

Michel Blondel

Du pré carré à la compétence collective

La performance publique en quête d'auteurs



DU PRÉ CARRÉ
À LA COMPÉTENCE COLLECTIVE

La collection *Monde en cours*
est dirigée par Jean Viard

La série *Essec Villes et Territoires*
est animée par Franck Vallérugo

Dans la même série :

Jean Haëntjens, *Urbatopies. Ces villes qui inventent l'urbanisme
du XXI^e siècle*, 2010

Patrice Noisette et Franck Vallérugo, *Un monde de villes.
Le marketing des territoires durables*, 2010

Julien Neutres, *Rome, ville ouverte au cinéma*, 2010

Cet ouvrage a bénéficié du soutien
du Centre de recherche de l'Essec.

© Éditions de l'Aube, 2011
www.aube.lu

ISBN 978-2-8159-0193-2

Michel Blondel

**Du pré carré
à la compétence collective**

La performance publique en quête d'auteurs

éditions de l'aube

«Notre civilisation sépare plus qu'elle ne relie... Nous avons besoin de reliance parce que nous sommes dans l'aventure inconnue.»

Edgar Morin,
La Méthode, t. VI, *Éthique*, 2005, p. 115.

«Ce qui me donne l'espoir par-dessus tout, ce ne sont pas les pierres de marbre qui nous entourent, mais ce qui remplit les interstices.»

Barack Obama,
prix Nobel de la paix.
Discours du 18 janvier 2008.

Avant-propos

Les villes, et plus généralement les territoires infranationaux, concentrent les hommes et les activités, accumulent la valeur ajoutée et l'intelligence collective, régulent l'économie et les rapports sociaux. Mais ils peuvent aussi, partout dans le monde, accroître les inégalités, être l'enjeu des plus extrêmes conflits. Ils seront le sujet majeur du XXI^e siècle.

Depuis plus de vingt ans, fidèle à sa tradition d'humanisme, l'Essec (École supérieure de sciences économiques et commerciales) encourage les acteurs publics locaux et leurs entreprises partenaires à perfectionner leur management et l'efficacité de leurs relations contractuelles, pour plus d'équilibre et de prospérité dans les villes et les territoires. La chaire d'économie urbaine créée par Alain Sallez pendant les années 1980 fut pionnière ; elle reste aujourd'hui le seul lieu de recherche et d'enseignement dans une grande école de gestion française consacré au management urbain et aux partenariats public-privé. Les éditions de l'Aube, depuis leur création, offrent une tribune ouverte aux spécialistes du développement local dans toute leur diversité d'économistes, de géographes, de sociologues, de politologues, d'historiens, d'urbanistes... Il était donc naturel que l'Aube et l'Essec s'associent pour promouvoir cette nouvelle collection dont l'ambition est triple :

- diffuser des connaissances et des pratiques au service des organisations publiques et des entreprises dont le métier est lié à la ville ;*
- proposer un espace de débat scientifique et politique sur les sujets contemporains qui interrogent l'univers commun des collectivités locales et des entreprises ;*

– offrir un lieu de mémoire à des aventures urbaines et aux hommes qui en furent les acteurs, en France et dans le monde.

C'est la raison pour laquelle cette collection est plurielle et colorée, à l'image des villes et des territoires qu'elle entend servir. Elle alterne ouvrages scientifiques et plus appliqués, propos d'experts et expériences d'acteurs de terrain, témoignages historiques et essais de culture. Elle s'adresse à des universitaires et à des professionnels, à des élus et à des habitants, à des étudiants, à tous les passionnés des villes. À toutes et à tous nous souhaitons de nombreuses et riches années de lectures.

*Franck Vallérugo
Professeur titulaire de la chaire
d'économie urbaine de l'Essec*

*Jean Viard
Sociologue,
directeur des éditions de l'Aube*

Que reste t-il des théories face à la réalité des organisations et du management ?

Dans le domaine du conseil en management, les livres de praticiens sont rares – ce qui rend le retour d'expérience de Michel Blondel particulièrement précieux. Pendant plus de vingt-cinq ans, Michel a formé, conduit et animé des équipes de consultants d'Algoé pour impulser des changements, piloter des transformations, induire des évolutions profondes et réelles dans les secteurs public et privé. Face à l'urgence, à l'ampleur et à l'accélération de ses mutations, c'est en particulier dans le champ public, et notamment au sein des administrations de l'État et des collectivités, que Michel a déployé, confronté et actualisé ses expertises. Ce livre est donc un témoignage privilégié sur ce work in progress qu'est la modernisation de l'action publique, chantier qui concerne les professionnels qui y sont engagés, mais aussi l'ensemble des citoyens.

