

LA «DEFERLANTE» DU PROJET D'ENTREPRISE DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES

Annie BARTOLI

Professeur à l'Université Toulouse 1

RESUME

La vague des projets d'entreprise dans les années quatre-vingts en France masquait, sous une terminologie unique, au moins deux conceptions implicites, quasiment opposées : le «projet-charte» et le «projet-démarche».

Dans le milieu public, si le déferlement des «projets» semble avoir été plus progressif, il n'en révèle pas moins une encore plus grande hétérogénéité que dans le secteur marchand. Une enquête auprès de 120 organisations publiques déconcentrées menée par l'auteur montre à la fois l'importance quantitative du phénomène et les limites du contenu de ces projets.

Après une analyse monographique des approches adoptées par le ministère de l'Équipement, France Telecom, et les Hopitaux Publics, l'article s'intéresse à la «face cachée» des projets dans le secteur public et met en évidence l'influence des attitudes de mimétisme et des stratégies d'acteurs.

Si vous aviez évoqué la notion de «projet d'entreprise» dans le secteur public il y a seulement dix ans, vous auriez sans doute provoqué de violentes réactions de rejet, et seriez passé pour un hérétique qui ne respecte pas la vocation fondamentale du service public...

En 1994, les choses en vont tout à fait autrement. Certes, on entend davantage parler de projet «de service» ou d'«établissement» que d'«entreprise», mais l'idée et la démarche semblent entrées dans les moeurs, voire dans les pratiques.

Aujourd'hui, la plupart des unités publiques (du moins dans certaines administrations de la fonction publique d'Etat, dans la fonction publique hospitalière et dans quelques collectivités locales) se réfèrent à leur «Projet» ou envisagent d'en engager un «incessamment sous peu». L'«hérésie» serait plutôt aujourd'hui de renier l'intérêt ou le besoin d'une approche de ce type !

Que s'est-il donc passé ? Quels vents, quelles valeurs, quelles interpellations ou quelle mode

ont pu provoquer un tel déferlement du projet d'entreprise dans les organisations publiques ? Pour tenter de comprendre ce phénomène récent, il semble utile d'en retracer les sources et les évolutions tant dans l'entreprise que dans le secteur public.

I - LES EVOLUTIONS DE LA «VAGUE» DU PROJET D'ENTREPRISE

11 - Les origines du Projet d'Entreprise

La notion de «projet», dans le langage courant, peut évoquer diverses dimensions, dont deux qui paraissent (au premier abord) quasiment contradictoires : d'une part celle d'un état meilleur que l'on pense atteindre dans le futur, et d'autre part celle d'un brouillon ou d'une ébauche encore imparfaite.

Dans l'un ou l'autre de ces sens, les «projets» font partie intégrante de la vie des entreprises depuis fort longtemps, bien que jusqu'au milieu

des années quatre-vingts, le terme soit resté relativement banalisé. On concevait en effet des projets techniques, économiques ou commerciaux, on pratiquait la «gestion de projet» (c'est-à-dire la planification et la mise en oeuvre d'investissements ou de changements industriels¹), on créait parfois des «groupes de projet» qui avaient une mission ponctuelle et localisée, etc.

Curieusement, les années quatre-vingts ont conduit en France à une certaine «sacralisation» de la notion de Projet pour les entreprises, en renvoyant à un grand dessein fondamental et stratégique². Du coup, on n'évoquait plus seulement des projets sectoriels, mais un projet général et englobant³.

Même si le phénomène de mode peut avoir joué, l'analyse du contexte et de l'environnement des entreprises de l'époque se révèle être un puissant facteur explicatif de ce développement du projet d'entreprise.

En effet, depuis la fin des années soixante-dix, les entreprises occidentales étaient entrées dans une nouvelle ère, passant, comme on a pu le dire souvent depuis, de la période des fameuses «trente glorieuses»⁴ à celle que d'autres ont appelé les «quinze moroses» (lesquelles quinze semblent d'ailleurs devoir perdurer...).

L'environnement est en effet devenu à la fois plus turbulent et plus complexe, remettant en cause les modèles traditionnels de gestion, basés sur la linéarité, la technicité, la centralisation et la parcellisation des tâches et des responsabilités. Les mouvances ambiantes ont par ailleurs obscurci le champ d'horizon des entreprises et réduit considérablement la vraisemblance de toute prévision à moyen-long terme.

Dans ce flou générateur de désarroi, de nouveaux enjeux sont apparus : d'une part, celui du développement de la flexibilité de l'entreprise⁵, pour lui permettre de faire face aux aléas et de s'adapter, et d'autre part celui de la construction de nouveaux cadres de référence pour le futur, plus qualitatifs et plus ouverts à de multiples scénarios que les plans traditionnels devenus trop figés et rigides⁶.

C'est dans ce cadre que se développèrent les projets d'entreprise, constituant d'une certaine manière la «compensation» ou l'élément fédérateur qui pouvait permettre d'éviter les risques de dispersion et d'incohérence générale. Le projet représente ainsi l'ambition stratégique et culturelle de l'entreprise pour le futur, susceptible de servir de fil conducteur et de facteur de mobilisation pour l'ensemble des ressources internes. Il

peut aussi être analysé comme un essai de réponse à un certain vide stratégique, voire à une crise du sens...

Progressivement, le projet d'entreprise est ainsi devenu une approche considérée comme «moderne», symbolisant l'atteinte d'un stade suprême de perfectionnement dans le domaine du management pour les entreprises qui le pratiquaient.

Même les syndicats se sont mis à formuler leurs opinions sur le Projet d'Entreprise⁷. Au delà des réserves exprimées, la plupart ont surtout insisté sur la nécessaire implication des salariés dans leur élaboration, comme cela est résumé dans le tableau ci-dessous⁸.

LE POINT DE VUE DES SYNDICATS SUR LE PROJET D'ENTREPRISE

1. Accord de principe de la plupart des syndicats (CFDT, FO, CFTC, CGC) sur la recherche d'efficacité économique et sociale de l'entreprise.

2. «Attention : il y a Projet et Projet...» Certains ne sont que des manipulations des dirigeants (opinion explicite ou sous-jacente selon les syndicats).

3. Nécessité d'une démarche participative d'élaboration et mise en oeuvre du projet, associant salariés et dirigeants.

Pourtant, sous un vocable unificateur, en réalité le «Projet d'Entreprise» cache des disparités profondes.

