour tous les pays.

Vers un service public raisonné

Collection Livres opinions

- Franck Guarnieri, Aurélien Portelli,
et Aissame Afrouss
L'accident de Fukushima Dai Ichi – Volume III
- Pierre-Antoine Chardel, Sophie Bretesché,
Carine Dartiguepeyrou, et Thibault de Swarte
*Transition industrielle et organisations émergentes:
l'éthique en question*
- Elisabeth Bourguinat
De la clôture à l'esprit libre
- Gabriel Chesneau
Notre École
- Camille Metz et Sandrine Robert
Coordonner le système de santé par le numérique
- Ambroise Marigot et Adrien Manchon
L'industrie bio française
- Sophie Bretesché, Bénédicte Geffroy et
François De Corbière
E-bureaucratie
- Philippe Jamet
Éducation française, l'heure de vérité
- Marie Goyon, Franck Dahlem et Bernard Guy
ASLC 2016 – Quatrièmes ateliers sur la contradiction
- Yves Malier
Reconnecter la formation à l'emploi
- Jean-Eric Aubert
Cultures et systèmes d'innovation
- Philippe Le Guern
Où va la musique
- Isabelle Queval
Du souci de soi au sport augmenté
- Sophie Bretesché
Le changement au défi de la mémoire
- Eric Przyswa, Franck Guarnieri, Sébastien
Travadel, Christophe Martin, Aurélien Portelli et
Aissame Afrouss
*L'accident de Fukushima Dai Ichi: le récit du directeur
de la centrale Volume II – Seuls*
- Bernard Le Buanec,
Les OGM – Pourquoi la France n'en cultive plus
- Arnaud Zohou
La médiation scientifique
- F. Guarnieri, *L'accident de Fukushima Dai Ichi,
Le récit du directeur de la centrale – Volume 1 –
L'anéantissement*
- Pierre-Étienne Girardot et Yann Song
Les retraités : oubliés et inutiles ?
- Dominique Nouvellet
Siparex. Pionnier du capital investissement français
- Malo Carton et Samy Jazaerli
Et la Chine s'est éveillée
- Pierre-Antoine Chardel, Brigitte Frelat-Kahn,
Jan Spurk
Espace public et reconstruction du politique
- Fantine Lefèvre, Bogdan Popescu, *Le
Crowdfunding à la française*
- Carl Djerassi,
La Science au théâtre
- Julien Barnu et Amine Hamouche
Industrie du tourisme
- Édouard Hatton, Sophie Letournel,
Arthur Stril,
Hôpital, Vers une réforme réussie
- Samia Buisine, Benoît Jourjon, Benoît
Malapert,
Les fonds souverains
- Aurélien Gay, Marc Glita,
Le système électrique européen
- Bernard Guy,
Deuxièmes ateliers sur la contradiction
- Stéphane Calpéna, Laurent Guérin, Yves Le
Yaouanq,
Les grandes entreprises et la base de la pyramide
- Henri Lagarde,
France – Allemagne
- Valérien Pham Ngoc, Gilles Tauzin,
Liberté, (in)égalités, hérité
- Vincent Bastien, Pierre-Louis Dubourdeau,
Maxime Leclère,
La Marque France
- Lydie Evrard, Ronan Venetz,
Réussir ses projets en Russie Coordination

Vers un service public raisonné

Frédéric Benaben, Florent Courrèges, Matthieu Luras,
Hervé Pingaud, Guillaume Revenu, Stéphane Tuyères

Avant-propos

Frédéric Benaben, Florent Courrèges, Matthieu Lauras, Hervé Pingaud,
Guillaume Revenu, Stéphane Tuyères

La France est plus que jamais confrontée à la nécessité d'adapter son administration aux contraintes financières et aux exigences sociétales de ce début de XXI^e siècle. Elle doit ainsi parfois conjuguer en une équation difficile des demandes citoyennes de plus d'État ou d'administration, de plus d'efficacité et de réactivité, de plus de performance et d'agilité... avec des moyens limités. Elle innove ainsi parfois en osant l'expérimentation ou en embrassant les promesses portées par les technologies de l'information et de la communication. Elle questionne aussi la permanence de certains principes fondateurs de l'action publique, comme l'égalité de traitement ou la nécessité de réformer son organisation, dans de multiples rapports éclairant les changements qui s'opèrent en matière d'élaboration des politiques publiques ou de gestion des services administratifs. Le rapport 2019 du Conseil d'État «Développer et améliorer les expérimentations pour des politiques publiques plus efficaces et innovantes» recense ainsi les 269 expérimentations menées en France depuis 2003, pour mieux mettre en relief le triptyque nécessaire à la réussite d'une innovation : la création d'un guide méthodologique du changement, un suivi collégial, une évaluation par des praticiens et/ou des chercheurs.

Néanmoins, son action en matière de détermination de la méthode globale de transformation publique peine encore à se concrétiser, alors que des initiatives continuent à émerger çà et là sur l'ensemble du territoire. La densité de l'actualité quotidienne dans une société où l'information est désormais «immédiate», les bouleversements sociétaux et technologiques rendent en effet difficile toute réflexion de longue haleine : à la pyramide de l'organisation taylorienne qui caractérise l'administration se superpose désormais le modèle organisationnel des réseaux neuronaux et «polycentrés». L'existence d'un guide méthodologique du changement, voire sa possibilité même, semble donc compromise : peut-être est-il préférable de privilégier «l'esprit de la méthode», plus que la méthode elle-même.

Cet ouvrage atypique ose ce parti pris. Il propose en effet de lire l'administration comme une organisation productive de services publics dont l'intensité a un caractère industriel, nécessitant de se transformer continuellement pour accroître la satisfaction de ses usagers. Ce raccourci synthétique, trop simpliste pour le spécialiste averti de l'action publique œuvrant dans le vaste champ de la gestion administrative ou du droit public, est néanmoins le fruit de la réflexion complexe de six ingénieurs

œuvrant ou ayant œuvré en Occitanie dans le vaste champ de l'action publique, soit comme enseignant chercheur en école d'ingénieur, soit comme directeur d'un institut national universitaire, soit comme consultant ou encore comme officier supérieur de sapeurs-pompiers professionnels.

Vers un service public raisonné postule ainsi que les organisations publiques, qui fournissent des services auprès de publics spécifiques, peuvent parfois être assimilées à des systèmes logistiques gérant des flux de personnes, d'information et de matière (matérielles comme dans la grande distribution ou immatérielles comme dans les entreprises de service). Par cette analogie, ce livre envisage les moyens de faire progresser de façon continue la performance des administrations en matière d'efficacité (capacité à satisfaire l'usager ultime du service public) et d'efficience (capacité à le faire avec une énergie ou une ressource minimale), notamment par la mise en réseau de compétences communes (entre administrations).

Ce livre propose donc un corpus théorique issu du monde des techniques de l'ingénieur, vulgarisé pour le lecteur non averti et applicable au champ de l'administration. Les «bonnes pratiques» issues de terrains d'observation «publics» illustrent de plus la dynamique des changements organisationnels opérés dans deux services publics (un établissement d'enseignement supérieur, un service d'incendie et de secours). Ce schéma théorie/exemple, qui se retrouve tout au long de l'ouvrage, a en effet vocation à illustrer les trois angles complémentaires de lecture d'un processus de transformation (le facteur humain, le référentiel de valeur et l'acceptation du changement). Il a aussi pour but d'aider les cadres de la fonction publique à penser «autrement» dans un monde peuplé d'injonctions paradoxales et de contraintes multiples. Il propose ainsi de découvrir des méthodologies de gestion de projet, de gestion des activités ou de gestion de la performance héritées du monde de l'entreprise et adaptées aux spécificités de la fonction publique par ses auteurs.

