

## A ILLEURS

### ..... QUAND LE PEUPLE S'EN MELE

Beaucoup d'entre nous voient le management public comme le lieu de la confrontation entre deux types de "rationalité", celle de la gestion où un certain nombre de valeurs prédominent - même si elles ne sont qu'imparfaitement respectées dans tout type d'organisation - : explicitation des objectifs, cohérence dans ceux-ci et dans l'action, constance lorsqu'on entreprend des actions de changement, recherche de l'apprentissage organisationnel, et celle du politique où l'explicitation des objectifs n'est pas une valeur, où l'évitement des incidents-crisis l'emporte sur les considérations d'efficacité de fond, où le désir est constant d'afficher (trop) rapidement des résultats... lesquelles tendances tiennent pour l'essentiel aux contraintes auxquelles le politique est soumis.

Cependant cette confrontation des deux rationalités est jusqu'ici dans notre pays assez bien circonscrite ; c'est une affaire de relation, d'interface, d'interpénétration entre un exécutif et son administration. Les assemblées délibérantes étant hors du jeu, soit par tradition comme au niveau national où la modernisation de la gestion publique n'a qu'exceptionnellement été traitée au niveau législatif (et n'aurait à l'être que si les grands totems et tabous : statut général, code des marchés publics et système budgétaire, étaient en cause), soit par confusion des genres, l'exécutif étant par exemple au niveau municipal la partie forte de l'assemblée.

Il n'en est pas de même dans les pays où la séparation des pouvoirs n'est pas un vain mot et où le Parlement et les différentes assemblées délibératives interfèrent avec les politiques managériales de l'exécutif (on a signalé dans LMP plusieurs exemples d'intéressement du congrès des Etats-Unis aux tentatives de réformes managériales de l'Etat fédéral). Le rapport Fabius-Migaud en France laisse d'ailleurs présager une revendication d'un rôle plus actif pour le Parlement en matière de modernisation de la gestion publique.

La situation se complique encore, là où le peuple est en mesure, grâce au référendum d'initiative populaire, d'imposer sa volonté à ses mandataires ; tel est le cas en Suisse, en particulier dans le Canton de Genève, où par deux fois, ces dernières années, ont été adoptées par référendum des initiatives dont le gouvernement (Conseil d'Etat) ne voulait pas. La première consistait à faire faire un audit de l'ensemble des services de l'Etat, lequel audit fut confié à un des "big six", la seconde, toute récente, a vu imposer par le vote populaire une baisse en trois étapes des impôts sur le revenu de 12 %. Dans les deux cas de figures, le souverain désire mettre sous tension des administrations que les gouvernants traitent avec plus de modération.

Il est piquant d'observer qu'au moment où la deuxième initiative vient d'être adoptée, le Conseil d'Etat, par le truchement d'un de ses membres, parle de "faire son deuil" du grand audit après un établissement d'un bilan de la mise en œuvre des mesures que l'audit préconisait et que le (précédent) Conseil d'Etat avait entériné.

Le peuple souffre en matière de gestion publique d'une faiblesse rédhibitoire : même dans les pays de démocratie directe, il ne peut être présent que par intermittence. Or, en la matière, c'est celui qui est le plus présent qui gagne.

Patrick Gibert

## E N LIBRAIRIE

### LE CLIENT ET LE BUREAUCRATE, François DUPUY, Dunod, 1998

Ce petit ouvrage aurait pu s'intituler "comment les bureaucraties finissent" : l'auteur explique en effet pourquoi les organisations, notamment les grandes et les publiques, doivent abandonner leur organisation bureaucratique traditionnelle pour faire face à la "victoire du client".

#### *La bureaucratie ou l'art d'externaliser ses contraintes internes sur son environnement*

Le modèle bureaucratique (l'ouvrage inclut des références constantes à Michel Crozier) se traduit d'abord par le choix de critères formels d'organisation (organigrammes, procédures, GRH) marqués par la clarté, au moins en apparence, et par leur caractère endogène (critères fixés par l'organisation bureaucratique elle-même, et généralement considérés comme universels, incontournables et indiscutables). Le fonctionnement réel des bureaucraties est d'ailleurs souvent très éloigné de sa présentation formelle, puisqu'il y a le plus souvent combinaison d'un centre censé décider de tout, mais dans les faits empêtré dans un marécage de petites décisions à prendre sans l'information nécessaire, et d'une périphérie de facto libre et incontrôlée puisqu'elle doit appliquer les règles inapplicables édictées par le centre sous-informé.