12 - L'apparition de deux conceptions opposées du Projet

Dès les années 1985-1986, le Projet d'Entreprise n'est donc plus une simple expression réservée à certains initiés : il est devenu un concept assez courant, bien que typiquement français...

Très vite, cependant, on a pu s'apercevoir que plusieurs types de conceptions allaient se distinguer, voire s'opposer. En effet, si la plupart des entreprises concernées se retrouvaient pour voir dans le projet un remplacement nécessaire des traditionnels «plans stratégiques» dont les limites dans le contexte mouvant et turbulent des années quatre-vingts étaient devenues flagrantes, les représentations sur ce que devait être ce nouveau «projet» étaient diverses. En particulier, deux grandes conceptions du projet nous semblent être ressorties : celle de la «charte» et celle de la

«démarche» ; ou delà des outils, ce sont surtout les modèles sous-jacents qui s'opposent dans ces deux approches bien distinctes.⁹

* Le Projet-charte

Issu de la prise de conscience grandissante à cette époque de l'importance des facteurs culturels dans la performance de l'entreprise¹⁰, le «projet-charte» en est sans doute une déviation fâcheuse. En effet, l'idée selon laquelle les systèmes de valeurs internes pouvaient être de forts facteurs de cohérence et d'intégration pour renforcer l'identité de l'entreprise ou sa spécificité, s'est (sans doute à juste titre) fortement répandue au sein des organisations.

S'en est alors suivie une sorte de «gadgétisation» de la mise en forme culturelle, par l'écriture de chartes internes supposées retranscrire les valeurs fondamentales de l'entreprise, en lesquelles chacun de ses membres devait se retrouver...

Ainsi, une fort intéressante étude de 1987 montre que les documents dits de «projets d'entreprise» du moment se ressemblent tous, avec des «formules ciselées, valeurs et principes martelés, qu'ils soient couchés sur papier glacé ou consignés sur quelque feuillet ronéotypé»¹¹.

Les problèmes posés par cette approche réductrice du projet sont nombreux. Citons-en quelques-uns :

- si la dimension culturelle est importante, elle ne saurait être suffisante pour tracer les voies de l'avenir d'une entreprise ;
- si la formalisation écrite d'un projet est sans doute utile, elle ne saurait en être la seule manifestation et surtout pas le «point final» ;
- les valeurs et principes ainsi présentés dans ces chartes (du type : «importance des hommes» - «éthique» - «prise en compte du client» - «progrès» - «qualité» - «responsabilité» - etc.), présentent le double inconvénient de rester au stade de généralités¹² et d'avoir été exprimés exclusivement par les responsables de l'entreprise... ; ils ne garantissent donc évidemment pas l'adhésion «spontanée» de toutes les catégories de personnel !

En réalité, le projet-charte repose donc sur une conception très «instrumentaliste»¹³ de la gestion d'entreprise, malgré l'apparente et illusoire dimension culturelle...

* Le Projet-démarche

Certes, cette seconde conception du Projet d'Entreprise peut inclure l'existence d'une charte, mais celle-ci ne représente alors qu'une étape de

formalisation au sein d'un processus de changement plus global.

Par rapport au projet-charte, le projet-démarche présente au moins trois grandes différences :

- il est conçu comme une démarche dynamique et non comme un document statique ;
- il repose sur une vision prospective et stratégique, enrichie par la dimension «culture d'entreprise», mais ne s'y enfermant pas ;
- il s'appuie sur un processus d'implication des différentes catégories d'acteurs de l'entreprise.

Si l'on cherche à expliciter les référentiels théoriques sous-jacents du «projet-démarche» tel que nous l'entendons ici, certains paradigmes du management stratégique¹⁴ apparaissent, avec des principes tels que : l'articulation des dimensions «externe» et «interne» de l'entreprise / la prise en compte de la mise en oeuvre des objectifs autant que de leurs modalités de formulation / la globalité de l'approche, intégrant des variables «hard» (technico-économiques) et des variables «soft» (socio-organisationnelles)¹⁵, etc.

13 - L'apparition plus progressive du Projet dans le secteur public

«Ce n'est pas par hasard qu'à la fin des années 1980 les administrations publiques redécouvrent l'intérêt des démarches de projet (...). En cette période de changement profond de l'environnement, de doute et de malaise des personnels, de défis nouveaux pour l'Etat - qu'il s'agisse de la décentralisation ou de la construction européenne -, les démarches de projet tombent particulièrement bien»¹⁶.

Cette déclaration introductive d'un document de synthèse du Ministère de la Fonction Publique amène plusieurs remarques :

- elle situe bien à la fin des années quatre-vingts l'introduction (ou la ré-apparition) des Projets dans le secteur public, donc environ quatre à cinq années après la grande période d'engouement des entreprises et à l'époque de la circulaire sur le «Renouveau» de la fonction publique¹⁷ ;
- elle utilise l'expression «démarche de projet», ce qui laisse à penser qu'elle se rapprocherait davantage de la deuxième conception présentée ci-dessus ;
- elle rappelle que les administrations publiques se trouvent, elles aussi, confrontées à un environnement en pleine turbulence...

Dans ces conditions, doit-on considérer que le Projet a été transposé de l'entreprise à l'adminis-

tration ? La réponse n'est pas si simple, et ce pour trois raisons : premièrement, le «Projet» trouve certainement quelques racines assez anciennes dans le secteur public, sans doute antérieure à la vague du projet d'entreprise; deuxièmement, les origines et les contenus des projets du secteur public ne semblent pas être exactement de même nature que ceux de l'entreprise ; troisièmement, s'il est certain que des phénomènes de mimétisme et de transfert managériaux se sont opérés depuis une dizaine d'années entre les secteurs publics et privés, c'est peut-être bien dans les deux sens qu'ils ont parfois eu lieu !

Rappelons en effet que certaines méthodes traditionnelles de gestion, directement conçues par et pour le secteur public en France, datent de plusieurs décennies¹⁸. Pendant longtemps, elles ont surtout reposé sur des approches centralisatrices de définition d'objectifs et de programmation quantitative de moyens¹⁹ mais elles contenaient bien, au moins implicitement, une certaine logique de projet d'action pour le futur.

Dans les hôpitaux publics, plans, programmes et schémas directeurs existaient déjà depuis de nombreuses années, avant que ne se développent depuis trois ou quatre ans les projets de service, projets médicaux ou projets d'établissement²⁰.