Ce livre a par conséquent vocation à permettre à tout manager public de nourrir une réflexion sur le cadre actuel de l'action publique et sur la nécessité du changement, en livrant à l'analyse de nouveaux éléments méthodologiques et pratiques issus d'expériences concrètes. Il permet à ce titre d'illustrer les apports des synergies entre le monde de la recherche appliquée, de l'industrie des services et de l'administration dans la conduite du changement. Il n'a bien entendu pas vocation à donner des recettes toutes faites, mais plutôt des enseignements très généraux sur les principes de gestion qui pourraient être «captés» et «transformés» pour améliorer la qualité du service public.

Les lois du service public (dites lois de Rolland), rappellent en effet que la qualité de l'action publique nécessite que l'administration adapte en permanence son organisation pour dépasser ses contraintes internes de fonctionnement. Cet impératif se fait plus pressant aujourd'hui. Le citoyen semble en effet avoir dépassé parfois la simple figure de l'utilisateur pour emprunter celle plus exigeante de client du service public, alors que l'augmentation continue de la dette publique affaiblit la possibilité de tout investissement dans la transformation de la gestion administrative, condition toujours nécessaire pour espérer un « retour sur investissement » profitable pour le service public.

Si les solutions apportées par les auteurs permettent de générer des économies d'échelle et d'accroître, toutes choses étant égales par ailleurs, la qualité du service public, elles ne peuvent prétendre à l'impossible. « Faire plus de choses avec moins de moyens » apparaît ainsi envisageable, mais dans des limites raisonnables. Or la raison en matière d'organisation apparaît actuellement « diluée » au sein de l'administration, entre des échelons hiérarchiques nombreux où la place des ingénieurs s'est réduite progressivement au cours des dernières décennies.

Ce livre n'a ainsi finalement vocation qu'à tenter de réintroduire la rationalité organisatrice de l'action publique portée par le monde des ingénieurs, à l'heure où les exigences semblent dépasser les capacités. Il offrira ainsi à ses lecteurs matière à questionner ses méthodes de gestion, mais aussi et surtout au plus grand nombre de découvrir de nouvelles techniques d'appréhension et de gestion de l'action publique. La critique avertie saura enfin, quel que soit son niveau d'acculturation aux hématiques du changement au sein de l'administration, en discerner les promesses, mais aussi les limites.

Bonne lecture à tous !

Introduction

Florent Courrèges

«Au train où vont les choses, les choses où vont les trains ne s'appelleront plus des gares». Pierre Dac avait ainsi préfiguré il y a quelques décennies les changements de paradigme à l'œuvre actuellement au sein de la SNCF, recomposée en une multitude de sociétés à l'heure où la directive européenne sur les transports rend nécessaire la mise en place effective d'une concurrence sur le réseau ferré français. L'évolution de cette ancienne entreprise d'État, détentrice d'un monopole depuis sa création en 1938, est ainsi emblématique de changements profonds de la sphère publique depuis le début des années 2000. Cet ouvrage n'a pas vocation à les analyser ici, puisqu'il repose sur l'expérience polymorphe d'ingénieurs plongés au cœur d'une administration française en mue continue depuis l'acte I de la décentralisation. Il n'a pas non plus pour ambition d'être un traité de science administrative ou une analyse juridique des évolutions dans la gestion des services publics.

Ce livre a pour objectif de faire profiter le lecteur des enseignements qu'auront tiré six ingénieurs devenus fonctionnaires ou élu local, six ingénieurs mus par la volonté d'innover quand l'impératif du changement s'impose au regard de l'endettement hypertrophié des pays développés. Il a aussi pour but de clarifier les choses dans un monde peuplé d'injonctions paradoxales et de promesses illusoires, auxquelles vous êtes confrontées, auxquelles les auteurs ont été confrontés. «Ô insensé qui croit que je parle de moi, quand je parle de moi, je parle de toi», telle est la citation de Victor Hugo qui pourrait le mieux résumer l'esprit de ce livre aux multiples facettes. Cet ouvrage tentera de partir de l'Histoire et de ses causes pour arriver au présent et à ses problématiques du quotidien, que de nouvelles méthodes de management, avec leurs promesses et leurs limites, peuvent aider à dépasser.

L'HISTOIRE ET SES CAUSES

Les cadres des trois fonctions publiques n'échappent pas en effet aux évolutions sociétales de leur époque : une journée d'absence au bureau leur apportera inmanquablement une multitude de courriels et de messages téléphoniques. Elle nécessitera peut-être une participation plus ou moins active à un processus décisionnel. Elle verra peut-être la naissance ou la mort de projets en cours ou à venir. Qu'ils soient professeurs, cadres de santé, directeurs d'hôpital, attachés... ils

sont noyés par le flot d'une information aussi abondante que polymorphe, diffusée sur les journaux papiers ou en ligne, les réseaux sociaux, les courriels, les systèmes de communications privés (Smart phones, Internet) ou professionnels (lois, règlements, notes de service, réseaux professionnels, plateformes collaboratives, etc.). La démultiplication des volumes d'informations échangés en temps quasiment réel n'a d'égale que l'accroissement rapide des supports permettant à l'Homme de faire transiter une actualité désormais aussi changeante que déroutante, modifiant profondément la perception humaine du temps et de l'espace: le président américain et son équipe gouvernementale n'ont-ils pas suivi en direct l'assaut mené par les forces spéciales américaines contre le bunker d'Oussama Ben Laden en 2011?

Le corollaire de cette situation inédite dans l'histoire de la civilisation humaine est ainsi l'immédiateté, qui caractérise désormais le *modus vivendi* de toutes les populations des pays riches ou en développement. Une application «intuitive» de smartphone permet en effet de se repérer instantanément pour aller se chercher une pizza néfaste pour son cholestérol. L'utilisation irraisonnée ou déraisonnable d'un moteur de recherche permet d'apporter la réponse à de nombreuses questions, de quelque ordre que ce soit: des enseignements de la philosophie présocratique aux montants des soldes de comptes en banques. Une proportion importante des informations concourant à la subsistance quotidienne est ainsi accessible en temps réel, état de fait majeur imprégnant de manière inconsciente le comportement humain à l'endroit de l'état de nécessité. Il est ainsi vital d'avoir de plus en plus d'informations, dans un temps que l'on attend être le plus court possible: qui n'a pas envoyé un courriel dont il attend une réponse quasi instantanée? Qui n'a pas lancé de projet en pensant qu'il ne prendrait que trois mois alors qu'il nécessite au moins un an de travail?

Le paradigme porté par le monde numérique, c'est-à-dire un modèle cohérent reposant sur une vision se résumant à «toute l'information ici, maintenant et tout de suite», devient ainsi la matrice de fonctionnement des entreprises et des institutions dans l'espace mondialisé (à tout le moins les pays du G20), garantissant aux uns le succès dans la course à l'innovation (APPLE et ses produits phares I-PHONE ou I-PAD...) et aux autres la réussite de leur entreprise (les médias et la course au sensationnel) au sein d'univers économiques ultra-compétitifs. Mais il irradie largement en dehors des frontières économiques ou technologiques, car le développement outrancier de l'information suscite un stress collectif ou individuel face à ce qui est ressenti comme une absence ou un manque d'information: le risque n'est plus dès lors... qu'une information imparfaite. L'économiste George Akerlof, dans un article célèbre paru en 1970, exhause à ce titre la notion d'asymétrie

d'information pour exprimer l'avantage dont disposent les participants détenteurs d'informations pertinentes dans un échange.

