



Société québécoise de science politique

Les consultants et la réforme managériale de l'État en France et en Grande-Bretagne: vers l'émergence d'une « consultocratie »?

Author(s): Denis Saint-Martin

Source: *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, Vol. 32, No. 1 (Mar., 1999), pp. 41-74

Published by: Canadian Political Science Association and the Société québécoise de science politique

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3232772>

Accessed: 17/08/2010 11:54

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of JSTOR's Terms and Conditions of Use, available at <http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>. JSTOR's Terms and Conditions of Use provides, in part, that unless you have obtained prior permission, you may not download an entire issue of a journal or multiple copies of articles, and you may use content in the JSTOR archive only for your personal, non-commercial use.

Please contact the publisher regarding any further use of this work. Publisher contact information may be obtained at <http://www.jstor.org/action/showPublisher?publisherCode=cpsa>.

Each copy of any part of a JSTOR transmission must contain the same copyright notice that appears on the screen or printed page of such transmission.

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.



Canadian Political Science Association and Société québécoise de science politique are collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*.

<http://www.jstor.org>

Les consultants et la réforme managériale de l'État en France et en Grande-Bretagne : vers l'émergence d'une « consultocratie »?*

DENIS SAINT-MARTIN *Carleton University*

Pour répondre aux revendications politiques réclamant plus de transparence et ajuster l'action de l'État aux pressions fiscales, aux changements technologiques et à l'intensification de la concurrence économique mondiale, les leaders des pays industrialisés ont fait subir des transformations radicales à leurs administrations depuis la fin des années 1980.¹ La forme hiérarchique et centralisée de l'Administration serait ainsi en voie d'évoluer vers un modèle plus souple, davantage axé sur les résultats que sur les règles, et favorisant l'innovation, l'esprit d'entreprise et la responsabilisation.² Selon de nombreuses sources, ce changement représente un virage paradigmatique du modèle wébérien vers le modèle post-bureaucratique ou « managérialiste ».³ Le managérialisme désigne l'ensemble d'idées qui guide la

* L'auteur tient à remercier Justin Vaisse de l'Institut d'études politiques de Paris, Pierre Grémion du Centre de Sociologie des Organisations et Jean-Claude Thoenig du CNRS pour leurs précieux commentaires sur la première version de ce texte. Il remercie également le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada pour son soutien financier et le Centre d'études européennes de l'Université Harvard pour son hospitalité lors de son séjour en 1996 et 1997.

- 1 G. Caiden, *Administrative Reform Comes of Age* (Berlin : Walter de Gruyter, 1991); et OCDE, *Governance in Transition : Public Management Reforms in OECD Countries* (Paris : 1995).
- 2 V. Hardy, B. Towhill et A. Wolf, « La responsabilisation comme stratégie de modernisation », *Politiques et management public* 8 (1990), 87-123.
- 3 P. Aucoin, « Administrative reform in public management. Paradigms, principles, paradoxes and pendulums », *Governance* 3 (1990), 115-137; M. Barzeley, *Breaking through Bureaucracy : A New Vision for Managing in government* (Berkeley : University of California Press, 1992); N. Belloubet-Frier et G. Timsit, « Administration Transfigured : A New Administrative Paradigm? » *Revue internationale des sciences administratives* 59 (1993), 531-568; et D. Osborne

Denis Saint-Martin, School of Public Administration, Carleton University, Ottawa, Ontario K1S 5B6. Adresse électronique : dsmartin@ccs.carleton.ca

Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique
XXXII:1 (March/mars 1999) 41-74

© 1999 Canadian Political Science Association (l'Association canadienne de science politique)
and/et la Société québécoise de science politique

réforme administrative des pays de l'OCDE depuis les années quatre-vingt.⁴ C'est la doctrine selon laquelle l'amélioration de la gestion de l'État passe par l'importation et l'adaptation des concepts et pratiques de management du secteur privé au sein de l'Administration.

Dans plusieurs pays, la réforme managériale a été accompagnée d'une croissance importante de l'utilisation par l'État des services de conseil en management du secteur privé.⁵ Les consultants ont fourni un savoir faire technique et ont souvent participé au développement de systèmes de contrôle *a posteriori*, mis en place pour compenser l'assouplissement des règles et l'accroissement des responsabilités des fonctionnaires.⁶ La responsabilisation est un élément-clé du managérialisme et sa contrepartie est l'évaluation et la construction d'indicateurs de performance portant sur les résultats et l'efficacité de l'action administrative. En Grande-Bretagne, les consultants ont joué un rôle important dans ce que certains ont appelé la construction du nouvel « État évaluateur ».⁷ En France, la politique du Renouveau de M. Rocard et son dispositif d'évaluation créé en 1990 ont également produit une situation où l'Administration « fait appel de plus en plus aux consultants ».⁸ Il serait cependant faux de croire que les gouvernants font appel aux services des consultants externes simplement pour des raisons d'ordre technique. Parce qu'ils apportent avec eux une connaissance du management du secteur privé, en participant à la réforme administrative, les consultants jouent aussi un rôle politique dans la mesure où ils aident les gouvernants à légitimer le managérialisme.⁹

et T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector* (New York: Plume, 1992).

- 4 W. F. Enteman, *Managerialism: The Emergence of a New Ideology* (Wisconsin: University of Wisconsin Press, 1993); P. Keraudren, « La réforme managériale du Civil Service britannique depuis 1979: limites pratiques », *Revue française d'administration publique* 65 (1993), 129-138; C. Pollitt, *Managerialism and the Public Services* (Oxford: Basil Blackwell, 1990); et S. Zifcak, *New Managerialism* (Buckingham: Open University Press, 1994).
- 5 J. Peet, « The New Witch Doctors: A Survey of Management Consultancy », *The Economist* (Londres), 13 février 1988, 9. Voir aussi « Trimming the Fat: A Survey of Management Consultancy », *The Economist* (Londres), 22 mars 1997, 3-22.
- 6 N. Carter, R. Klein et P. Day, *How Organizations Measure Success? The Use of Performance Indicators in Government* (Londres: Routledge, 1992); et OCDE, *Internal Management Consultancy in government* (Paris: 1992).
- 7 M. Henkel, « The New Evaluative State », *Public Administration* 69 (1991), 121-36.
- 8 Ministère de la Fonction publique et des Réformes administratives, *Les actes du Forum Innovation du Service Public* (Paris: La documentation française, 1993), 134.
- 9 Henkel, « The New Evaluative State », 128.

Résumé. Suite à l'émergence du nouveau managérialisme dans les années 1980, les gouvernants ont accru leur recours aux services des consultants dans la réforme de l'État. Pour décrire cette situation, certains ont inventé le terme de « consultocratie », supposant que l'émergence du managérialisme a produit un besoin croissant d'expertise en management qui aurait permis aux consultants d'investir l'État et de devenir des acteurs influents dans la modernisation de l'Administration. Cet article cherche à voir comment il a été possible pour les consultants du secteur privé de se constituer (ou non) en « consultocratie » dans l'État. L'analyse montre que pour des raisons historiques et institutionnelles, la Grande-Bretagne a fourni un milieu plus propice que la France au développement d'une « consultocratie » depuis la fin des années 1980.

Abstract. With the rise of the new managerialism in the 1980s, public policy makers have increased their use of management consulting knowledge in reforming their bureaucracies. To describe this situation, some have coined the term « consultocracy, » assuming that the emergence of managerialism created a growing demand for business management expertise in government circles that has allowed consultants to penetrate the state and become powerful actors in the process of administrative reform. This article asks how it has been possible for consultants to become (or not) influential players in the process of bureaucratic reform. The analysis shows that because of historical and institutional reasons, Britain has been more likely than France to give rise to a « consultocracy. »

Comme de nombreuses études sur les rapports complexes entre savoir et pouvoir l'ont montré, en matière de politique publique les frontières entre expertise technique et choix politique sont souvent floues et difficiles à tracer.¹⁰ En d'autres termes, les gouvernants ont besoin d'experts plus ou moins reconnus pour rendre leur décision politiquement crédible. Ce processus de légitimation est évidemment à double sens. La participation des consultants à la réforme de l'État accroît leur légitimité sociale, parce qu'elle constitue une reconnaissance de l'utilité de leur savoir.¹¹ Comme la profession de consultant est récente, son emploi au service de l'État contribue à consolider ses assises.

Le managérialisme mène-t-il à la « consultocratie » ?

Selon une croyance assez répandue, le développement du managérialisme dans l'Administration aurait permis aux consultants du secteur privé de devenir une des professions les plus influentes auprès des gouvernants. Pour décrire le pouvoir croissant des consultants dans la gestion de l'État, certains emploient le terme de « consultocratie »,¹² inventé par Hood et Jackson, alors que d'autres parlent du « culte » des

10 G. Benveniste, *The Politics of Expertise* (San Francisco : Boyd et Fraser, 1977); et A. J. Meltzer, *Rules for the Rulers: The Politics of Advice* (Philadelphie : Temple University Press, 1990).

11 A. Roberts, *So-called Experts: How American Consultants Remade the Canadian Civil Service, 1918-1921* (Toronto : L'Institut d'administration publique du Canada, 1996).

12 C. Hood et M. Jackson, *Administrative Argument* (Aldershot : Dartmouth, 1991), 24.

consultants dans l'Administration¹³ ou de l'émergence d'une nouvelle « nomenklatura ». ¹⁴

En Grande-Bretagne, le gouvernement a émis en 1990 une circulaire encourageant les fonctionnaires à recourir aux services des consultants du secteur privé pour mettre en place les agences Next Steps et développer des systèmes de mesure du rendement. Produite par le ministère des Finances, la circulaire indiquait entre autres que les consultants peuvent aider à améliorer de façon « dramatique » le travail gouvernemental en important dans l'Administration leur connaissance des pratiques de gestion du secteur privé.¹⁵ Presque au même moment, alors que la France mettait en place sa version « revue et corrigée » des politiques managériales souvent importées de Grande-Bretagne (les centres de responsabilité et la Charte des services publics), l'Administration décidait de réduire sa dépendance vis-à-vis des cabinets privés en créant ses propres services de conseil en gestion. Après avoir constaté que la politique du Renouveau avait grandement accru les besoins de l'État en matière de conseil en management, et partant de l'idée « qu'il n'était ni souhaitable ni possible que les cabinets privés y répondent seuls », le ministre de la Fonction publique et des Réformes administratives décidait en 1990 de développer la nouvelle fonction de consultant interne.¹⁶ Curieusement, l'établissement de cette même fonction au sein de l'État en Grande-Bretagne remonte aux années 1960. C'est suite au rapport de la Commission Fulton sur le Service public que Whitehall créait ses premiers services de consultants internes.¹⁷ Les consultants britanniques avaient d'ailleurs joué un rôle majeur au sein de la Commission, et la plupart de leurs idées se sont retrouvées dans le rapport final présenté par Fulton au gouvernement de Harold Wilson en 1968.¹⁸

L'État, la fonction de conseil et le managérialisme

Le managérialisme est-il vraiment le seul déterminant de la « consultocratie » ? Si l'adoption de réformes managériales ne renforce pas iné-

13 T. Smith, « Post-modern Politics and the Case for Constitutional Renewal », *The Political Quarterly* 65 (1994), 130.

14 T. Smith et A. Young, *The Fixers: Crisis Management in British Government* (Aldershot : Dartmouth, 1996), 150.

15 HM Treasury, *Seeking Help from Management Consultants* (Londres : Accountancy Advice Division of HM Treasury, 1990), 8.