On peut cependant constater, dans les trois fonctions publiques françaises (à savoir la fonction publique d'Etat, la fonction publique hospitalière, et aussi - bien qu'apparemment moins souvent - la fonction publique territoriale²¹), que la pratique de mise en place de démarches de projet s'est énormément développée (peut-être encore davantage, proportionnellement, que dans les entreprises) depuis 1990.

Il semble donc être grand temps d'en analyser les origines précises, les modalités d'application et les conceptions sous-jacentes...

II- LE FOISONNEMENT DES PROJETS PUBLICS

21 - Approche statistique et transversale

a) La confirmation d'une forte proportion de projets

Aujourd'hui un sentiment de «foisonnement» des projets dans les établissements publics peut frapper l'observateur, qu'il soit interne ou externe au milieu.

Or, qui dit «foisonnement» évoque aussi le caractère hétéroclite et souvent mal maîtrisé de la situation. Sans doute est-ce en effet le cas... Mais qu'en est-il de façon plus précise ?

Comme le révèle effectivement une enquête que nous avons réalisée en 1992 auprès de 120 responsables d'unités ou établissements du secteur public²², 67 % d'entre eux ont engagé une démarche de Projet. Parmi les organisations les plus directement concernées, on trouve le Ministère de l'Intérieur (87 %), les Hôpitaux (76 %), France Telecom (72 %), le Ministère de l'Education Nationale (69 %), le Ministère de l'Equipement (61 %).

Cependant, lorsque l'on s'intéresse au contenu de ces projets, on constate que moins d'un quart d'entre eux repose sur une réflexion globale concernant l'avenir de l'unité, tandis que la grande majorité reste spécifiquement centrée sur un thème prioritaire (Projet Qualité / Projet Social / Projet de Communication / Projet Médical / Projet Pédagogique / etc.). En outre, à peine 12 % des projets affichent clairement des objectifs orientés vers l'environnement (amélioration des relations avec les «clients» ou les usagers, communication externe, ouverture internationale, etc.) tandis que les autres reposent essentiellement sur des objectifs touchant au fonctionnement interne.

Le caractère de «globalité» et la dimension stratégique théoriquement présentés comme les principes de base des démarches de projet d'entreprise ne se retrouvent donc pas souvent (ou pas encore ?) dans les projets publics.

Contrairement à ce qui est parfois recommandé sur ce thème²³, le projet dans le secteur public n'affiche que rarement une projection à moyen-long terme, puisque 70 % des répondants définissent leurs orientations sur un horizon de 1 à 3 ans. Il faut noter cependant que c'est au sein des organisations de l'Equipement, des Telecom, de l'Education Nationale, de la Santé et des Affaires Sociales²⁴ que l'on trouve dans l'enquête le plus de personnes (même si elles restent minoritaires) disant réaliser des projections dans un futur à plus de trois ans.

b) Des origines liées aux changements internes et externes du milieu

Tout comme pour le secteur privé, les années quatre-vingts ont été porteuses de nombreux changements et interpellations pour les organismes publics. L'enquête permet ainsi d'identifier deux grandes familles de changement : d'une part les évolutions «subies» (généralement liées à des transformations de l'environnement externe),

d'autre part les transformations «délivrées» (le plus souvent issues de stratégies de changement engagées soit au niveau national, soit au niveau local). Naturellement, la seconde catégorie de changement est souvent une forme de réponse aux perturbations entraînées par la première, et il existe des inter-relations entre les deux catégories...

* Les évolutions «subies»

La plupart des responsables d'unité interrogés dans l'enquête reconnaît l'existence (accrue depuis une dizaine d'années) de changements importants et de défis nouveaux dans l'environnement de leur organisation.

Trois grandes mutations transversales sont identifiables dans l'ensemble des réponses :

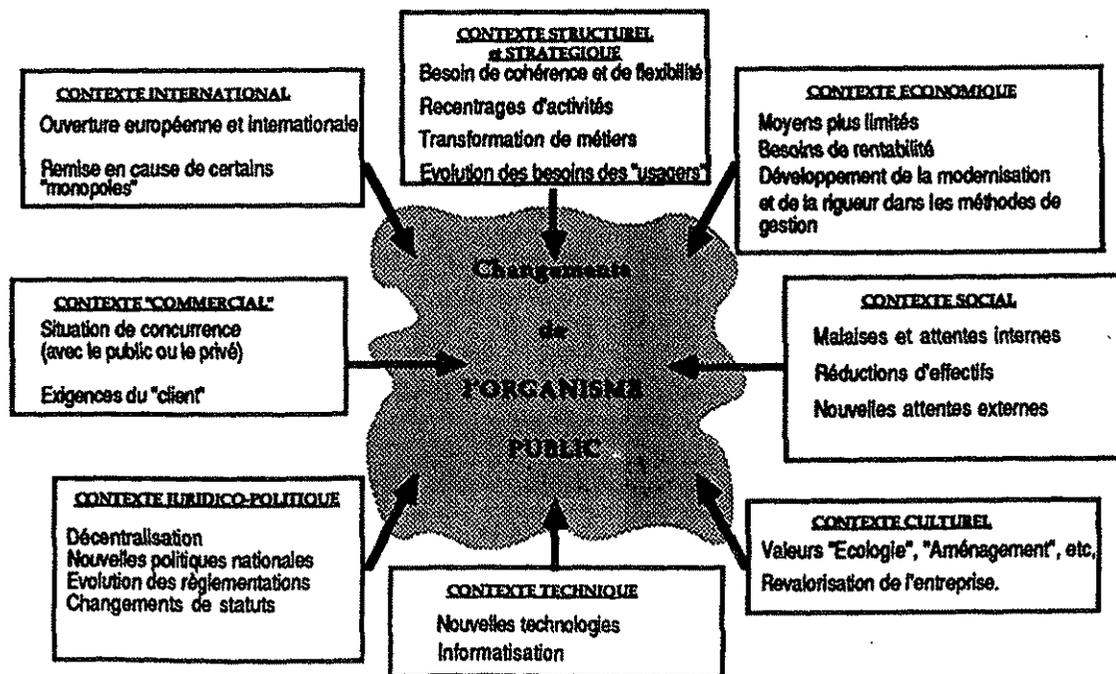
- la décentralisation et la redistribution des pouvoirs politiques
- les resserrments des budgets de l'Etat et leurs conséquences locales

- l'ouverture des frontières et leurs effets sur les monopoles ou les prédominances nationales.