L'information est devenue une fonction vitale des organisations humaines, au point de voir se développer le concept de société de la connaissance et de «nouvelle économie». Ce dernier terme, popularisé en France par l'économiste Daniel Cohen dans son ouvrage *«Trois leçons sur la société post-industrielle»*, désigne en effet une modification radicale du paradigme habituel de l'économie, telle qu'elle avait été analysée par Adam Smith (1723-1790). Le père de l'économie moderne expliquait en effet que s'il faut deux fois plus de temps pour chasser un daim qu'il n'en faut pour chasser un castor, le premier animal coûtera nécessairement, en moyenne, deux fois plus cher que le second.

La «nouvelle économie» se caractérise par une structure de coût totalement renversée par rapport à ce schéma : un logiciel coûte cher à concevoir, mais pas à fabriquer. Dans la «nouvelle économie», c'est donc la première unité de bien fabriquée qui est onéreuse, la seconde et celles qui suivent ayant un coût faible, voire véritablement nul dans certains cas. Si nous devons reprendre les termes du raisonnement de Smith, il faudrait dire que c'est le temps passé à tuer le premier castor ou le premier daim, c'est-à-dire par exemple le temps passé à découvrir où ils se terrent, qui expliquerait tous les coûts. Daniel Cohen prend ainsi l'exemple topique du médicament : le plus difficile est de découvrir la molécule. Le coût de fabrication du médicament lui-même, que l'on mesure par le prix des médicaments génériques, est beaucoup plus faible que l'amortissement des dépenses de recherche et de développement qui est facturé dans les médicaments sous licence. Un autre exemple s'inscrit par ailleurs dans le cadre de la spécialisation géographique démontrée par l'économiste Ricardo dans sa théorie de l'avantage comparatif (*«Principes de l'économie politique et de l'impôt»*, David Ricardo, 1817), énonçant que dans un contexte de libre-échange, chaque pays, s'il se spécialise dans la production pour laquelle il dispose de la productivité la plus forte, accroît sa richesse nationale comparativement à ses partenaires. Dans les années 1950 Renault, symbole français de la société industrielle, fabriquait 80% de la voiture qui était livrée au concessionnaire. Aujourd'hui, elle n'en fabrique plus que 20% : le technopôle de Guyancourt est ainsi devenu le site le plus industriel de la firme, chargé d'élaborer la première unité de chaque voiture développée, tandis que la production de masse est dispersée sur de nombreux pays... Mettre en place une organisation efficace n'échappera pas à cette logique implacable : déployer une organisation stratégique faisant de ses collectifs de travail des producteurs de sens. Nous y reviendrons ultérieurement.

Ce bouleversement à l'œuvre dans le monde depuis bientôt trente ans est selon de nombreux économistes (Karl Polanyi, John Kenneth Galbraith, Daniel Cohen, etc.) la résultante de trois ruptures majeures.

La première rupture est celle qui a été produite par ce qu'il faut appeler la «troisième révolution industrielle». Elle vient deux siècles après la «révolution industrielle», celle de la fin du XVIII^e siècle que l'on associe à la machine à vapeur, mais aussi un siècle après la «seconde révolution industrielle» de la fin du XIX^e, associée à la découverte emblématique de l'électricité. Ce nouveau bond technologique est centré sur le boom numérique, rendu possible par deux progrès majeurs accomplis en matière de microélectronique et de télé-transmissions. Le département de la défense américain met d'une part au point ARPANET en 1969, afin de pallier la coupure des réseaux radio hertziens en cas d'attaques nucléaires majeures sur les pays de l'OTAN. INTEL enfiche quant à elle sur un substrat de silice une superposition de transistors qui devient le premier microprocesseur de l'histoire de l'humanité.

À l'instar des deux révolutions industrielles précédentes, cette évolution excède les intentions et l'imagination de leurs inventeurs. En effet, la vapeur a permis d'accroître de manière notable la productivité des manufactures du XVIII^e siècle en s'appuyant sur le «*factory system*»: une machine à vapeur était installée au centre de l'usine afin d'alimenter en énergie les postes de travail des ouvriers (NDLR: il est intéressant de noter que les notions de travail et d'ouvrier apparaissent de manière concomitante à cette époque...). Ces derniers sont alors rémunérés au nombre de pièces produites par le «patron» détenteur du «capital». Internet dépasse ainsi de manière continue l'intention des analystes du Pentagone qui cherchaient une réponse technique à une hypothèse improbable: une frappe nucléaire soviétique qui aurait détruit les capacités de transmission militaire. L'industrie des circuits intégrés est en effet régie par la loi exponentielle de Moore, qui énonce de manière totalement empirique que le nombre de transistors par centimètre carré double tous les 18 mois. On est ainsi passé en trente ans du millier au milliard de transistors sur un seul composant, et cela à coût décroissant grâce au très grand nombre d'unités fabriquées (*Comment et pourquoi le monde devient numérique*, Gérard Berry, Fayard/Collège de France). Il est certain que cette loi exponentielle trouvera un jour sa limite asymptotique, quand la technologie approchera de la taille atomique ou infra-atomique (un transistor étant lui-même la superposition de trois couches de substrat de silicium): mais ce temps est encore loin, laissant augurer à la fois d'un champ des possibles très étendu et d'une évolution importante des façons de faire et des manières de penser dans les prochaines années. La densification des tâches à accomplir et des données

à traiter est ainsi le sceau de notre temps sur les entreprises ou l'administration. Les organisations publiques ou para-publiques se doivent en effet de sécuriser au mieux tous leurs processus en enregistrant chaque jour toujours plus de données attestant que les choses se sont déroulées de la manière la plus légale qui soit. Une modernisation de la structure de gestion est ainsi indispensable, le recours à une informatique innovante et à de nouvelles méthodes de travail devenant incontournable.

La deuxième rupture est sociale, elle procède d'une nouvelle façon de concevoir le travail humain après le boom des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Si son lien avec la première rupture semble évident, elle dépasse de loin les conséquences portées par chaque innovation technologique, s'inscrivant par ailleurs dans le vaste phénomène entropique dans lequel est plongée l'humanité depuis la découverte et le développement de l'électricité et du moteur à combustion. En effet, le niveau global d'éducation ayant quantitativement et qualitativement progressé depuis la fin du XIX^e siècle, il est aujourd'hui nécessaire de prendre en considération la volonté d'émancipation et l'esprit d'initiative qui caractérisent désormais chaque travailleur à quelque niveau hiérarchique que ce soit. Selon Philippe Askenazy, les objectifs que s'assigne l'organisation du travail à l'âge d'Internet sont «l'adaptabilité à la demande, la réactivité, la qualité et surtout l'optimisation du processus productif, notamment à travers l'utilisation de toutes les compétences humaines. Ces objectifs se traduisent par une polyvalence accrue des salariés et une délégation de responsabilité aux niveaux hiérarchiques inférieurs» (*La croissance moderne*, Philippe Askenazy, Economica, 2001). Il est alors important d'attirer l'attention sur un fait majeur : cette organisation n'est pas née de la révolution informatique. Elle reprend en partie les méthodes expérimentées dans les années 1960 au Japon et que les économistes associent au concept de *Toyotisme*. Daniel Cohen, dans son ouvrage *Trois leçons sur la société post-industrielle* (La République des Idées/Seuil) éclaire à l'aide de 2 exemples le nouveau paradigme organisationnel du monde du travail : celui de la dactylo et celui du vendeur dans une grande librairie. La dactylo subit en effet une concurrence redoutable avec l'arrivée du traitement de texte, qui détruit progressivement son travail. Ces exemples permettent de mettre en exergue une loi économique dégagée par les économistes dans les années 1980, énonçant que les nouvelles technologies tendent à rendre plus productifs les travailleurs qualifiés (ceux qui savent utiliser un ordinateur...) et dévalorisent le travail des moins qualifiés. en revanche, le vendeur de librairie peut désormais, grâce à l'informatique, réaliser plusieurs tâches à la fois : gérer les stocks en temps réel, conseiller le client et encaisser.