16 Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *Consultants internes dans l'Administration* (Paris : 1991), 1.

17 J. N. Archer, « Management Consultants in Government », *O&M Bulletin* 23 (1968), 23-33.

18 G. K. Fry, « The Fulton's Committee Management Consultancy Group: An Assessment of Its Contribution », *Public Administration* 69 (1991), 423-39.

vitement la mainmise des consultants du secteur privé sur la gestion de l'État—comme semble l'indiquer la naissance de la fonction de consultant interne en France; et si les consultants en Grande-Bretagne étaient déjà impliqués de façon importante dans la réforme de l'État proposée par Fulton, donc bien avant l'émergence du managérialisme, alors la réponse est négative. De même, certains ont prétendu qu'une autre cause de l'arrivée en force des consultants du secteur privé sur la scène administrative depuis les 10 dernières années était la montée d'une « nouvelle droite », plus favorable au management et au marché qu'à l'administration d'État.¹⁹ Toutefois, cette hypothèse explique mal le cas français où la politique d'un gouvernement de gauche (le Renouveau de M. Rocard) a aussi donné lieu à la participation des consultants à la réforme administrative.

Cet article cherche à identifier les principaux facteurs susceptibles de mener à la « consultocratie » et à expliquer les différences entre la France et la Grande-Bretagne quant au moment et à la façon dont chaque État, au cours de la réforme de son administration, a institutionnalisé son recours aux consultants en management. Ces différences sont d'autant plus singulières que la France a d'abord semblé copier la réforme managérialiste entreprise par la Grande-Bretagne.²⁰ Mais, alors que cette dernière encourageait le recours aux consultants du secteur privé, l'Administration française, après avoir suivi l'exemple britannique et utilisé elle aussi les services de consultants externes, a décidé d'internaliser cette fonction. Pourquoi?

Il n'existe pas d'étude comparative sur le rôle des consultants dans les administrations centrales. La plupart des analyses récentes sur ce sujet sont anecdotiques et journalistiques, souvent normatives parce que réalisées par des consultants, et elles manquent presque toujours de profondeur historique.²¹ L'histoire qu'on y trouve raconte l'émergence du managérialisme comme un « Big Bang »²² qui aurait engendré, de-

19 Pollitt, *Managerialism and the Public Services*, 136.

20 À partir de la fin des années quatre-vingt, de hauts fonctionnaires français ont à maintes reprises traversé la Manche pour aller étudier les réformes managérialistes mises en place par le gouvernement Thatcher, ramenant dans leur bagage de nombreuses idées de modernisation pouvant à leurs yeux être transposées en France. Voir S. Trosa, *Moderniser l'Administration. Comment font les autres?* (Paris : Les éditions d'organisation, 1995).

21 Voir J. Bec, F. Granier et J. Singery, *Le consultant et le changement dans la Fonction publique* (Paris : L'Harmattan, 1993); et J. Micklethwait et A. Wooldridge, *The Witch Doctors: Making Sense of the Management Gurus* (New York : Random House, 1996). Pour d'autres exemples, voir différents articles publiés dans *Consulting*, le magazine des experts-conseils en France et *Management Consultancy*, la revue des consultants de Grande-Bretagne.

22 H. Sérieyx, *Le Big Bang des organisations* (Paris : Calmann-Lévy, 1993).

puis la fin des années 1980, un besoin soudain d'expertise en management. Les consultants, flairant le profit et la bonne affaire, se seraient empressés de remplir cette demande. Dans ce genre de compte-rendu, la présence d'une industrie du conseil en gestion qui aurait acquis, aux yeux des décideurs publics, un savoir-faire pouvant être utile à la réforme de l'État est considérée comme une donnée de départ. En outre, les processus institutionnels par lesquels les consultants pénètrent l'État et influencent la gestion de l'Administration ne sont pas pris en compte par ce type d'analyse. Plutôt que d'éluder ces questions, l'objectif de cet article est de voir comment il a été possible pour les consultants du secteur privé de devenir (ou pas) des acteurs influents dans la réforme managérialiste de l'État. Pour ce faire, nous utilisons une approche inspirée de l'institutionnalisme historique, et qui met l'accent sur les relations réciproques entre l'industrie du conseil en gestion et l'État dans la réforme administrative.²³ Notre étude repose à la fois sur des sources primaires (rapports annuels, études internes, etc.) provenant des firmes de conseil et des associations de consultants en management, et sur des entretiens avec fonctionnaires et consultants.

La première partie de ce texte analyse le développement de l'industrie et de la profession du conseil en management. La seconde partie passe en revue l'histoire récente de la participation des consultants à la réforme de l'État central des deux pays. Bien qu'à des fins de clarté le texte sépare l'étude du développement de la profession de conseil de la participation des consultants à la réforme de l'État, on verra que ces deux aspects sont dans les faits étroitement liés. Dans les deux pays, l'État a accru son recours aux services des consultants en même temps que se développait l'industrie du conseil, contribuant lui aussi à l'expansion du marché du conseil.

Cet article montre que la Grande-Bretagne a fourni un milieu plus propice que la France au développement d'une « consultocratie » de-

23 Le nouvel institutionnalisme historique, tant en sciences politiques qu'en sociologie, « envisage les institutions et les acteurs comme étant étroitement imbriqués : les individus créent ou modifient les institutions au sens habituel (c'est-à-dire instrumental) du terme, mais à mesure qu'ils le font, leurs propres choix stratégiques sont façonnés par le contexte institutionnel à l'intérieur duquel ils opèrent » (C. A. Dunlavy, « Comment l'État structure les intérêts économiques », *Le Mouvement social* 176 [1996], 70). Pour d'autres travaux qui voient dans la structure de l'État une force cruciale façonnant l'organisation des groupes socio-économiques, voir P. Evans, D. Rueschemeyer et T. Skocpol, eds., *Bringing the State Back In* (Cambridge : Cambridge University Press, 1985); P. A. Hall, *Governing the Economy* (New York : Oxford University Press, 1986); D. Rueschemeyer et T. Skocpol, eds., *States, Social Knowledge and the Origins of Modern Social Policies* (Princeton : Princeton University Press, 1996); et S. Steinmo, K. Thelen et F. Longstreth, eds., *Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Politics* (New York : Cambridge University Press, 1992).

puis la fin des années 1980. Grâce à ses liens historiques avec la profession comptable, l'industrie britannique du conseil est apparue plus tôt et s'est plus fortement développée qu'en France. Alors que les consultants français ont surtout commencé à pénétrer l'Administration après la décentralisation de 1982, leurs homologues britanniques ont été impliqués de près dans la construction des capacités administratives de l'État depuis les années 1960. À travers leur participation à ces processus de consolidation administrative, ils ont tissé des liens institutionnels étroits avec l'État et acquis, au fil des ans, une expérience du milieu administratif qui a rendu possible l'émergence d'une « consultocratie », réelle ou perçue, au sein de l'Administration. En France, l'École nationale d'administration (l'ÉNA) et le corporatisme des grands corps ont constitué un blocage majeur à l'implantation des consultants dans l'État central, et ont limité le développement de l'industrie du conseil en la privant d'un marché potentiel. En Grande-Bretagne, le vide institutionnel causé par l'absence d'une source d'expertise administrative comparable à l'ÉNA a fait en sorte que les décideurs publics ont davantage eu recours au conseil en management pour moderniser l'administration. En un mot, l'« énararchie » a rendu impossible, ou du moins plus difficile qu'en Grande-Bretagne, le développement d'une « consultocratie ».

Le conseil en management : histoire et organisation

Si le managérialisme consiste à importer dans l'Administration les idées et les pratiques de gestion du secteur privé, l'expérience que les consultants ont du management du secteur privé d'un pays représente un facteur déterminant de leur participation (ou non) à la réforme administrative. Si les gens d'affaires utilisent peu les services des consultants, le niveau de connaissance que ces derniers ont du milieu des entreprises en souffre, et les gouvernants sont moins enclins à les considérer comme des experts qui pourraient aider à la réforme managérialiste de l'État. La littérature inspirée de l'institutionnalisme historique nous permet de supposer que l'État est plus susceptible d'être ouvert à des sources d'expertise extérieures lorsque les experts en question ont acquis une certaine crédibilité, et qu'ils sont perçus par les gouvernants comme possédant un savoir pouvant être utile à la résolution des problèmes qui leur sont posés. Dans un volume sur le keynésianisme dirigé par Peter A. Hall, Pierre Rosanvallon a montré que durant l'entre-deux guerres, les fonctionnaires français avaient une image négative des économistes parce que leur profession était peu développée.²⁴ Ces derniers furent par conséquent inca-

24 P. Rosanvallon, « The Development of Keynesianism in France », dans P. A. Hall, ed., *The Political Power of Economic Ideas* (Princeton : Princeton University Press, 1989), 171-93.

pables, au cours de cette période, d'investir les rouages de l'Administration et d'influencer la politique économique de la France. Donc, avant d'étudier comment il a été possible pour les consultants de pénétrer l'État et de se constituer (ou non) en « consultocratie », il faut d'abord connaître les grandes lignes du développement de la profession de conseil. C'est l'objet de cet aperçu général qui passe en revue l'histoire de la croissance de l'industrie du conseil, de façon globale dans un premier temps, puis en étudiant de plus près le cas de la Grande-Bretagne et celui de la France.

Aperçu général

Le conseil en management est un champ d'activité difficile à délimiter. Le conseil est défini de plusieurs façons et ses frontières sont floues.²⁵ Contrairement aux professions libérales, le marché du conseil en gestion n'est pas réglementé par la loi dans la plupart des pays. Les consultants n'ont pas besoin de permis ou de licence pour fonder une affaire, et ils n'ont pas à faire partie d'une association professionnelle. Ceci explique en partie pourquoi la pratique du conseil est souvent perçue au mieux comme une quasi-profession, et au pire comme du charlatanisme.²⁶ On comprend mieux aussi pourquoi les praticiens continuent à avoir des vues divergentes : pour les uns le conseil en management est vraiment une profession, pour les autres c'est plutôt un *business*. De l'avis de certains auteurs, si un consultant vend ses services et si son entreprise fait des profits, c'est que ses clients sont satisfaits, et cette satisfaction représente un indicateur de la qualité de son expertise qui est aussi valable que n'importe quelle réglementation professionnelle.²⁷

Le marché mondial du conseil en management est fait de grands réseaux transnationaux, de firmes nationales indépendantes et de plusieurs milliers de praticiens individuels. À peu près 100 000 personnes à travers le monde occupent un emploi à temps plein dans l'industrie du conseil en gestion. Plus de la moitié de ces consultants se trouvent aux États-Unis, et un quart en Europe.²⁸ Comme le montre le Tableau 1,

25 La définition de consultant en management utilisée dans ce texte a été développée par l'Organisation internationale du Travail (voir M. Kubr, *Management Consulting : A Guide to the Profession* [Genève : Organisation internationale du Travail, 1986]). Cette définition inclut les conseils en management stratégique, en systèmes de gestion de l'information, les cabinets d'audit et les spécialistes en gestion des ressources humaines. Elle exclut les chasseurs de têtes, les cabinets de relations publiques et le conseil d'ingénierie.