Les recommandations qu'il nous livre au fil des pages sont toutes issues d'un vécu. Michel Blondel ne s'avance pas sans arguments car il sait qu'aux dangereux jeux des expérimentations, les hommes sont souvent perdants, et que c'est à partir des individus et de leurs compétences que la toile des organisations doit se redéployer.

« Consultant en développement de la compétence collective » comme il aime à se définir, mais aussi « tiers-instruit », « metteur en liens » ou « passeur », il apporte aussi au fil de ces pages un regard précieux sur le rôle et le métier de consultant.

Le chemin des pratiques et de méthodologies est encore long à parcourir, Michel Blondel est un grand marcheur. C'est enrichi de cette somme qu'il nous apporte qu'Algoé poursuit sa route, débutée auprès des organisations et de leurs projets il y a plus de cinquante ans.

*Pascal Gustin,
directeur général d'Algoé.*

Introduction

Repenser le mode de conduite et d'organisation de l'action publique dans le système français

Le discours sur la performance publique, une innovation majeure

La conduite et l'organisation de l'action publique sont plus que jamais mises sous le projecteur. Au moment où la contrainte économique pèse très fortement sur la capacité de financer les systèmes publics, trois axes majeurs de réflexion sont venus occuper l'espace politique, et interpeller les responsables des administrations et services publics :

- Quelle est la place de l'action publique et des institutions qui la portent dans notre société ?
- Comment redessiner des structures de l'action publique, dont les modèles n'ont guère évolué depuis 1945 ?
- Sur quel modèle de la performance publique et dans quelles conditions peut-on rassembler les énergies de toutes les parties intéressées ?

Au débat politique sur la lecture libérale ou régulée de notre modèle de société fait pendant une réflexion sur l'évolution de l'administration et de son bon fonctionnement. Au débat institutionnel sur l'organisation de la chose publique française, dans son cadre européen, fait pendant un vif conservatisme des acteurs politiques en place. Le débat sur le modèle de performance à retenir interroge avec force le cadre de référence de l'ensemble des acteurs concernés.

Le réformateur d'aujourd'hui table sur une logique d'individualisation et de responsabilisation des agents, au risque de mésestimer les effets d'une mobilisation collective que la plupart des organisations publiques n'ont encore engagée que depuis quelques années. L'effet de balancier ainsi généré ne risque-t-il pas de refermer chaque agent, chaque équipe, sur une lecture étroite de cette performance qu'on souhaite obtenir ?

C'est à cette dernière question que cet ouvrage se consacre.

Jusqu'ici en mal de capacité d'adaptation, et mis en question sur sa « performance », l'État se retrouve en première ligne. Le processus de révision générale des politiques publiques (RGPP), engagé par Nicolas Sarkozy fin 2007, a pour objectif de procéder à une revue systématique de l'administration de l'État, de façon à fournir « un meilleur service public au meilleur coût pour les citoyens, des règles de gestion motivantes et équitables pour les fonctionnaires..., un nouveau pacte avec les fonctionnaires et les citoyens ».

Force est de constater que tous les sujets réputés difficiles ont été posés sur la table : ce que de longues pratiques d'évitement avaient laissé dans le flou, alors même que nombre de réponses étaient connues, fait l'objet d'un passage au peigne fin. Il ne manque pas d'impacter, dans l'engagement de ce mouvement, l'ensemble du système public : tous les établissements publics, les 643 opérateurs de l'État qui participent au portage opérationnel de ses politiques, mais aussi la Sécurité sociale et, par ricochet, les collectivités locales, sont conduits à se repositionner.

De la RGPP à la réforme institutionnelle, de la création d'une fonction publique de carrière à l'individualisation d'une gestion des ressources humaines (GRH) publique encore en émergence, de la modification des règles du jeu du dialogue social à la volonté d'ouverture des administrations à des partenariats, le système public français vibre de toutes parts au rythme d'une volonté politique de changement très affirmée.

Pourtant, les systèmes publics ont été régulièrement soumis à leur lot de réformes, affichées au gré de l'installation de chaque nouveau gouvernement. On a institutionnalisé une fonction

«réforme de l'État», dans les collectivités, des services dédiés à la modernisation, les audits se sont multipliés.