À la chaîne hiérarchique «TOP-DOWN», de haut en bas, chacun exécutant une tâche spécifique selon un plan prévu (c'est le principe de base du fordisme et du taylorisme, c'est-à-dire de la division du travail), se substitue une organisation plus flexible du travail. Alors qu'hier l'ouvrier X faisait ce que lui disait de faire le contremaître Y, lequel prenait ses ordres de l'ingénieur Z, l'organisation du travail actuelle tend à rendre autonome le travailleur qui peut recevoir lui-même des informations, les faire remonter et agir en conséquence. Cette nouvelle méthodologie s'inspire en partie des procédés expérimentés dès les années 1960 au sein des usines japonaises. Le système «TOP-DOWN» est renversé pour accroître la flexibilité de l'organisation: les ouvriers font remonter leurs remarques et leurs besoins, dans le cadre de la mise en place embryonnaire de ce qui va s'appeler plus tard la démarche client. Cette nouvelle approche renverse ainsi les schémas typiques d'organisation, hérités des concepts de l'organisation scientifique et de la division du travail. À la structure «tayloriste» de l'entreprise, chaque direction constituant la branche «indépendante» d'un râteau, succède une structure circulaire: le périmètre de cette nouvelle conformation de l'industrie correspond à l'ensemble des activités supports (*back-office*), tandis que la surface du cercle correspond à l'ensemble des activités de production (*front office*). L'activité de production est toute entière tournée vers les marchés, guidée par les principes du marketing. Mais cette nouvelle économie (NDLR: économie au sens de structuration) du système productif comporte par ailleurs de nombreux inconvénients. En effet, la sociologie de la décision nous apprend que le monde du travail, en dépit des innovations technologiques accroissant les capacités du travail collaboratif, se caractérise aujourd'hui par une somme non négligeable de décisions absurdes (*Les décisions absurdes* Christian Morel, Gallimard, 2002) expliquées en partie par les théories d'Herbert Simon, père du concept de la rationalité limitée des acteurs au sein des organisations. Le modèle de la rationalité limitée postule ainsi que toute prise de décision s'inscrit dans le cadre d'un choix combinant une rationalité excessive et une intuition contrainte. L'accroissement des échanges entre membres d'un comité de direction décuple par effet cliquet l'éventail des solutions possibles: l'arbitre final va ainsi tenter de mettre en place une grille d'analyse rationnelle, l'amenant très souvent à prendre une solution non optimale. L'organisation par essence «paramilitaire» de l'administration, issue des principes posés par le Conseil national de la Résistance en 1945, se doit donc d'évoluer de telle manière à favoriser l'autonomisation des acteurs, tandis que les méthodes d'encadrement doivent privilégier la responsabilisation de ces derniers, à quelque niveau hiérarchique que ce soit. Une des idées maîtresses de cet ouvrage est ainsi de démontrer l'utilité d'adapter et d'appliquer à l'administration des recettes qui ont fait leur preuve au sein du monde de l'entreprise depuis plusieurs décennies. À l'entreprise pyramidale a en effet succédé une somme de processus de destruction

créatrice, mis en relief par le célèbre économiste Joseph Schumpeter pour illustrer la marche du progrès qui détruit des structures pour en former d'autres, une entreprise dite «libérée». Cette transformation, où le travailleur lambda est au centre de l'organisation, est rendue possible par des méthodes rassemblées sous le néologisme de «*Lean Management*», qui sera largement étudié dans ce livre.

La troisième rupture est humaine, l'individualisme prenant le pas face à ce qui a été désigné comme le «paternalisme industriel». Ce phénomène typique de la société industrielle désignait le tout où chaque partie était associée par une réflexion collective des ingénieurs, des dirigeants et des comités de prévoyance, ce qui fait que la société urbaine était tout entière représentée dans les usines. Il s'est inscrit en Europe dans un vaste mouvement de déchristianisation, débutant au XVII^e siècle et toujours d'actualité, mais aussi dans un contexte où la montée en puissance des idées marxistes (cf. *Le manifeste du Parti Communiste*, Karl Marx et Friedrich Engels, 1848) sensibilise le patronat aux problématiques du prolétariat (prévention de la précarité, instruction publique, prévoyance et sécurité sociale devenant progressivement les piliers de la démocratie chrétienne). Les mouvements de 1968 et leur slogan «il est interdit d'interdire» bouleversent alors profondément le rapport du salarié à l'entreprise: éduqué, il arbitre en continu le partage entre le temps de travail et le temps personnel, rendant plus impérieux les dispositifs d'incitation et de motivation au travail. Dépris d'un rapport plus ou moins direct avec toute transcendance, il a perdu le sentiment religieux et son consubstantiel esprit communautaire, source des droits et des devoirs de chacun au sein de toute société organisée (cf. les nombreuses analyses de Raymond Aron à ce sujet ou *Le désenchantement du monde* du philosophe Marcel Gauchet). Le développement du management (NDLR: «to manage» pourrait être traduit en français par «arriver à») émerge alors au détour des années 1970. Il s'agit en effet pour l'entreprise de maximiser son profit (ce qui est le principe du capitalisme) en responsabilisant au maximum ses employés, c'est-à-dire en renouvelant la dualité droits/devoirs. Certains économistes emmenés par Milton Friedman, prix Nobel d'économie 1976, prônent en effet le retour aux thèses libérales prévalant avant le krach boursier de 1929: les marchés ne sont que la confrontation d'une offre et d'une demande qui doivent être toutes deux les plus libres possibles, de telle manière à ce que la maximisation des profits de part et d'autre soit la plus optimale (NDLR: c'est la théorie néo libérale des «marchés efficients»... ayant notamment conduit à la libéralisation des marchés financiers au cours des années 1980 et... à la crise de 2008). L'État doit donc alléger au maximum les contraintes pesant sur les entreprises et les individus, en réduisant son contrôle sur le marché du travail et ses prélèvements obligatoires (impôts, taxes, etc.): une

main «invisible» permettra alors aux marchés de donner le meilleur d'eux-mêmes et de laisser espérer des perspectives de croissance intéressantes.

L'idée consistant à maximiser le profit des employés les plus méritants est par ailleurs développée çà et là, au travers des mécanismes de participation ou d'actionnariat salarial, mais aussi du recours excessif au licenciement pour motif économique : la compétition externe entre les entreprises est étendue en interne, au sein même des organisations de travail, générant une précarité et une souffrance au travail tendant de plus en plus à émerger sur la scène publique (cf. harcèlement moral ou le plein développement des risques psychosociaux). De manière plus générale, l'organisation transversale du travail au sein des organisations accroît l'interdépendance des individus, chacun ayant besoin de la production de l'autre pour avancer dans le cadre de ses objectifs assignés. Cette situation inédite de travail collaboratif génère ainsi une pression constante et une fatigue larvée au sein de la communauté des salariés en général et des cadres en particulier (cf. *La fatigue des élites*, François Dupuy, La République des Idées/Seuil), dans un environnement où il faut inconsciemment tout, ici et maintenant (cf. *La société immédiate*, Pascal Josephpe, Calmann-Levy, 2008), que les démarches qualité émergent depuis les années 1980 accroissent à leur tour. Elles ont en effet pour objectif de faire participer les salariés au processus d'élaboration des valeurs de l'entreprise, afin que soit érigée au sens philosophique du terme une «transcendance sociale» où l'intentionnalité collective devient la somme des implications individuelles. Il s'agit ainsi de redonner du sens à l'action collective et à l'esprit d'entreprise, en impliquant l'individu de la phase de production à la phase de contrôle. Elles débouchent ainsi sur la mise en place d'un système normatif de type ISO 9001, tout entier centré sur la notion polysémique de «satisfaction» des clients. Les managers vont dans ce cadre être appelé à mettre en place et à développer une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), nécessitant une interaction permanente avec les services de gestion du personnel, plus souvent centrés sur une activité juridique (la gestion des contrats de travail et des systèmes de formation) que sur une activité d'accompagnement des services «métiers».