26 Micklethwait et Woodridge, *The Witch Doctors*.

27 H. Klein, *Other People's Business : A Primer on Management Consultants* (New York : Mason/Charter Publishers, 1977).

28 D. J. Collis, « The Management Consulting Industry », dans W. C. Chan, ed., *Management Consulting, 1994* (Cambridge : Harvard Business School Press, 1994), 1-5.

en 1991 la taille du marché mondial du conseil en management était évaluée à 25,3 milliards \$US, dont 50 pour cent pour les seuls États-Unis. Les années 1980 ont été marquées par une croissance spectaculaire accompagnée d'une concentration de plus en plus forte du marché du conseil. De nos jours, 40 firmes contrôlent à elles seules 60 pour cent du marché mondial du conseil en gestion. Les grandes multinationales américaines dominent l'industrie du conseil dans la plupart des pays industrialisés.

TABLEAU 1

MARCHÉ MONDIAL DU CONSEIL EN MANAGEMENT,
PAR RÉGION, 1991 (en milliards de \$US)

Région	Chiffre d'affaires global
Amérique du Nord	13,9
Europe	6,6
Asie-Pacifique	2,8
Reste du monde	2,0
Total	25,3

Source : Nations Unies, *Management Consulting : A Survey of the Industry and Its Largest Firms* (New York : Nations Unies, 1993), 12.

Historiquement, le conseil en management est d'abord apparu aux États-Unis avec le taylorisme.²⁹ C'est suite aux travaux sur l'organisation scientifique du travail que sont créées les premières grandes firmes comme Booz Allen en 1914 et McKinsey en 1926. En Europe, le taylorisme trouve un écho auprès de quelques ingénieurs (dont Fayol en France) qui fondent entre les deux guerres un certain nombre de cabinets d'organisation.³⁰ Mais c'est à partir des années cinquante que le conseil connaît un véritable essor à la faveur du Plan Marshall, qui favorise l'installation des firmes américaines en Europe, surtout en Grande-Bretagne où l'élite économique est plus réceptive au management à l'américaine qu'en France.³¹ D'ailleurs la Grande-Bretagne

29 F. Davidson, *Management Consultants* (Londres : Nelson, 1972).

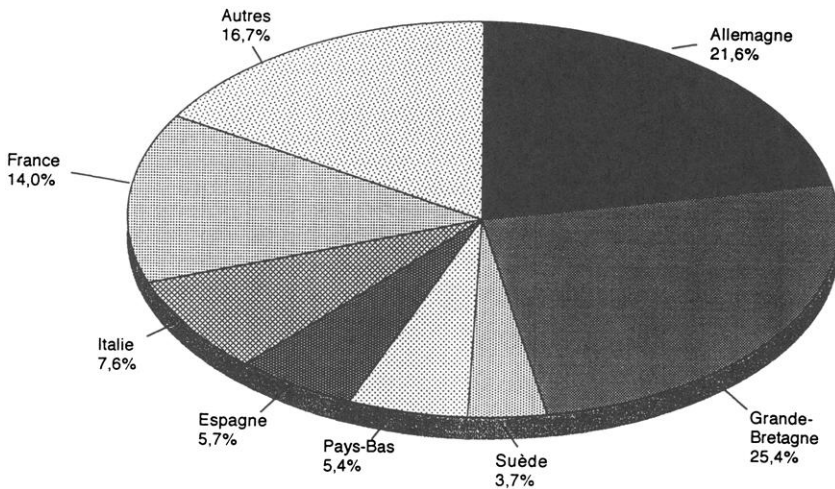
30 C. Rassam et D. Oates, *Management Consultancy : The Inside Story* (Londres : Mercury, 1991), 3; et C. Sauviat, *Conditions d'émergence et caractéristiques du développement d'un marché de l'expertise et du conseil en France*, Document de travail 91.01 (Paris : Institut de recherches économiques et sociales, 1991), 20.

31 R. R. Locke, *The Collapse of the American Management Mystique* (New York : Oxford University Press), 36-50. Voir aussi L. Boltansky, *Les cadres* (Paris : Les éditions de minuit, 1982); et A. Carew, *Labour Under the Marshall Plan* :

constitue de nos jours le plus grand marché du conseil en management de toute l'Europe. Comme le Graphique 1 ci-dessous l'indique, la Grande-Bretagne représente à elle seule le quart du marché européen du conseil en management. En fait, le marché britannique est presque deux fois plus important que celui de la France, qui se trouve au troisième rang derrière l'Allemagne.

GRAPHIQUE 1

LE MARCHÉ EUROPÉEN DU CONSEIL EN MANAGEMENT



Source : « Survey : Management Consultancy », *Financial Times* (Londres), 21 octobre 1992, section 4, 2.

L'arrivée des comptables

Malgré son succès initial, le conseil en management a rapidement suscité un fort scepticisme quant à son utilité sociale et économique. Dans les années 1930, l'entreprise qui faisait appel aux consultants était souvent vue par ses actionnaires, concurrents et clients comme étant faible ou malade.³² En outre, les consultants étaient (et sont encore souvent) perçus comme une menace pour l'emploi des travailleurs de l'entreprise ayant recours à leurs services.³³ L'industrie du conseil en management devait aussi faire face à la réputation de plus en plus mauvaise que l'incompétence et les pratiques frauduleuses de certains de ses

The Politics of Productivity and the Marketing of Management Science (Manchester : Manchester University Press, 1987).

32 L. Tatham, *The Efficiency Experts* (Londres : Business Publications, 1964).

33 Nations Unies, *Management Consulting : A Survey of the Industry and Its Largest Firms* (New York : Nations Unies, 1993), 2.

membres lui avaient value dans les années 1940 et 1950.³⁴ Ces problèmes d'image ont rapidement affecté (à la baisse) la charge de travail et les profits des consultants, et c'est dans ce contexte que s'est intensifiée la quête du professionnalisme, laquelle coïncide avec l'arrivée des grands cabinets de comptables dans le secteur.³⁵

Le conseil en management devient un secteur d'activité prospère, brassant plusieurs milliards de dollars, lorsque les grands réseaux mondiaux d'experts-comptables anglo-saxons commencent à pénétrer le marché dans les années 1960.³⁶ En raison du ralentissement de la croissance de leurs activités d'audit, les firmes de comptables mettent en oeuvre à partir de ce moment une politique systématique de diversification dans les activités de conseil en management.³⁷ Ces grands cabinets, connus à l'époque sous le nom des « huit grands », sont : Arthur Andersen, Coopers & Lybrand, Ernst & Whinney, Arthur Young, KPMG Peat Marwick, Deloitte, Haskins & Sells, Touche Ross et Price Waterhouse. Bien qu'ils soient aujourd'hui sous le contrôle d'intérêts américains, ces cabinets étaient presque tous d'origine britannique (sauf Arthur Andersen). Ils se sont développés au milieu du 19^e siècle, lorsque les comptables britanniques, suivant le flot des investissements de leurs clients de la City vers l'Amérique du Nord, ont établi leurs premières succursales aux États-Unis et au Canada.³⁸

En diversifiant leurs activités dans le conseil, les comptables ont considérablement amélioré l'image de cette fonction grâce à leur réputation de professionnalisme, de rigueur et de sérieux méthodologique. De plus, en pénétrant le marché du conseil, le comptable n'était pas vu comme un « intrus » ou un « fouineur » dans les affaires de l'entreprise pour laquelle sont produits des services de conseil en gestion.³⁹ Contrairement à l'ingénieur-conseil, le comptable jouit d'un avantage organisationnel majeur : par le biais de ses activités d'audit, le comptable connaît déjà les secrets d'affaires et le fonctionnement de l'entreprise conseillée. Ce contact a ainsi permis au comptable de vendre ses services de conseil à des taux plus concurrentiels parce qu'il ne perdait pas de temps à se familiariser avec l'entreprise dont il connaissait bien les rouages par son travail d'auditeur.⁴⁰ Enfin, le capital investi par les

34 E. B. Mellett, *A History of the First Twenty-Five Years of the Canadian Association of Management Consultants* (Toronto, 1988), 5.

35 P. Tisdall, *Agents of Change: The Development and Practice of Management Consultancy* (Londres : Heineman, 1982), 79.

36 W. E. Arnstein, *Management Services by Accounting Firms* (New York : The Ronald Press Company, 1967).

37 Sauviat, *Conditions d'émergence*, 39.

38 M. Stevens, *The Big Six: The Selling Out of America's Top Accounting Firms* (New York : Simon et Schuster, 1991).

39 Mellett, *A History of the First Twenty-Five Years*, 5.

40 Sauviat, *Conditions d'émergence*, 40.

grands cabinets de comptables, ainsi que leur réputation en tant qu'auditeurs des plus grandes entreprises du monde, sont des facteurs importants pour comprendre comment ils ont réussi à se hisser au sommet des firmes qui dominent le marché mondial du conseil.

Suite aux grandes fusions qui ont uni en 1989 Ernst & Whinney à Arthur Young et Touche Ross à Deloitte, Haskins & Sells, l'oligopole des « huit grands » était réduit à six cabinets. Comme leurs prédécesseurs, les « six grands » sont constitués en vastes réseaux internationaux fédérateurs d'un groupe de sociétés à travers le monde. Le Tableau 2 ci-dessous montre que les « six grands » contrôlent 25 pour cent du marché mondial du conseil en management.

TABLEAU 2

LES 10 PREMIERS CABINETS DE CONSEIL EN MANAGEMENT
AU MONDE, 1991 (en milliards de \$ US)

Rang	Cabinet	Chiffre d'affaires en conseil ^a
1	Arthur Andersen	2 260
2	McKinsey & Co.	1 050
3	Coopers & Lybrand	930
4	Mercer Consulting Group	894
5	Ernst & Young	862
6	KPMG Peat Marwick	801
7	Deloitte & Touche	800
8	Price Waterhouse	733
9	Towers Perrin	622
10	Booz-Allen & Hamilton	539
Total des six grands :		6,4 milliards
Total 10 premiers cabinets :		9,5 milliards
Total marché mondial :		25,3 milliards

a Ce montant exclut les revenus d'audit.

Source : Nations Unies, *Management Consulting : A Survey of the Industry and Its Largest Firms* (New York : Nations Unies, 1993), 13.

L'avantage comparatif du lien institutionnel entre l'audit et le conseil

La forte présence des « six grands » dans le marché du conseil a été rendue possible par le contact privilégié que les cabinets de comptables ont pu nouer avec les entreprises utilisant leurs services d'audit. Les comptables ont utilisé cette clientèle pour pénétrer à moindre coût que leurs concurrents le marché du conseil en gestion. Une étude réalisée en 1992 pour l'Union européenne montre que 35 pour cent des cabinets de comptables en Grande-Bretagne dépendent de leur clientèle

d'audit pour leurs revenus en conseil de gestion.⁴¹ Selon cette même étude, les comptables français sont les moins dépendants de l'audit pour leurs revenus provenant du conseil en gestion en Europe. Contrairement à la Grande-Bretagne, l'État en France ne permet pas aux comptables de vendre aux mêmes clients à la fois des services d'audit et de conseil.⁴² En France, l'État a organisé, depuis les années 1940, la profession comptable en deux branches séparées : d'un côté les experts-comptables, et de l'autre les commissaires aux comptes.⁴³ Bien que la plupart des experts-comptables soient aussi des commissaires aux comptes (et vice versa), il reste néanmoins que lorsqu'il agit auprès d'une organisation en tant qu'auditeur ou commissaire aux comptes, l'expert-comptable ne peut pas vendre de services de conseil en gestion à son client. Cependant, la vente de tels services est possible lorsque l'expert-comptable n'agit pas en tant que commissaire aux comptes. Donc, contrairement à la situation britannique, le contact que le comptable français établit avec son client par le biais de l'audit ne peut pas servir de tremplin pour la vente subséquente de services de conseil en gestion.