En précisant davantage les défis ou les interpellations qui sont à l'origine des changements pour le fonctionnement du secteur public, on trouve une «cartographie» en huit familles : le contexte structurel et stratégique / le contexte économique / le contexte social / le contexte culturel / le contexte technique / le contexte juridico-politique / le contexte «commercial» / le contexte international.

Le détail de chacune de ces familles est résumé dans le schéma ci-après. Notons qu'il ne s'agit-là que des évolutions transversales, concernant l'ensemble des organisations publiques étudiées. Pour chacune d'entre elles, en effet, des défis spécifiques seraient à rajouter (par exemple : les changements de statut pour France Telecom, l'apparition de nouvelles pathologies pour les Hôpitaux, etc.).

PRINCIPAUX DEFIS A L'ORIGINE DES CHANGEMENTS



Par ailleurs, ces défis ne font pas état directement d'une autre évolution sans doute plus marquée, car aux origines plus anciennes : celle de l'inter-pénétration des secteurs publics et privés²⁵, et, partant, de leurs modes de fonctionnement. Il suffit pour s'en convaincre de citer le cas en France des entreprises privées participant au

service public (voir les secteurs de la Santé et de l'Education) et celui des administrations qui, parmi leurs activités, en développent certaines dans le domaine marchand de la production ou de la commercialisation de biens²⁶ (voir par exemple les secteurs des Postes et des Télécommunications).

* Les transformations «délibérées»

Selon 58 % des répondants de l'enquête citée ci-avant, l'impact du mouvement dit de «modernisation» ou de «renouveau» du service public a été très fort pour leur organisation.

Rappelons en effet qu'une circulaire du Premier Ministre datée du 23 février 1989 met en exergue la notion de Renouveau du Service Public. Comme le souligne M. Crozier²⁷, «sous l'apparence d'une forme particulièrement modeste d'acte public, il s'agissait en fait d'une véritable charte de la réforme administrative». Cette circulaire énonce les axes de la modernisation des services de l'Etat à travers trois têtes de chapitre : un devoir d'évaluation des politiques publiques / une politique de développement des responsabilités / une gestion plus dynamique des personnels.

Un certain esprit «managérial» souffle ainsi sur le secteur public... Certaines de ces organisations en avaient d'ailleurs déjà engagé des concrétisations antérieures, comme nous le verrons ci-après²⁸. Or, le «projet de service» a bien été l'un des moteurs affichés de cette modernisation, et était explicitement indiqué dans le deuxième chapitre de la circulaire comme un moyen de déconcentrer les services de l'Etat. Le projet de service y est alors défini comme une démarche collective dont «la raison d'être est de clarifier les missions et fédérer les imaginations autour de quelques ambitions»²⁹.

Si le mouvement de «Renouveau du Service Public» est donc effectivement perçu aujourd'hui encore par les acteurs internes comme porteur de changements importants, il l'est cependant à des degrés différents selon que les unités se situent à un niveau national (services centraux des ministères, organismes aux missions transversales et non territoriales, etc.) ou à un niveau local (services extérieurs, établissements régionaux, départementaux, etc.).

En effet, c'est au niveau des unités centrales que l'on trouve la plus forte sensibilisation à l'impact du Renouveau (70 %). Ce résultat, apparemment surprenant quand on connaît les démarches engagées par certains services extérieurs de l'Etat, s'explique probablement par deux raisons :

- les services centraux, par le biais de la «déconcentration», ont pu voir dans le renouveau une certaine perte de pouvoir ;

- il leur incomberait plus souvent la délicate fonction d'impulsion de cette modernisation au sein des services territoriaux.

Cette situation conduit ainsi au paradoxe selon lequel les projets de déconcentration auraient davantage concerné les unités centrales que les unités locales... !

Un autre type de transformation «délibérée» (bien que d'abord subi !) est certainement celui des stratégies de réponse aux mouvements sociaux qui se sont succédés dans les administrations et les organismes para-publics à la fin des années quatre-vingts.

Parmi les axes de ces stratégies nouvelles, on repère des politiques de développement des ressources humaines, de formation de l'encadrement au management, et bien-sûr, des «projets de service» supposés apporter un élan mobilisateur et fédérateur... Les cas des organisations publiques présentés ci-après en sont souvent de nettes illustrations.

22 - Approche monographique

Seront évoquées ici les situations de trois organisations publiques au sein desquelles les démarches de projet sont aujourd'hui fréquentes : le ministère de l'Equipement, France Telecom et les Hôpitaux Publics³⁰.

a) Le cas du Ministère de l'Equipement

—> Contexte général

L'administration de l'Equipement a été probablement l'une des premières en France à engager de façon significative une dynamique «managériale» en son sein³¹. Dès 1984 en effet, largement secoué par la décentralisation et le transfert d'une partie de ses activités aux collectivités locales, ce Ministère a développé des démarches innovantes concernant par exemple : le développement de la fonction personnel, la déconcentration de la formation continue, des actions de responsabilisation des cadres dirigeants, la mise en place d'une comptabilité analytique, la pratique systématique des «diagnostics de service», etc.³²

En 1987, est créé le désormais célèbre «Cycle Supérieur de Management de l'Equipement» (CSME)³³ qui s'est ouvert quelques années plus tard aux Ministères de l'Agriculture et de l'Intérieur (corps préfectoral). Tous les cadres dirigeants de l'Equipement ont suivi ou vont suivre ce cycle lourd de formation-action, qui s'appuie sur certains référentiels de management stratégique. Dans ce cadre, de nombreux «projets de service» sont nés au sein des unités du Ministère, en particulier dans les Directions Départementales de l'Equipement (DDE).

Par ailleurs, un processus actif de développement du contrôle de gestion accompagne depuis 1987 la modernisation de l'Équipement, avec la mise en place de tableaux de bord centraux et locaux, de logiciels de suivi d'activité des subdivisions et d'une approche en centres de responsabilités déconcentrés³⁴.

Enfin, la responsabilisation des DDE se fait aussi par le biais de contrats d'objectifs passés entre les directeurs départementaux et le ministère, afin de promouvoir la définition des valeurs et des priorités stratégiques au niveau local, dans le cadre des orientations nationales.

—> Les projets de DDE

Dans l'ensemble, les «projets de service» (terme généralement utilisé dans l'administration de l'Équipement) au sein des DDE sont assimilables à des démarches de management stratégique visant à définir, dans le cadre d'une dynamique de changement collectif, un ensemble d'orientations traduit en plans d'actions.