Trois changements plus radicaux que de coutume sont venus dans la dernière décennie tracer de nouvelles perspectives de pilotage de l'État, dont on n'a pas encore exploité tous les impacts :

- Le changement de logique budgétaire a, avec l'introduction de la loi organique relative aux lois de finances de 2001 (la LOLF), ouvert la porte d'une lecture de la gestion publique sur un mode analytique, propre à fournir à la représentation nationale, et aux décideurs publics, les moyens d'un pilotage plus stratégique de l'action.

- Des réformes de structure ont été engagées à la recherche d'optimums organisationnels dépassant de beaucoup les remodelages habituels des portefeuilles ministériels. Elles prennent une ampleur nouvelle en touchant aujourd'hui les structures territoriales de l'État, aussi bien que les opérateurs publics, voire les collectivités territoriales, par fusion et mutualisations de services et d'activités.

- Parallèlement, les épineuses questions statutaires, celles du dialogue social, du mode de reconnaissance de la performance individuelle et collective, et *in fine* de l'ensemble de la gestion des ressources humaines, n'ont pas échappé au vent de réforme : dans le cadre de la conférence nationale sur les valeurs, les missions et les métiers du service public, le livre blanc – rapport Silicani – sur l'avenir de la fonction publique avait proposé en 2008 de «passer d'une fonction publique cloisonnée, gérée de façon peu personnalisée et peu responsabilisante à une fonction publique attractive, mobile et performante¹».

En découlent un certain nombre d'éléments de diagnostic et de propositions qui visent à sortir des cloisonnements dénoncés comme autant de freins à la modernisation : les auteurs du rapport Silicani en fondent l'essentiel sur des principes d'individualisation et de contractualisation de la relation de travail, ce qui constitue un virage radical au regard des logiques statutaires en place.

Une fonction publique de métier est appelée à remplacer les logiques de grades ; un renforcement du management public est posé comme condition d'une évolution d'une administration de fonctionnaires. Si l'État est ainsi mis en avant dans notre réflexion, c'est du fait de l'actualité du débat. Il n'y a guère de collectivités publiques qui échappent à cette même problématique. Comme elles doivent beaucoup au moule d'origine de notre système public français, elles sont conduites à repenser l'articulation entre les finalités et les modes de production de la chose publique. On ne peut qu'être frappé par l'émergence galopante des projets de fusion de services au sein des collectivités, souvent aujourd'hui entre communautés et villes centres, et peut-être demain entre départements et régions, voire entre État et collectivités.

La question est d'autant plus sérieuse que l'opinion commune n'attribue guère de crédit à la capacité d'évolution de l'organisation publique, alors même que sa place reste essentielle dans la dynamique de nos sociétés occidentales. Invitée à se réformer dans l'urgence, à abandonner les oripeaux du fonctionnaire, qui la disqualifiaient trop souvent au regard du citoyen, l'administration publique est conduite à se repenser comme un système en mouvement. On ne manque pas de dirigeants publics, les hiérarchies sont instituées, les agents sont plutôt volontaires. Dispose-t-on pour autant des ressorts et des leviers nécessaires, quand on affirme vouloir conserver les valeurs qui fondent la légitimité de nos services publics et faire des managers publics des « champions de la modernisation² » ?

Du collectif à l'individu, une réforme d'inspiration managériale

Cet ouvrage s'adresse à tous ceux et celles qui, dans l'exercice de leur métier, ont à s'interroger sur la question de la performance de l'action publique, et à concourir à sa réalisation : le monde des fonctionnaires, bien sûr, mais aussi de leurs partenaires privés ou publics, et tout particulièrement l'ensemble des intervenants, consultants ou formateurs, mobilisés dans

l'évolution en cours. La pression est forte, l'impulsion puissante, le moment du passage à l'acte est crucial.

À la poursuite d'une refondation d'un service public moderne, plusieurs terrains ont été abordés simultanément : des réformes constitutionnelles, législatives, réglementaires, et un débat sur l'évolution du cadre institutionnel n'ont pas été sans effets sur le positionnement et le mode d'exercice de l'action de l'État.

