

---

## Le management au secours de services publics ? Modernisation de l'État et régimes de domination à l'heure de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) – 2007-2012

*Management to the Rescue of Public Services? The General Public Policy Review (RGPP), 2007-2012, and the Modernization of the State and Dominant Systems*

**Fabien Gélédan**

---

**Édition électronique**

URL : <https://journals.openedition.org/siecles/1436>

DOI : [10.4000/siecles.1436](https://doi.org/10.4000/siecles.1436)

ISSN : 2275-2129

**Éditeur**

Centre d'Histoire "Espaces et Cultures"

**Édition imprimée**

Date de publication : 1 décembre 2012

ISSN : 1266-6726

**Référence électronique**

Fabien Gélédan, « Le management au secours de services publics ? Modernisation de l'État et régimes de domination à l'heure de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) – 2007-2012 », *Siècles* [En ligne], 35-36 | 2012, mis en ligne le 06 février 2014, consulté le 10 juin 2022. URL : <http://journals.openedition.org/siecles/1436> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/siecles.1436>

---

Ce document a été généré automatiquement le 10 juin 2022.

Tous Droits Réservés

---

# Le management au secours de services publics ? Modernisation de l'État et régimes de domination à l'heure de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) – 2007-2012

*Management to the Rescue of Public Services? The General Public Policy Review (RGPP), 2007-2012, and the Modernization of the State and Dominant Systems*

Fabien Gélédan

---

- 1 Le lancement en fanfare, à l'été 2007, de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) marque à la fois un engagement rarement observé du plus haut niveau de l'exécutif dans le champ de la modernisation de l'État, et l'affirmation publique du « tournant néomanagérial » de l'administration française<sup>1</sup>. Présentée par le président de la République et le Premier ministre comme l'une des grandes affaires du quinquennat commençant<sup>2</sup>, la RGPP doit rendre possible la réalisation d'une promesse de campagne : le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Il serait pourtant réducteur de l'identifier à une simple opération de coupes sombres, rompant avec un processus linéaire de construction de l'État<sup>3</sup>. D'abord parce qu'elle s'inscrit dans la continuité d'une histoire administrative qui émerge au moment même où la croissance de l'État-providence rend nécessaire le recours accru aux instruments de gestion. Ensuite parce qu'elle entend constituer une réponse à ce qu'un discours aujourd'hui hégémonique désigne comme une « crise » des services publics, devenus financièrement insoutenables à force de gaspillages, inhumains par leurs rigidités et ingouvernables à mesure que se sédimentaient des logiques hiérarchiques et organisationnelles centripètes<sup>4</sup>. Cette charge antibureaucratique, qui trouve ses premières formulations françaises chez Henri Fayol<sup>5</sup> dans sa version militante puis chez

Michel Crozier<sup>6</sup> dans sa version scientifique, irrigue la plupart des réformes inspirées, depuis les années 1980, dans les pays de l'OCDE et au-delà, par le nouveau management public (*New public management*)<sup>7</sup>. Au-delà des réductions d'effectifs, parfois drastiques dans certains secteurs ministériels, c'est la reconfiguration même des appareils d'État qui est en jeu. De fait, malgré la suppression de plus de 117 000 postes en cinq ans, équivalant à 5,6 % de la fonction publique d'État, la RGPP n'a pas entraîné, au moins en apparence, l'abandon de missions de service public<sup>8</sup>. C'est qu'il s'agirait moins de substituer purement et simplement la logique du marché à l'action publique que d'accompagner le passage du *gouvernement*, déjà complexe, d'une grande bureaucratie fragmentée<sup>9</sup> à la *gouvernance* d'un réseau discontinu d'acteurs aussi bien nationaux que supranationaux, intergouvernementaux et privés<sup>10</sup>. En ce sens, la RGPP s'inscrit dans la droite continuité des directions esquissées dans les années 1990 et en accuse encore les traits. La réponse à ce mouvement réside dans la diffusion croissante d'une conception de l'État comme un ensemble d'« appareils productifs » qu'il s'agit de piloter par les instruments de la performance et de l'efficacité<sup>11</sup>. « Faire mieux avec moins » : telle est l'antienne de la réforme.

- 2 Les spécialistes de l'administration ne se sont pas laissés prendre aux abords techniques de ce discours, sous lequel ils ont repéré les rationalités politiques sous-jacentes<sup>12</sup>, les luttes de pouvoir entre grandes administrations<sup>13</sup> et les enjeux d'influence de puissants corps de fonctionnaires<sup>14</sup>. Néanmoins, leurs approches, largement inspirées par le néo-institutionnalisme<sup>15</sup>, tendent à laisser de côté ce qui constitue peut-être la véritable singularité de la RGPP : la modernisation du travail administratif lui-même. Si réformer, c'est procéder à des fusions et des restructurations dans les ministères ou dans les services déconcentrés de l'État à travers la Réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE), c'est aussi agir sur les pratiques quotidiennes, les modes d'interaction, les instruments de gestion et l'organisation du travail. Sous l'emphase des grands discours sur ce que l'État doit être, il s'agit de faire avec le quotidien de ce qu'il est. Moderniser l'État, c'est faire advenir des événements aussi triviaux qu'un déménagement, un regroupement de personnel, l'évolution d'un système de classement, la mise en place d'un logiciel ou l'apprentissage de nouveaux gestes. Le corollaire immédiat de ce mouvement est la mise à la question du rôle de l'encadrement administratif. Pour conduire ce grand chambardement, il faudrait hâter la mue des bureaucrates en managers doués d'une capacité d'entraînement quasi magique de plus en plus unanimement désignée par le terme, difficilement traduisible, de *leadership*<sup>16</sup>.
- 3 C'est qu'une telle évolution ne va pas sans obéissance, qu'elle soit libre ou contrainte, ni, d'ailleurs, sans résistances. En bref, elle implique un régime de domination, au sens que Max Weber donne à ce terme, c'est-à-dire « la chance de trouver des personnes déterminables prêtes à obéir à un ordre de contenu déterminé<sup>17</sup> ». Dans cette acception très large, la domination ne se confond pas avec une oppression, puisqu'elle suppose « un minimum de volonté d'obéir » et implique donc une légitimité au moins partielle<sup>18</sup>. Il est frappant de constater que jusqu'à une date récente ce concept demeure largement évité par les théoriciens des organisations, probablement en raison de sa postérité dans une sociologie critique, souvent d'inspiration marxiste. Il n'apparaît qu'en creux dans l'ouvrage majeur de Michel Crozier et Erhard Friedberg<sup>19</sup>, pour connaître une élision pure et simple chez Bernoux<sup>20</sup>. L'enjeu serait de préserver la capacité à penser la liberté de l'acteur hors de ce qui apparaît comme un déterminisme réifiant<sup>21</sup>. Dans cette