On peut noter un certain effet d'apprentissage au fil du temps, (phénomène pourtant souvent jugé rare dans le secteur public³⁵) sachant que les premières démarches de Projet, au Ministère de l'Équipement, ont souvent souffert de quelques défauts majeurs :

- une trop forte polarisation sur les choix externes (niveaux et natures d'activités - relations «clients», etc.) aux dépens du fonctionnement interne (axes socio-culturels, rôle de l'encadrement, style de management, organisation...), ce qui ramenait finalement au traditionnel plan stratégique ;

- une tendance à l'«usine à gaz», c'est-à-dire à des analyses extrêmement sophistiquées conduisant à des segmentations stratégiques très fines, le tout débouchant sur des «montagnes accouchant de souris» ;

- un manque de continuité des démarches, lié à la mobilité des pilotes des actions, du fait d'une rotation assez importante des cadres supérieurs dans l'administration (qui était d'ailleurs plus forte à cette époque qu'aujourd'hui, pour le Ministère de l'Équipement).

De nos jours, nombre de ces travers semblent avoir été compensés par les enseignements tirés des projets des «pionniers»...

b) *Le cas de France Telecom*

France Telecom est doté depuis la loi du 2 juillet 1990 d'un statut «d'Exploitant Autonome de Droit Public». Ce changement de statut a entraîné de nombreuses conséquences au plan des

modalités et des techniques de gestion interne (gestion financière, gestion commerciale, gestion du personnel...).

Par ailleurs, et parallèlement, d'autres changements très importants ont lieu dans cette organisation d'environ 160 000 personnes depuis 3 ans : les opérations de «re-classification» de l'ensemble des catégories de personnel et la restructuration totale de France Telecom (avec la suppression de l'ancien échelon régional et la transformation des Directions Opérationnelles - DOT- en Directions Régionales) en sont sans doute les faits les plus marquants.

Bien qu'engagés depuis déjà plusieurs années (notamment depuis 1986³⁶) dans des processus de modernisation mettant l'accent sur la politique commerciale, la qualité et la gestion des ressources humaines, les unités de France Telecom connaissent aujourd'hui l'enjeu essentiel de devoir piloter tous ces changements à la fois³⁷.

A propos des démarches de «projet», on peut repérer chez France Telecom deux grandes phases marquantes :

- Une première phase «centralisatrice» avec la formalisation du «Projet d'Entreprise» en 1985 (donc bien avant le «déferlement»), qui devait servir de cadre de référence pour l'organisation, et que les services extérieurs pouvaient décliner en projets régionaux ou locaux ; en réalité, malgré d'importants efforts de communication interne sur ce projet, nos observations dans plusieurs directions régionales et opérationnelles à cette époque³⁸ ont révélé un «ancrage» léger chez les acteurs locaux, traduisant une faible démultiplication dans les services extérieurs.

Cette phase s'est cependant accompagnée du lancement de plusieurs programmes mobilisateurs, tels que le programme Qualité et la politique de management participatif.

- Une seconde phase plus «déconcentrée» depuis les années quatre-vingt-dix essentiellement, où les initiatives locales foisonnent, favorisées par la «bénédiction centrale», pour peu qu'elles respectent quelques principes communs permettant d'assurer et de montrer la cohérence des projets (notamment dans la communication écrite et graphique).

La multiplicité et la plus ou moins bonne articulation des changements internes chez France Telecom aujourd'hui font que les démarches actuelles de projet sont, pour la plupart, très fortement imprégnées de cette problématique du changement. Les inquiétudes et incertitudes du

personnel (y compris de l'encadrement), même si elles restent généralement sous-jacentes, amènent de nombreuses directions locales à concevoir des «projets» qui visent avant tout à canaliser les changements et à sécuriser les agents. Pour cela, ils sont fortement porteurs de domaines stratégiques internes comme les méthodes de gestion, la communication interne, ou l'organisation ; ils semblent donc aujourd'hui quelque peu «introvertis», sans doute à raison compte tenu du contexte actuel de fortes mouvances que connaît cette administration ...

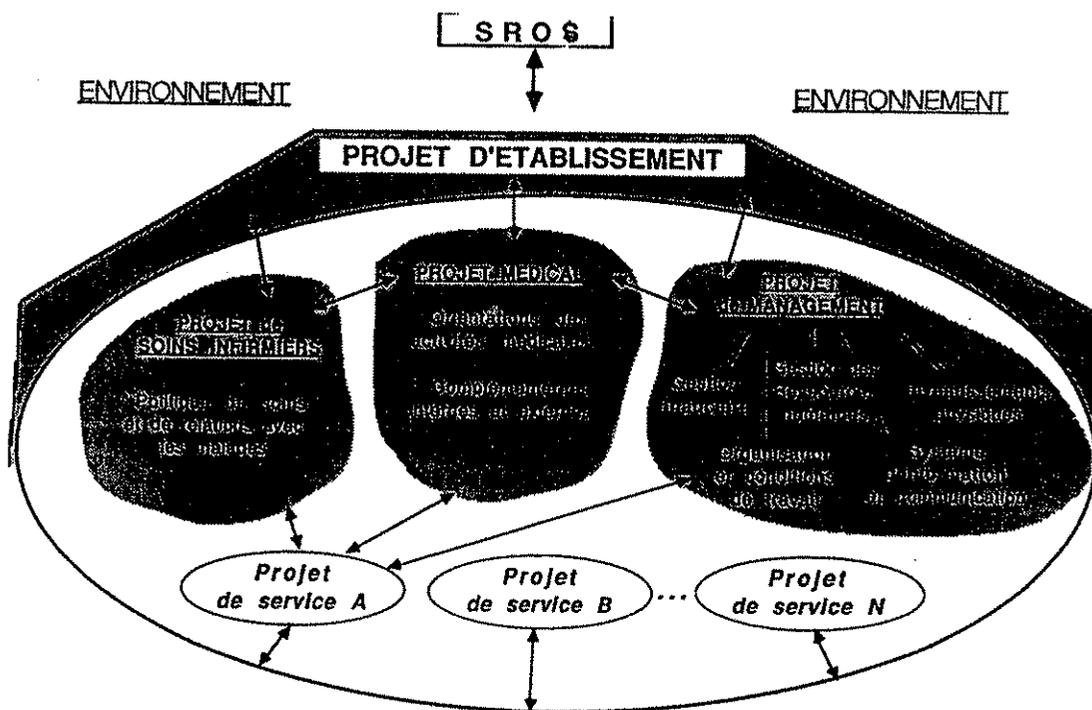
c) Le cas des Hôpitaux Publics

Comme de nombreuses organisations, l'hôpital public a connu de fortes évolutions au cours des dernières décennies. Les changements et les défis auxquels il a dû faire face³⁹ sont autant liés à son environnement externe (nouvelles pathologies, vieillissement de la population, développement des attentes des patients, alternatives à l'hospitalisation, intensification de la concurrence, limitation des budgets sanitaires et sociaux, progrès technologiques et médicaux, etc.) qu'à son fonctionnement interne (raccourcissement des séjours, soins ambulatoires, concentration et

redéploiement des moyens, investissements techniques, nouvelles attentes des personnels, etc.).