La « révision générale » (RGPP) et les chantiers ouverts en matière de gestion des ressources humaines portent les germes d'une évolution majeure dans la conception de l'administration :

- la réforme actuelle est nouvelle dans sa manière, en ce qu'elle prend tous les habits du management des organisations privées, dans le mode d'appréhension de la performance comme dans l'installation de managers aux commandes des services centraux et déconcentrés ;
- elle est nouvelle dans sa manière d'individualiser la gestion des ressources humaines et de rechercher l'implication et la reconnaissance individuelle de l'agent, quitte à remettre en cause les communautés professionnelles existantes ;
- elle est surtout perçue comme radicale dans sa volonté de diminuer les coûts de fonctionnement, en utilisant le moment historique de la « crise » et des grandes vagues de départs à la retraite, pour limiter le remplacement des fonctionnaires : une forme d'inversion de la logique « à nouveaux besoins, nouveaux agents ».

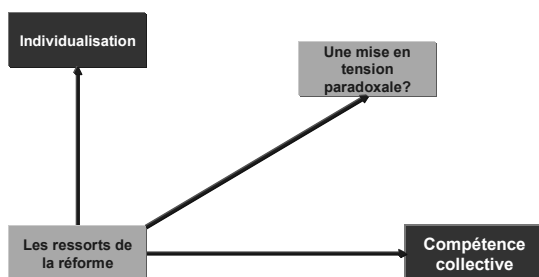
Deux chantiers semblent porter leur lot d'injonctions paradoxales :

- Le chantier de l'individualisation est à l'œuvre. Les modalités d'une nouvelle gestion publique des ressources humaines sont en gestation. Elles bousculent les hiérarchies en place. Partout le manager d'agence, ou d'établissement public, plus autonome, est conduit à s'engager sur des résultats, bientôt suivi par chaque responsable d'administration centrale ou déconcentrée. La figure du contrat et de la compétition l'emporterait sur celle du mandat et de la coopération.

- Le chantier du développement et de la valorisation de la compétence collective n'a été engagé que depuis peu, à l'échelle d'une génération, et il est encore émergent. On ne transforme pas en quelques années une culture issue de siècles d'administration bureaucratique,

qui a gardé comme logique principale le contrôle des actes et des agents qui les produisent. L'introduction d'une approche plus stratégique de l'action publique commence seulement à infléchir les positionnements des administrations et des services publics.

Il s'agit de mettre le décideur, non pas en opposition entre ces deux logiques, mais en position de recherche d'un optimum entre ces deux sources de tensions. Il me paraît essentiel de consolider les acquis de la dynamique de compétence collective et d'anticiper les impacts de cette individualisation au regard des exigences spécifiques de la conduite de l'action publique.



Mon propos est de revisiter ce chantier et de dessiner les conditions d'une approche plus ambitieuse de cette compétence collective, que l'on sait essentielle, sans pour autant toujours savoir la situer.

La clé d'entrée retenue, et le format de cet ouvrage, m'ont contraint à ne pas aborder nombre de facettes d'un sujet particulièrement vaste. Le professionnel en management des ressources humaines, le contrôleur de gestion, le juriste, le qualificateur, mais aussi le consultant ou le formateur n'y trouveront pas de réponse «disciplinaire». Ils peuvent se nourrir utilement de ce cadre de réflexion pour inspirer leurs pratiques et trouver de nouveaux terrains de coopération avec les dirigeants des administrations et services publics, à qui nous proposons ces pistes de réflexion et d'action.

Des croisements nouveaux nés de cette tension entre le je(u) individuel et le jeu collectif sont à inventer. Ils restent encore une *terra incognita*, et aujourd'hui un espace d'expérimentation que je propose aux responsables des systèmes publics d'investir.

L'itinéraire proposé

–Le *chapitre 1* se propose de dessiner ma thèse : le passage du pré carré à la compétence collective comme atout majeur de la performance publique et de l'évolution de ses organisations. Le lecteur est invité ensuite à cheminer sur un parcours décomposé en deux grands axes de réflexion, qui constituent chacun deux formes de macro-compétence à cultiver collectivement :

- l'une est de représentation et de construction d'une intelligence stratégique,
- l'autre d'engagement des parties intéressées dans un mouvement de changement.

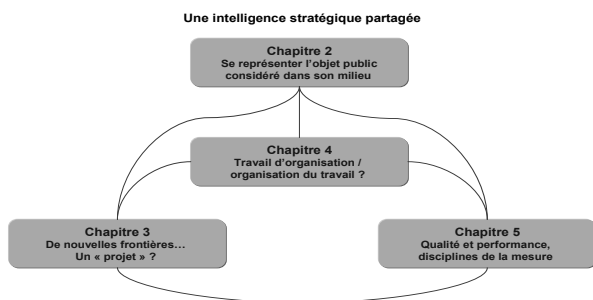
–*Première partie: Construire et partager une intelligence stratégique*

Le *chapitre 2* traite de la force des représentations qu'un groupe – et chaque individu qui le compose – se donne de son activité, et de sa contribution à l'action publique.