L'entreprise prend de plus en plus acte des transformations des attentes de sa clientèle, dont les préoccupations sont désormais sociétales et sociales. Le client du XXI^e siècle est en effet un citoyen nourrissant parfois une interrogation politique globale sur le développement durable ou sur la santé et la sécurité au travail des salariés. Plusieurs systèmes d'assurance qualité en la matière se développent ainsi, tels l'ISO 14001 (développement durable) ou l'OHSAS 18001 (santé et sécurité au travail). Les référentiels qualité portés par l'organisation internationale de standardisation (International Standard Organization – ISO) s'étoffent régulièrement, cette

démarche d'extension continue de la qualité venant ainsi parachever la critique majeure qu'il est possible d'adresser à la société de consommation, décrite de la sorte par le sociologue Jean Baudrillard dans son ouvrage éponyme : «La société de consommation, c'est aussi la société d'apprentissage de la consommation, de dressage social à la consommation». Il est néanmoins possible de constater dans le même temps que la mise en place de systèmes qualité dans les entreprises est un gage de sérieux pour les entrepreneurs et les actionnaires, tous conscients du degré d'exigence requis pour obtenir et conserver sur le long terme ces précieux certificats.

LE PRÉSENT DE L'ADMINISTRATION

Nous venons de voir que le monde dans lequel nous vivons est le fruit de 3 ruptures majeures dans l'histoire de l'humanité, une rupture technologique (les technologies de l'information et de la communication mais aussi le moteur à explosion), une rupture sociale (de nouveaux modes d'organisation) et une rupture individuelle (le rapport de l'individu aux valeurs). Dans ce nouveau monde la légitimité de l'État est interrogée, car ce dernier est souvent considéré comme inefficace de par la structuration et le fonctionnement de ses services. L'administration française n'a bien entendu pas échappé à ce mouvement. Son organisation a été mise en place progressivement sous les auspices du droit public depuis la fin du XIX^e siècle : l'action de l'administration est ainsi une action légale. Elle peut parfois laisser penser qu'elle se situe en dehors du temps et bien loin des considérations économiques, notamment quand il s'agit de considérer les conséquences délétères que peut avoir sur elle l'inflation législative dans notre pays (La France est en effet passée en 20 ans d'un stock de 7 000 lois en 1991 à 105 000 lois en 2006 selon Yann Aguila et Bernard Stirn, il serait aujourd'hui selon la Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques de 115 000 lois), lui imposant de réaliser en proportion un nombre de plus en plus important de tâches. Elle est néanmoins portée par des mécanismes immuables qui constituent le quotidien de tout manager public.

Le professeur Louis Rolland a ainsi dégagé dans les années 1930 les lois du service public, appelées parfois «lois de Rolland». À la fois constat du fonctionnement de l'administration et valeurs principielles devant prévaloir pour l'avenir, elles symbolisent la singularité du service public et le lien particulier qui l'attache à l'État. Elles sont originellement au nombre de quatre : l'égalité, la continuité, l'adaptation et la neutralité. Elles sont aujourd'hui complétées par des valeurs nouvelles qui vont profondément modifier le rapport des cadres de la fonction publique avec

les organisations et les agents dont ils ont la charge, sous l'impulsion et le contrôle constitutionnel de la représentation politique.

Le principe d'égalité du point de vue managérial incite les cadres de la fonction publique, notamment depuis l'arrêt du Conseil d'État du 9 mars 1951 «Société des concerts du conservatoire», à vérifier qu'il y a bien égalité d'accès au service public. Cette égalité d'accès se caractérise de différentes formes. Une première forme est ainsi l'égalité d'accès physique aux lieux publics et aux services publics, matérialisée en 2005 par la loi Handicap du 11 février imposant des normes de construction aux bâtiments publics pour l'accueil des personnes handicapées. Une seconde forme réside dans l'égalité d'accès administratif aux procédures... Le principe d'égalité trouve aussi à s'appliquer dans l'égalité de traitement des agents du service public, les variations dans l'interprétation de cette dernière étant nombreuses. Si l'intérêt général incite à autoriser des pratiques différenciées, notamment au regard de l'article 1^{er} de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonçant que «Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune», il est souvent malaisé de justifier les écarts de salaire entre les agents, notamment depuis le développement des régimes indemnitaires venant compléter les traitements des agents publics.

Le principe de continuité du service public, affirmé par l'arrêt du Conseil d'État Dehaene du 7 juillet 1950, impose aux managers publics d'anticiper le fonctionnement de leur service dès lors qu'éclate une grève. Protégée par un droit constitutionnel depuis que le droit de grève a été reconnu comme principe particulièrement nécessaire à notre temps par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, elle nécessite souvent de déployer des solutions innovantes dans l'emploi des ressources, qui s'amenuisent depuis le tournant économique pris en 2008.

Le principe d'adaptabilité, appelé aussi principe de mutabilité, exprime le fait que la structuration et le fonctionnement du service public doivent s'adapter aux évolutions des circonstances. C'est à ce titre qu'ont été menées depuis la crise financière de 2007 la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et son volet territorial, la réforme de l'administration territoriale (REATE), bientôt relayés en 2012 par la politique globale de «Modernisation de l'action publique».

Ces politiques successives ont ainsi vu l'administration d'État se recentrer à un échelon régional, dans le même temps où un acte III de la décentralisation est toujours en gestation. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et

d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 crée en effet dans chaque région une conférence territoriale de l'action publique, afin de donner de l'unité aux politiques sectorielles menées à l'échelle d'une région par une multitude d'acteurs (communes, intercommunalités, départements, région, État, etc.). Ce texte souhaite ainsi réduire l'effet de mille feuilles territorial dénoncé par un grand nombre d'experts au premier rang desquels Monsieur Édouard Balladur, lorsque ce dernier prit en 2008 la présidence du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions. Cette loi crée par ailleurs une catégorie supplémentaire d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), dotée de la clause de compétence générale c'est-à-dire de la capacité d'agir dans tous les secteurs d'activité ayant un intérêt local: la métropole. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRE) vient, quant à elle, redessiner les contours des collectivités locales et de leurs établissements publics :

- en supprimant la clause de compétence générale pour les régions et les départements ;
- en renforçant le rôle de la région en matière de développement économique et en lui confiant l'aménagement durable du territoire ;
- en concentrant le département sur les seules compétences de solidarité ;
- en renforçant les intercommunalités, en faisant passer ces dernières de 5 000 habitants à 15 000 habitants, après que la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales leur eut imposé la mise en place de schémas de mutualisation de leurs ressources humaines et matérielles.

