« Trois mois pour faire la différence ». Usages et effets des instruments d'intervention dans le conseil en management auprès du secteur public

“Three months to make the difference”. Uses and effects of intervention instruments on management consulting projects in the public sector

Isabel Boni-Le Goff

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/pmp/4777>
ISSN: 2119-4831

Publisher

Institut de Management Public (IDPM)

Printed version

Date of publication: 15 January 2012
Number of pages: 99-112
ISBN: 978-2-7430-1437-7
ISSN: 0758-1726

Electronic reference

Isabel Boni-Le Goff, « « Trois mois pour faire la différence ». Usages et effets des instruments d'intervention dans le conseil en management auprès du secteur public », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 29/1 | 2012, mis en ligne le 01 janvier 2012, consulté le 21 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/4777>

« Trois mois pour faire la différence »

Usages et effets des instruments d'intervention dans le conseil en management auprès du secteur public 06

► **Isabel Boni-Le Goff**

Chargée de cours à l'ESSEC

*Centre Maurice Halbwachs (CNRS/EHESS/ENS),
École Normale Supérieure, 48, Bd Jourdan, 75014 Paris*

Résumé

Deux grands types de contraintes structurent les interventions des consultants en management : contraintes liées à la nature immatérielle du conseil, contraintes liées aux modes de formation et de répartition des profits, relayées par de multiples dispositifs de contrôle interne. Face à ces contraintes, les instruments que les consultants peuvent mobiliser pour leurs interventions apportent des ressources précieuses. Pour les interventions auprès du secteur public, ces ressources s'avèrent d'autant plus stratégiques que la légitimité des consultants peut s'avérer particulièrement fragile. Mais, au-delà des ressources qu'ils procurent, ces instruments sont loin d'être neutres dans la manière d'aborder les missions dans le secteur public. Ils véhiculent des représentations et des schèmes de raisonnement, propices au déploiement d'une conception managériale de la gestion des affaires publiques.

© 2012 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Mots clés : Conseil en management, secteur public, instruments d'intervention, expertise

Abstract

“Three months to make the difference”. Uses and effects of intervention instruments on management consulting projects in the public sector. Management consultants have to deal with two different types of constraints in the course of their missions: constraints linked with the immaterial nature of their service and constraints related to the business model of the consulting firms and their systems of control. These constraints are reinforced on projects in the public sector. Regarding this field of interventions, the wide range of methodological instruments developed by consulting firms represents precious resources, which help to install legitimacy and build trust with public clients. However, beyond their useful contribution, these

*Auteur correspondant : isabel.boni@essec.edu

doi:10.3166/pmp.29.99-112 © 2012 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

instruments have particular effects, influencing the definition of the situations the consultants address and the solutions they propose, promoting managerialism in the approach of public affairs.

© 2012 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Keywords: consultancy, equipment work, government at a distance, intermediary actor, micropolitics

Introduction

Si le conseil en management est « *le plus jeune métier du monde* » (Mc Kenna, 2007), son essor rapide ¹ d'abord aux États-Unis puis en Europe suscite un intérêt particulier tant par l'ampleur économique du phénomène que par les ressorts et les relais que ce secteur a su trouver pour son développement. L'émergence des pionniers américains – les *consultancies* telles que Booz, Allen, Fry and Hamilton (créée en 1914) ou Mc Kinsey (1939) – a d'abord pour origine des transformations réglementaires touchant l'organisation du capitalisme américain², puis l'arrivée des *Big Eight* (grands cabinets comptables se diversifiant dans le conseil à partir des années 1960) contribue à l'accélération de ce développement et à son internationalisation (Djelic, 2004). Le courant d'affaires avec le secteur public, sur lequel les *consultancies* ont fait des incursions précoces qu'il s'agisse de missions dans les administrations fédérales ou le *third sector* (McKenna, 2007), participe à ce contexte général de croissance, provenant de façon concomitante d'une demande qui grandit et d'une offre qui se structure (Saint-Martin, 2006).

Pour autant, en dépit de la relative ancienneté de ses interventions dans le domaine de la gestion des entreprises et de l'organisation du travail industriel, faute de disposer d'un capital symbolique « *juridiquement institué* » (Henry, 2006), l'espace professionnel du conseil en management rencontre des difficultés pour bâtir un domaine d'expertise autonome. Pour faire face aux épreuves de légitimité liées, entre autre, à la singularité des biens échangés – des conseils – les consultants mobilisent intensivement « *des techniques de travail particulières (les « ficelles »)* » (Henry, 1997), des « *instruments* » d'intervention multiples (Lascoumes et Le Galès, 2004), – modalités de travail, techniques et outils – que le jargon professionnel désigne en général sous le terme de « *méthodologie* ». Ce sont donc le rôle et les apports de ces instruments dans le développement des missions auprès du secteur public ³ qu'il s'agit d'interroger. Partant du constat de leur omniprésence dans l'ensemble des activités, les effets et le cadrage qu'ils peuvent opérer dans la façon de conduire les interventions auprès des organismes publics et des administrations, méritent d'être interrogés.

¹ ML.Djelic (2004) rappelle qu'entre 1950 et 1960, le nombre de salariés dans le secteur du conseil est passé de 12 000 à 50 000.

² En particulier, l'interdiction faite aux banques d'affaires de prodiguer à leurs firmes clientes des conseils en stratégie ou en organisation (Glass Steagall Act, 1934) fournit l'opportunité à des cabinets indépendants d'intervenir sur un marché devenu vacant (Voir aussi Djelic, 2004).

³ Notant que les firmes de conseil étudiées rangeaient sous le vocable « *secteur public* » des institutions et organisations aux statuts très variés (administration centrale d'État, collectivités territoriales, établissements et organismes publics tels que Sécurité Sociale, Caisses de retraites...) en les opposant implicitement et globalement aux entreprises du « *secteur privé* », notamment quant aux buts poursuivis, nous avons retenu dans la suite du document le terme de « *secteur public* » dans cette acception indigène.