À la différence du modèle français où l'État a souvent joué un rôle moteur dans le développement des professions, en Grande-Bretagne l'État n'a pas joué de rôle important dans l'organisation de la profession comptable.⁴⁴ Alors qu'en France la profession est directement réglementée par l'État (ministères de l'Économie et de la Justice), en Grande-Bretagne, les comptables constituent une profession auto-réglémentée qui n'empêche pas ses membres de vendre du conseil à leurs clients d'audit. En Grande-Bretagne, la profession comptable s'est développée au moment de la révolution industrielle, qui a donné naissance à la création de grandes entreprises à financement externe, et dont les gestionnaires étaient forcés par la loi à rendre régulièrement des comptes à leurs actionnaires. Alors que ces changements ont produit en Grande-Bretagne une forte hausse de la demande pour des services d'audit, en France l'impact plus tardif de la révolution industrielle a eu pour effet de ralentir le développement de la profession comptable. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, la structure industrielle française est restée en grande partie dominée par des entreprises familiales où les actionnaires ne demandaient pas de comptes aux ges-

41 D. Ridyard et J. de Bolle, *Competition in European Accounting : A Study of the EC Audit and Consulting Sectors* (Dublin : Lafferty Publications, 1992), 70.

42 L. G. Campbell, *International Auditing : A Comparative Survey of Professional Requirements in Australia, Canada, France, West Germany, Japan, The Netherlands, the UK and the USA* (London : Macmillan, 1985), 61.

43 K. S. Most, « Accounting in France », dans H. P. Holzer, ed., *International Accounting* (New York : Harper & Row, 1984), 295-314.

44 E. Jones, *Accountancy and the British Economy* (Londres : B. T. Bastford, 1981).

tionnaires, puisque les deux fonctions étaient occupées par les mêmes personnes. Contrairement au cas britannique, cette situation en France ne favorise pas la demande d'expertise dans le domaine de l'audit, et c'est pourquoi, en 1945, l'État intervient pour créer la fonction de commissaire aux comptes.⁴⁵

Perspectives comparées sur le développement du conseil en management

Ce bref détour historique nous permet de mieux comprendre pourquoi la profession comptable est aujourd'hui beaucoup moins développée en France qu'en Grande-Bretagne. Il y a environ 167 000 comptables en Grande-Bretagne alors qu'il y en a seulement 21 000 en France.⁴⁶ Outre-Manche, la profession comptable est très prestigieuse sur le plan social, constituant la voie royale d'accès au management des entreprises, alors qu'en France ce statut est davantage celui des ingénieurs.⁴⁷ Comme nous le verrons dans la comparaison qui suit, les différences entre la Grande-Bretagne et la France quant au développement historique de la profession comptable ont eu des incidences majeures sur la croissance de l'industrie du conseil en gestion. En Grande-Bretagne les comptables ont largement contribué à la professionnalisation et à la croissance de la fonction de conseil depuis le début des années 1960. En France où, comme nous l'avons vu, le marché du conseil est presque deux fois moins important qu'en Grande-Bretagne, les comptables, bloqués par l'État, n'ont joué aucun rôle dans l'organisation du conseil en gestion. En France, et dans une moindre mesure en Grande-Bretagne, ce rôle a été joué par les ingénieurs. Mais les ingénieurs n'ont pas l'avantage concurrentiel que procure au comptable le contact avec les clients d'audit et cela explique en partie pourquoi l'industrie française du conseil est moins développée qu'en Grande-Bretagne.

La Grande-Bretagne

Le secteur britannique du conseil en gestion est représenté par deux organisations : la Management Consultancies Association (MCA) et l'Institute of Management Consultants (IMC). La MCA représente les cabinets de consultants, alors que l'IMC est composée d'individus qui sont conseillers en gestion. La première est une association d'affaires visant la promotion des intérêts économiques de ses membres, la

45 P. Standish, « Financial Reporting in France », dans C. Nobes et R. Parker, eds., *Comparative International Accounting* (New York : Prentice Hall, 1990), 169.

46 « La profession comptable en France et en Europe », *Revue française de comptabilité* 202 (1989), 34-36.

47 Y. Cassis, F. Crouzet et T. Gourvich, eds., *Management and Business in Britain and France* (Oxford : Clarendon Press, 1995).

seconde est une organisation professionnelle. Celle-ci regroupe 3 600 membres.⁴⁸ Pour sa part, la MCA compte 34 cabinets-membres, dont les « six grands », et les autres grandes firmes dominant le marché du conseil en Grande-Bretagne.⁴⁹

La MCA a été fondée en 1956 par les quatre plus grandes firmes britanniques de conseil en management de l'époque : PA Management Consultants, PE Consulting Group, Urwick Orr et Inbucon. À eux seuls, ces quatre cabinets contrôlaient en 1956 les trois quarts du marché du conseil en Grande-Bretagne.⁵⁰ Tous étaient des cabinets d'ingénieurs-conseils. À l'origine fondée sans aucun comptable, la MCA regroupe de nos jours plus de firmes de comptables que de cabinets d'ingénieurs-conseils.⁵¹ Lors de sa création, la MCA n'admettait pas en son sein les cabinets de comptables et d'audit qui, à ce moment, avaient commencé à se lancer dans la fonction de conseil. La MCA n'a commencé à accepter les firmes de comptables qu'en 1962, après que l'IMC ait été mise sur pied en réponse aux pressions exercées par la profession comptable. En réaction à leur exclusion de la MCA par les firmes d'ingénieurs-conseils, les comptables mirent sur pied à partir de 1960 un projet visant à la création d'une association professionnelle responsable de la mise en place des procédures de qualification dans le domaine du conseil en gestion.⁵² Craignant de se trouver dans l'embaras si les comptables décidaient seuls de fonder une telle association, la MCA décida d'ouvrir ses portes aux comptables en créant l'IMC de concert avec eux en 1962.

Depuis la fin des années 1980, le chiffre d'affaires total de l'industrie du conseil en management a plus que doublé, passant de £1.3 milliard en 1988 à près de £3 milliards en 1992.⁵³ La croissance rapide du marché du conseil a donné lieu à la création de plusieurs nouvelles firmes de conseil. En 1992, on comptait environ 20 000 cabinets de conseil en Grande-Bretagne.⁵⁴

48 N. Cheadle, « The History and Growth of the Profession », dans Institute of Management Consultants, *The Ivanhoe Career Guide to Management Consultants*, 1995 (Londres : Cambridge Market Intelligence, 1994), 7-10.

49 M. James, « Heavyweights in a League of Their Own », *Management Consultancy*, avril 1994, 36-38.

50 Tisdall, *Agents of Change*, 9.

51 S. Gopalan, « Bouquets and Brickbats for Accountant Consultancies », *The Accountant* 194 (1986), 10-11.

52 Tisdall, *Agents of Change*, 80.

53 Efficiency Unit, *The Government's Use of External Consultants* (Londres : HMSO, 1994), 156.

54 S. Studer et B. Walters, « The Structure of the Management Consultancy Market », dans Institute of Management Consultants, *The Ivanhoe Career Guide*, 11-15.

La France

Les conseils en management français sont représentés par deux organisations : Syntec Management, un des quatre comités de la Chambre syndicale Syntec-Conseil, et l'Office Professionnel de Qualification des Conseils en Management (OPQCM). Créée en 1958 par des firmes d'ingénieurs-conseils, Syntec-Conseil a pour responsabilité de promouvoir les intérêts économiques et professionnels de ses membres. Elle est organisée en quatre comités : études de marché, recrutement, relations publiques et management. Celui qui nous intéresse ici, le Comité management, a été fondé en 1972.⁵⁵ En 1994, Syntec Management représentait 52 cabinets de conseil en gestion, dont les « six grands », employant environ 3 200 consultants.⁵⁶

L'OPQCM est l'organisme certificateur des conseils en management. Créé à l'initiative du ministère de l'Industrie, l'OPQCM est entré en fonction en 1987. Son rôle est de « favoriser l'essor d'une meilleure image de la profession et de promouvoir le métier de conseil » et de constituer auprès des organisations clientes une référence pour faciliter la sélection des conseils.⁵⁷ Au début des années 1980, le ministère de l'Industrie amorçait une étude sur l'utilisation des services de conseil en gestion par les PME. Soumise au ministre en 1984, l'étude conclut que, contrairement aux autres pays d'Europe, les entrepreneurs français n'étaient pas de grands consommateurs de conseil en management. Une des raisons invoquées était l'image médiocre des consultants. Pour changer cette situation et pour encourager les PME à recourir aux services de conseil, afin qu'elles modernisent leurs modes de gestion de façon à devenir plus concurrentielles, le ministère lança une politique visant à stimuler l'offre et la demande de conseil en management.⁵⁸ Pour stimuler l'offre, l'opération « Professionnalisme des consultants » fut mise sur pied via la mise en fonction de l'OPQCM. Pour stimuler la demande, un programme de financement public, les Fonds régionaux d'aide aux conseils (FRAC), fut mis en place en 1985 pour développer l'activité de conseil auprès des entreprises de moins de 500 salariés. De plus, en 1989, le ministère du Travail décidait d'octroyer aux PME une subvention de 75 millions de francs pour les inciter à faire appel aux consultants dans différents domaines de gestion.⁵⁹

55 Correspondance de l'auteur avec Madame Brigitte David-Gardon, déléguée générale, Syntec Management, 23 mars 1995.

56 Syntec Management, *Annuaire officiel de Syntec Management* (Paris : 1994), 8-9.

57 Syntec-Conseil, Comité management, « L'organisme certificateur : L'OPQCM », 1994.

58 H. Salvall, « Développement du professionnalisme des consultants », dans Institut de socio-économie des entreprises et des organisations, ed., *Qualité du conseil et mutations du secteur public* (Paris : Économica, 1992), v-x.

59 Sauviat, *Conditions d'émergence*, 78.

Quel a été l'impact de ces politiques sur le développement de l'industrie du conseil en France? En 10 ans, de 1982 à 1992, le marché du conseil en management a progressé de façon constante, passant de 1 à 7 milliards de francs. En 1992, on évaluait à 3 000 le nombre total de cabinets de conseil en gestion en France.⁶⁰ Malgré ces progrès importants, une enquête menée en 1994 par Syntec révèle que « la France, déjà faible consommatrice de conseil, accentue son retard par rapport aux grands pays européens ». Selon cette étude, la Grande-Bretagne utilise deux fois plus que la France les services des consultants alors que le « dirigeant américain utilise déjà 5 à 10 fois plus que son homologue français » le conseil en management.⁶¹

La participation des consultants dans la réforme de l'État

La comparaison de l'industrie du conseil en management en France et en Grande-Bretagne montre que les consultants britanniques se sont organisés plus tôt que leurs homologues français, et que le marché du conseil est beaucoup plus développé outre-Manche que dans l'Hexagone. Même si, comme en France, les ingénieurs ont à l'origine joué un rôle dans l'organisation du conseil en management en Grande-Bretagne, ce sont les comptables qui ont pris le leadership dans le développement et la professionnalisation du conseil. En Grande-Bretagne, le lien institutionnel que le comptable développe avec son client par le biais de l'audit a été un facteur-clé dans la croissance de la fonction de conseil. Ce lien, interdit par l'État en France, n'a pu jouer un rôle moteur dans l'expansion du marché du conseil en management. En France, ce ne sont pas les comptables mais l'État qui, dans un exercice de rattrapage, prend l'initiative du développement du conseil à partir des années 1980.