Le *chapitre 3* dessine les voies d'un projet collectif.

Le *chapitre 4* nous invite à un travail de construction d'organisation.

Le *chapitre 5* nous conduit à interroger la culture de la mesure : la qualité et l'efficacité, à la recherche d'une performance publique mieux définie.



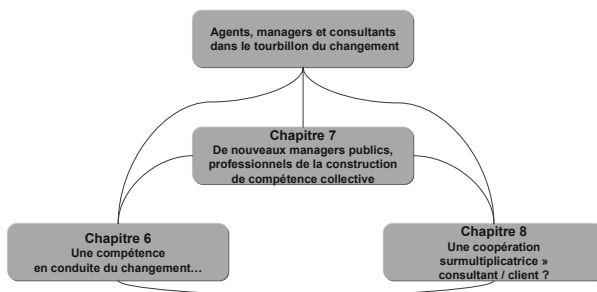
– *Seconde partie: Agents, managers et consultants dans le tourbillon du changement*

Le *chapitre 6* vise à considérer la question du changement, ou plutôt des conditions de création d'une *compétence en construction de changement*.

Le *chapitre 7* cherche à cerner les conditions d'exercice d'un management porté par cette exigence.

– Nous nous attacherons enfin, dans le *chapitre 8*, à montrer l'importance et la nature d'un concours extérieur pour accompagner la mise en œuvre des propositions précédentes.

En conclusion, nous nous intéresserons au vertige de ce manager public des années 2010 en quête de repères et d'une légitimité à réinventer.



Consultant en management au sein de la société Algoé³ pendant vingt-cinq années, il a suivi un itinéraire professionnel à large spectre en se spécialisant au fil du temps sur la question de la modernisation des organisations publiques. Il a ainsi accompagné :

- le développement et la transformation des organisations, avec leur part de stratégie, de management des ressources humaines, et beaucoup d'accompagnement du changement ;
- les conditions de leur ancrage territorial, dans la part de géographie, mais surtout de structuration des systèmes d'action publics et des institutions qui les servent ;
- les évolutions du management de l'action publique, des programmes et des grands projets dont la société Algoé est un des acteurs majeurs en assistance à maîtrise d'ouvrage.

Son itinéraire professionnel s'est ainsi situé au carrefour de deux attracteurs forts :

- celui des territoires, et de la complexité de leurs systèmes d'action publics ;
- celui du pilotage des grandes organisations privées, puis publiques.

C'est à travers plus de quarante années de pratique professionnelle, dont vingt-cinq comme consultant, que se sont forgées les convictions qui sous-tendent sa pratique professionnelle : celle d'intervenants passionnés de la chose publique, qui ont côtoyé des dirigeants et des équipes de terrain de l'État, de collectivités locales et de nombre d'entreprises et d'établissements publics.

C'est à une posture permanente d'apprentissage collectif que Jean Clément, président d'Algoé, a invité les consultants pendant de longues années, et a su forger nombre de leurs convictions. C'est de cet apprentissage que l'auteur a souhaité témoigner dans cet ouvrage.

Son propos s'adresse à ceux et celles qui, convaincus de l'intérêt et de la modernité de l'action publique, considèrent que sa performance est essentielle à l'équilibre de notre société. L'exigence, d'essence démocratique, de faire la preuve de son efficacité suppose aussi la reconnaissance de sa singularité : sa légitimité réside autant dans son objet que dans les modes de conduite de son action. La question du management public est plus que jamais centrale, mais elle ne saurait se faire à côté de la société : le mode de portage de l'action publique ne saurait se concevoir dans les seules alcôves des cabinets, avec leurs experts. Parce que ses choix « font société », ne devraient-ils pas rencontrer davantage toutes les forces qui animent notre système politique et social ?

Ce travail est ainsi avant tout le fruit d'une expérience qui a conduit l'équipe d'Algoé consultants et très directement l'auteur de cet ouvrage à accompagner les évolutions de nombreuses administrations centrales et déconcentrées de l'État, de collectivités locales, d'entreprises et d'établissements publics.