Cette analyse s'appuiera sur des matériaux d'enquête recueillis dans le cadre d'un travail de thèse portant sur l'espace du conseil en management en France. Une enquête quantitative par questionnaire réalisée en 2008 auprès de 1670 consultants appartenant à 23 cabinets de conseil, nous a permis d'objectiver des éléments portant sur l'emploi, la carrière, les pratiques professionnelles et les représentations du métier. Sur le plan qualitatif, des observations de longue durée ont pu être effectuées dans trois entités⁴, ainsi que 65 entretiens biographiques⁵. En outre, le cas du cabinet CD⁶, qui en parallèle de ses interventions dans le secteur marchand (grandes entreprises industrielles et de services), intervient auprès du secteur public depuis une trentaine d'années, est plus spécifiquement étudié à partir de 11 entretiens avec des consultants réalisant des projets dans le secteur public et d'un corpus de documents produits en mission.

Après l'analyse, dans une première partie, des contraintes auxquelles sont confrontés les consultants dans la réalisation des missions, en particulier auprès du secteur public, la réflexion portera ensuite sur les ressources que procurent ces instruments d'action, les usages qui en sont faits par les consultants et la conception de la gestion des affaires publiques dont ils peuvent être porteurs.

1. Les contraintes de l'intervention : les effets cumulatifs du « marché jugement » et des systèmes de contrôle des firmes

1.1. Une relation consultant - client, supposant d'engager des efforts spécifiques

Les conditions qui entourent l'achat d'une prestation de conseil en management apparaissent à certains égards problématiques.

Les raisons d'acheter du conseil pour un client – qu'il s'agisse d'un groupe industriel, d'une collectivité territoriale, d'une administration centrale ou d'un établissement public – sont volontiers évoquées par les consultants. M. ⁷, associé ayant réalisé de nombreuses missions dans l'industrie, la banque, les transports comme dans certains organismes publics, résume les motifs de recours à un consultant, valables, selon lui, pour tous les clients.

« Si on est là (...) c'est en général pour quelques raisons assez simples. C'est : soit le client n'a pas le temps de s'occuper de ce problème-là, donc il externalise, soit il a besoin d'un regard extérieur, avec quelqu'un qui a une multiplicité d'expériences, dans des environnements comparables, et ça lui fait gagner du temps, en analyse et en mise en œuvre, soit c'est un aiguillon qui permet un peu d'accélérer les processus. »

La nature même de l'achat entoure celui-ci d'une réelle incertitude : en effet, le service acheté par le client est constitué d'un ensemble de réflexions et de travaux qui seront menés dans un temps futur. Par ailleurs, les savoirs et savoir-faire qui constituent l'expertise, peuvent difficilement être mis à l'épreuve de façon approfondie au moment de l'achat. C'est lors de la réalisation de l'intervention que la capacité des consultants à produire des

⁴ Dont trois années d'expérience professionnelle en tant que responsable de projet.

⁵ Récits de carrières pour 59 consultants et 6 dirigeants de cabinet, exerçant ou ayant exercé dans une ou plusieurs firmes se réclamant du conseil en stratégie (6) ou du conseil en management et organisation (14).

⁶ En 2007, cette entité comprenait plusieurs centaines de salariés en France et plus de 5 000 dans le monde.

⁷ Homme, 45 ans, associé, DESS Finance, grand cabinet, interventions dans l'industrie, les services financiers et le secteur public, domaines stratégie et systèmes d'informations.

réflexions et des conseils va se déployer et seulement à la fin de l'intervention, voire un certain temps après celle-ci, que les résultats effectifs vont se matérialiser. La réflexion de Lucien Karpik (1989), qui s'intéresse à la « *situation de dépendance* » à laquelle les clients peuvent être confrontés lors de l'achat d'un conseil juridique, paraît donc transposable au conseil en management. Dans ce domaine, les services s'échangent sur ce que L. Karpik désigne comme un *marché-jugement*, par opposition au *marché-prix*. Alors que, dans le cas du *marché prix*, « *l'ajustement réciproque de l'offre et de la demande se fait par la variation des prix* », dans le cas du *marché-jugement*, « *le choix ne peut se faire que par un jugement dont la validité dépend des mécanismes qui, (...) permettent de réduire l'incertitude de la qualité.* ». Sur ce marché, « *les biens et services se présentent comme des promesses dont seul le temps permet d'éprouver la réalité.* ». Dans ce contexte, l'incertitude pourrait contribuer à rendre impossibles les échanges.

Les consultants accordent de ce fait une attention cruciale, dans la relation avec les clients et avec le public impliqué dans leurs interventions, à la construction d'une légitimité et d'une confiance. La confiance est un élément indispensable *pour* la relation et se construit *dans* la relation avec les clients. Produite par des expériences partagées entre client et professionnel, elle devient une ressource dans un *marché-jugement*. Les consultants décrivent donc la nécessité de réussir certaines épreuves, qui participent à leur authentification. Ils cherchent en particulier à démontrer la valeur des compétences qu'ils mobilisent, en manifestant leur capacité à résoudre rapidement les problèmes posés par leurs interlocuteurs. Cela passe par l'aptitude à livrer des recommandations dans des délais très brefs. M. attribue son succès auprès de la Direction de l'organisme public IPO, à la productivité intellectuelle démontrée dans une étape de diagnostic. La réalisation d'un petit tour de force - « *rédiger les évolutions métiers en 8 semaines* » - produit sur le commanditaire un effet de conviction qui permet de démarrer favorablement une relation ce qui se traduira par une succession de projets pendant 5 ans.

« *J'avais la conviction que les évolutions métiers à 3 ans de l'agence je pouvais les écrire... donc j'ai été sortir 2 ou 3 consultants d'où ils étaient, et on a écrit les évolutions de l'agence en 8 semaines. (...) pendant la présentation, il (le commanditaire) me dit : « ce travail est remarquable », et après il me dit, « Et qu'est-ce que je fais maintenant ? » »*

L'acquisition d'une légitimité est à la fois cruciale et difficile, car l'intervention peut être motivée par la complexité des jeux politiques au sein de l'organisation. Les interventions au sein du secteur public n'échappent d'ailleurs pas au caractère conflictuel des rapports entre les personnels et les organes de direction.

