



## LES SOMMETS TRÈS PRIVÉS DE L'ÉTAT

Le « Club des acteurs de la modernisation » et l'hybridation des élites

[Julie Gervais](#)

Le Seuil | « Actes de la recherche en sciences sociales »

2012/4 n° 194 | pages 4 à 21

ISSN 0335-5322

ISBN 9782021064247

DOI 10.3917/arss.194.0004

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<https://www.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2012-4-page-4.htm>  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Le Seuil.

© Le Seuil. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

« LA MODERNISATION DE L'ÉTAT,  
C'EST UN CHEVAL DE TROIE !  
ÇA PERMET DE PARLER DE TOUT,  
ET PUIS ON VA CHERCHER LES  
ANNONCEURS QUI VONT AVEC. »

FONDATEUR DU CLUB DES ACTEURS  
DE LA MODERNISATION  
ET DIRECTEUR DE LA REDACTION  
D'ACTEURS PUBLICS, 2009.

# Les sommets très privés de l'État

Le « Club des acteurs de la modernisation » et l'hybridation des élites

Il est des univers qui semblent inconciliables. Des groupes aux intérêts antagoniques qui se vouent une concurrence acharnée : celle qui oppose les hauts fonctionnaires aux prestataires privés du secteur public, ou plus spécifiquement aux consultants, pour le monopole de l'expertise légitime en matière de réforme administrative, incarnerait les différences irréductibles entre l'État et le Marché en France. Le hiatus entre le monde des grands corps et celui des prestataires privés est souligné par ces derniers comme par la littérature académique, qui voit dans la difficulté des sociétés privées à pénétrer le marché du secteur public français, et notamment celui de l'administration centrale<sup>1</sup>, le signe de la résistance des grands corps<sup>2</sup> : « Une des raisons pour lesquelles notre chiffre d'affaires est bien plus bas en France, c'est parce qu'on doit sans cesse ramer pour convaincre, rassurer, expliquer et se justifier d'exister face à des hauts fonctionnaires, bourrés d'*a priori* sur les consultants, qui sont sur leurs chasses gardées [...] et qui nous mettent des bâtons dans les roues ! »

Les propos de ce consultant d'Accenture<sup>3</sup> font écho aux protestations de certains hauts fonctionnaires qui voient dans le recours croissant aux « experts » du

secteur privé une menace à leur existence. Les énarques et les polytechniciens auraient en effet réussi à organiser une sorte d'« oligopole de l'expertise légitime » et seraient responsables de ce que Jean-Michel Eymeri-Douzans nomme la « clôture sociale du *policy-advice*<sup>4</sup> ». « L'Énarchie [...] est en partie responsable pour avoir empêché le développement de la "consultocratie" et retardé la managérialisation des politiques publiques<sup>5</sup> » écrit Denis Saint-Martin<sup>6</sup>. L'opposition entre les hauts fonctionnaires, désignés comme un bloc homogène, et les « acteurs » du privé, englobés dans la catégorie des « consultants », vient résumer et expliquer ce qui apparaît, une fois encore, comme une « exception française ». En insistant sur la résistance des élites administratives françaises, cette thèse masque non seulement le fait que la situation est probablement en train d'évoluer vers une pénétration croissante de ces prestataires de services dans le secteur public<sup>7</sup> mais, en outre, elle homogénéise et oppose artificiellement deux groupes censés chacun protéger la valeur et la légitimité de leur expertise. Or les frontières qui séparent ces deux univers sont en réalité moins étanches qu'il n'y paraît. Loin de se livrer toujours à une concurrence

1. Sur le niveau local, voir François Benchedikh et al., « Le conseil privé au public. Enjeux, pratiques, usages », rapport d'exécution du séminaire « Réseau de recherches sur le conseil aux collectivités », octobre 2008 ; Julie Gervais et Aisling Healy, « A conveniently moveable border, two clubs making public and private spheres interplay », British Political Science Association Conference, Londres, 2011.

2. Voir les travaux de Denis Saint-Martin : « Les consultants et la réforme managérialiste de l'État en France et en Grande-Bretagne : vers l'émergence d'une

"consultocratie" ? », *Revue canadienne de science politique*, 32(1), mars 1999, p. 41-74 ; *Building the New Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 167 sq. ; « Le conseil en management et les réformes de l'État », *Sociologies pratiques*, 6, 2002, p. 25-46. Isabelle Berrebi-Hoffmann et Pierre Grémion, « Élitisme intellectuelles et réforme de l'État. Esquisse en trois temps d'un déplacement de l'expertise », *Cahiers internationaux de sociologie*, 126, avril-mai 2009, p. 41.

3. Entretien, 2009.

4. Jean-Michel Eymeri-Douzans, « Why French civil servants remain so powerful in comparison with their European colleagues? », American Political Science Association Conference, Boston/Massachusetts, 2008.

5. Les propos sont traduits par l'auteur. D. Saint-Martin, *Building the New Managerialist State...*, op. cit., p. 169.

6. « Énarchie contre "consultocratie" : les consultants et la réforme administrative en France depuis les années 80 », *Entreprise et histoire*, 25, octobre 2000. L'auteur

reprend ici le terme de « consultocratie » forgé par Christopher Hood et Michael W. Jackson dans : *Administrative Argument*, Dartmouth, Aldershot, 1991, p. 224.