conception, la figure du gouvernement central s'efface derrière celle de l'organisation qui mobilise, au niveau local, les véritables capacités de décision. C'est oublier qu'il est tout à fait possible de concevoir une « obéissance lucide », volontaire<sup>22</sup>.

- 4 Le cadre conceptuel esquissé par Weber ne suffit néanmoins pas à penser les phénomènes à l'œuvre dans la modernisation de l'État. Il pose, à travers des figures idéal-typiques (domination rationnelle-légale, traditionnelle ou charismatique<sup>23</sup>), des configurations pures à la vertu principalement heuristique qu'il importe de soumettre aux exigences de l'investigation empirique dont elles peuvent guider le questionnement<sup>24</sup>. Cela signifie qu'il s'agira d'identifier des régimes de domination composites qui éventuellement coexistent, sans chercher à y retrouver les catégories webériennes. Si la RGPP est bien la rencontre du volontarisme politique avec l'idéal gestionnaire, sa mise en place suppose une évolution du mode de domination bureaucratique traditionnel vers des formes plus complexes, où la puissance de l'injonction politique est combinée à la force de mobilisation managériale. Saisir cette évolution suppose une observation directe du terrain pour passer au travers de la brume communicationnelle soigneusement entretenue par les acteurs. Il faut accéder aux pratiques des acteurs et pas seulement à leurs discours d'autojustification qui donnent après-coup une vue épurée et rationalisée des phénomènes.
- 5 Les données sur lesquelles repose la présente étude sont tirées d'une enquête ethnographique en cours depuis plus de deux ans et demi, en administration centrale et dans des services déconcentrés de l'État, notamment au sein de préfectures, Cours d'appel et Tribunaux de grande instance (TGI). L'articulation entre les deux niveaux, central et territorial, est essentielle pour saisir le phénomène dans toute sa complexité. Dans un premier temps, je proposerai une esquisse du système de gouvernement interministériel de la RGPP qui, à bien des égards, peut être lu comme un régime d'exception administrative. Un deuxième moment mettra en lumière l'instrumentation et l'institutionnalisation de ce système et notamment la place prise par les indicateurs de suivi RGPP. Sous d'autres formes mais toujours à partir de cette instrumentation, la domination managériale étend ses ramifications jusque dans les services déconcentrés de l'État et il faudra en suivre le trajet jusque dans les préfectures et les juridictions, notamment à travers l'étude de la mise en œuvre de méthodes de productivité dites de *lean management* sous la houlette de cabinets de conseil privés. Enfin, on pourra, pour terminer, rassembler les fils pour proposer une caractérisation des régimes de domination que la RGPP fait émerger et énoncer quelques-unes des questions de recherche posées par leur apparition.

## Le gouvernement de la RGPP : un système d'exception administrative

- 6 La dramatisation de la question de la réforme de l'État, lors de la campagne présidentielle de 2007, fait de la modernisation administrative un problème public. Il ne s'agit pas uniquement de projeter sur le devant de la scène une activité somme toute ancienne dans les ministères. L'enjeu est de faire la démonstration de l'efficacité d'une méthode de gouvernement de « rupture » en contraste avec la déploration rituelle sur l'impossibilité de la réforme<sup>25</sup>. Cela passe par l'abandon d'une réforme ministère par ministère, telle qu'elle avait par exemple été initiée en 2003 avec les Stratégies ministérielles de réforme (SMR). Il fallait donc un pilotage unique de la réforme pour

l'ensemble des structures d'État tout en évitant les « lourdeurs » du dialogue interministériel classique. Dans les faits, ce volontarisme politique se traduit dans un système de décision d'exception, au sens où il suppose la suspension de toutes les règles habituelles de la prise de décision. Il est prolongé par la mise en place de toute une série d'instruments de gestion destinés à suivre et piloter la réforme de manière centralisée sous l'égide d'une organisation dédiée.

- 7 Traditionnellement, sous la V<sup>e</sup> République, le dialogue entre ministères est structuré par les réunions interministérielles (RIM), convoquées à la demande des cabinets et tenues à Matignon sous la présidence d'un conseiller technique du Premier ministre<sup>26</sup>. C'est en vue de leur préparation que se prennent, en amont, des contacts plus ou moins formels entre directions ministérielles et cabinets. L'objectif de ces réunions a donc moins pour objet de coordonner l'action de l'administration centrale, que de permettre l'expression des positions de chaque structure concernée et d'obtenir un arbitrage de la part des services du Premier ministre. Les RIM décisionnelles font l'objet d'un compte rendu, appelé « bleu » en référence à la couleur du papier sur lequel il est imprimé, récapitulant les positions de chacun et les décisions prises, et qui est expédié dans les semaines qui suivent à chaque participant. Au cours de ces discussions, les réformes sont discutées, affinées, et leurs conséquences patiemment évaluées lors d'un dialogue contradictoire. Une série de compromis permet d'approcher au plus près le consensus avant que ne soit rendue la décision finale. Moins que l'autorité de Matignon, c'est le processus délibératif lui-même qui fait la légitimité de ce mode de gouvernement où chacun a la possibilité de déployer une stratégie argumentative avec une chance de peser sur l'issue. Bien sûr, cette délibération n'est ni pure ni parfaite. Le calendrier est contraint et l'instance d'arbitrage n'est jamais tout à fait neutre, ne serait-ce que parce qu'elle gère la cohérence de l'agenda politique gouvernemental. Les rapports de force entre acteurs sont tangibles, si bien que les grands ministères emportent plus aisément l'arbitrage. Il n'empêche. Une chance existe souvent d'obtenir, sinon la victoire, du moins un adoucissement de la mesure, une compensation sur un autre sujet, voire un délai supplémentaire de mise en œuvre.
- 8 La gouvernance mise en place pour la RGPP relève pour une part de la critique de ce système délibératif, soupçonné de permettre l'immobilisme et menacé d'embolie<sup>27</sup>. Comme le raconte un acteur, vieux routier de la réforme de l'État :
 