La mise en avant de titres scolaires si possible prestigieux, exhibés⁸ comme garanties de la qualité des prestations futures est un moyen central pour susciter la confiance. De fait, l'enquête 2008 souligne l'importance du capital scolaire dans le conseil (90,5 % des consultants sont Bac+5). Toutefois, dans le cas des interventions auprès du service public, qui concernent 33 % des consultants enquêtés (enquête 2008), les diplômes produits qui sont

⁸ En règle générale, les *curriculum vitae* des consultants, soigneusement présentés, sont adjoints à la proposition commerciale (« *propos* ») qui cadre le contenu de la mission.

souvent des formations a priori plus adaptées au secteur marchand privé⁹, peuvent paraître décalés par rapport aux problématiques à traiter. Parmi les 11 consultants interviewés chez CD et ayant effectué des missions dans le secteur public, seuls deux présentent une formation initiale plus spécifiquement destinée à ce secteur (Science Po Service Public). Certes, des départements spécialisés ont pu se structurer et recruter des profils expérimentés présentant des formations initiales plus proches de celles des clients. Les associés de ces divisions (appelées indifféremment Secteur Public, Gouvernement), souvent diplômés de l'ENA, ont pu réaliser un début de carrière dans la Fonction Publique. La trajectoire de François-Daniel Migeon, l'actuel Directeur de la Direction Générale de la Modernisation de l'État, illustre ce type d'itinéraires, combinant Haute Fonction Publique et conseil : cet X-Ponts a exercé des fonctions à la Banque Mondiale, au Ministère de l'Équipement, puis de direction de projet au sein du bureau de Mc Kinsey à Paris. Conseiller du ministre chargé de la Réforme de l'État en 2004 et 2005, il est à nouveau chez Mc Kinsey et Company comme Partner (2006-2007), avant de rejoindre la DGME. Toutefois, dans leur majorité, les consultants occupent une position paradoxale d'experts peu qualifiés dans le domaine du secteur public.

Il est vrai que, plus généralement, les consultants reconnaissent la pauvreté relative de leurs connaissances des secteurs, des métiers, en raison principalement de leur faible ancienneté professionnelle¹⁰. D. ¹¹ exprime le caractère souvent inconfortable de la posture et le sentiment d'une course contre la montre.

« À chaque fois, c'est des métiers qu'on a fait semblant de connaître au moment de l'oral client pour gagner la mission... à chaque fois, on a environ 3, 4 mois pour découvrir qui sont les vrais imposteurs. (...) J'ai à peu près deux semaines pour connaître le dossier à fond et trois mois pour faire la différence. »

Les consultants interviewés manifestent le besoin de justifier leur hétérodoxie par rapport au secteur : ils l'invoquent pour souligner le regard neuf qu'ils peuvent apporter aux organisations publiques dans lesquelles ils évoluent ; ils la relativisent en insistant sur une vocation contrariée par rapport au secteur public, comme J.¹², qui a envisagé d'être responsable du développement d'une zone franche à Sarcelles, avant de choisir finalement le cabinet CD, pour limiter « son risque professionnel ». Ce besoin de justification témoigne de la construction plus difficile de la confiance dans les interventions auprès du secteur public.

1.2. Modèle économique et systèmes de contrôle

Dans l'espace du conseil, les firmes mettent en place avec grande ingéniosité des dispositifs permettant d'allier autonomie et contrôle des salariés (Alvesson et Kärreman, 2004). Ces dispositifs, qui investissent deux dimensions complémentaires – la gestion de la carrière et le contrôle du travail réalisé sur les projets – se rapportent à un mode de formation et de répartition du profit spécifique.

⁹ 47,3 % sont titulaires d'un diplôme d'école de commerce, 37,8 % d'un diplôme universitaire (pour une grande majorité en finance et droit) et 28,9 % ont un titre d'ingénieurs (enquête 2008).

¹⁰ 54 % des consultants ont moins de 30 ans, 62 % ont moins de 5 ans d'ancienneté (source enquête 2008).

¹¹ Homme, 31 ans, consultant senior, DECF, grand cabinet, interventions dans les services financiers et le secteur public.

¹² Femme, 32 ans, manager, grande école de commerce, grand cabinet, interventions dans l'industrie, les services financiers et le secteur public.

Le profit dépend principalement de la capacité de la firme à extérioriser une marge positive entre la facturation des prestations aux clients et le coût du travail, essentiellement constitué par la rémunération des consultants. Elle suppose naturellement aussi la capacité de trouver suffisamment de projets pour affecter l'ensemble des équipes.

Pour optimiser les profits, les dirigeants des firmes vont donc avoir intérêt à juguler le coût du travail. D'une part, ils vont chercher à restreindre le temps de réalisation des missions lorsqu'elles sont réalisées « au forfait »¹³. D'autre part, ils vont chercher à affecter en priorité des ressources humaines peu coûteuses sur les projets. Tous les entretiens comportent ainsi le récit d'au moins une mission réalisée dans des conditions de faible encadrement avec la présence très réduite ou l'absence du manager appelé sur un autre projet. Ces pratiques fréquentes contribuent à accroître sensiblement les profits de la firme¹⁴. Les dirigeants sont d'autant plus incités à défendre les marges, que le mode de répartition du profit leur en permet une appropriation très substantielle. Alors que la rémunération des consultants jusqu'au grade de senior manager (ou principal), reste une rémunération principalement fixe assortie d'un variable en général limité à 10 à 15 % du salaire, la rémunération des associés (ou directeurs dans le cas de sociétés cotées) est largement voire exclusivement une rémunération (bonus, dividende...) qui dépend de la rentabilité de l'activité¹⁵. Mais à la maximisation du profit à court terme s'allient d'autres considérations d'ordre commercial s'agissant de la qualité du service rendu au client. Aussi, les dispositifs de contrôle mis en place – sur le travail et sur la carrière – visent à la fois à tenir les marges, et à préserver la qualité des prestations rendues.