Quel est l'impact de ces différences sur la question que pose cette étude, à savoir s'il a été possible (ou non) pour les consultants du secteur privé de se constituer en « consultocratie » par le biais de la réforme managérialiste de l'État? Pour former une « consultocratie » et devenir des acteurs influents dans la gestion publique, les consultants du secteur privé doivent pénétrer l'État et participer à sa modernisation. L'étude de la participation des consultants à la réforme administrative effectuée dans cette section indique que ceux-ci ont historiquement investi l'État plus tôt et plus massivement là où l'industrie du conseil était plus mature et plus développée. Toutefois, même si le niveau de développement du conseil semble à l'origine avoir affecté son utilisation par l'État, nous verrons aussi qu'en ayant recours à l'expertise des consultants, l'État affecte à son tour la croissance de

60 B. Basini, « Dossier : Le consulting », *Le nouvel économiste* 927 (1994), 71-75.

61 Syntec Management, *Annuaire officiel*, 7.

cette industrie en permettant aux cabinets d'étendre leurs services au domaine de l'Administration.

Fulton et l'ascension des consultants vers les centres d'influence

Lors de sa prise de pouvoir en 1964 après 13 années de régime conservateur, le parti travailliste de Harold Wilson était plein de suspicion à l'égard de la haute fonction publique, perçue comme sympathisant trop avec l'idéologie conservatrice de son prédécesseur. De par leurs origines bourgeoises, les hauts fonctionnaires issus d'Oxbridge étaient soupçonnés d'hostilité à l'égard des politiques socialistes du nouveau gouvernement.⁶² C'est dans ce contexte de méfiance que le premier ministre travailliste demanda en 1966 à Lord Fulton de présider le Comité sur la fonction publique afin de proposer des changements aux structures et aux pratiques de recrutement et de gestion de l'administration publique. Pour effectuer ses travaux de recherche, le Comité Fulton—comme on en vint à le désigner—s'adjoignit les services d'un petit groupe d'experts connu sous le nom de *Management Consultancy Group* (le MCG).⁶³ Le Comité Fulton fut le premier comité de toute l'histoire administrative britannique à étudier la fonction publique en faisant appel à des consultants externes.⁶⁴ Jusque-là, la tradition consistait à utiliser les services des hauts fonctionnaires pour répondre aux besoins en information des comités d'études ou commissions royales créés par le gouvernement. Mais à cause de la méfiance des Travaillistes à leur égard, plusieurs membres du Comité Fulton ne voulurent pas dépendre des fonctionnaires pour la réalisation de leurs recherches.⁶⁵ C'est pourquoi Fulton mit en place le MCG composé d'un fonctionnaire du ministère des Finances et de consultants du secteur privé. L'étude réalisée par le MCG fut publiée dans le deuxième volume du rapport Fulton.

L'amateurisme de la haute fonction publique

Remis au gouvernement en 1968, le rapport Fulton contenait 158 recommandations dont une grande partie furent produites par le MCG.⁶⁶

62 K. Morgan, *Labour in Power* (Oxford : Oxford University Press, 1984).

63 Fry, « The Fulton's Committee Management Consultancy Group ».

64 R. A. Chapman, *The Role of Commissions in Policy-making* (Londres : George Allen & Unwin, 1973), 17.

65 G. K. Fry, *Reforming the Civil Service: The Fulton Committee on the Home Civil Service of 1966-1968* (Edinburgh : Edinburgh University Press, 1993), 58.

66 Selon Philippe Keraudren, c'est « le très influent Management Consultancy Group qui détermina le contenu du très célèbre rapport Fulton » (« Le Nouveau Management Public en Grande-Bretagne depuis 1979 : un échec relatif », *Revue française de science politique* 43 [1993], 669).

L'emprise des généralistes sur l'État fut dénoncée par le rapport Fulton comme la cause première de l'amateurisme de l'Administration et de son incapacité à relever les défis de plus en plus complexes posés par la société à la fin des années 1960. Pour changer cette situation, Fulton recommanda de remplacer les généralistes par des spécialistes des méthodes modernes de management.⁶⁷ Pour moderniser l'administration il était crucial, selon Fulton, que l'État soit plus attentif à l'évolution des pratiques de management dans le secteur privé. À cette fin, Fulton proposa d'abolir la division d'Organisation et Méthode (O et M), dont le personnel était principalement composé de généralistes selon l'étude du MCG, et de la remplacer par des Unités de services de management (USM) auxquelles seraient conférés des pouvoirs plus larges.⁶⁸ Pour pourvoir en personnel les nouvelles USM, Fulton suggéra l'embauche de consultants externes. Selon le rapport, le professionnalisme du personnel des USM devait être comparable à celui qu'on trouvait dans les grandes firmes de conseil en management du secteur privé.⁶⁹

Fulton put établir de telles comparaisons, et utiliser lui-même les services des consultants, parce qu'il existait à ce moment en Grande-Bretagne une industrie du conseil en plein développement organisationnel, suite à la création de la MCA en 1956 et de l'IMC fondé en 1962 à l'initiative des comptables. Dans leur témoignage au Comité Fulton en 1966, des fonctionnaires du ministère des Finances déclarèrent que leur ministère avait commencé à établir des liens réguliers avec les associations de consultants dès le début des années 1960.⁷⁰ À partir de 1965, le ministère des Finances organisa une série de rencontres avec la MCA, l'IMC, et plusieurs cabinets de consultants, destinées à la formalisation des règles de sélection concernant l'embauche des consultants externes dans la fonction publique. Au terme de ces rencontres, le ministère des Finances mit sur pied un registre central contenant le nom des firmes de conseil auquel les ministères devaient se référer avant l'embauche de consultants externes.⁷¹

67 Civil Service, *Report of the Committee, 1966-1968*, Vol. 1 (Londres : HMSO, 1968), 11-12.

68 Ibid., 55.

69 « The qualifications and training of the management services staff of the Civil Service must compare favourably with those doing similar work outside, e.g., in large management consulting firms » (ibid., 56).

70 The Civil Service, *Report of the Committee, 1966-1968*, Vol. 4, 614.

71 J. N. Archer, « Management consultants in government », *O&M Bulletin* 23 (1968), 25.

Le Civil Service Department

Selon le rapport Fulton, la cause de l'amateurisme de la fonction publique dans la gestion de l'État provenait de ce que le ministère des Finances avait historiquement eu la responsabilité conjointe de la gestion de l'Administration et des finances publiques. Aux yeux de Fulton, cet arrangement était au détriment des compétences managériales des fonctionnaires. Pour remédier à cet état de choses, Fulton recommanda de retirer au ministère des Finances ses responsabilités en matière de gestion et de les transférer à un nouvel organisme central : le Civil Service Department (CSD). Créé en 1968, le CSD avait pour mission d'animer la modernisation administrative et d'agir en tant que principal service de conseil en management à l'intérieur de Whitehall.⁷² Il fut suggéré par Fulton d'utiliser des critères de recrutement plus flexibles pour pourvoir aux besoins en personnel du nouveau ministère afin que puissent y être nommés des candidats de l'extérieur possédant une solide expérience du management dans le secteur privé.⁷³ Une année après sa création, le CSD avait recruté 23 personnes de l'extérieur : 8 du milieu universitaire, 10 du monde des affaires et 5 des cabinets de consultants.⁷⁴ Pour consolider son expertise en matière de conseil en management, le CSD mit sur pied en 1970 un programme d'échange entre l'Administration et les grands cabinets de conseil en gestion. Les consultants étaient détachés auprès de l'Administration pour des périodes pouvant aller jusqu'à 15 mois, alors que les fonctionnaires étaient détachés auprès des cabinets de conseil pour travailler dans le secteur privé.⁷⁵

Dans un discours prononcé à l'IMC en 1970, un haut fonctionnaire du CSD mentionna que son ministère était devenu depuis sa création le « point central » de contact entre Whitehall et les consultants du secteur privé.⁷⁶ L'institutionnalisation de liens visant à incorporer l'expertise managériale des consultants dans les structures du CSD s'accompagna d'une croissance relative des dépenses en services de conseil externe.⁷⁷ Cette augmentation n'eut toutefois pas pour effet

72 J. N. Archer, « A New Look for CSD Management Services », *O&M Bulletin* 26 (1971), 4-13.

73 The Civil Service, *Report of the Committee, 1966-1968*, Vol. 1, 82.

74 W. Armstrong, « The Civil Service Department and Its Tasks », *O&M Bulletin* 25 (1970), 79.

75 R. S. Matthews et R. J. Maxwell, « Working in Partnership with Management Consultants », *O&M Bulletin* 29 (1974), 27-39.

76 R. W. L. Wilding, « The Use of Management Consultants in Government Departments », *O&M Bulletin* 31 (1976), 60.

77 Les dépenses de Whitehall en services de conseil externes passèrent de £20 000 en 1964 à £830 000 en 1969 à £4,8 millions en 1972 (J. N. Archer, « Business Methods in Government », *O&M Bulletin* 27 [1972], 12; et Matthews et Maxwell, « Working in Partnership », 27).

d'accroître l'influence des consultants et des méthodes de management du secteur privé sur la gestion de l'État. Durant son existence, le CSD limita les possibilités pour les consultants d'influencer la réforme administrative. D'une part, la majorité des hauts fonctionnaires du CSD provenait du ministère des Finances. D'autre part, les consultants et autres candidats externes recrutés par le CSD, en tant que nouveaux arrivants dans la fonction publique, ne furent pas nommés à des postes de haut niveau où il leur aurait été plus facile d'influencer la réforme administrative. Par conséquent, le CSD demeura sous le contrôle des généralistes, ceux-là même que Fulton avait voulu, à l'origine, affaiblir et remplacer à cause de leur amateurisme.⁷⁸

Thatcher et la centralisation politique de la réforme administrative

Le CSD fut aboli peu après l'élection de Margaret Thatcher en 1979. Le CSD était perçu par Thatcher comme un frein à la réforme managérialiste de l'État et comme un vestige de l'idéologie interventionniste des Travaillistes.⁷⁹ Dans leur livre sur la réforme de Whitehall, Colin Campbell et Graham Wilson rapportent que durant l'une de leurs premières rencontres, le secrétaire permanent du CSD provoqua la colère de Thatcher en réfutant l'idée selon laquelle l'État doit copier le secteur privé pour améliorer sa gestion.⁸⁰ En 1981, Thatcher mit fin aux activités du CSD afin de contourner la bureaucratie et d'amener avec elle un groupe d'alliés nommés dans de petites cellules d'impulsion administratives rattachées au Cabinet Office qui hérita des fonctions de feu le CSD. Parmi ces cellules figuraient au premier rang l'Efficiency Unit (EU) dirigée par Derek Rayner recruté du secteur privé par Thatcher pour agir comme conseiller principal du premier ministre en matière de réforme administrative. Rayner était un habitué de Whitehall, ayant dans le passé été consultant auprès du leader conservateur Edward Heath.⁸¹ Composée d'un petit nombre de fonctionnaires réformateurs et de consultants du secteur privé, la EU dirigée par Rayner était située au coeur de l'État et avait un accès direct aux centres décisionnels du gouvernement Thatcher.⁸²

78 P. Kellner et L. Crowder-Hunt, *The Civil Servants: An Inquiry into Britain's Ruling Class* (Londres: Macdonald, 1980).