« Il fallait rompre avec le système des RIM. Ça ne marchait pas. Pendant toutes les premières années de la RGPP, il n'y a pas eu de RIM sur la réforme de l'État. C'est pour ça qu'on a pu aller aussi vite et emporter la décision sur des sujets qui traînaient depuis longtemps<sup>28</sup>. »
- 9 Pour cela, le point d'appui choisi fut de lancer dès l'été 2007 une grande vague d'audits touchant l'ensemble des appareils d'État. Très vite et jusqu'en novembre 2007, les corps d'inspection, et notamment l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) se mettent en mouvement, rejoints par des consultants issus de cabinets privés rémunérés sur des fonds mis à disposition par la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME). L'opération étonne par son ampleur et la volonté systématique des équipes de laisser le moins de zones d'ombres possibles. Du côté des ministères, l'exercice est perçu comme éminemment intrusif, mais porte également avec lui un certain souffle de nouveauté. L'audit, comme instrument<sup>29</sup>, n'est alors plus tout à fait neuf dans l'État, depuis les vagues successives des audits de modernisation conduits par Jean-François Copé, alors ministre du Budget et de la Réforme de l'État (2005-2007). La vraie nouveauté est, néanmoins, l'insertion

des audits RGPP dans un processus de prise de décision opaque, rapide et contraignant. Contrairement à ce qui avait cours avec les « audits Copé », les rapports des équipes d'audits ne donnent pas lieu à publication et ne sont diffusés dans l'administration qu'avec la plus grande parcimonie. Leurs conclusions sont soumises, en quelques semaines, à une série de comités *ad hoc* chargés de remonter à un rythme soutenu les arbitrages. Viennent d'abord les réunions des « équipes d'appui », rassemblant, outre les ministères concernés, la DGME, la Direction du Budget (DB) et, le cas échéant, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) pour proposer un premier arbitrage. Les points restant à trancher sont remontés aux pré-Comités de suivi (pré-CDS), où sont représentés le Premier ministre et le président de la République, à travers des conseillers, et les ministres par leurs cabinets. Ils doivent préparer les décisions soumises au Comité de suivi (CDS), où officient souvent en personne le secrétaire général de l'Élysée, alors Claude Guéant, le directeur de cabinet de Matignon, Jean-Paul Faugères, et les ministres concernés. Les 97 premières décisions sont annoncées le 12 décembre 2007 par le premier Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), réunissant le gouvernement sous la présidence du chef de l'État. Avec l'inclusion des audits dans ce système très resserré de prise de décision, la modernisation de l'État est brutalement arrachée à la délibération interministérielle pour intégrer le périmètre relevant de la décision directe du monarque républicain. L'évolution du système de légitimation de la réforme est double : d'abord, c'est le regard externe de l'équipe d'audit qui prend le pas sur l'expertise métier de chaque ministère ; ensuite, la prise de décision ne trouve plus sa source dans la procédure délibérative entre spécialistes mais dans l'autorité descendante du président élu.

- 10 L'importance de cette implication du plus haut niveau de l'exécutif dans la modernisation de l'État est souvent identifiée, à juste titre, par les spécialistes comme une marque distinctive de la RGPP. Elle se double néanmoins d'un processus d'institutionnalisation appuyé sur une instrumentation de gestion qui permet d'en assurer le mouvement et l'efficacité sur la durée. L'avancement de chaque mesure décidée fera, sur le quinquennat, l'objet d'un suivi afin d'en assurer la mise en œuvre.

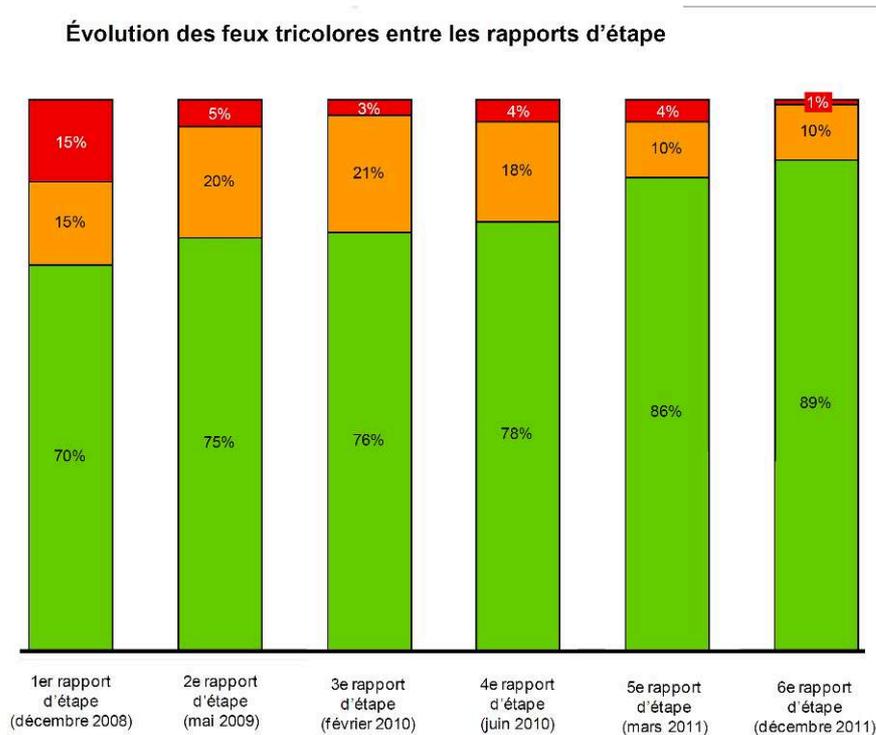
## L'institutionnalisation et l'instrumentation de l'activité de modernisation : le suivi et l'accompagnement managérial de la RGPP