S'agissant des carrières, les firmes de conseil en management ont développé de façon relativement homogène au sein de l'espace professionnel un principe spécifique de déroulement dit *up or out* (promotion – éviction), dont le fonctionnement contribue à la fois à

¹³ La prestation au client peut être facturée au forfait, en régie, ou avec un système de rémunération au résultat (business fees). La facturation au forfait (entente préalable sur un montant forfaitaire en échange de la réalisation des travaux) est néanmoins très majoritaire parmi les cabinets enquêtés (source enquête 2008 ; voir également Rapport d'Activité SYNTEC 2007).

¹⁴ En partant sur le scénario d'un projet de 136 jours, réalisé par un junior (72 jours), un senior (30 J.) et un chef projet (14 J.), la marge dégagée en augmentant la quantité de travail réalisée par le junior au détriment des consultants plus seniors (+ 14 jours, - 8 jours, - 6 jours), s'établit à 93 068 contre 78 068 euros dans le cas du *staffing* prévu dans la proposition (hypothèses de taux journaliers moyens junior : 800 euros HT, senior : 1 400 euros HT, manager : 2 500 euros HT ; les taux de marge moyens sur coûts salariaux appliqués – 68 % sont une estimation établie à partir de l'enquête salariale (enquête Wit et Associés, Stratégie de rémunération en cabinets de conseil, Étude menée en août et septembre 2009), et redressée à partir d'hypothèses de taux d'occupation).

¹⁵ Les données concernant la composition et la structure des rémunérations des cabinets de conseil sont parcellaires. Les travaux sur les échelles de revenus montrent la présence d'une proportion significative de consultants dans la frange la plus haute des revenus déclarés toutes catégories confondues (traitement effectué à partir des déclarations fiscales en Ile-de-France, de 1993 à 2007), les revenus pouvant osciller pour la catégorie « conseil en gestion » entre un maximum de 737 000 à 3 107 000 euros, selon les années (Godechot et Thine, 2011 et Godechot, 2011). Le contraste est net avec les salaires des collaborateurs non dirigeants (fourchette de 55 000 à 70 000 euros nets, pour un consultant senior de 30 mois d'ancienneté – Cf enquête Wit et Associés, Stratégie de rémunération en cabinets de conseil, Étude menée en août et septembre 2009).

Ceci donne une idée des écarts de salaires et du niveau d'appropriation des profits par une frange réduite de professionnels (sur les mécanismes d'appropriation du profit, voir Godechot (2007), s'agissant des professions financières).

juguler les coûts salariaux et à exercer, par les dispositifs organisationnels associés à ce principe, un contrôle relativement resserré sur la qualité du travail fourni par les consultants.

Le système *up or out* impose des normes de progression régulière (*up*) dans la hiérarchie des positions et des emplois¹⁶. Faute de progression, le consultant voit s'exercer sur lui des pressions plus ou moins amicales qui l'encouragent à sortir (*out*), souvent pour rejoindre une entreprise cliente, permettant au passage de développer un réseau de prescripteurs-acheteurs avertis au sein de l'espace des entreprises clientes (Djelic, 2004).

Ces principes un renouvellement régulier de la main-d'œuvre avec l'accueil de nouvelles promotions de juniors. Il limite l'ancienneté moyenne des effectifs (5,5 années, 62 % des enquêtés ayant moins de 5 ans dans le métier – source enquête 2008) et permet ainsi d'avoir une élite contenue en nombre (en moyenne, les associés et partners représentent 5,3 % des effectifs) et une base productive de prétendants, en forte compétition, peu coûteuse compte tenu de sa jeunesse.

Le principe *up or out* est lié à un fonctionnement particulier du marché du travail interne, sur lequel chaque consultant doit se faire connaître, user d'une forme de marketing personnel et trouver par lui-même des missions servant sa progression professionnelle au sein du cabinet. Souvent dénommés dans le jargon, le *staffing*, les ajustements réalisés sur ce marché informel, présentent l'intérêt opérationnel de confronter aux besoins de compétences identifiés sur les projets, les connaissances et savoirs faire des collaborateurs disponibles et de garantir une meilleure coïncidence qualitative entre offre et demande.

Le fonctionnement du *up or out* est rendu opérationnel par des normes et un contrôle de la performance, plus ou moins sophistiqués selon la taille des entreprises : dans de grandes structures¹⁷, on note l'existence d'outils d'évaluation des performances individuelles pour chaque projet, détaillant attentes, objectifs managériaux et résultats, ces grilles alimentant une évaluation périodique. Les évolutions de carrière des consultants sont, sur cette base, discutées par le collège des associés ou directeurs. Le système d'évaluation des performances est à la fois l'occasion de mesurer l'acquisition des compétences, tout en contribuant à la construction des réputations. Réputations de l'évaluateur comme de l'évalué se jouent d'ailleurs lors des évaluations, où peut être offerte une forme de droit de réponse – pas nécessairement aisé à exercer de façon transparente pour l'évalué – au travers de méthodes dites de « 360° » (évaluation de l'évaluateur par l'évalué). Les dispositifs d'évaluation permettent en outre de développer des comportements d'auto contrôle du travail chez les consultants, qui ont un intérêt personnel à ce que leur travail contribue de manière visible au déroulement de la mission, selon des critères appréhendant la performance à la fois sous l'angle de la qualité du travail et sous celui de la rentabilité ; dans les grilles d'évaluation individuelle analysées, les rubriques *respect/maîtrise des délais* et *qualité des livrables* sont systématiquement présentes. L'évaluation contribue au final, avec l'ensemble des dispositifs de gestion de l'emploi et de la carrière, à entretenir au

¹⁶ Selon la taille des structures, l'échelle des positions peut être réduite à 3 ou 4 (cabinets de moins de 50 personnes) ou au contraire comporter 8 ou 9 grades. Lors de l'enquête réalisée en 2008, les consultants interrogés ont reconnu la validité d'une échelle de 5 grades permettant des comparaisons : 30,5 % des consultants occupent le grade de consultant junior (ou assimilé), 32,9 % celui de consultant senior, 18,5 % celui de manager, 10,5 % celui de senior manager (ou principal) et 5,3 % celui d'associé (ou Partner ou directeur). 2,2 % des enquêtés occupent des fonctions support (marketing, RH).