Ce contexte a conduit les hôpitaux à devoir développer des modes de gestion à la fois plus rigoureux et plus encadrés⁴⁰, mais aussi plus souples et plus participatifs pour améliorer leur capacité d'adaptation. Par ailleurs, les contraintes et les difficultés ambiantes ont davantage mis en exergue la nécessité de faire des choix et de définir des priorités⁴¹ : cette approche a constitué une transformation majeure par rapport à la période des années 60 et 70 où le précepte selon lequel «la santé n'a pas de prix» pouvait entraîner des développements d'activités tous azimuts. Aujourd'hui, l'heure est au principe selon lequel «si la santé n'a pas de prix, en revanche elle a un coût», ce qui impose plus de pilotage et de cohérence, ainsi que de nouveaux outils de gestion⁴² ...

C'est dans cette optique que la loi de réforme hospitalière du 31 juillet 1991 a prévu de nouveaux dispositifs visant à rénover les méthodes de planification, à remodeler le tissu hospitalier, et à engager les établissements hospitaliers dans des «démarches de projet». Notons que, comme cela arrive souvent, la loi n'a ici pas précédé, mais plutôt suivi une transformation déjà largement enga-



MISE en COHÉRENCE des DIVERSES DÉMARCHES et CHOIX TRANSVERSAUX

gée. C'est ce qu'a nettement confirmé une étude nationale réalisée dès novembre 1991⁴³ pour faire le point sur l'existence de projets dans les hôpitaux publics et en tirer les enseignements. Ainsi, sur 284 hôpitaux ayant répondu à l'enquête (sur une population totale de 1 009 établissements publics en France), 82 % déclaraient être ou avoir été engagés depuis plusieurs mois ou années dans une démarche de projet ou dans un processus d'une autre dénomination mais présentant des logiques similaires (Plan Directeur, Projet Médical, Programme d'Etablissement, etc.).

Les démarches de projet engagées dans les hôpitaux publics avant la réforme de 1991 traduisaient généralement un processus en cinq phases principales : analyse / synthèse / définition d'objectifs / communication / mise en oeuvre. On a pu remarquer que la cinquième phase était particulièrement délicate et se traduisait par des pratiques hétérogènes et un degré de concrétisation souvent très limité. Pour aider à la mise en application de la loi de réforme hospitalière, le Ministère de la Santé et de l'Action Humanitaire a alors précisé dans un document méthodologique⁴⁴ quelques axes de définition du projet d'établissement hospitalier, accompagnés des enseignements tirés de l'expérience des pionniers (conditions de réussite et écueils à éviter).

L'une des particularités les plus marquantes des projets dans le contexte hospitalier est certainement leur effort d'imbrication au sein d'un système global fait de différents «projets» en interaction. En effet, la loi de réforme précisait que le projet d'établissement devait s'inscrire dans le moyen terme et se préparer en synergie avec l'élaboration des «schémas régionaux d'organisation sanitaire» (les «SROS»), afin d'engager un processus itératif entre la logique externe de planification hospitalière et la logique interne de l'établissement. Par ailleurs, compte tenu de la complexité socio-organisationnelle des hôpitaux, des démarches sectorielles ou catégorielles co-existent souvent («projet médical», «projet de service»⁴⁵, etc.). Aussi, la représentation «idéale» de l'articulation des projets selon le Ministère de la Santé est présentée dans le schéma suivant⁴⁶. Globalement, une nouvelle montée en puissance de la logique de projet dans les établissements hospitaliers publics depuis la réforme a pu être constatée... sans doute en partie dictée par les objectifs d'évolution de carrière des directeurs d'hôpitaux, dont l'appréciation se fait bien-sûr au niveau du Ministère !

Les démarches semblent traduire de plus en plus souvent une certaine réalité pour l'hôpital,

mais de nombreux écueils perdurent, dont par exemple : des erreurs de «calibrage» (projets trop ambitieux et donc irréalistes au regard de la tutelle), l'«engluement» dans les jeux de pouvoirs internes (notamment entre directeurs et médecins), ou l'abandon en cours de route (par lassitude ou départ des pilotes...).

III- LA FACE CACHEE DES PROJETS DANS LE SECTEUR PUBLIC

31 - Les «vraies» raisons de la déferlante

L'analyse du foisonnement des Projets dans le secteur public amène donc à trouver effectivement de «bonnes» raisons, témoignant d'une certaine cohérence générale qui peut expliquer le développement de ce type de démarche.

Cependant, au-delà de la partie visible et incontestable de l'iceberg, il semble bien qu'existent d'autres facteurs permettant de mieux comprendre l'importance du phénomène.

En réalité, trois grandes familles explicatives peuvent être dégagées :

- * l'intérêt effectif des démarches de projet
- * «l'air du temps»
- * les stratégies d'acteurs.

La première famille correspond aux raisons généralement (voire exclusivement !) affichées : elles sont d'ordre «macro», c'est-à-dire correspondant à une logique environnementale. En effet, il est clair que le contexte actuel de turbulence et de «crise» amène, comme on l'a vu, les organisations publiques à devoir rechercher de nouveaux processus d'ajustement à leur environnement spécifique : les besoins de cohérence et d'efficacité, combinés à la nécessité de piloter des changements (subis ou voulus) semblent militer en faveur de certaines démarches de projet... pour peu qu'elles ne tombent pas dans le piège du gadget superficiel.

Mais au-delà de ces nobles motivations, les deux autres familles explicatives, elles, restent beaucoup plus masquées, bien qu'au moins aussi importantes...

32 - «L'air du temps»

En matière de management comme en bien d'autres domaines, il existe des phénomènes de mode et de mimétisme, qui créent des mouvements de reproduction ou de démultiplication «tous azimuts» des démarches engagées. Cela ne signifie pas forcément que ces mouvements qui

vont «dans le sens du vent» soient inadaptés ou non pertinents, mais il importe de connaître et de reconnaître leur influence sur les conceptions et les pratiques des organisations.