- 11 L'institutionnalisation de la modernisation de l'État avait connu une première étape en 2005 avec la constitution de la DGME par la fusion de quatre structures antérieures : la Direction de la réforme budgétaire (DRB), l'Agence pour le développement de l'administration électronique (Adaé), la Délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA) et la Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État (DMGPSE). En 2007, la DGME se voit confier le suivi et la coordination de la RGPP, ce qui se traduit par l'arrivée d'un nouveau directeur général, familier à la fois des administrations publiques et des techniques managériales de transformation des organisations après son passage au sein du cabinet de conseil McKinsey. Dès début 2008, il mène une forte restructuration de son organisation pour l'adapter à sa nouvelle mission. Des chargés de mission ministériels sont nommés, avec pour tâche de suivre chacun le portefeuille de mesures portées par un ministère précis. Leur sont donnés pour interlocuteurs des « correspondants modernisation » (Cormod)

choisis dans chaque secrétariat général, qui constituent leur principal point de contact avec le secteur ministériel dont ils suivent les mesures. Cette structure en miroir est l'épine dorsale du système de suivi RGPP. À cette mission de suivi s'ajoute la possibilité de proposer aux ministères un appui managérial grâce à l'expertise d'anciens consultants en stratégie recrutés pour l'occasion en tant que contractuels et qui en viennent à représenter jusqu'à 60 % des 130 agents de la DGME. Ils ont eux-mêmes la possibilité de puiser dans des marchés publics contractés auprès de cabinets de conseil externes pour un montant de 20 millions d'euros par an. Est également mis en place un service « Innovation », dédié à la production de nouvelles mesures issues d'études d'opinion menées auprès des usagers. Cette nouvelle DGME est donc à la fois une tour de contrôle de la modernisation, dont elle assure le secrétariat technique, et une interface avec les pratiques managériales issues du privé<sup>30</sup>. Son fonctionnement repose largement sur la production d'indicateurs et de documents destinés à alimenter le suivi mensuel des mesures par l'Élysée et surtout, tous les six mois, les nouveaux trains de réformes « décidées » par les pré-CDS, CDS et CMPP.

- 12 L'instrumentation de la RGPP peut sembler d'une simplicité confondante mais s'insère dans un dispositif d'un singulier raffinement. Chaque mesure est affectée d'un feu dont la couleur matérialise l'avancement. Un feu vert atteste d'un avancement conforme aux prévisions, un feu orange signale un risque ou la nécessité d'entreprendre quelques actions correctives, quand un rouge accuse un blocage ou un retard important. La synthèse de l'ensemble des feux est publiée environ deux fois par an, de préférence à la suite d'un CMPP, sous la forme d'un rapport d'étape.
- 13 Sous le prétexte louable de rendre publique l'avancée de la modernisation, se cache néanmoins d'abord une logique managériale. Les indicateurs jouent, en effet, le rôle d'instruments de gouvernement de la réforme<sup>31</sup>. Le rythme auquel se succèdent les rapports d'étape permet ainsi de maintenir la pression sur l'ensemble des acteurs, et ce sur la totalité des 517 mesures de la RGPP<sup>32</sup>. Il peut d'ailleurs apparaître étonnant que sous l'homogénéité apparente du décompte (une mesure = un feu) se cachent des réformes d'ampleur et de nature aussi différentes que la réorganisation de l'ensemble des structures déconcentrées de l'État et la dématérialisation d'une formalité administrative. C'est que les instruments de gestion jouent ici comme des outils de standardisation et de commensurabilité destinés à rendre l'incomparable comparable. On peut ainsi les agréger dans des statistiques pour mettre en valeur le rythme général de la réforme (fig. 1), mais aussi à des fins de comparaison entre structures ministérielles. L'indicateur devient alors un outil de *benchmark*<sup>33</sup> permettant de mettre en concurrence les hauts responsables des différents ministères, qu'il s'agisse des ministres, des directeurs de cabinets ou des secrétaires généraux. Chacun pourra ainsi se jauger et se voir jaugé par ses pairs et ses supérieurs hiérarchiques à l'aune de cette « performance » objectivée par le chiffre ou encore le pourcentage de feux verts, oranges et rouges, indépendamment des spécificités de chaque structure.

Fig. 1 : Synthèse des indicateurs RGPP



Source : 6<sup>e</sup> rapport d'étape 2011

- 14 Comme le remarque ce haut-fonctionnaire qui a suivi la RGPP depuis le secrétariat général d'un grand ministère, ce système a pour effet direct, bien que discontinu dans le temps, une émulation qui a davantage pour objet d'améliorer les indicateurs que d'accélérer réellement la réforme :

« Les gens, au cabinet, ils n'aiment pas avoir trop de feux oranges ou rouges. Alors dans la semaine ou même la veille des CDS, on nous dit : " Qu'est-ce que c'est que ce feu rouge ? Pourquoi on a rien fait ?" Alors il faut retourner à la pêche aux informations, et négocier avec la DGME<sup>34</sup>... »

- 15 Souvent, en effet, les résultats obtenus dans la mise en œuvre de la RGPP sont l'un des critères d'appréciation du travail des ministres, mais aussi des directeurs de cabinet et des secrétaires généraux qui doivent en rendre compte très régulièrement à l'Élysée. Cela explique que se densifient et se précipitent des « négociations » avec la DGME dans le temps qui précède les vagues de comités de suivi. On s'efforce de faire « verdier », autant que possible, les mesures, en recourant parfois à des expédients tels que des regroupements de mesures dont l'une est orange et l'autre verte pour aboutir à un feu favorable. Mais le plus souvent, il s'agit de se retourner, à l'intérieur du ministère, vers le chef de projet concerné afin d'obtenir de lui les informations qui permettront d'acter un avancement satisfaisant de la mesure ou de donner une explication rationnelle au retard. C'est également une occasion d'identifier d'éventuelles actions correctives qui peuvent être prises pour débloquer un projet encastré. En fonction de ces remontées, le « Cormod » tentera de faire valoir son argumentaire auprès de son interlocuteur de la DGME afin d'améliorer la couleur du feu, voire d'obtenir une formulation plus favorable de la mesure.