Les managers publics sont ainsi plongés dans des recompositions structurelles majeures depuis 2010. Leurs périmètres d'intervention, leurs ressources humaines, leurs moyens matériels et financiers subissent en effet sous le coup de ces évolutions législatives de profonds changements, difficiles à suivre pour le citoyen, parfois douloureuses pour les agents publics: la révision générale des politiques publiques et le recentrage de l'administration d'État à l'échelon régional depuis 2007 ont ainsi généré de fortes tensions sociales au sein de la fonction publique d'État. Le rapport conjoint de l'Inspection générale de l'administration, de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales de septembre 2012, intitulé «Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État», fait en effet apparaître que la recherche d'économies budgétaires rapides a amené «à conjuguer sans concertation avec les agents ou les managers publics une réduction du personnel (non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite) avec une restructuration et une rationalisation des services et des processus».

Le principe de neutralité du service public, qui est un corollaire du concept de laïcité forgé dès 1905 par la loi de séparation de l'Église et de l'État, va d'autre part amener le manager public à concilier le respect de la liberté de conscience (et en particulier de la liberté religieuse) avec les exigences, parfois contradictoires, de la neutralité et de la laïcité du service public. Les nombreuses affaires relatives au port du voile sont ainsi venues illustrer pour le citoyen lambda ces paradoxes.

À ces principes historiques s'ajoutent désormais de nouvelles valeurs, issues des évolutions sociales et technologiques, rassemblées autour du principe de transparence.

Le principe de transparence a en effet été posé par trois lois successives : la loi du 6 janvier 1978 sur l'informatique, les fichiers et les libertés, la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs, la loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des décisions administratives. Comme le soulignent Bernard Stirn et Yann Aguila dans leur ouvrage *Droit public français et européen* (Presses des Sciences Po et Dalloz, Paris, 2014) «le bon accueil et le respect des citoyens sont perçus comme des impératifs, que symbolise la charte Marianne, adoptée en 2002 et rendue obligatoire pour tous les services de l'État en 2007». Les évolutions portées par le courant du New Public Management émergeant au détour des années 1980 ont d'autre part contribué à l'émergence de ce principe : ainsi, le citoyen du point de vue managérial public est considéré comme un client auquel le respect est dû. C'est à ce titre qu'émergent dès 1986 les chartes de déontologie dans différents corps de la fonction publique : le code de déontologie de la police nationale adopté par décret le 18 mars 1986, le code de déontologie de la police municipale adopté par décret du 1er août 2003, etc.

L'administration est ainsi le bras armé d'un État en profonde mutation, plongé lui-même dans un monde mouvant. Elle agit néanmoins comme nous venons de le voir selon des principes intangibles garantissant la nature démocratique de notre République et l'adhésion de notre pays à des valeurs universalistes. Elle a cependant connu au point de vue organisationnel et humain trois évolutions notables depuis bientôt 40 ans.

La première évolution est celle de la notion de service public, dont la conception nationale a évolué au fil des différents traités européens. Le traité de Rome (1957), qui consacre la volonté européenne de recherche de la prospérité par le développement de la concurrence, traite spécifiquement dans son article 90-2 des services d'intérêt économique général, qui recouvrent notamment la notion française de service public industriel ou commercial. La Cour de justice de l'Union européenne, dans

deux décisions du 19 mai 1993 et du 27 avril 1994 (l'une relative à la Poste belge, l'autre relative à l'électricité aux Pays-Bas) établit clairement un *distinguo* entre les activités rentables et les activités non rentables. Elle préfigure ainsi la vaste campagne européenne de libéralisation des secteurs des télécommunications ou de l'énergie, lancée au début des années 1990 et toujours à l'œuvre aujourd'hui avec la libéralisation du secteur ferroviaire. Le périmètre de l'administration française se réduit donc fortement, avec comme corollaire immédiat le départ d'un très grand nombre d'ingénieurs formés dans les écoles de la fonction publique (École polytechnique, École nationales des Ponts et Chaussées, École nationale des travaux publics de l'État, École nationale supérieure des télécommunications, etc.) dans le secteur privé.

La deuxième évolution prend logiquement sa source en 1996, quand le vice-président du Conseil d'État Renaud Denoix de Saint Marc remet au Premier ministre Alain Juppé un rapport sur l'évolution du service public. Cette étude conclut que si «les missions du service public conservent toute leur valeur, certaines caractéristiques du service public à la française doivent être modifiées, en particulier les monopoles des grands établissements publics nationaux et les particularités des statuts de leurs agents». Comme le notent Bernard Stirn et Yann Aguila dans leur ouvrage «Droit public français et européen», régulation et délégation deviennent «deux lignes fortes d'adaptation».

C'est ainsi qu'après la création de l'Autorité de la concurrence en 1995 le paysage des autorités administratives indépendantes s'étoffe rapidement de nouvelles autorités de régulation à partir de 1990: Autorité de régulation des télécommunications, Autorité de régulation de l'énergie, Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières,,etc.

La loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (dite loi MURCEF) crée quant à elle la délégation de service public, codifiée au sein de l'article L1411-1 du Code général des collectivités territoriales: «Une délégation de service public est un contrat de concession au sens de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, conclu par écrit, par lequel une autorité délégante confie la gestion d'un service public à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix. La part de risque transférée au délégataire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le délégataire ne doit pas être purement nominale

ou négligeable. Le délégataire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts qu'il a supportés, liés à l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages, de réaliser des travaux ou d'acquérir des biens nécessaires au service public».

C'est ainsi qu'une part de plus en plus importante de services publics est déléguée à des opérateurs privés, le Conseil d'État dans son arrêt du 22 février 2007 Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés (APREI) affirmant qu'une personne privée qui assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration est chargée d'une mission de service public. L'ingénierie juridique déployée pour créer et structurer une délégation de service public succède donc à l'ingénierie organisationnelle nécessaire à l'organisation du service public, sur un très grand nombre de secteurs du service public: la restauration collective, l'aide aux personnes handicapées, l'organisation de festivals lyriques, la gestion d'infrastructures municipales (parcs de loisirs, piscines, etc).

La troisième évolution du service public est en effet une réduction continue du périmètre humain de la fonction publique, entamée dès 2008 avec la Révision générale des politiques publiques (RGPP). La crise économique ayant éclot cette année-là suite à la crise financière des subprimes de 2007 grève en effet durablement les finances publiques, qu'elles soient de l'État, des collectivités locales ou des organismes sociaux (Sécurité sociale). Elle constitue la problématique la plus actuelle du manager public. Celui est en effet confronté à une nouvelle donne financière illustrée par le plan de réduction des dotations aux collectivités locales entre 2012 et 2017, de plus de 10 milliards d'euros. Après que la RGPP et la réforme de l'administration territoriale de l'État (REATE) de 2008 ont érigé en principe au sein de la fonction publique de l'État le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, les administrations locales et hospitalières subissent à cause de la perte d'une part substantielle de leurs ressources financières apportées par l'État des tensions fortes sur leurs budgets. Ces tensions les ont tout d'abord amenées à optimiser leurs dépenses de fonctionnement et à réduire leurs investissements infrastructurels, afin de préserver au mieux leur masse salariale. Les perspectives budgétaires à venir depuis 2017, conjuguées avec la détérioration continue des équipements, laissent présager à très court terme de grandes réorganisations au sein des administrations françaises.