Dans le cas du secteur public, des réflexes d'attraction autant que de répulsion ont pu exister à l'égard de l'entreprise : les premiers ont sans aucun doute provoqué des essais de transposition pures et simples du «privé» (souvent avec beaucoup de dégâts), tandis que les seconds peuvent avoir créé des blocages ou des cloisonnements inutiles. C'est ce qui s'est produit par exemple dans le milieu hospitalier avec la vague dite de «l'hôpital-entreprise», qui a autant fasciné que révolté...

L'effet de «l'air du temps» a bien entendu été amplifié par les incitations réglementaires évoquées ci-avant⁴⁷, elles-mêmes probablement sujettes au même engrenage contextuel.

33 - Les stratégies d'acteurs

C'est dans cette troisième famille explicative, concernant les stratégies d'acteurs⁴⁸ que se trouve sans doute le noeud des raisons du développement des projets dans le secteur public.

Par opposition aux familles précédentes, ces raisons seraient d'avantage d'ordre «micro», en ce sens qu'elles relèvent des logiques d'acteurs (individuels ou catégoriels).

En effet, la comparaison des trois milieux analysés précédemment⁴⁹ - l'hôpital, les Telecom, l'Équipement - conduit à de troublantes similitudes sur quelques dimensions sous-jacentes aux démarches de projet ; en particulier, on repère deux liens essentiels : l'un avec la carrière des cadres, l'autre avec la négociation de budgets ou de moyens.

* Les perspectives d'évolution de carrière :

Pour les cadres dirigeants des unités ou des établissements ayant engagé et mené à bien ce type de démarche, l'effet sur leur image auprès des services centraux ou des tutelles est généralement très positif ; à l'Équipement par exemple, ces actions sont souvent intégrées par les managers dans le cadre de la formation-action du CSME⁵⁰ et parfois considérées comme un «devoir» à rendre pour être bien évalué...

La stimulation occasionnée par le lien (plus ou moins explicite selon les organisations) entre la notation - et partant, l'évolution de carrière - et l'existence des projets de service ou d'établissement, semble bien réelle. Si dans une optique

managériale, cette approche de stimulation peut paraître pertinente (car elle conduit à une logique de «contrepartie de la contribution»), il convient pour autant d'être lucide sur les motivations réelles des responsables d'unité qui impulsent de telles démarches...

* La négociation de budgets ou de moyens

Dans la plupart des organisations publiques analysées, le fait pour une unité donnée de développer un projet construit, cohérent et conforme à la lignée des politiques nationales, va lui permettre de négocier avec les instances décisionnelles des budgets ou des moyens supérieurs pour atteindre les objectifs définis.

Dans le milieu hospitalier public, la négociation va pouvoir porter aussi sur la nature-même des activités futures de l'établissement : la perspective de développement d'une unité de cardiologie, par exemple, peut constituer un facteur de motivation, voire de solidarité interne entre les directeurs et les médecins, permettant de dépasser certains clivages corporatistes traditionnels dans le cadre d'une «collusion» à l'égard de la tutelle... !

La démarche de projet en arrive alors à être conçue comme un moyen de disposer de marges de manoeuvres supplémentaires par rapport au cadre restrictif du fonctionnement habituel. Dès lors, de véritables stratégies d'acteurs se développent, le projet devenant un instrument de négociation donnant des armes ou des arguments plus sophistiqués...

CONCLUSION

La vague du projet d'entreprise, au-delà d'une adaptation de vocabulaire, est effectivement en train de déferler sur le secteur public. Mais il faut y voir bien d'autre chose qu'une simple transposition venue du «privé».

Les projets de service ou d'établissement du secteur public présentent en effet des caractéristiques très différentes du projet d'entreprise, sur au moins deux plans :

- ils paraissent souvent plus globaux et moins «gadget», en étant basés sur une logique de management stratégique plus que sur une approche pseudo-culturelle de charte écrite et figée ;

- ils semblent bénéficier davantage d'un effet d'apprentissage, dans la mesure où les démarches de projet du secteur public s'améliorent dans le temps, tirant des enseignements des premières

expérimentations... ce que sont sans doute moins habituées ou moins en mesure de faire les entreprises !

Cependant, l'analyse des motivations sous-jacentes et des stratégies d'acteurs qui animent le développement des projets dans le milieu public conduit à deux grandes questions qui restent aujourd'hui entières : d'une part celle de la pérennisation et de l'ancrage réel de ces démarches, d'autre part, celle de leur effet sur la modernisation (donc sur la «performance») du secteur public.

REFERENCES

- 1 - Cf. V. GIARD : «Gestion de projets», *Economica* - 1991
- 2 - Cf. A. Bartoli et Ph. Hermel : «Piloter l'entreprise en mutation - Une approche stratégique du changement» - Les Editions d'Organisation - 1986
- 3 - Cf. notamment L. Boyer et N. Equilbey : «Le projet d'entreprise» - Les Editions d'Organisation - 1986
- 4 - Selon la célèbre expression de Jean Fourastié
- 5 - Cf. R. Reix : «La flexibilité de l'entreprise» Edition Cujas, 1979
- 6 - Cf. A. Martinet : «Management en temps réel et continuité stratégique sont-ils compatibles ?» in *Revue Française de Gestion* n° 86 - novembre - décembre 1991
- 7 - Cf. *Liaisons Sociales* : «Les syndicats face au projet d'entreprise» - mensuel n° 12 - octobre 1986 - p.53
- 8 - Extrait de Ph. Hermel : «Le management participatif - sens, réalités, actions» - Les Editions d'Organisation - 1988 - p.233
- 9 - Cf. A. Amintas : «Le management public face à ses outils» in *Annales du Management, Economica*, Nancy 1992
- 10 - Cf. M. Thevenet : «La culture d'entreprise en neuf questions» in *Revue Française de Gestion* n°47-48, septembre-octobre 1984, puis quelques années plus tard, du même auteur : «Audit de la culture d'entreprise» - Les Editions d'Organisation - 1986
- 11 - Cf. Note de Conjoncture Sociale n° 276 : «30 projets d'entreprise au Kaléidoscope» 5.10.87
- 12 - Cf. G.Y. Kerven : «L'évangile selon Saint-Marc» in *Gérer et Comprendre* n° 2, mars 1986
- 13 - Cf. J. Brabet : «La gestion des ressources humaines en trois modèles» in Brabet (éd) : «Repenser la Gestion des Ressources Humaines ?» *Economica*, 1993
- 14 - Cf. notamment A. Martinet : «Le management stratégique - organisation et politique» - Mac Graw Hill - 1984
- 15 - Cf. M. A. Saïas : «Vers une théorie du management stratégique» - Working Paper n° 213 - IAE d'Aix-en-Provence - décembre 1978
- 16 - Extrait de : «Les projets de service» - Ministère de la Fonction Publique et des Réformes Administratives - 1990
- 17 - Cf. infra, partie II
- 18 - Cf. notamment : Ph. Huet et J. Bravo : «L'expérience française de la RCB» - Presses Universitaires de France - 1973
- 19 - Cf. A. Bartoli : «Conceptions et pratiques de management dans le secteur public français» in *les Annales du Management* - Editions Economica - 1992
- 20 - Cf. Direction des Hôpitaux / Cerim (A. Bartoli et I. Lecomte) : «Bâtir un projet d'établissement - Eléments méthodologiques» - numéro spécial de la *Revue Informations Hospitalières* - n° 38 - novembre 1992
- 21 - A titre d'exemple, on cite souvent l'expérimentation faite par Michel Rocard d'un projet d'entreprise dans sa Mairie de Conflans Sainte-Honorine, et qui l'aurait conduit à en proposer la généralisation à l'ensemble des