79 G. K. Fry, «The Development of the Thatcher Government's Grand Strategy for the Civil Service», *Public Administration* 62 (1984), 325.

80 C. Campbell et G. K. Wilson, *The End of Whitehall: Death of a Paradigm?* (Oxford: Blackwell, 1995), 208.

81 R. Jones, «Towards a Businesslike Government», *The Times* (Londres), 3 août 1970, 19.

82 L. Metcalfe et S. Richards, *Improving Public Management* (Londres: Sage, 1987), viii.

En abolissant le CSD et en centralisant ses responsabilités en matière de réforme administrative au coeur de Whitehall, le gouvernement Thatcher déplaça le point d'accès par lequel les consultants avaient pénétré l'État depuis les réformes Fulton, et le rapprocha du contrôle du premier ministre. Alors qu'auparavant les contacts entre les consultants et l'État se faisaient via le CSD, après 1981 ces contacts se firent au niveau du Premier Ministre et du Cabinet. Ainsi en 1981 une rencontre au sommet fut organisée entre le Cabinet et la MCA. En 1979, la EU lança une série « d'enquêtes » (*scrutinies*) demandant aux ministères d'évaluer leur fonctionnement et de recommander des moyens pour améliorer leur rendement et réduire leurs dépenses. À cette fin, on fit souvent appel aux services des consultants externes, lesquels travaillèrent aux côtés des fonctionnaires des administrations centrales.⁸³ De cette expérience, les consultants conclurent que le gouvernement avait besoin d'un nouveau système de management et d'information. Cette opinion était aussi partagée par les membres de la EU qui organisèrent la rencontre de 1981 entre la MCA et le cabinet.⁸⁴ Lors de cette rencontre, la MCA présenta au cabinet son plan de réforme administrative, lequel fut bien reçu par Margaret Thatcher apparemment « impressionnée » par la présentation des consultants.⁸⁵ Peu après cette rencontre, le gouvernement introduisit la Financial Management Initiative (FMI), politique traduisant en action gouvernementale la proposition de la MCA présentée au Cabinet en 1981. La FMI avait pour but de mettre en place dans chaque ministère des systèmes de management devant fournir aux ministres et hauts fonctionnaires des informations complètes sur les coûts et réalisations des politiques gouvernementales. Pour ce faire, le gouvernement créa la Financial Management Unit (FMU), une petite cellule semblable à la EU placée sous l'autorité conjointe du Cabinet Office et du ministère des Finances et ayant pour mission de coordonner l'adoption de la FMI dans les ministères. Comme la EU, la FMU était aussi composée de fonctionnaires et de consultants du secteur privé, tous issus des cabinets membres de la MCA.⁸⁶ Les consultants nommés à la FMU furent choisis à cause de leur connaissance de l'Administration, acquise par leur participation à des réformes antérieures, et par leurs liens passés avec le CSD.⁸⁷

83 S. R. Taylor, « Using Management Consultants in Government », *Management in Government* 38 (1983), 158-167.

84 A. Gray, B. Jenkins, A. Flynn et B. Rutherford, « The Management of Change in Whitehall : The Experience of the FMI », *Public Administration* 69 (1991), 41.

85 Ibid., 41.

86 A. W. Russell, « The Financial Management Unit of the Cabinet Office (MPO) and the Treasury », *Management in Government* 39 (1984), 146-52. La FMU était composée de six fonctionnaires et huit consultants provenant de firmes telles qu'Arthur Andersen, Coopers & Lybrand et Peat Marwick.

87 Ibid., 151.

Par le biais de la FMI, la MCA étendit considérablement son réseau de contacts à l'intérieur de Whitehall. La MCA créa au début des années 1980 un « Groupe secteur public » chargé d'organiser des rencontres et conférences entre consultants, hauts fonctionnaires et ministres. Ces contacts se révélèrent fructueux. Comme le montre le Tableau 3, à partir du milieu des années 1980, l'Administration centrale devint une source croissante de revenus et durant toute cette période, le secteur public dans son ensemble a contribué pour près de 25 pour cent au chiffre d'affaires des membres de la MCA.

Pour profiter du marché florissant du conseil administratif, plusieurs grands cabinets de conseil tels que Coopers & Lybrand, KPMG Peat Marwick et Price Waterhouse établirent de nouvelles divisions de « Services gouvernementaux » au sein de leur organisation.⁸⁸ Ces divisions sont placées sous l'autorité de consultants ayant acquis une expérience du milieu administratif et elles sont de plus en plus souvent dirigées par d'anciens employés de l'État qui ont quitté l'Administration pour le secteur privé.⁸⁹

Au début des années 1990, suite à la croissance des dépenses publiques en services de conseil et au développement du pantouflage entre l'État et les consultants, la presse et l'opposition travailliste commencèrent à critiquer de plus en plus ouvertement le rôle des consultants dans l'Administration.⁹⁰ Ce mouvement de ressac devint si intense que le premier ministre John Major ordonna une enquête sur les consultants externes rendue publique en 1994.⁹¹ Cette étude fit l'objet d'une importante couverture médiatique, et c'est surtout à partir de ce moment que se répandit l'idée que les réformes managérialistes poursuivies depuis les 15 dernières années avaient donné naissance à une « consultocratie ».

Bien que le managérialisme ait indéniablement contribué au développement d'une « consultocratie », il est faux de croire que cela puisse être la seule cause de ce phénomène. Si l'industrie du conseil avait été inexistante ou peu développée et si, par conséquent, les consultants n'avaient jamais (ou très peu) auparavant participé à la réforme administrative, il est peu probable que ceux-ci aient pu, dans les années

88 Smith et Young, *The Fixers*, 142.

89 Par exemple, en 1986 le chef de cabinet de Sir Robin Ibbs, directeur de l'Efficiency Unit, quitta la fonction publique pour devenir consultant senior chez Price Waterhouse (*Times Higher Education Supplement* [Londres], 28 mars 1986, 3). Voir aussi Micklethwait et Wooldridge, *The Witch Doctors*, 281.

90 D. Hencke, « £65 Million Is Wasted on Whitehall Consultants », *The Manchester Guardian Weekly* (Londres), 14 août 1994, 10; et J. Willman, « Con Artists or Cost-cutters? Do Whitehall's Outside Consultants Provide Value-for-Money? » *Financial Times* (Londres), 10 avril 1994, 7.

91 Efficiency Unit, *The Government's Use of External Consultants* (Londres : HMSO, 1994).

TABLE 3
REVENUS DES CABINETS MEMBRES DE LA MCA, 1985-1993 (en milliards de £)^a

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Secteur public									
Gouvernement central	18	27	34	51	70	90	91	82	93
Entreprises publiques	6	10	10	4	38	52	17	10	9
Gouvernements locaux	11	19	9	12	19	21	46	23	20
Santé	—	—	—	6	12	17	26	50	66
Autres	—	—	15	16	29	38	27	20	19
Total	35	56	68	89	168	218	207	185	207
Secteur privé	108	145	194	260	406	486	520	510	538
Revenus totaux	143	201	262	349	574	704	727	695	745

Source : Efficiency Unit, *The Government's Use of External Consultants* (Londres : HMSO, 1994), 31.

1990, se constituer en « consultocratie ». L'influence réelle ou perçue des consultants en Grande-Bretagne provient aussi de l'expérience qu'ils ont acquise durant plus de 20 années de service passées auprès de l'Administration. Le tissage de relations entre les consultants et l'État, commencé avec Fulton et intensifié après la création du CSD, et l'adoption d'un programme d'échange entre l'Administration et les sociétés de conseil en 1970 ont permis aux consultants d'acquérir une meilleure connaissance de la fonction publique, et ont progressivement rendu leur expertise plus crédible aux yeux des gouvernants. En somme, même si les décideurs font d'abord appel aux consultants à cause de leur connaissance du management du secteur privé, le cas britannique montre que, pour devenir influents, ceux-ci doivent également posséder une bonne connaissance de l'État afin de pouvoir non seulement *importer* mais aussi *adapter* les pratiques de gestion du privé à l'administration publique.

L'ÉNA et le corporatisme des grands corps contre la « consultocratie »

En France, l'État central n'a pas commencé à assimiler le savoir des consultants dans ses structures dans les années 1960 comme en Grande-Bretagne, mais plus tard, en 1990. C'est alors que l'Administration mit sur pied un groupe de modernisation chargé d'aider les ministères à développer la fonction de consultant interne. D'ailleurs, la façon dont la France a organisé la fonction de consultant interne diffère beaucoup des méthodes britanniques. Comme on l'a vu, outre-Manche, les services de conseil étaient surtout centralisés dans le CSD alors qu'en France on a laissé le développement de cette nouvelle fonction aux départements ministériels. De plus, en Grande-Bretagne, le développement du conseil interne a donné lieu à la cooptation de consultants du secteur privé, alors qu'en France les consultants internes sont exclusivement recrutés à l'intérieur de l'Administration. En construisant ses services de conseil, l'État britannique voulait intégrer le savoir-faire du secteur privé dans ses structures alors qu'en France, on assiste plutôt un processus inverse. L'Administration française a créé la position de consultant interne parce que les solutions que ceux-ci proposent « sont en général mieux acceptées que celles des consultants externes marqués par la culture de l'entreprise privée ». ⁹² Mais ce n'est qu'à la fin des années 1980, après avoir, dans un premier temps utilisé les services des consultants externes, que l'Administration en est arrivée à cette conclusion. ⁹³

92 Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *Consultants internes dans l'Administration* (Paris : 1991), 3.

93 Comme souligné par Bec et ses collègues, au milieu des années quatre-vingt, les services publics français « ont dû modifier de manière très significative leurs

La décentralisation et l'émergence des consultants au niveau local

C'est surtout après l'adoption des lois de décentralisation de 1982 que les services publics français ont fait appel aux services des consultants du secteur privé. Comme on l'a noté, « la décentralisation a ouvert aux consultants le marché des collectivités locales ». ⁹⁴ Dégagés de la tutelle des préfets, les élus locaux se sont retrouvés au lendemain de la décentralisation avec toute une série de nouveaux pouvoirs dans des domaines aussi variés que l'économie, la planification régionale et l'éducation. Confrontés à des responsabilités élargies, ils ont fait appel aux services des consultants pour mettre en place les systèmes de gestion et d'information nécessaires à l'administration des nouvelles fonctions héritées de Paris.