- 16 À cet égard, les feux rouge et orange peuvent aussi être détournés par les ministères à leur profit afin de signaler en haut lieu une différence d'appréciation avec la DGME et de provoquer un arbitrage lors du pré-CDS ou du CDS. Il peut également s'agir de négocier avec la DGME un appui à la mise en œuvre d'un projet délicat en recourant aux cabinets de conseil avec lesquels elle a un contrat-cadre. À travers cette gamme de situations, on perçoit que les indicateurs ne sont pas neutres mais enchâssés dans une dynamique institutionnelle et politique. Ils participent, à ce titre, du régime de domination spécifique de la RGPP et matérialisent une vision de la réforme en mouvement en même temps qu'ils infléchissent le cours de la modernisation de l'État. L'extension du domaine de ce régime de domination ne se limite pas au seul travail des hautes sphères ministérielles et aux « élites de la réforme » qui sont souvent les seules considérées<sup>35</sup>. Il est également propagé dans les services déconcentrés de l'État, notamment dans le cadre d'opérations d'envergure destinées à accroître la productivité des services.

## La participation contrainte : des régimes locaux de domination managériale à l'épreuve du *lean management*

- 17 Sous l'impulsion active de la DGME, largement relayée par les cabinets de conseil, ces missions s'inspirent du *lean management*, une méthode issue de l'industrie qui entend concilier la productivité la plus haute avec un niveau de qualité optimal en s'appuyant sur des solutions formulées par les agents eux-mêmes. Les missions *lean* se focalisent sur les activités qui combinent un fort contenu processuel et des difficultés à assurer leur activité quotidienne, que cela soit dû aux suppressions de postes ou à des augmentations de la charge de travail. Je m'attarderai ici sur les deux plus importantes opérations qui ont été menées depuis 2009 sur les activités des préfectures, notamment les processus de naturalisation et de délivrance des titres de séjour, et sur les chambres sociales des tribunaux, en particulier sur les procédures de divorce<sup>36</sup>. Il ne s'agira pas de présenter dans le cadre limité de cet article les cas de manière détaillée mais plutôt, au risque d'un certain schématisme, d'en esquisser les grandes constantes, utiles à la compréhension des évolutions dans le régime local de domination.
- 18 Dans les deux cas, c'est la situation préoccupante de services affectés par des mesures RGPP, sans que les difficultés soient nécessairement directement imputables à ces dernières, qui a conduit les directions concernées à recourir aux méthodes promues par la DGME. Ainsi, les délais observés pour la délivrance des titres de séjour dépassaient, par endroits, parfois de manière dramatique, les quatre mois impartis par la législation en vigueur. Quant aux tribunaux, le ministère constatait à la fois une augmentation des demandes de divorce et un accroissement du temps d'obtention de l'arrêt final selon une pente qui hypothéquait lourdement l'activité des années à venir. La nouveauté n'est pas que les administrations centrales considèrent préfectures et tribunaux comme des unités de production ayant des impératifs de résultats<sup>37</sup>. Elle réside plutôt dans l'accompagnement, sur site, par des consultants, sur l'ensemble du territoire, avec un pilotage national conjoint entre le ministère concerné, la DGME et les cabinets de conseil. Le moins que l'on puisse dire est que le premier contact sur le terrain est souvent peu amène pour les équipes de consultants. « On nous a désignés volontaires », se plaint ainsi d'un air rogue une greffière en chef, nommée à son corps

défendant à la tête du projet dans son tribunal de grande instance (TGI), lors d'une réunion. Les consultants sont moins perçus comme des prestataires extérieurs relevant d'une société privée que comme des *missi dominici* chargés d'une partie du pouvoir hiérarchique du ministère. Il est donc logique qu'ils aient, au moins au début, à essuyer la méfiance et la rancœur des fonctionnaires de terrain contre une administration centrale, jugée loin des réalités du terrain et toujours à la recherche de possibles économies. D'une manière générale, chez la plupart des fonctionnaires locaux, quel que soit leur grade, c'est un scepticisme parfois mâtiné d'hostilité qui règne. Tous incriminent d'ailleurs le caractère chronophage de la démarche qui mobilise sur plusieurs semaines des équipes qui se trouvent déjà bien souvent en difficulté pour assurer leur service. Car c'est la participation des acteurs eux-mêmes qui doit assurer le succès de l'opération.