Mais un point encore plus essentiel pour les bureaucraties est le caractère extrêmement protecteur pour l'autonomie de leurs membres de l'organisation. La mise en place de règles de fonctionnement précises induit cloisonnement et verticalité entre membres et services : chacun fait ce qu'il est prévu qu'il fasse sans s'intéresser au résultat d'ensemble de l'organisation, et les besoins de coopération entre membres sont réduits au minimum du fait de la spécialisation des tâches (organisation de l'hôpital par spécialité médicale - on ne connaît pas le patient mais les différentes parties du corps -, séparation personnel navigant-personnel au sol pour les compagnies aériennes...). La bureaucratie apporte donc une solution efficace d'évitement et de gestion de la "peur de face à face", en permettant à ses membres de vivre ensemble tout en réduisant au minimum l'obligation de coopérer souvent douloureuse, la coopération étant au mieux remplacée par des mécanismes de coordination et d'arbitrage.

La quintessence du paradigme bureaucratique est enfin atteinte quand les règles statutaires (particulièrement les règles de GRH) établissent une distance maximale entre modalités de carrière et de rémunération et le résultat de l'action ou la confrontation avec l'environnement. Le cas de l'Education Nationale est particulièrement parlant en ce qui concerne le corps professoral, puisque l'élévation dans la hiérarchie va de pair avec la réduction du nombre d'heures de cours à prodiguer aux élèves et étudiants.

Comme on peut s'y attendre, le choix de telles configurations organisationnelles n'est pas neutre pour l'environnement de la bureaucratie, puisque cette dernière externalise ses surcoûts, ses contraintes et sa complexité interne : le système fonctionne donc tant que le client accepte ces surcoûts directs ou indirects (horaires d'ouverture, délais de réponse, faible personnalisation de l'offre...).

#### *La victoire du client constitue une menace mortelle pour les bureaucraties*

Hélas, trois fois hélas pour les bureaucraties, il semble que ce soit le client qui soit devenu rare et non le produit dans le monde nouveau : "le pouvoir économique est passé du producteur au consommateur (...), c'est la production de masse, plus la qualité, plus le prix, plus le choix, plus le service"<sup>2</sup>. Le nouveau triptyque QCD "qualité, coûts, délai" impose

de facto une nouvelle attitude au client, qui exige désormais un "service sans couture" (*seamless service*) réduisant la complexité de son seul point de vue.

Une telle transformation du rapport de force entre offre et demande a amené dans de multiples secteurs un véritable "détricotage des organisations" : les frontières entre l'intérieur et l'extérieur de l'organisation, ainsi qu'au sein de l'organisation, deviennent plus floues : la coopération entre tous les membres devient vitale, puisque l'approche client ne peut se limiter à envoyer au front quelques soldats particulièrement vaillants, dévoués et formés, mais impose une remise en cause globale et une adhésion générale à l'approche. François Dupuy constate d'ailleurs qu'une organisation bâtie autour du client, c'est-à-dire dans laquelle on coopère, est moins consommatrice de moyens qu'une organisation bâtie sur la segmentation technique.

Deux sujets sont d'ailleurs beaucoup plus importants que l'organisation elle-même, devenue floue : le système d'information, beaucoup plus homogène et performant, et devant rendre vivant et perceptible par le client un fonctionnement intégré, mais surtout les modalités de la GRH, qui doivent promouvoir la coopération entre les membres, à la fois indispensable mais très difficile car visant à construire de la cohérence entre des intérêts divergents et souvent conflictuels, et à intégrer les pressions multiples que le client peut imposer au personnel

(surtravail, compétences multiples requises, stress).

Pour les bureaucraties traditionnelles, l'auteur ne minimise pas le caractère fondamentalement douloureux de la mutation en cours, puisque l'adoption de l'approche client peut facilement être perçue comme du "moins" par rapport à la situation confortable antérieure : renoncement à l'autonomie, surtravail, précarisation interne potentiellement sans contrepartie.