¹⁷ Les outils et méthodes d'évaluation et de promotion de 5 cabinets ont été comparés.

sein des firmes une concurrence professionnelle intense et un rapport à l'emploi, marqué par des normes de développement permanent et d'excellence.

Parallèlement à l'emploi et à la carrière, les dispositifs de contrôle des cabinets de conseil concernent également directement le déroulement du travail effectué sur les projets. Ce contrôle du travail sur projet est fortement centré sur la maîtrise du « budget temps » alloué, grâce à des dispositifs qui opèrent un découpage très précis des étapes de réalisation du travail et à une mesure régulière du temps consacré à chaque tâche. Ces moyens relaient très puissamment le contrôle étroit des associés sur et par les coûts.

Par leur articulation et leur combinaison, l'ensemble des contrôles intègre ainsi les contraintes liées à un marché jugement – la qualité – tout en insistant sur une notion apparemment antinomique, la rentabilité.

1.3. Les tensions entre rentabilité et qualité : manifestations et solutions

Si les dispositifs de contrôle enjoignent très régulièrement les consultants au respect d'une double contrainte de rentabilité du temps passé et de qualité du service rendu, c'est dans la réalisation concrète des missions que la conciliation de ces contraintes se pose avec acuité.

Comme le résume E.¹⁸, qui travaille dans la division Secteur Public du cabinet CD, les préoccupations des consultants en intervention expriment bien cette « double exigence ».

« Vous êtes tout le temps... tirailé, bon normalement, ça doit aller dans le même sens, mais il y a une double exigence. C'est-à-dire que moi, ma mission je la réussis, si je satisfais le client et mon manager. »

En effet, supervisée par un associé, la vente d'un projet s'effectue à partir d'un certain nombre de démarches – dont la rédaction d'une proposition – au cours desquelles les responsables du cabinet vont poursuivre deux objectifs : apporter une promesse convaincante en termes de prestations fournies (nature des travaux, compétences mises à disposition) et de délais de réalisation, pour emporter l'accord du client ; mais aussi préserver au maximum la marge financière en pratiquant des tarifs élevés justifiés par la qualité et le degré de séniorité de l'équipe mise à disposition. Ce double objectif aboutit donc à des propositions au contenu problématique : le budget temps et le calendrier prévisionnel s'avèrent souvent trop serrés, d'autant que la composition réelle de l'équipe peut différer de celle annoncée, avec une substitution de consultants seniors par des juniors moins coûteux. Ceci renforce une division du travail qui fait déjà reposer sur de jeunes consultants la responsabilité d'une partie importante des prestations livrées (Minguet et Al., 1995, Villette 2003).

Pour résoudre ces difficultés, on observe des ajustements individuels ou collectifs effectués au cas par cas par les consultants en mission : ajustement sur le temps consacré ou sur la qualité du travail fourni. S'agissant du temps consacré, l'extensivité des horaires, en particulier sur des plages nocturnes, fait partie des usages fréquents. Pour les consultants, il s'agit d'un sacrifice de rémunération - les heures supplémentaires n'étant pas rétribuées sous forme salariale - mais aussi d'un pari et d'un investissement, pour une progression professionnelle plus rapide. Faisant partie des réalités professionnelles les moins exhibées,

¹⁸ Femme, 27 ans, consultante junior, IEP Paris, Maîtrise de géographie, grand cabinet, interventions dans le secteur public.

ces pratiques ont produit un abondant argot de métier¹⁹, évoquant les situations où les consultants participent sans rétribution directe à la réalisation des objectifs de délai et de rentabilité. Par exemple, l'expression *extra mile* fait référence à l'effort supplémentaire de dernière minute (souvent nocturne) demandé à un consultant. Le terme *ghosting* renvoie quant à lui à des pratiques consistant pour les consultants à rester au-delà du temps de travail légal, sans que celui-ci soit comptabilisé dans les calculs salariaux ou la facturation des clients (Alvesson et Kärreman, 2004).

Sur la qualité, les entretiens et l'observation montrent aussi que les consultants peuvent faire des entorses ponctuelles à l'étiquette professionnelle en baissant les standards de qualité des livrables. Là encore, une expression courante – *quick and dirty* – informe du caractère habituel de telles pratiques, où il s'agit de bâcler un travail sur lequel un engagement de délai très serré a été pris.

Cela étant, ces entorses doivent être limitées, compte tenu du risque qu'elles comportent vis-à-vis de la relation client. Si l'ensemble des dispositifs de contrôle social évoqués plus haut est là pour en restreindre le recours, l'ethos professionnel qui valorise un sens du devoir à l'égard des clients contribue aussi à réguler les comportements en matière d'étiquette professionnelle, en érigeant comme norme une disponibilité extensive :

«... le client (...) m'a appelée à 20h30 pour me dire que j'avais une réunion à 14h qui était prévue et quand j'ai vu mon portable, j'étais dans le métro, je n'ai pas pu me dire « non mais oh... », je décroche tout de suite, immédiatement, ce qui fait que la conversation sera inaudible, c'est ... on est disponible immédiatement, et on a peur que le client se pose des questions sur notre productivité si on n'est pas réactif. »²⁰

Nous avons donc envisagé comment s'articulent des contraintes contradictoires, de qualité et de rentabilité, qui accompagnent l'exercice du métier de conseil en management, contraintes accentuées dans les interventions auprès du secteur public compte tenu du profil des consultants. Mais il y a, face à ces contraintes, des ressources : ressources méthodologiques, outils, techniques qui fournissent aux consultants autant d'instruments pour réduire les tensions auxquelles ils sont exposés.