- 19 Celle-ci se déroule, en règle générale, en trois phases. Le consultant procède d'abord à une phase d'observation qui lui permet de formuler un diagnostic général. Il s'agit à la fois de construire ou d'apurer les indicateurs de gestion qui permettront de mesurer la progression, mais aussi de capturer le moindre geste, la moindre manière de faire pour les transformer en mesures. Ces observations sont formalisées dans une schématisation de l'ensemble de la « chaîne de production », avec une décomposition par étape permettant de visualiser le temps nécessaire pour effectuer chacune des tâches et la répartition des stocks dans le processus. Même longtemps après l'opération, les agents décrivent comme traumatique ce moment, jugé particulièrement intrusif :

« Le type, on le connaissait pas, il nous suivait partout, comme un chien. Il regardait tout ce qu'on faisait. Tiens, il a même voulu sortir sa montre pour me chronométrer. [...] On arrêta pas de lui dire que sur ce dossier, c'était rapide, mais qu'un autre prendrait plus du temps et qu'on pouvait pas avoir une règle pour tout<sup>38</sup>. »

- 20 Dès ce moment, bien sûr, le consultant se fait une idée des solutions qui lui sembleraient intéressantes à mettre en test, se fondant sur ses observations, son expérience et les corpus de « bonnes pratiques » à sa disposition. Les constats effectués pendant le diagnostic servent ensuite de base pour la phase des ateliers participatifs où les agents sont invités à donner librement leur regard et à formuler des solutions qu'ils voudraient voir adoptées. À y regarder de plus près, la dimension participative de ces ateliers relève davantage de la mobilisation managériale que d'un processus de génération collective de la solution. Il s'agit de créer, en réunion, un consensus sur la situation, l'organisation du service et les actions à mener afin d'en faciliter la mise en œuvre. Les résultats de ces ateliers sont intégrés par le consultant dans un plan d'action où les différentes solutions sont présentées sous la forme de leviers d'action avec une estimation de leur impact. Ces leviers portent aussi bien sur l'organisation concrète du travail que sur la normalisation des listes de pièces à fournir par les usagers lors de la constitution d'un dossier, sur les modes de classement ou sur l'agencement des lieux. Vient alors pour le consultant le moment crucial de la négociation avec la hiérarchie qui doit valider le plan d'action. L'enjeu est alors de faire entériner le maximum de leviers pour maximiser l'effet de l'opération sur les indicateurs. De son côté, le responsable local est pris dans des contraintes contradictoires et doit à la fois montrer à la centrale sa bonne volonté tout en ménageant autant que possible la sensibilité de ses troupes. C'est donc à chaque fois un équilibre précaire qu'il s'agit d'atteindre et qui dépend beaucoup des représentations de chacun et de la situation locale. Une unité ayant d'ores et déjà de bons résultats par

rapport à la moyenne aura ainsi plus de facilité à rejeter ce qui pourrait lui apparaître comme des bouleversements inutiles. La dernière phase consiste en une mise en œuvre du plan d'action afin de produire une amélioration rapide des indicateurs et consacrer le succès de l'opération. Les résultats, souvent spectaculaires, au moins à court terme, participent de la légitimation de la démarche et permettent de convertir les sceptiques, voire d'en faire des alliés qui accepteront de témoigner devant leurs pairs lors de formations et autres manifestations.

- 21 Il y aurait encore beaucoup à dire sur un processus complexe, retracé ici à trop grands traits et sans le luxe de détails et de nuances qu'il mériterait. Plusieurs enseignements peuvent néanmoins d'ores et déjà être tirés.
- 22 Premier enseignement, ces opérations permettent une meilleure diffusion de la culture de la performance dans les services déconcentrés. Il s'agit de produire un « sens commun » sur lequel la domination managériale trouverait son terrain. Cela passe, entre autres, par la reconstitution participative des processus qui matérialise la place de chacun comme rouage d'un appareil productif dont la destination n'est plus d'abord de manifester le pouvoir régalién de l'État, mais de produire des décisions administratives ou des arrêts de justice de la manière la plus efficiente possible en termes de moyens et de délais.
- 23 Second enseignement, les méthodes *lean*, en matérialisant la domination au plus près de l'action sous les traits du consultant, parviennent à agir directement sur les gestes des agents au travail. Ainsi, dans une préfecture, des agents prétendant que le *lean* n'avait « rien changé » à leur quotidien, s'employaient tout de même à remplir les indicateurs de flux et de stocks sur le panneau situé dans le bureau de leur supérieure. Certes, tous les chiffres n'étaient plus renseignés. « Je ne veux pas m'embêter avec leurs calculs », répétait la personne en charge des indicateurs. Mais l'outil demeurait, et servait à la vie du service, après avoir été adapté. Le nouveau système de traitement des dossiers avait lui aussi perduré et ne semblait plus devoir être remis en cause.
- 24 Troisième enseignement, enfin, le résultat le plus durable est peut-être un contrôle affermi de l'administration centrale sur ses réseaux. Ce contrôle passe d'abord par la finesse des éléments remontés par les consultants sur la vie quotidienne des services, qui viennent alimenter la connaissance que les hauts-fonctionnaires ont de leurs réseaux et lui donner vie. Mais il se lit également à travers la mise en place d'indicateurs consolidés qui permettent de comparer préfectures et juridictions les unes aux autres, et d'en faire un argument dans le cadre d'un dialogue de gestion, pour s'immiscer dans le management local. Enfin, il permet d'homogénéiser les pratiques à l'échelle nationale, à travers le partage des méthodes jugées les plus efficaces et la mise à disposition de documents normalisés, comme des listes de pièces ou des trames d'arrêts. Cela peut entraîner des effets bénéfiques, par exemple dans les services des étrangers, dont les enquêtes récentes<sup>39</sup> pointent l'arbitraire et les divergences dans l'interprétation des critères légaux d'accès à la nationalité française ou au droit de séjour. Mais cela peut aussi entraîner l'accroissement des contraintes pesant au quotidien sur le travail des agents et le management local, non seulement par des exigences de rendement, mais aussi par la diffusion toujours plus forte de pratiques normalisées qui font du corps lui-même le lieu de la domination managériale.