Alors que les consultants apprivoisaient peu à peu les administrations locales, au niveau central, l'État s'affairait à développer une politique visant à stimuler l'offre et la demande de conseil en management. Comme indiqué plus tôt, en 1984, le ministère de l'Industrie lança l'opération « Développement du professionnalisme des consultants » afin de rattraper le retard pris par les consultants dans la vente de services aux PME. Pour développer l'offre de conseil, les pouvoirs publics mirent en place les Fonds régionaux d'aide aux conseils (FRAC) afin de mettre de l'argent à la disposition des PME pour qu'elles puissent acheter des services de conseil. Bien que créés par le ministère de l'Industrie, les FRAC sont administrés au niveau local et font partie des nouveaux pouvoirs conférés aux collectivités territoriales après 1982 en matière de développement industriel. Les demandes de FRAC sont soumises par les PME aux administrateurs locaux et elles sont accompagnées d'un document préparé par le cabinet de consultants que l'entreprise désire utiliser, décrivant comment l'argent reçu sera dépensé. ⁹⁵ En 1984, l'une des conditions exigées pour une subvention

modes de fonctionnement. Parmi les facteurs de changement nous citerons les conséquences des lois de décentralisation, la généralisation des outils de traitement automatisé de l'information. . . Pour réussir ces changements, les grandes institutions publiques ont fait appel aux services des consultants externes. Pour des raisons à la fois budgétaires et culturelles, les consultants externes, malgré leurs contributions indéniables, n'ont pas su répondre à tous les nouveaux besoins d'aide et de conseils générés par ces mutations. C'est dans ce contexte que sont apparues les premières tentatives de recours à des consultants internes » (Bec, Granier et Singery, *Le consultant et le changement dans la Fonction publique*, 14-15).

94 F. Chiro, « Les élus se font conseiller », *Le Monde* (Paris), 11 octobre 1993, 17.

95 En 1993, 3 060 demandes de FRAC furent approuvées par les autorités locales pour un total de 173 millions de francs (OCDE, *Best Practices Policies for Small and Medium-sized Enterprises* [Paris, 1995], 124. Voir aussi OCDE, *Dynamiser les entreprises : les services de conseil* [Paris, 1995]).

du FRAC était l'adoption par la PME postulante de pratiques de gestion reliées aux théories alors en vogue de la « qualité totale » (QT).⁹⁶ Au début des années 1980 se développe en France un fort mouvement en faveur de la QT et des cercles de qualité.⁹⁷ Alors que 1981 était déclarée « année de la qualité » par l'État, au même moment des managers, consultants et hauts fonctionnaires fondaient l'Association française des cercles de qualité (AFCERQ) afin de promouvoir et diffuser le thème de la qualité.⁹⁸ Les consultants et grands cabinets de conseil ont été très actifs dans la diffusion de la QT avec la publication de livres comme *Pratiques des cercles de qualité* (CEGOS) et *Mobiliser l'intelligence dans l'entreprise* (H. Sérieyx d'Eurequip). L'argent des FRAC offert par l'État a incité les consultants à faire la promotion de leur expertise dans le domaine de la QT, de façon à maximiser leurs chances d'obtention de contrats auprès des PME.⁹⁹

*La transposition de la qualité totale dans l'Administration*¹⁰⁰

D'abord destiné aux entreprises privées, c'est dans un second temps que le thème de la QT fut étendu au secteur public. Par le biais de leurs nouveaux liens avec les administrations locales, les consultants ont été les acteurs principaux de cette transposition. Suite à la décentralisation, des cabinets comme Bossard ont été parmi les premiers à développer des équipes spécialisées dans le secteur des administrations territoriales, alors que d'autres comme le Groupe Eurosept mirent sur pied des structures « Innovation et management public » à l'intérieur de leur organisation.¹⁰¹ Aujourd'hui Bossard prétend être le leader de la production de conseil en management aux administrations locales.¹⁰²

Les réformes Defferre ayant ouvert aux consultants les portes des collectivités locales, celles-ci furent par conséquent plus réceptives et plus perméables à la pénétration du discours de la QT. En 1985, un colloque sur l'expérience de la QT au sein des collectivités locales réunissant fonctionnaires et consultants, fut organisé par le secrétariat d'État à la Fonction publique et l'AFCERQ. À cette occasion, Jean Le Garrec,

96 OCDE, *Best Practices Policies*, 121.

97 F. Chevallier, *Cercles de qualité et changement organisationnel* (Paris : Economica, 1991).

98 E. Collignon et M. Wissler, *Qualité et compétitivité des entreprises* (Paris : Economica, 1988), 1.

99 Voir Institut de socio-économie des entreprises et des organisations, sous la direction de, *Qualité intégrale dans les entreprises et professionnalisme des consultants* (Paris : Économica, 1988).

100 Cette section s'inspire en partie de J. Chevallier, « Le discours de la qualité administrative », *Revue française d'administration publique* 46 (1988), 121-43.

101 Syntec Management, *Annuaire officiel*, 63.

102 J. Crawford, « French Consultancies Continue to Prosper », *Management Consulting International*, mai 1991, 11.

alors secrétaire d'État à la fonction publique, donna un appui réservé à la QT tout en soulignant l'importance de la prise en compte « des spécificités du secteur public ». ¹⁰³ Suite au colloque de 1985, l'AFCEQ créa au sein de son organisation un groupe « Fonction publique » chargé de poursuivre la réflexion sur la transposition de la QT dans l'Administration. Cette transposition de la périphérie vers le centre fut grandement facilitée lorsqu'après les législatives de 1986, deux des consultants à la tête de l'AFCEQ furent nommés au coeur de l'appareil d'État pour conseiller le nouveau gouvernement sur la réforme de l'Administration. Tous deux issus d'Eurequip, G. Raveleau et H. Sérieyx sont nommés, le premier au cabinet du ministre de l'Économie, et le second auprès du ministre de la Fonction publique. Les deux consultants se voient confier la responsabilité de développer une politique de promotion de la qualité (Raveleau) et de l'innovation (Sérieyx). Un rapport en ce sens est remis au gouvernement, sur la base duquel celui-ci adopte en 1987 sa politique de qualité et d'innovation. Selon le ministre de la Fonction publique, cette politique traduit une volonté d'« adaptation à la culture administrative du savoir-faire du privé ». ¹⁰⁴

La politique de qualité et d'innovation donna lieu à des rencontres régionales et nationales entre consultants et fonctionnaires et à la mise en place au sein des administrations de « conventions d'innovations », de grilles d'évaluation, de points d'innovation et de budgets déconcentrés. ¹⁰⁵ Un Observatoire de la qualité et de l'innovation et un Comité interministériel sur la qualité furent créés au centre du gouvernement afin de diffuser des méthodes nouvelles de management mises en oeuvre dans les ministères, les entreprises, ou à l'étranger. Les budgets alloués aux initiatives de qualité et d'innovation et à l'utilisation des consultants passèrent de 10 millions de francs en 1986 à 13,6 millions en 1987. ¹⁰⁶

La politique du Renouveau et le développement de la fonction de consultant interne

L'émergence de la QT dans l'Administration après 1986 et la nomination de consultants du secteur privé au coeur de l'État peuvent-elles être expliquées par « l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement néolibéral qui s'appuie explicitement sur les expériences lancées en Grande-

103 Rapporté dans Chevallier, « Le discours », 134.

104 Entrevue avec H. de Charette, « L'Administration doit mieux gérer ses ressources humaines », *Le Monde* (Paris), 14 novembre 1987, 8.

105 G. Barouch et H. Chavas, *Où va la modernisation? Dix ans de modernisation de l'État en France* (Paris : L'Harmattan, 1993), 40.

106 L. Rouban « The Civil Service and the Policy of Administrative Modernization in France », *Revue internationale des sciences administratives* 55 (1989), 457.

Bretagne »?¹⁰⁷ En partie seulement, car cette situation résulte surtout de la coïncidence de deux facteurs qui précèdent l'élection de la droite en 1986. D'une part, la décentralisation de 1982 qui a permis aux consultants de prendre pied dans les administrations locales et d'y promouvoir des méthodes de management qui ont par la suite attiré l'attention des dirigeants du centre. De l'autre, la politique de « développement du professionnalisme des consultants » qui cherche à stimuler l'expansion du conseil en mettant des fonds à la disposition des PME pour faire appel aux consultants afin d'innover dans le domaine de la QT. Après 1986, il semble en fait que l'État central ait lui-même voulu mettre en pratique sa politique de développement du consulting et donner « l'exemple » aux entreprises en utilisant à son tour les services des consultants pour développer dans son administration des politiques de QT. L'appel aux consultants amorcé au centre avec la politique de Qualité et d'Innovation dépasse l'explication néolibérale dans la mesure où ce mouvement se poursuit même après le changement politique de 1988.

La circulaire sur le renouveau du service public signée par M. Rocard en 1989 introduit un projet de modernisation articulé autour de quatre grands axes : rénovation des relations de travail ; développement des responsabilités ; évaluation des politiques publiques et service aux usagers. C'est surtout dans le domaine du développement des responsabilités (projets de service, centres de responsabilités et déconcentration) et de l'évaluation que les consultants du secteur privé ont été les plus actifs au lendemain de l'adoption de la politique du renouveau.¹⁰⁸ Dans une interview, le président de la firme Bossard (A. Donzeaud) reconnut que la politique du renouveau avait fait augmenter la demande de services de conseil en management par l'Administration centrale. En 1990, Bossard mit en place une équipe de 15 à 20 consultants chargée de développer les contacts avec l'Administration centrale afin de profiter de ce nouveau marché.¹⁰⁹

Du côté de l'Administration, bien que l'on reconnaisse que les « consultants externes ont été très actifs dans les premières années de la politique du renouveau », contrairement à la Grande-Bretagne, on ne dispose « pas de données d'ensemble permettant d'indiquer les budgets que cela a pu représenter ».¹¹⁰ Si l'on cherche de telles données du côté

107 L. Rouban, « La modernisation de l'État », *Regards sur l'actualité*, décembre 1994, 40.

108 A. Bruston, sous la présidence de, Table ronde « Le rôle des consultants dans la modernisation de la gestion publique », *Politiques et management public* 11 (1993), 175-86.

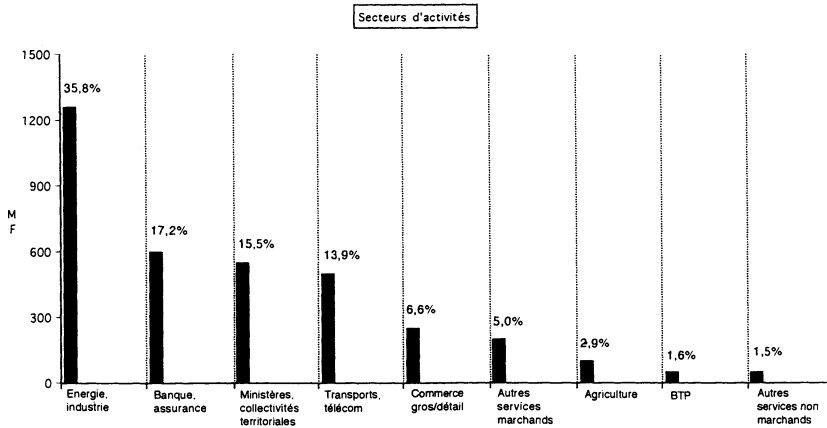
109 Rapporté dans Crawford, « French Consultancies », 11.