2. Usages et effets des instruments d'intervention

2.1. Les instruments, ressources face aux contraintes de l'intervention

Lors des interventions²¹, qu'il s'agisse du secteur public ou privé, le travail apparaît outillé par différents instruments, « *institutions sociales* » comprises comme des « *dispositifs techniques à vocation générique porteur d'une conception concrète* » (Lascoumes et Le Galès, 2004). Pour les consultants interrogés, l'intérêt de cet attirail technique est avéré : l'acquisition de techniques de travail fait partie des avantages du métier ;

¹⁹ Sur la portée heuristique de l'analyse des jargons, on se reportera utilement à Josiane Boutet (2005).

²⁰ E., op.cit.

²¹ Huit cas de missions – trois dans le secteur public, cinq dans le secteur privé – ont pu être étudiés, à partir d'entretiens, complétés dans certains cas par des observations et l'analyse de documents de travail. Les missions dans le secteur public concernaient la rationalisation du fonctionnement de deux organismes publics (en prémices à leur rapprochement) ainsi que la réorganisation d'un ministère.

ainsi, 85 % des consultants interrogés considèrent que « *la possibilité de se former à des méthodes* » a été un élément de motivation très ou assez important dans le choix du conseil (enquête 2008).

À l'analyse, quatre types d'instruments sont appliqués en mission, avec des buts différents : coordonner le travail sur le projet, accélérer la production de données, organiser les interactions avec le public associé au projet, et enfin, accélérer et standardiser la production des synthèses écrites.

La première catégorie outille l'organisation du travail par projet²². Elle formalise le découpage temporel de la mission et la répartition des travaux. Ce sont particulièrement les instruments de planification qui prennent la forme de techniques telles que les diagrammes dits *PERT* ou *GANTT*, et qui consistent à représenter graphiquement le calendrier des travaux les jalons et liens de dépendance entre travaux.

Second type de dispositif, les instruments destinés à simplifier le traitement de données et la production d'analyse à partir de celles-ci. Ils vont par exemple fournir des principes et méthodes pour procéder aux recueils d'information par échantillon. La technique *DILO* (*Day in the life of*), chez CD, reconstitue ainsi, à partir de la description d'un échantillon d'emplois du temps recueilli auprès de quelques collaborateurs (principe dit de *carottage*), une journée typique de travail au sein de cette entité.

Une troisième série d'instruments permet d'outiller et de réaliser un travail collaboratif, associant différentes parties prenantes au sein de l'organisation. Exemple emblématique, les méthodes d'animation d'ateliers de diagnostic, réunissant différents collaborateurs de l'organisation cliente, pour la mise en commun leurs connaissances sur les procédures, le fonctionnement de l'activité (chez CD, la méthode *CollectPaper*, utilisant des outils pour formaliser en temps réel les informations fournies par les participants constitue une des déclinaisons particulières de ce type d'instruments).

Enfin, un quatrième ensemble a pour but de faciliter la formalisation d'un support écrit irréfutable. Outre des instructions précises concernant le format des présentations, des consignes et méthodes d'écritures sont appliquées pour produire des documents selon des standards précis et une structure narrative particulière.

Dans leur ensemble, ces instruments sont tous destinés à mieux contrôler le déroulement des interventions et à en maîtriser les éléments à fort enjeu : contrôle du temps, de la qualité formelle de la production, maîtrise des relations avec les clients.

À deux titres, leur usage est une ressource, en facilitant la transmission des « ficelles du métier » aux juniors d'une part, et en offrant, d'autre part, des raccourcis, face au dilemme entre qualité et rapidité. Les instruments constituent en effet les supports de transmission de savoir faire fondés sur un ensemble de techniques progressivement développées et expérimentées par le cabinet. De fait, la formation initiale des nouvelles recrues est largement axée sur l'acquisition de ce que plusieurs firmes nomment leur *boîte à outils*, considérée comme le moyen de garantir au service rendu une certaine homogé-

²² L'histoire de l'organisation « par projet » ou en « mode projet » est relativement ancienne, son essor se confondant dans les premières étapes avec celle de l'architecture moderne. L'emprunt de ce mode d'organisation par les espaces d'expertise plus récents, tels que le service informatique ou le conseil en management, et l'engouement qu'il suscite dans le monde des entreprises font l'objet d'une perspective critique par Boltanski et Chiapello (1999), qui en soulignent le rôle dans l'invention d'un « nouvel esprit du capitalisme ».

néité. Certains cabinets prévoient une transmission initiale par des séances de formation et par un ensemble de supports écrits. Ainsi CD organise des séminaires d'intégration pour les nouvelles recrues : en une semaine, selon un rythme accéléré, sont enseignés les rudiments de l'ensemble des instruments en les appliquant à un cas fictif de conseil. À côté de cette formation, la mise en œuvre des instruments est également supervisée par un compagnonnage réalisé lors des premières missions.

Les instruments apportent également des ressources à la fois concrètes et symboliques au moment de la réalisation du travail. Concrètes, notamment face aux contraintes de temps, en permettant la production rapide de données. Ainsi, l'intérêt des ateliers CollectPapers utilisés par le cabinet CD dans la courte phase de diagnostic pour l'agence publique IPO réside dans la collecte d'une vaste connaissance dans des délais très courts.

Ressources sur le plan symbolique, car par la production exceptionnellement rapide qu'ils favorisent, les instruments produisent les effets d'un « *équipement d'authentification* » de l'expertise (Trepas, 1996). Les consultants ont tout particulièrement recours à ces techniques qu'ils utilisent de façon réflexe lors d'interactions jugées déterminantes – par exemple le démarrage d'une relation – ou lorsqu'ils sont contraints d'improviser face à leur client. C'est le cas lorsque M. se trouve confronté à des « *délais impossibles* ». Pressé par les remarques et les questions du comité de direction de son client IPO à l'issue d'une première étape de diagnostic, il s'agit « d'inventer » la suite des travaux en séance.