## Conclusion : les formes de la domination managériale dans la réforme de l'État

- 25 Ce rapide parcours, du sommet à la base d'un État en recomposition, illustre les évolutions à l'œuvre dans les modes de domination à l'heure de la RGPP. Ce tableau de la managérialisation en cours, certes incomplet, permet néanmoins de dégager quelques constantes dans les tendances observées et des pistes pour des recherches ultérieures. On y distingue notamment les traces d'une « domination douce » telle que l'avait, par exemple, repérée David Courpasson dans l'étude du système bancaire dans les années 1990<sup>40</sup>. L'investigation empirique menée a permis d'en isoler les principaux traits, notamment dans les modes de légitimation.
- 26 1. La *centralisation* opère comme mode de légitimation premier. La reprise en main de l'activité de modernisation directement par la présidence de la République a été un outil essentiel dans l'accélération de la prise de décision, notamment en levant la contrainte de la délibération interministérielle. De fait, la volonté de placer l'ensemble de la modernisation de l'État sous la bannière de la RGPP, y compris en « RGPPéisant », comme on a fini par le dire dans les ministères, des mesures déjà programmées avant même les vagues d'audits, a permis une impulsion sans précédent dans la managérialisation des administrations centrales. Elle n'aurait néanmoins pas eu l'effet escompté sans l'institutionnalisation d'une activité de modernisation de type managérial dans de nouveaux lieux via la restructuration de la DGME et la mise en place du système de suivi RGPP.
- 27 2. Cette centralisation repose sur la mise en place, à tous les niveaux, de techniques de *commensuration* des phénomènes qui passe par la constitution d'une instrumentation de gestion. Ce qui est ici important n'est pas que l'État, comme il le fait depuis longtemps, développe une modélisation des phénomènes pour mieux en assurer la gouvernabilité<sup>41</sup>, mais plutôt qu'il en use comme d'une instance de justice impersonnelle et neutre pour justifier ses décisions. À cet égard, le rôle joué par les audits et les indicateurs est emblématique et révélateur d'une évolution forte.
- 28 3. La comparaison permise par cette instrumentation installe par ailleurs un *régime de menace* non formulée. La crainte d'être mal évalué par rapport à la moyenne et à ses pairs suffit à inciter au mouvement et permet le développement d'une rhétorique de la participation alors même que cette dernière demeure bien limitée.
- 29 4. Ces menaces relèvent moins de la norme écrite que des *interactions informelles*, qui sont aussi celles qui permettent de faire pénétrer au mieux l'esprit de la modernisation jusqu'à les inscrire dans les gestes du quotidien.
- 30 5. Ce cadre général fait néanmoins, à l'épreuve des faits, preuve d'une étonnante *souplesse*. Devant le tollé suscité par la première vague de décisions RGPP, la méthode a été adaptée pour une meilleure association des ministères lors du lancement de la RGPP 2, vers l'été 2009. On a également observé une tentative pour multiplier les sources de légitimation, par la remise au centre de la figure de l'usager. La constitution et l'exploitation de technologies d'écoute des usagers, fondées sur l'apport d'enquêtes d'opinion, sont ainsi devenues l'un des chantiers importants de la DGME qui a abouti au cours de la législature à une centaine de simplifications administratives intégrées à la RGPP.

- 31 Ce régime de domination ne se substitue pas purement et simplement à l'ancien. Il s'y superpose pour susciter des hybridations organisationnelles complexes. Il doit notamment composer avec de fortes résistances dont l'étude reste à faire et qui contribuent à en façonner les formes concrètes. De nombreuses interrogations subsistent d'ailleurs sur le devenir de cette managérialisation de l'État et sur ses conséquences à long terme. La plus grande question, celle de son effet sur la manière dont est effectivement rendu le service public, demeure posée, et ne trouvera de réponse que dans des études plus poussées, notamment sur l'impact de ces nouveaux modes de domination sur les représentations des agents.

---

## NOTES

1. Philippe Bezes, « Le tournant néomanagérial de l'administration française », dans Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques*, t. I, *La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 215-254.
2. Discours du Premier ministre François Fillon le 10 juillet 2007, sur le lancement de la RGPP, et discours du président de la République Nicolas Sarkozy le 19 septembre 2007 à l'Institut régional d'administration (IRA) de Nantes.
3. Pour une généalogie précise des différentes configurations de la réforme de l'État depuis les années 1960, on se reportera à la somme de Ph. Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.
4. Jacques Caillosse, « L'administration française doit-elle s'évader du droit administratif pour relever le défi de l'efficacité ? », *Politiques et management public*, t. 7, n° 2, 1989, p. 163-182.
5. Alain Chatriot, « Fayol, les fayoliens et l'impossible réforme de l'administration durant l'entre-deux-guerres », *Entreprises et histoire*, t. 34, n° 3, 2003, p. 84-97.
6. Michel Crozier, *Le Phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1963.
7. Geert Bouckaert et Christopher Pollitt, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2004 ; Christopher Hood, « A public management for all seasons? », *Public Administration*, 1991, t. 69, n° 1, p. 3-19. Une critique acérée de ces discours anti-bureaucratiques peut être trouvée notamment dans Paul Du Gay, *In Praise of Bureaucracy: Weber « Organization » Ethics*, Londres, SAGE, 2000.
8. François Cornut-Gentille et Christian Eckert, *Rapport d'information sur l'évaluation de la révision générale des politiques publiques (RGPP)*, Assemblée nationale, 2011.
9. M. Crozier et Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, t. 16, n° 1, 1975, p. 3-32.
10. Roderick A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, 1997. Le terme de gouvernance ne se réfère pas à la « bonne gouvernance » de la Banque mondiale ou du Fonds monétaire international, mais à la nécessité croissante pour l'État d'agir sur des réseaux d'acteurs publics ou privés autonomes.
11. Beryl A. Radin, *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, And Democratic Values*, Washington, D.C., Georgetown University Press, 2006.
12. Ph. Bezes, « Les rationalités politiques dans la réforme de l'État : le cas de la <sup>v</sup>e République », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2009/5 p. 54-74.