110 Correspondance de l'auteur avec Madame Isabelle Orgogozo, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, 14 septembre 1994.

des consultants, une étude publiée par Syntec Management montre que pour 1995, un sixième (soit près de 600 millions) du chiffre d'affaires total de la cinquantaine de firmes membres de Syntec provient de l'État (administrations centrales et locales).¹¹¹ Comme l'indique le Graphique 2, l'État représentait en 1995 un peu moins de 16 pour cent du chiffre d'affaires global (3,6 milliards) des cabinets membres de Syntec Management. Fait à noter, cette même étude révèle qu'après une « forte hausse » les ministères et l'Administration « ralentissent leur progression, voire régressent » depuis quelques années.¹¹²

GRAPHIQUE 2

CHIFFRE D'AFFAIRES DES CABINETS MEMBRES DE SYNTEC,
PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ



Source : Syntec Management, *L'année 1995 des adhérents*, étude réalisée par GMV Conseil (Paris : 1995), 15.

Chez Syntec on se demande si cette diminution de l'activité au sein de l'Administration implique « une remise en cause des consultants ». ¹¹³ De même, on a souligné qu'au lendemain de la politique du Renouveau « les cabinets de conseil en management ont reçu avec satisfaction l'ensemble du discours lié à la modernisation du secteur public. Un marché nouveau s'annonçait. . . [mais] c'est plutôt la déception qui domine aujourd'hui ». ¹¹⁴ « Remise en cause », « déception »,

111 Syntec Management, *L'année 1995 des adhérents*, étude réalisée par GMV Conseil, 1995.

112 Ibid, 15.

113 Syntec Management, *Revue de presse de Syntec Management* (Paris : 1996), 49.

114 Ibid, 57.

pourquoi l'Administration a-t-elle résisté à la pénétration des consultants du privé et décidé, en lieu et place, de construire ses propres services de conseil interne? Divers témoignages de consultants et fonctionnaires impliqués dans le processus de modernisation offrent des éléments de réponse. Dans un article récent sur le rôle des sociétés de conseil, G. Lamarque rapporte les propos d'un consultant du secteur privé selon qui le développement des élites administratives issues de l'ÉNA et des grands corps freine l'entrée des membres de sa profession dans l'État parce qu' « en termes d'expertise administrative, il est difficile de lutter avec eux ». ¹¹⁵ De même, H. Sérieyx, qui a été et demeure l'un des rares consultants à avoir côtoyé de près les centres du pouvoir de l'État, soutient que les consultants et autres managers du secteur privé sont incapables d'investir l'Administration à cause du pantouflage à sens unique et du sentiment de supériorité des hauts fonctionnaires. ¹¹⁶ Par ailleurs, les propos d'un haut fonctionnaire tenus à l'occasion d'une table ronde sur les consultants (organisée dans le cadre du Forum des services publics) montrent que divers obstacles ont limité les possibilités pour les consultants du secteur privé de se constituer en « consultocratie » dans l'État. On apprend ainsi que le recours à des consultants du secteur privé présente

des inconvénients, dans la mesure où les gens venus de l'extérieur connaissent mal le fonctionnement de la maison. Le fonctionnement de l'administration est très particulier. Et chaque administration a même un fonctionnement particulier. Par ailleurs ça entraîne un obstacle financier (ça coûte cher) parce qu'on met plus longtemps pour pénétrer dans la maison, et un obstacle psychologique, parce qu'on est plus difficilement admis par les gens de la maison. L'oeil extérieur est toujours un peu rejeté. C'est la raison pour laquelle nous

115 G. Lamarque, « Le rôle des agences de conseil », *Pouvoirs* 79 (1996), 132.

116 Ainsi Sérieyx écrit, de façon plutôt sarcastique, que « Dans la plupart des pays démocratiques occidentaux, il est courant que des responsables du secteur privé fassent un passage dans l'Administration publique pour la faire bénéficier de leurs compétences pendant quelques années. Ils savent que durant cette période leur rémunération sera moins importante mais, outre la satisfaction d'apporter leur contribution à l'intérêt général, ils pensent y acquérir une meilleure compréhension des grands mécanismes administratifs, une vision plus systémique de la société dans laquelle ils vivent. De son côté, l'Administration qui, par nature, n'est que gestionnaire et peu habituée à la pratique du management, bénéficie, à l'occasion de la venue de ces responsables du secteur privé, d'un véritable transfert de compétences managériales. Est-ce à cause de son histoire et d'un sentiment de supériorité qu'auraient eu longtemps ses hauts fonctionnaires par rapport au monde des affaires, toujours est-il que l'Administration française fait exception et que sur la passerelle qui unit le public et le privé, on circule essentiellement dans un seul sens : de hauts fonctionnaires viennent "pantoufler" au sommet des organigrammes du secteur privé » (*Le Big Bang des organisations* [Paris : Calmann-Lévy, 1993], 141).

avons constitué un groupe de consultants internes qui essaient de remédier à ces défauts.¹¹⁷

C'est donc en partie parce que les consultants du secteur privé ont été « rejetés » que l'Administration a développé la fonction de consultant interne depuis 1990. Mais rejetés par qui? Une étude de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique indique que les inspecteurs ont été les plus récalcitrants à accueillir les consultants. L'arrivée des consultants au sein de l'Administration a créé, selon l'étude de la DGAFP, des « rivalités » et « tensions » entre consultants et inspecteurs.¹¹⁸ Les consultants ont été soupçonnés de vouloir limiter le rôle des inspecteurs aux seules missions de contrôle et de les empêcher de faire valoir leurs compétences en matière d'organisation et de management.¹¹⁹ C'est pourquoi, au moment de développer la fonction de consultant interne, l'Administration a décidé d'incorporer, ou du moins d'associer étroitement, cette nouvelle position à la fonction d'inspection. En somme, cette situation met bien en relief ce que J.-C. Thoenig appelle les « intérêts corporatistes ou professionnels » que les grands corps mobilisent « pour fermer un marché du travail » et à cause desquels la pénétration dans l'État par des « outsiders demeure un événement et une exception ».¹²⁰

Conclusion

Avec l'émergence du managérialisme au milieu des années 1980, des chefs de gouvernement issus de la nouvelle droite comme Margaret Thatcher en Grande-Bretagne et Jacques Chirac en France ont contribué à accréditer ou à propager la notion de « consultocratie » en s'entourant de consultants du secteur privé pour moderniser l'Administration. Cependant, ce n'est pas simplement l'idéologie néo-libérale de ces leaders ou la mode du managérialisme qui ont rendue possible l'arrivée plus ou moins nombreuse des consultants sur la scène de l'administration centrale depuis les 10 ou 15 dernières années. Ce texte a plutôt voulu montrer que les possibilités pour les consultants du secteur privé de se constituer en « consultocratie » ont été façonnées par le développement de l'industrie du conseil et par les processus institutionnels par lesquels les consultants prennent pied dans l'État et influencent (ou non) la réforme administrative.

117 Ministère de la Fonction publique et des réformes administratives, *Les actes du Forum innovation du service public* (Paris : La documentation française, 1993), 134.

118 Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *Complémentarité des fonctions d'inspection et de conseil dans la modernisation des services publics* (Paris : 1993), 3.

119 Ibid, 18.

120 J.-C. Thoenig, « Les grands corps », *Pouvoirs* 79 (1996), 116-17.

En Grande-Bretagne, l'État central s'est ouvert à la participation des consultants dans la réforme administrative peu après que les comptables aient entrepris de professionnaliser la pratique du conseil dans les années 1960. À partir de ce moment, l'État créa ses propres services de conseil interne et, pour ce faire, mit en place des réseaux de communication plus ou moins formels avec les organisations de consultants et coopta des consultants du secteur privé dans l'appareil bureaucratique. Ces contacts ont progressivement accru l'influence des consultants sur la réforme administrative en leur permettant d'acquérir, au fil des ans, une meilleure connaissance du milieu administratif et d'accéder aux centres décisionnels du gouvernement Thatcher. En France, l'arrivée des consultants sur la scène de l'Administration a été beaucoup plus tardive qu'en Grande-Bretagne. Cela s'explique par le caractère moins développé de l'industrie française du conseil, mais aussi par l'influente présence de l'ÉNA. L'existence d'une telle institution aide à comprendre pourquoi l'État représente seulement 16 pour cent du chiffre d'affaires des cabinets membres de Syntec alors qu'en Grande-Bretagne le secteur public, qui est beaucoup moins développé qu'en France, compte pour plus de 25 pour cent des revenus des firmes associées à la MCA. On aurait pu s'attendre à ce que le secteur public soit davantage représenté dans la structure de revenus des sociétés de conseil en France tout simplement parce que l'État y est plus volumineux qu'en Grande-Bretagne. Mais ce n'est pas le cas et il est plausible de penser que le phénomène s'explique par la position de monopole que l'ÉNA et les grands corps qui en sont issus occupent dans la production du savoir jugé nécessaire à la gestion de l'État.

En France, les consultants sont surtout apparus dans l'administration centrale après avoir pénétré les administrations locales suite aux réformes Defferre et par le biais de la politique de la Qualité Totale, d'abord implantée au niveau territorial et ensuite transposée au centre par le gouvernement Chirac en 1987. Comme l'a souligné un consultant, en France « l'ouverture au conseil s'est faite progressivement des marges (collectivités locales, EPIC) vers le coeur (administrations centrales) ». ¹²¹ Cependant, à cause de la plus grande imperméabilité de l'administration centrale, telle qu'exprimée par la résistance du corps des inspecteurs, la pénétration du centre par les consultants fut relativement limitée. Étant arrivés sur la scène centrale depuis le milieu des années 1980 seulement, les consultants du secteur privé, contrairement à leurs homologues britanniques, n'ont pas eu le temps de se familiariser avec le milieu des départements ministériels, et c'est pour pallier leur manque de connaissances que l'on a créé la fonction de consultant interne dont le développement est susceptible de rendre encore plus difficile l'émergence d'une « consultocratie » dans l'État. Du

121 Bruston, « Le rôle des consultants », 176.

moins dans l'immédiat, parce que le cas britannique indique que la création de services de conseil internes est une pré-condition de la « consultocratie ». En effet, le développement de tels services donne souvent lieu à la mise en place d'équipes de conseils internes et externes oeuvrant ensemble à la modernisation de l'Administration. En fait, un des buts visés par la création de services de conseil internes est de faciliter et de rendre plus efficaces les relations avec les consultants du secteur privé.¹²² En travaillant étroitement avec les consultants internes, les consultants du secteur privé tissent des liens et développent une meilleure connaissance du milieu administratif, ce qui, à la longue, rend possible l'exercice d'une influence. C'est ce qui est arrivé en Grande-Bretagne où les relations établies entre les consultants externes et l'État depuis les années 1960 ont progressivement permis aux consultants du secteur privé de se constituer en « consultocratie », réelle ou perçue, dans l'État. Comme le directeur de Bossard le mentionnait au lendemain de l'adoption de la politique du renouveau, « tous les ministères sont un marché potentiel. Mais cela prend du temps, il faut avoir l'expertise nécessaire, il faut connaître le milieu et avoir de bonnes références ». ¹²³ L'expertise, qui rend possible l'influence, ne s'acquiert que lentement, au fil du temps, et dépend aussi de la connaissance du milieu institutionnel. C'est pourquoi il a été important d'aller au-delà des explications qui relient le phénomène de la « consultocratie » à l'émergence du managérialisme dans les années 1980 en adoptant une approche qui cherche à voir comment l'histoire et les institutions ont permis aux consultants du secteur privé de devenir (ou non) des acteurs influents dans la réforme de l'État.

122 Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *Consultants internes*, 3.

123 Rapporté dans Crawford, « French Consultancies », 11.