« Je lui dis c'est très simple, il vous manque les notes d'orientation stratégiques en amont, Il me dit très bien, vous prenez la responsabilité de les écrire.

- Et ça c'est quelque chose qui s'était dessiné au moment du diagnostic ?

- Pas du tout... en fait c'est quelque chose que j'ai quasiment inventé au moment où il m'a posé la question. »

À l'analyse des missions enchaînées avant IPO, M. s'inspire en fait d'un instrument de formalisation qu'il a déjà utilisé dans le domaine des transports, ce qui lui permet de faire montre dans sa réponse, d'une aisance selon lui déterminante pour obtenir la confiance du client pour la suite du projet.

Les instruments apparaissent donc comme un actif stratégique qui aide à répondre à la fois aux enjeux de construction de la légitimité et aux contraintes de rentabilité matérialisées par les délais. Dans le prolongement de ces constats, on remarque d'ailleurs que c'est en investissant certaines catégories d'interventions et d'instruments associés, que les firmes développent une forme de spécialisation et de différenciation entre elles²³. Chaque firme présente ainsi un ou deux axes majeurs d'intervention, qui concernent une large part des collaborateurs.

2.2. Des instruments qui orientent le travail

Si les instruments apportent leur aide aux consultants, les effets qu'ils produisent sont importants en raison de la systématisation de leur emploi et par les orientations qu'ils impriment aux missions dans le secteur public.

²³ L'enquête réalisée en 2008 confirme une certaine division du travail en fonction de catégories de missions : les études stratégiques, le diagnostic d'organisation, la refonte de processus, la conception de systèmes et d'organisation, la conception d'outils et de méthodes, la maîtrise d'ouvrage informatique, la conduite du changement - Catégories d'activités utilisées par SYNTEC Conseil en Management (Cf Syntec Conseil en Management, Étude 2003/2004).

Parce qu'ils s'inscrivent dans des routines de travail et des dispositifs qui en facilitent l'usage, certains outils employés peuvent favoriser la transposition d'approches à des contextes pourtant parfois très éloignés. En particulier, l'utilisation de bases de données reprenant l'ensemble des missions réalisées est un moyen pour les consultants d'acquérir de façon accélérée des connaissances et de pallier le temps souvent limité pour préparer la mission :

« On passe au bureau et en une après-midi, on a toutes les informations sur la mission qui s'est passée dans un autre bureau. »²⁴

Outre des informations plus ou moins détaillées sur un secteur, les bases de *knowledge management* (appellation généralement usitée dans les cabinets) contiennent l'ensemble des livrables des missions réalisées sur des thèmes identiques ou s'en approchant, ainsi que les instruments ayant servi à l'intervention. Ces ressources documentaires constituent une source d'inspiration et encouragent à reproduire les modes de conduite de mission et l'identification de certains thèmes étudiés.

Par ailleurs, ces équipements produisent derrière l'apparente neutralité des techniques, *« des effets de vérité et d'interprétation du monde »* (Desrozières, 2008). Ils fournissent un véhicule opérationnel à certains schèmes de raisonnement et contribuent à orienter la façon de penser les problèmes d'organisation dans le secteur public.

À l'observation, l'usage de nombreux instruments d'analyse s'accompagne du recours à un vocabulaire propre aux entreprises et au secteur marchand, vocabulaire qui a des effets sur la façon dont les problèmes sont construits et traités. Par exemple, les techniques de diagnostic, fondées sur une approche par les processus, en vigueur chez CD, donnent lieu à l'emploi de notions telles que « le client », « l'expérience client », y compris quand il s'agit de la réorganisation d'une agence à vocation de service public dans le domaine social, où le terme d'« usager » est plutôt en vigueur. Plus qu'à une simple transposition sémantique, les supports méthodologiques contribuent ici au rapprochement voire à la confusion des buts et des problématiques des organisations publiques et privées, non marchandes et marchandes. Ancrés dans une conception spécifique de la rationalisation et le postulat du bien fondé universel d'un « logos gestionnaire » (Boussard, 2008), ils imposent une interprétation des problématiques d'un service public à l'aune de ce logos. Inscrite dans une tradition initiée dès les premiers ingénieurs tayloriens (Moutet, 1997), l'analyse des consultants de CD postule, par l'emploi des ateliers *CollectPaper* qu'on peut toujours gagner en temps, en délai, en personnel, pour effectuer un travail. Partant, l'idée qui prédomine est celle d'une nécessaire rentabilisation des activités du secteur public, point de vue « managérialiste » (Saint-Martin, 1999) que défendent d'ailleurs avec conviction les professionnels rencontrés, comme cette consultante qui participe à la restructuration d'une branche de l'Assurance Chômage :

« Parce qu'il y avait clairement un objectif de ramener un peu plus... qu'il y ait un peu moins de travail au noir, pour vainement essayer de rentabiliser les finances de l'Assurance Chômage sur ces populations. »²⁵

Les instruments d'analyse en vigueur portent et opérationnalisent donc une certaine façon d'envisager les dysfonctionnements des organisations publiques. Ils incitent à reproduire des méthodes, et, au-delà, des recommandations et des conseils. De telles pratiques apparaissent précocement et largement dans l'histoire de la profession. C'est ce principe dit de « re use »,

²⁴ D., op.cit.

²⁵ J., op.cit.

qui préside aux interventions des « *consulting boutiques* » américaines des années 1950 auprès du secteur public. Sollicitées pour des missions d'organisation ou de réorganisation (administration fédérale, agences fédérales telles que la NASA), les firmes ont en particulier recours à un schéma organisationnel particulier – le schéma « *multidivisionnel décentralisé* », qu'elles ont préalablement contribué à implanter dans de grandes entreprises industrielles. La comparaison entre la réorganisation des services postaux américains et celle de la gestion du personnel fédéral, montre que les deux missions débouchent sur des propositions semblables en termes de décentralisation des structures et des processus de fonctionnement (McKenna, 2007). Se propageant à d'autres cas, liés aux travaux commandités par la Commission Hoover, la décentralisation devient la solution systématiquement retenue face aux dysfonctionnements identifiés, secteurs public et privé confondus (Caillaud, 2000).