- services publics, dans le cadre de la circulaire de 1989
- 22 - Cf. A. Bartoli et G. Trouiller : «Le management dans le secteur public - résultats d'enquête» - Document de Recherche - CERIM n° 9223 - septembre 1993
- 23 - Cf. notamment Thierry Mulsant : «Le projet d'entreprise à l'hôpital, mode d'emploi» - Editions Berger-Levrault - 1991
- 24 - Cf. en partie ci-après les illustrations de démarches au sein de certains de ces organismes, qui semblent effectivement très représentatifs du phénomène «Projet».
- 25 - Cf. R. Le Duff : «Management public ou gestion non marchande» in Annales du Management, Economica, Nancy - 1992
- 26 - Cf. P. Batteau : «Management Public : état de l'art» in Annales du Management, Economica, Montpellier - 1994
- 27 - Cf. M. Crozier : «Etat modeste, Etat Moderne» - Seuil - 2ème édition 1991 - p. 293
- 28 - Cf. également P. Givert et G. Pascaud : «Des projets d'entreprise pour les organisations publiques» - Revue Politiques et Management Public n° 2 - juin 1989
- 29 - Cité par G. Barouch et H. Chavas : «Où va la modernisation ?» - Edition L'Harmattan - 1993
- 30 - Notons que l'Education Nationale est elle aussi en train de développer un processus intensif de mise en oeuvre de «projets d'établissement» - cf. A. Fraysse : «Les nouvelles formes de management dans la fonction publique - Le cas de l'Education Nationale» - Thèse de doctorat en cours sous la direction de Ph. Hermel - Université Lyon 3
- 31 - Cf. A. Bartoli et A. Denis : «Une démarche managériale de formation-action dans le secteur public : le cycle supérieur de management de l'équipement» in Ouvrage préparatoire aux 7èmes entretiens du CAD - sous la direction de Ph. Hermel - Lyon - octobre 1989
- 32 - Cf. Serge Vallemont : «Moderniser l'administration» - Nathan - 1991
- 33 - Nous avons participé à la mise en place de ce cycle de formation-action et avons été co-pilote des projets de changement des cadres dirigeants de 1988 à 1992
- 34 - Cf. J. Fialaire : «Stratégies de la mise en oeuvre des centres de responsabilité» in Politiques et management public, vol. 11, n° 2, juin 1993
- 35 - Cf. P. Gibert et J.C. Thoenig : «La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie» in Politiques et management public, vol. 11, n° 1, mars 1993
- 36 - Cf. W. Iazykoff : «Le management participatif à France Telecom» - Revue Politiques et Management Public n°1, mars 1991
- 37 - Cf. A. Bartoli : «Cas DOT - Analyse d'une démarche de Projet chez France Telecom» - document CERIM - septembre 1993
- 38 - Cf. A. Bartoli et Ph. Hermel : «Diagnostic de fonctionnement d'une Direction Régionale des Télécommunications» - rapport de synthèse, document du CERIM - février 1988
- 39 - Cf. A. Bartoli : «Piloter l'amélioration de l'Hôpital Public» note de réflexion à la Direction des Hôpitaux / Observatoire Social - Janvier 1991
- 40 - Voir notamment le principe d'une «dotation globale» pour les établissements hospitaliers, énoncé par la loi du 19 janvier 1983 et précisé par le décret du 11 août de la même année.
- 41 - Cf. M. Cremadez, en collaboration avec F. Grateau : «Le management stratégique hospitalier» - Inter Editions - 1992
- 42 - Cf. D. Fixari et D. Tonneau : «La modération par recours au mécanismes types marché : le cas des nouveaux outils de gestion hospitalière» in Politiques et management public, vol. 11, n° 2, juin 1993
- 43 - Cf. A. Bartoli, I. Lecomte-Bouchardy, G. Trouiller : «Synthèse de l'étude sur les projets d'établissement dans les hôpitaux publics» - document CERIM commandité par le Ministère de la Santé (Direction des Hôpitaux) - mars 1992
- 44 - Cf. Direction des Hôpitaux / CERIM : «Bâtir un projet d'établissement - Eléments méthodologiques» - numéro spécial de la Revue Informations Hospitalières - n° 38 - novembre 1992
- 45 - Dans l'hôpital public, l'expression «projet de service» n'a pas le même sens que celle évoquée précédemment à propos des administrations d'Etat : en effet, il s'agit dans le premier cas d'unités internes à l'hôpital (tel service de

soin, par exemple), et dans le second cas de toute la structure (au sens du «service extérieur», de type DDE ou Préfecture).

⁴⁶ - Cf. «Bâtir un projet d'établissement» op. cit., page 18

⁴⁷ - Cf supra, partie II § 21 - b

⁴⁸ - Cf. en particulier le désormais «classique» ouvrage de M. Crozier et E. Friedberg : «L'acteur et le système» Seuil, Paris, 1977

⁴⁹ - Cf supra, partie II, § 22

⁵⁰ - CSME : Cycle Supérieur du Management de l'Équipement.