Cette contribution pourrait se résumer comme celle d'un « tiers instruit », mais instruit essentiellement de ses tâtonnements, des consolidations méthodologiques auxquelles ils ont donné lieu et des convictions qui les alimentent. L'apport de cet ouvrage se situe ainsi sur le registre de l'expérience, avec ce qu'elle suppose d'apprentissage permanent, sur des chemins souvent incertains. Il a vocation à éclairer les pratiques des consultants, ces tiers en quête d'instruction, aussi bien que les commanditaires de leurs interventions. C'est avec une exigence absolue de modestie, mais aussi forts de leurs méthodes et de leur expérience qu'ils s'essaient à cheminer avec les équipes qu'ils accompagnent, en position de « tiers aidants », aussi instruits que possible.

Ce qui a nourri le désir de laisser une trace de ces parcours dans ces multiples terrains de la sphère publique tient dans la conjonction de trois facteurs, qui sont en fait, à l'analyse, trois valeurs :

- La conviction que les services publics constituent un maillon essentiel de l'équilibre de nos sociétés démocratiques, qu'ils sont la traduction opérationnelle de notre façon de créer du lien social, au-delà de la stricte production de prestations ou de services, régaliens ou non, et que leur légitimité, souvent re-questionnée, ne tiendra que par leur capacité à créer la confiance dans la qualité de leur action. La solidarité nationale conduit à une mutualisation de l'action publique, dans un cadre d'intérêt général : elle reste, de mon point de vue, un atout et une valeur de société.

- Le système public est soumis à l'exigence de mettre son action sous l'impulsion et le contrôle démocratiques. Le paradoxe n'a-t-il pas été longtemps, au nom de l'intérêt général, de le mettre à l'abri des intérêts privés ? Entre le niveau de la politique (*Quels choix de société, quels dispositifs publics, quelles*

priorités budgétaires ?) et celui de la stratégie (*Quels objectifs opérationnels, quelles ressources et quelles compétences mobiliser ? À quel rythme ?*) s'introduit de plus en plus l'espace privé, celui d'un citoyen, ou d'une personne morale privée, qui intervient dans le débat, voire dans l'action. N'est-on pas conduit à réinventer des niveaux de gouvernance propres à laisser place à l'influence du citoyen, par exemple au nom de politiques de développement durable ?

- L'obsession de (re)mettre en permanence les finalités de l'action publique en perspective pour que chacun trouve du sens dans les mouvements contradictoires qu'engendre cette situation. Il ne s'agit pas de donner du sens, mais bien de créer les conditions pour que les agents créent collectivement et individuellement du sens à leur engagement au regard des orientations qui leur sont données. Si le « marbre des circulaires » ne peut plus, s'il l'a d'ailleurs jamais permis, donner le « la » musical, alors il y a à reconnaître de façon déterminée que chaque entité, que chaque équipe, que chaque manager – le mot trouve ici tout son sens – dispose de l'autonomie requise pour s'inscrire en toute intelligence dans la complexité du monde.

C'est dans ces contradictions reconnues et assumées que le manager public est conduit à évoluer.

La question posée a déjà fait l'objet d'un foisonnement de contributions de voix savantes issues des mondes de la recherche, de l'univers politique, comme de philosophes et autres sociologues des organisations. Il n'a pas l'ambition de se situer sur un registre théorique, même s'il a beaucoup emprunté à certaines voix savantes : celles de la pensée systémique (Edgar Morin et ses proches, en particulier Jean-Louis Le Moigne...), de l'approche sociologique (Michel Crozier a marqué l'analyse des organisations françaises, mais aussi Boltanski et Chiappello, Fauvet, Bernoux et Herreros...), organisationnelle (comme les schémas de Mintzberg, de March et Simon ont pu éclairer nos analyses!), ou encore celle de stratégies de la compétitivité (« l'avantage concurrentiel » de Porter, les écrits de Hamel et Prahalad, ne manquent pas de fournir d'utiles repères pour penser « stratégie » aussi dans le monde public).

Beaucoup d'autres sources d'inspiration plus centrées sur l'action ont pu nourrir notre pratique (Habermas pour sa vision du débat, Le Boterf pour la coopération, ou Zarifian pour sa lecture de la compétence donnée comme «la capacité d'initier quelque chose de nouveau dans le monde», Argyris, l'apprentissage...), Patrice Duran, pour penser l'action publique, et surtout nombre de praticiens, managers ou intervenants, riches de leur observation du terrain réel d'exercice de cette action publique en transformation.