Certains contextes nationaux facilitent plus que d'autres une adoption rapide de la « *réforme managériale* » dans le secteur public : les pays anglo-saxons caractérisés par une forte tradition de libéralisme économique, vont plus massivement et précocement voir se développer l'intervention de consultants en management (Saint-Martin, 2006). L'itinéraire français est certes moins rapide mais, de 1960 aux années 2000, certains cabinets de conseil « *à la française* » (la CEGOS, la SEMA, Eurequip en particulier) vont faciliter la « *médiation et traduction entre savoirs issus du management anglo-saxon et ceux des élites administratives françaises* » (Berrebi-Hoffmann et Grémion, 2009). Leur contribution spécifique va être centrale pour mettre à l'agenda la modernisation de l'État et construire un discours sur la réforme, en France.

Si les positions adoptées par les clients et interlocuteurs côté secteur public ne sont pas ici approfondies, il n'apparaît pas de difficultés spécifiques dans le déploiement de ces projets, les consultants évoquant des situations en mission où l'accueil tantôt favorable, tantôt circonspect voire hostile de leurs interlocuteurs, diffère peu des situations vécues dans d'autres environnements.

Tout en étant relativement récente, la transposition de logiques d'entreprise au secteur public qui se déroule dans le cas français est donc bien réelle et ne semble pas rencontrer d'obstacles majeurs. Dans ce processus, le recours à des ressources techniques variées y tient une place structurante. Ces ressources qui apportent un appui concret et légitiment l'expertise, contribuent à renforcer le postulat d'une approche managériale supposée universellement pertinente quelle que soit l'organisation.

Conclusion

Traditionnellement moins présents dans le secteur public, notamment en France, les consultants en management voient s'accroître, pour leurs interventions dans ce domaine, les tensions inhérentes plus largement à leur activité : contraintes liées à la nature immatérielle du conseil, contraintes de rentabilité et pressions sur les délais, relayées par de multiples dispositifs de contrôle interne. La légitimité qu'ils ont en permanence à conforter et les tensions qu'ils ont à résoudre sont, dans ce secteur, plus problématiques.

Tout en apportant des ressources particulièrement stratégiques dans ce contexte, l'emploi massif de nombreux instruments d'intervention produit des effets structurants. Ils participent activement au déploiement d'une conception « *managériale* » dans la réforme de la conduite des affaires publiques.

Bibliographie

- ALVESSON M., KÄRREMAN D., (2004), Interfaces of control. Technocratic and socio-ideological control in a global management consultancy firm, *Accounting, Organizations and Society* 29, 423-444.
- BERREBI-HOFFMANN I., GRÉMION P., (2009), *Élites intellectuelles et réforme de l'État. Esquisse en trois temps d'un déplacement d'expertise*, *Cahiers internationaux de sociologie* 126, 39 à 59.
- BOLTANSKI L., CHIAPELLO E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris.
- BOUSSARD V., 2008, *Sociologie de la gestion – Les faiseurs de performance*, Belin, Paris.
- BOUTET J., (200), Les mots du travail. In BORZEIX A., FRAENKEL B. Coord., *Langage et travail – Communication, cognition et action*, CNRS Editions, Paris, 189-202.
- CAILLUET L., (2000), McKinsey, Total-CFP et la M-Form. Un exemple français d'adaptation d'un modèle d'organisation importé, *Entreprises et Histoire* 25, 26-45.
- DESROSIÈRES A., (2008), *L'argument statistique. Pour une sociologie historique de la quantification Tome 1*, Presses de l'Ecole des Mines, Paris.
- DJELIC M.L., (2004), L'Arbre Banian de la mondialisation – L'Industrie du conseil et son irrésistible ? ascension, *ARSS*, 151-152.
- ENTREPRISES ET HISTOIRE, (2000), Dossier « *Les consultants* » N° 25.
- GODECHOT O., (2007), *Working rich : salaires, bonus et appropriation du profit dans l'industrie financière*, La Découverte, Paris.
- GODECHOT O., (2011), Finance and the rise in inequalities in France, *Working paper N° 2011 - 13*, Paris School of Economics.
- GODECHOT O., THINE S., (2011), Les rémunérations pour la catégorie « conseil en gestion », analyse des données DADS de 1993-2007 données non publiées.
- HENRY O., (1997), La construction d'un monde à part. Processus de socialisation dans les grands cabinets de conseil, *Politix* 39.
- HENRY O., (2006), L'impossible professionnalisation du métier d'ingénieur-conseil 1880-1954, *Le Mouvement Social* 214.
- KARPIK L., (1989), L'économie de la qualité, *Revue Française de Sociologie* 30.
- LASCOUMES P., LE GALÈS P. DIR., (2004), *L'action publique saisie par les instruments*, Les Presses de Sciences Po, Paris.
- MAC KENNA, C., (2007), *The world's newest profession – Management consulting in the twentieth century*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MINGUET G. DIR., COSTE D., PÉREZ Y., (1995), *Devenir consultant junior – L'efficacité des Socrate en culottes courtes*, L'Harmattan, Paris.
- MOUTET A., (1997), *Les logiques de l'entreprise : la rationalisation dans l'industrie française de l'entre-deux-guerres*, Ed. de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris.
- Rapport d'activité, (2007), Syntec Conseil en Management.
- SAINT-MARTIN D., (1999), Les consultants et la réforme managériale en France et en Grande-Bretagne : vers l'émergence d'une consultocratie ?, *Canadian Journal of Political Science* 32 : 41- 74.
- SAINT-MARTIN D., (2006), *Le consulting et l'État : une analyse comparée de l'offre et de la demande*, *Revue Française d'administration publique* 120, 743-756.
- TRÉPOS J.Y., (1996), *La sociologie de l'expertise*, Puf, coll. Que sais-je ?, Paris.
- VILLETTE M., (2003), *Sociologie du conseil en management*, La Découverte, Paris.