13. Ph. Bezes, « Morphologie de la RGPP », *Revue française d'administration publique*, 2010, t. 136, n° 4, p. 775-802. Une concurrence existe notamment entre les organisations ministérielles chargées de la Fonction publique (DGAFP), de l'Intérieur et du Budget. C'est cette dernière qui, depuis 2005, semble prendre l'ascendant à travers le rôle joué, notamment dans la RGPP, par le couple formé par la Direction du Budget (DB) et la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME).
14. Julie Gervais, « Merging to survive? Institutional legitimacy and material considerations in the light of the reorganization of corps within the French civil service », *International Review of Administrative Sciences*, t. 76, n° 3, 2010, p. 425-441.
15. James G. March et Johan P. Olsen, « The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life », *The American Political Science Review*, t. 78, n° 3, 1984, p. 734-749.
16. Janet Newman, « Bending Bureaucracy: Leadership and Multi-Level Governance », dans Paul Du Gay (dir.), *The Values Of Bureaucracy*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 191-210.
17. Max Weber, *Économie et société*, t. 1, Paris, Plon, 1971, p. 56.
18. *Ibid.*, p. 219. Certains commentateurs, notamment anglo-saxons, préfèrent traduire le terme *Herrschaft* par « pouvoir » (*rulership*), considérant que « domination » peine à rendre cette part de légitimité. Voir par exemple Stephen Kalberg, *Les Valeurs, les idées et les intérêts. Introduction à la sociologie de Max Weber*, Paris, La Découverte, 2010, p. 55.
19. M. Crozier et Erhard Friedberg, *L'Acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977.
20. Philippe Bernoux, *La Sociologie des entreprises*, Paris, Le Seuil, 1995.
21. David Courpasson, *L'Action contrainte. Organisations libérales et domination*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 91-96. Les développements ultérieurs doivent beaucoup aux analyses exposées ici.
22. *Ibid.*, p. 158-162.
23. M. Weber, *Économie [...]*, p. 219-266.
24. Stephen Kalberg, *La Sociologie historique comparative de Max Weber*, Paris, La Découverte, 2002, p. 129-134.
25. Voir par exemple Bernard Spitz et Roger Fauroux, *Notre État : le livre-vérité de la fonction publique*, Paris, Robert Laffont, 2000.
26. Jean-Luc Bodiguel, « Conseils restreints, comités interministériels et réunions interministérielles », dans Francis de Baecque et Jean-Louis Quermonne (dir.), *Administration et politique sous la Cinquième République*, Paris, Presses de Sciences Po, 1982, p. 139-162.
27. Conseil d'État et Inspection Générale des Finances, *La coordination du travail interministériel : mission d'audit de modernisation*, Paris, 2007.
28. Entretien avec un haut-fonctionnaire, janvier 2011.
29. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
30. Ph. Bezes, « Morphologie [...] ».
31. P. Lascoumes et P. Le Galès, *Gouverner [...]*.
32. Ce chiffre est tiré de F. Cornut-Gentille et C. Eckert, *Rapport d'information [...]*, p. 25. Il peut se révéler en incohérence avec d'autres décomptes annonçant plus de 560 mesures, qui ont d'autres partis pris en termes de dénombrement des fiches RGPP.
33. On nomme *benchmark* la comparaison entre différentes organisations en fonction d'un même étalon.
34. Entretien avec un « correspondant modernisation », novembre 2011.
35. Luc Rouban, « Les élites de la réforme », *Revue française d'administration publique*, t. 136, n° 4, 2010, p. 865-879.
36. Des opérations similaires ont été menées sur les services facturiers de Bercy, les greffes des établissements pénitentiaires, les nouvelles Directions départementales interministérielles (DDI), et sont en cours sur les Agences régionales de santé (ARS).

37. Alexis Spire, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008 ; A. Spire, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France*, Paris, Grasset & Fasquelle, 2005 ; Joël Hubin, « Entre efficacité et efficacie. Mesures et démesures de la charge de travail des juges. Commentaires de l'article 352 bis du Code judiciaire », *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, n° 12, 2006, p. 17-146.
38. Conversation avec un agent de préfecture, février 2012.
39. A. Spire, *Accueillir ou reconduire [...]* ; Abdellali Hajjat, *Les Frontières de l'« identité nationale ». L'injonction à l'assimilation en France métropolitaine et coloniale*, Paris, La Découverte, 2012.
40. D. Courpasson, *L'Action contrainte [...]* ; *idem*, « Managerial Strategies of Domination. Power in Soft Bureaucracies », *Organization Studies*, t. 21, n° 1, 2000, p. 141-161.
41. Michel Foucault, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris, Gallimard, 2004 ; James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven-Londres, Yale University Press, 1999.

## RÉSUMÉS

La Révision générale des politiques publiques (RGPP) marque un tournant dans l'histoire de la réforme administrative. Elle installe, en particulier, un système d'exception inspiré de la gestion de projet, allant de la prise de décision au suivi des mesures de modernisation engagées, qui s'impose à l'habituel régime de négociations interministérielles. En suivant le trajet des réformes, du haut de l'État où elles sont formulées, aux services déconcentrés où elles doivent trouver leur application, on met au jour un régime particulier de gouvernement qui se rapproche de ce que David Courpasson nomme une « domination douce », fondée sur un contrôle centralisé appuyé sur des instruments de gestion installés par des consultants en management issus de cabinets privés.

The General Public Policy Review marked a turning point in the history of administrative reform. It created, in particular, an exceptional system inspired by project management, from decision making to the follow-up of modernizing measures undertaken, that replaced the traditional regime of negotiations between ministries. By following the trajectory of these reforms, from the upper levels of the state where they were formulated, to the decentralized agencies where they were to be applied, we can bring to light a particular government regime that is similar to what David Courpasson would call a “soft domination,” based on a centralized control using management tools put into place by management consultants contracted from private industry.

## INDEX

**Index géographique** : France, pays de l'OCDE

**Keywords** : public administration, General Public Policy Review, managerializing, bureaucracy, France, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 21st century, Nicolas Sarkozy administration

**Mots-clés** : administration publique, Révision générale des politiques publiques (RGPP), managérialisation, bureaucratie

**Index chronologique** : XXI<sup>e</sup> siècle, quinquennat de Nicolas Sarkozy

AUTEUR

**FABIEN GÉLÉDAN**

Doctorant en sciences de gestion, spécialité management public

Organisations, Carrières et nouvelles Élités (OCE), EM Lyon et Université Paris-Dauphine