LA PROBLÉMATIQUE ACTUELLE

Le sénateur Dominique de Legge de la commission des finances du Sénat, dans son rapport n°661 du 19 juillet 2017 intitulé «parc immobilier des armées: quand l'intendance ne peut plus suivre», pointe du doigt l'effet de ciseau majeur auquel est aujourd'hui confronté l'intendance des armées dans la gestion de ses infrastructures. Il relève que si l'effort en matière d'équipement des forces a été réel dans le cadre des normalisations imposées par l'OTAN et des retours d'expérience accumulés au fil des opérations extérieures (montée en puissance de la flotte RAFALE ou des sous-marins nucléaires d'attaque, flotte A-400M, remplacement des véhicules de l'avant blindés, etc.), il n'en demeure pas moins que des choix ont dû être opérés en matière de maintenance des infrastructures. Il rappelle en effet que les deux dernières lois de programmation militaire ont toutes planifié une contraction budgétaire rendue nécessaire par la réduction du déficit annuel du budget de l'État. C'est ainsi que de nombreux choix ont amené le Ministère de la défense à sacrifier un grand nombre d'opérations en matière de maintien en l'état des casernements, notamment au regard des capacités financières et humaines de l'intendance des armées.

Cette situation n'est pas anecdotique. Elle s'inscrit en effet dans le droit fil d'un mouvement global tendant à minimiser les coûts sur les cycles de vie des produits utilisés par l'administration, alors que la France vient de commémorer le quatrième anniversaire de l'accident ferroviaire de Brétigny sur Orge. Ce dernier, qui est venu jeter une lumière funeste sur l'état déficient des infrastructures de la SNCF, vient aussi illustrer le grand risque juridique que courent les organisations publiques et para-publiques sur leurs secteurs d'intervention, tandis que le suivi technique est de plus en plus complexe avec une normalisation souple (de type ISO, EN, NF) en pleine expansion: l'hygiène alimentaire dans les lieux de restauration collective, l'emploi des équipements électriques, l'emploi des équipements de protection individuelle, la réalisation des voiries, etc. Le rapport thématique du Conseil d'État sur le droit souple en 2013 illustre ainsi la tendance actuelle du législateur ou du pouvoir réglementaire à faire reposer la régulation d'un nombre grandissant de domaines sur des normes non contraignantes... mais prescriptives.

La logique de judiciarisation grandissante des rapports entre l'administration et les usagers du service public est d'autre part en train de s'étendre entre l'administration et ses propres agents. Les comités d'hygiène, sécurité et des conditions de travail voient en effet leur actualité décuplée par l'action légitime des représentants du personnel, relayant les préoccupations des agents en la matière, de plus en plus prégnantes. Ces organismes paritaires questionnent ainsi de plus la qualité de la

réponse apportée par les structures administratives. Il s'agit dès lors pour elles d'accroître la traçabilité des actions menées, au travers d'un traitement et d'un enregistrement de plus en plus massif de données, afin de circonscrire au mieux, voire de réduire les risques juridiques. Le suivi administratif que l'informatique devait alléger s'alourdit ainsi de jour en jour : l'enregistrement croissant d'un grand nombre d'opérations logistiques, au motif par exemple de la nécessaire traçabilité des opérations de maintenance des matériels, vient ainsi en dernier lieu abolir les gains de productivité obtenus grâce à l'informatisation. Il s'agit en effet maintenant de consacrer un nombre considérable d'heures à saisir des données.

Comme nous l'avons vu *supra*, l'inflation législative et réglementaire se conjugue à l'inflation normative (normes souples de type ISO, EN, NF) pour venir décupler l'activité quotidienne de l'administration française. Or la forte tradition d'interventionnisme administratif dans l'Hexagone, où l'action de l'administration est très souvent requise par l'édition d'un avis ou d'une autorisation, la réalisation d'un service... rend souvent les choses ardues pour le manager public confronté à une baisse continue de ses moyens financiers, la stagnation de ses ressources humaines et à l'explosion annoncée des risques psychosociaux. Ce phénomène nouveau inquiète, comme le *burn-out*, le stress au travail, le syndrome d'épuisement professionnel etc.

L'autorité politique, qu'elle soit nationale ou locale, est quant à elle peu préparée à cette situation. « Gouverner c'est choisir et choisir c'est renoncer » disait Pierre Mendès-France : il est ainsi plus que jamais compliqué de choisir tant les injonctions, les pressions et les sollicitations sont nombreuses. Or certaines solutions existent. Certes, elles ne permettront pas de résoudre tous les problèmes, tant les défis sont nombreux. Mais elles constituent indéniablement des pistes d'exploration dans notre monde complexe, traversé de phénomènes dialogiques en apparence inconciliables (cf. Edgar Morin et la pensée complexe dans *La Méthode*).

LES SOLUTIONS : PERSPECTIVES ET LIMITES

Parce que selon Henry Mintzberg « vouloir élaborer la stratégie sur la base d'une démarche mécanique ne peut aboutir qu'à des résultats médiocres », le temps est ainsi venu, en définissant la tactique comme l'action de court terme et la stratégie comme la vision de long terme, d'affronter les défis globaux que la situation actuelle pose aux services administratifs, quels qu'ils soient. Peu importe de savoir à qui revient de déterminer quels sont les défis et quelles peuvent être les options envisageables, les trajectoires possibles : à quelque niveau que ce soit, au niveau

national ou au niveau local, il ne faut pas oublier que le modèle de fonction publique à la française a fait du tandem fonctionnaire – homme politique la matrice de pilotage de l'administration. Le fonctionnaire a en effet pour fonction première de préparer et d'exécuter les décisions prises par l'autorité politique. Le terme de manager public a donc ici une définition polysémique: il recouvre tout aussi bien le cadre de la fonction publique que l'élu qui a sur lui une autorité hiérarchique. Les deux profils se doivent cependant aujourd'hui:

- d'une manière très classique de planifier, de décider, de motiver et de gérer des talents. Ces activités se font la plupart du temps dans un cadre légal et réglementaire. Il va s'agir de mettre en place un schéma ou un plan pluriannuel destiné à engager l'organisation publique sur des moyens et des ressources;
- d'une nouvelle façon d'établir une direction, de mettre les ressources humaines et matérielles dans l'axe de cette direction, d'adapter l'organisation à l'atteinte des objectifs et surtout de motiver les agents. Le manager public doit ainsi devenir un «leader agile», pour paraphraser une expression forgée par le professeur Cécile Dejoux dans son ouvrage *Du management au leadership agile*. Il doit ainsi prendre acte de la fin du modèle vertical de bureaucratie théorisé par Michel Crozier dans le *Phénomène bureaucratique*. Il va ainsi s'agir de développer des organisations «matricielles» ou «transversales» en s'appuyant sur les systèmes d'information. Il va aussi lui falloir décloisonner les services et les activités en s'appliquant à gérer des émotions grâce à de nouveaux outils de communication (des réunions courtes par exemple) et d'organisation, où l'autonomie des individus doit constituer le primat absolu.

Le premier objectif de cet ouvrage est par conséquent de faire accéder le manager public à des théories issues du génie industriel et mises en application dans les entreprises depuis 1945. Le génie industriel est une branche des sciences et techniques de l'ingénieur, étudiant la conception, l'installation et la mise en place de systèmes organisés et interconnectés au sein de l'entreprise. Elle utilise pour cela des connaissances issues des sciences mathématiques, des sciences physiques, des sciences économiques, des sciences sociales et de la technologie pour concevoir ces systèmes, les piloter et les optimiser de façon continue. Ces théories ont connu un plein développement dès le début du XX^e siècle, grâce à un ingénieur qui n'était autre que Frederick Winslow Taylor (le père du Taylorisme et de l'organisation scientifique du travail par la division des tâches) et un industriel: Henry Ford. Elles ont connu une deuxième phase d'expansion après la Seconde Guerre mondiale, les Japonais en général et la société Toyota en particulier s'intéressant de très près à la façon d'optimiser leur production industrielle.