### Et les organisations publiques dans tout ça ?

Cette victoire du client est déjà largement effective dans le secteur commercial, mais l'auteur considère qu'elle est également inéluctable dans les bureaucraties publiques également condamnées à faire leurs révolutions, même si ces dernières, pour certaines d'entre elles peu soumises à la concurrence (notamment celles qui cumulent monopole et clientèle captive, comme les administrations régaliennes), risquent d'offrir les plus importantes résistances aux changements organisationnels. Trois facteurs facilitent cette évolution : les sanctions éventuelles du "marché politique" représentant au final les citoyens clients des services publics, les effets de contagion et de capillarité entre organisations publiques et organisations périphériques qui ont basculé, disparition enfin de certaines clientèles captives des administrations.

L'ouvrage décrit donc de façon très claire une évolution lourde : la victoire du client, facteur fondamental de réorganisation des bureaucraties anciennes. Deux petites réserves toutefois sur l'ouvrage :

- les technologies de l'information sont modestement évoquées, alors qu'elles constituent clairement un facteur majeur de transformation des organisations, au service du client (automatisation des travaux administratifs et informatique communicante) mais pas seulement ;
- victoire du client ne semble toutefois pas dans tous les cas signifier organisations floues, comme l'atteste par exemple le développement très rapide des centres d'appels téléphoniques, véritables usines tayloriennes modernes de la relation clients.

<sup>1</sup> Ce sujet est principalement traité dans la première partie de l'ouvrage. La seconde partie, traitant de la gestion du changement, renvoie à des concepts plus maîtrisés, et n'est pas analysée ici.

<sup>2</sup> Hammer & Champy, *Reengineering the Corporation*.

Pierre-François Guiffès

## PARLONS CHIFFRES

### ◆ DE L'AIR PUR, OUI, MAIS A QUEL PRIX ?

Peut-on mettre l'environnement en chiffres pour mieux le respecter dans les décisions publiques ? Lorsque l'auteur de ces lignes, faisant référence aux évaluations d'infrastructures de transports, a évoqué la question en comité de rédaction, il lui a été dit sur un ton un peu narquois : "Fais-nous un article là-dessus. On l'intitulera : Au secours, la RCB<sup>1</sup> revient !"

Au secours ? Voire. S'il y a des zones d'ombre dans l'utilisation de plus en plus systématique de monétarisations de l'environnement dans les transports, les chiffrages n'en ont pas moins contribué à faire entrer certaines priorités dans les mœurs publiques.

#### Des évaluations plus vertes

De quoi s'agit-il ? Il y a déjà longtemps que les évaluations d'investissements de transports prennent en compte des éléments non financiers. Le chiffre-clé de ces évaluations est la *rentabilité socio-économique*, c'est-à-dire un taux de rentabilité calculé comme une rentabilité financière, à un important détail près : on ne compte pas, précisément, que des éléments financiers, mais aussi des avantages que les divers agents économiques retirent de la nouvelle infrastructure. Jusqu'à une date récente, le principal avantage que l'on s'efforçait de monétariser était le temps gagné par les usagers.

Depuis quelques années, les défenseurs de l'environnement insistent pour que soient incorporés dans ces calculs de rentabilité des termes

représentant l'impact des transports sur le milieu environnant. Ils s'appuient pour ce faire sur de très nombreux travaux menés dans les universités et les instituts spécialisés.

En France, une circulaire ministérielle de 1995 rend obligatoire d'inclure une valorisation de l'impact environnemental des infrastructures de transports dans le calcul de leur rentabilité socio-économique. Il existe ainsi une valeur qui exprime l'effet négatif du transport d'une tonne de marchandises sur un kilomètre, évidemment différente selon qu'il s'agit de transport routier - plus de 7 centimes - ou de transport ferroviaire à traction électrique - moins de 0,1 centime. Dans le même esprit, on monétarise l'effet du bruit produit par une infrastructure - de l'ordre de grandeur de 1 000 francs par an et par personne concernée - pour une exposition régulière à un bruit relativement fort.

Ces valeurs ne sont pas si considérables qu'il y paraît au premier abord. En général, le total de la valorisation des nuisances causées par un projet donné est beaucoup plus modeste que la valorisation du temps gagné par les usagers, dont le prix fictif unitaire est de l'ordre de grandeur d'un taux de salaire<sup>2</sup>. Il reste que les projets plus respectueux de l'environnement sont avantagés. Lorsqu'un projet routier et un projet de transport en commun sont en concurrence, l'avantage environnemental peut commencer à peser lourd si les gains de temps sont comparables. Ce sera encore plus vrai lorsque le champ de ces valorisations aura été étendu, par exemple à la prise en compte de l'impact du transport sur le changement climatique : un train à traction électrique, en France, ne