Ces théories partent toutes aujourd'hui du constat que c'est le travailleur qui connaît le mieux son travail, nullement sa hiérarchie (le lecteur amusé pourra identifier ici la difficile application de ce postulat dans l'administration). Elles s'inscrivent ainsi dans le vaste phénomène d'individualisation et d'autonomisation des personnes à l'œuvre au sein des sociétés occidentales depuis 1968. Elles s'appuient aussi sur la célèbre assertion de Louis Schweitzer : «C'est l'enthousiasme des personnes qui fait la force d'une entreprise», en essayant de tirer le meilleur des générations X, Y, Z... Elles ont démontré leur pertinence puisqu'elles sont à la base de grands principes (comme l'externalisation des tâches à faible valeur ajoutée dans les pays à coût de main-d'œuvre réduit) et de grandes réussites (Ford, Boeing, Airbus, Amazon, etc.), pour le meilleur mais aussi pour le pire. Elles ont en effet aussi engendré le travail à la chaîne, la surveillance des salariés par la mise en place d'outils de reporting, le surdéveloppement d'outils qualité et d'audits pour le pilotage des activités...

Le second et principal objectif de cet ouvrage est donc d'illustrer chacune de ces théories par des exemples topiques, auxquels les rédacteurs de chacun des chapitres ont été eux-mêmes confrontés. Ces cas d'école permettront d'illustrer la mesure prise par ces cadres de la fonction publique dans l'application de ces théories, qui à elle seule ne pourra pas tout résoudre. Il ne s'agit pas en effet de vendre ici un florilège de recettes miracles destinées à remettre à flot une administration en pleine mutation, mais plutôt à proposer un cheminement intellectuel et stratégique ordonné permettant d'accroître l'efficacité et l'efficacités des organisations publiques.

LA STRUCTURE DE L'OUVRAGE

Le premier chapitre, rédigé par Stéphane Tuyères, a vocation à décliner l'ensemble des méthodes permettant de développer une approche processus au sein des organisations publiques, c'est-à-dire une nouvelle façon de modéliser le service dont le manager public a la charge. Puis il abordera les manières permettant de définir des stratégies organisationnelles au regard des visions que peuvent avoir les organisations publiques et/ou les impératifs politiques qu'elles doivent poursuivre. Un exemple relatif aux communautés de communes et à la recomposition du paysage intercommunal à l'œuvre depuis la loi NOTRE permettra d'illustrer le propos.

Le deuxième chapitre, rédigé par Matthieu Luras et Guillaume Revenu, expliquera comment optimiser les métiers en ayant une double approche centrée sur la question de création de valeur et de la satisfaction des clients. Il traitera des sujets

Table des matières

AVANT-PROPOS.....	7
INTRODUCTION	11
L'histoire et ses causes.....	11
Le présent de l'administration.....	19
La problématique actuelle.....	25
Les solutions: perspectives et limites.....	26
La structure de l'ouvrage.....	28
CHAPITRE I - DÉVELOPPER L'APPROCHE PROCESSUS	31
1. Définition de l'efficacité.....	34
2. La performance des collectivités	35
3. Conformité des activités	52
4. Délégation et leadership.....	55
CHAPITRE II - OPTIMISER LES MÉTIERS.....	61
1. L'efficacité des organisations publiques... une affaire de logistique	61
2. La gestion des chaînes logistiques au centre du dispositif	64
3. Les outils supports à la coordination.....	64
4. Les outils supports à l'intégration	67
5. Améliorer l'efficience des organisations publiques par le <i>lean</i>	69
6. Les notions de valeur ajoutée et de gaspillage.....	71
7. En pratique... analyser les flux de valeur.....	74
8. En pratique... instaurer un flux continu	80
9. En pratique... la démarche de progrès permanent	87
10. En pratique... piloter un projet <i>lean</i>	92
11. Un changement philosophique et pratique pour une meilleure performance des organisations publiques... ..	94
CHAPITRE III - STRUCTURER LE SYSTÈME D'INFORMATIONS.....	95

CHAPITRE III - STRUCTURER LE SYSTÈME D'INFORMATIONS.....	95
1. Dimension organisationnelle: le système d'information.....	97
2. Dimension structurelle: l'interopérabilité.....	103
3. Dimension architecturale: la médiation.....	107
4. Dimension technologique: Service-Oriented Architecture (et ESB).....	112
5. Dimension méthodologique: Business Process Management.....	116
6. Dimension outillage: L'Ingénierie Dirigée par les Modèles.....	123
7. Dimension comportementale: l'agilité.....	129
Conclusion.....	133
CHAPITRE IV - FAIRE ADHÉRER LES ÉQUIPES.....	135
1. Les services au public.....	135
2. Notre objet d'études.....	136
3. Raconter une histoire.....	139
4. Fixer un cap.....	148
5. Progresser au sein de l'écosystème.....	155
6. Une conclusion heureuse.....	168
Remerciements.....	172
CHAPITRE V - AMÉLIORER LA PERFORMANCE.....	173
1. Le cadre institutionnel des services départementaux d'incendie et de secours.....	173
2. Les constats en 2009.....	176
3. Le projet d'évolution des systèmes d'information.....	186
4. Le diagnostic HQSE et la mise en place du projet ISO 9001.....	193
5. Création de la fonction «achat» et acquisition d'un progiciel de gestion des flux.....	196
6. Un nouveau projet d'établissement pour consolider la nouvelle organisation.....	198
7. L'obtention de la certification ISO 9001 entérine la démarche.....	201
8. Les évaluations et les résultats.....	206
CONCLUSION.....	209
LES AUTEURS.....	211

Qu'est-ce qu'une administration, si ce n'est une organisation publique qui remplit des missions d'intérêt général et dont on exige de la qualité de service ? Son objectif premier consiste à maximiser la satisfaction de ses bénéficiaires. Mais comment la mesurer et l'atteindre ?

L'efficacité et l'efficience de l'administration sont souvent critiquées et font l'objet de nombreux débats contradictoires. Suffirait-il simplement d'accroître les budgets pour que la situation s'améliore ? Peut-être. Mais, dans un contexte budgétaire de dettes durables, la juste mesure des investissements à opérer réclame une réflexion de fond sur la préparation de l'avenir avec son cortège de mutations.

Cet ouvrage exprime le point de vue de six ingénieurs évoluant dans différentes administrations. Il propose d'adapter des démarches de progrès permanent issues de l'ingénierie d'entreprise au cas particulier des administrations publiques, tout en tenant compte de ses caractéristiques propres. Les auteurs abordent des sujets aussi fondamentaux que l'approche processus, l'amélioration continue, la gestion des flux, la structuration des systèmes d'information ou la conduite du changement en proposant des solutions concrètes et accessibles.

Cet ouvrage est aussi une boîte à outils destinée à tous les citoyens, curieux et attachés au service public, afin de mieux appréhender les enjeux et les défis des prochaines années.

Frédéric Benaben est Professeur en Systèmes d'Information au Centre de Génie Industriel d'IMT Mines Albi (Institut Mines Telecom).

Florent Courrèges est Officier Supérieur des Sapeurs-Pompiers Professionnels, au SDIS 62.

Mathieu Luras est Professeur en Gestion des Flux au Centre de Génie Industriel d'IMT Mines Albi (Institut Mines Telecom).

Hervé Pingaud est Professeur des Universités et ancien Directeur de l'Institut National Universitaire Jean-François Champollion.

Guillaume Revenu est Consultant-Formateur en organisation d'entreprise chez AGILEA.

Stéphane Tuyères est Consultant en assurance qualité et maire adjoint d'une ville de 10 000 habitants.