7. Si Philippe Bezes suggère une systématisation des échanges entre hauts fonctionnaires et entreprises de conseil dans les années 2000, on ne dispose pas d'éléments quantifiés sur le cas français permettant d'asseoir cette intuition, voir *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, coll. « Le lien social », p. 457-458.

acharnée, ils tendent également à se légitimer mutuellement et à collaborer pour œuvrer, ensemble, à la réforme de l'État. Il existe, à l'intersection de ces deux groupes, des « passeurs » qui concourent à la labilité des frontières entre les sphères publique et privée et qui œuvrent à la pénétration au sein de l'administration de logiques, d'intérêts, de catégories d'entendement et de dispositifs souvent pensés comme spécifiques au Marché. À partir d'un observatoire précis qui autorise et encourage ce processus de perte d'autonomie du champ bureaucratique, cet article entend analyser les modalités par lesquelles un groupe de médiateurs, de statuts publics et privés, vise à « évangéliser » le secteur public.

Depuis les années 1980 dans les pays anglo-saxons mais plus récemment en France<sup>8</sup>, les sociétés de services ont cherché à créer des institutions et à organiser des rencontres plus ou moins formelles destinées à produire ou à entretenir des liens avec les agents publics, et à faire la promotion de leurs savoir-faire, produits et méthodologies pour le secteur public. Parmi l'éventail de lieux de sociabilité du même type, un club agit comme un relais entre des prestataires privés cherchant à conquérir des parts du marché de la réforme de l'État, du personnel politique et des dirigeants administratifs qui entendent « moderniser » l'action publique par le truchement de sociétés privées. Créé en 2008 par un patron de presse, le « Club des acteurs de la modernisation de l'État » a pour objet explicite de réunir ces trois groupes d'acteurs autour de la thématique de la « modernisation » de l'action publique, offrant ainsi un laboratoire d'observation idoine pour saisir, à l'œuvre, le *modus operandi* de l'imbrication des sphères politique, administrative et privée. Cet article revient sur la genèse du club et ses activités, ainsi que les propriétés des médiateurs qui y participent, avant d'analyser la façon dont il entend œuvrer à l'« évangélisation » du secteur public<sup>9</sup>.

## Le club : « un entremetteur de la modernisation »

Le « Club des acteurs de la modernisation » a été créé à l'initiative du dirigeant de la Société d'édition publique (SEP) qui édite notamment les titres *Le Bleu* de Profession politique et *Acteurs publics*. À l'image du club qui

représente une voie d'accès privilégiée aux « acteurs » des réformes en cours, ces titres constituent des sources d'information sur la vie publique pour les responsables du « secteur public » au sein des entreprises privées concernées. *Le Bleu* est présenté comme le « leader de la presse d'actualité politique »<sup>10</sup> et doit son nom aux « Bleus de Matignon », comptes rendus officiels de réunions toujours imprimés sur papier bleu par les services du Premier ministre et dont l'accès est réservé aux initiés présents dans les rouages de l'administration. Magazine d'actualité sur les réformes du secteur public, *Acteurs publics* se prévaut également de la proximité de ses rédacteurs avec les responsables politico-administratifs aux niveaux national et local. Ces publications occupent un espace stratégique dans le monde de l'information relative à l'État, et se positionnent à l'interface entre les mondes de l'administration, de la politique et des sociétés privées intéressées par de potentiels marchés au cœur des réformes du secteur public.

Or le principe originel du club est de « créer du lien » entre ce que son fondateur appelle « les deux mamelles de [s]on business ». Il se qualifie lui-même d'« entremetteur » entre les sociétés privées et ceux qu'il nomme les « décideurs publics »<sup>11</sup>. L'activité de cet « entremetteur » de médiateurs dépend en effet, d'une part, du champ politico-administratif dans lequel il puise le contenu de ses publications et dont les agents représentent la majorité de son lectorat<sup>12</sup> et, d'autre part, des prestataires privés dont les encarts publicitaires financent ses publications. C'est d'ailleurs précisément dans cet esprit qu'il dit avoir créé le magazine *Acteurs publics* dont le club est l'avatar :

« Il nous manquait une des mamelles du *business* : la publicité. [...] Donc j'ai réfléchi à un concept de magazine qui permettrait d'accueillir des annonceurs qui s'adressent aux décideurs publics. [...] Et je me suis dit : "On va faire un canard où on va pouvoir s'adresser à tous les gens qui sont des fournisseurs du service public dans son ensemble". On avait bien identifié que là y'avait des ressources. La modernisation de l'État, c'est un cheval de Troie ! Ça permet de parler de tout, et puis on va chercher les annonceurs qui vont avec. Voilà pourquoi on a créé *Acteurs publics* en 2004, puis le club [des acteurs de la modernisation]<sup>13</sup>. »

8. I. Berrebi-Hoffmann et P. Grémion, « Élitisme intellectuel et réforme de l'État... », art. cit., p. 56 ; Denis Saint-Martin, « Le consulting et l'État : une analyse comparée de l'offre et de la demande », *Revue française d'administration publique*, 120, avril 2006, p. 752 sq.

9. Ce travail est issu d'une enquête autofinancée reposant sur quatre types de sources : le recueil de données biographiques et de documents portant sur le club, sa genèse et son organisation ; une vingtaine d'entretiens

semi-directifs auprès des membres du club ; un travail d'observation ethnographique lors des rencontres qu'il organise (septembre 2009-juillet 2011) ; et la passation d'un questionnaire sociographique. L'auteure remercie pour leur relecture attentive d'une première version de ce texte les membres du groupe d'écriture STEP (Laboratoire Triangle).

10. <http://www.acteurspublics.com/>.

11. Patron de presse et homme de réseaux cherchant à mettre en contact des « mondes

qui s'ignorent trop en France », le créateur du club présente certaines similitudes avec le fondateur du Siècle. Voir François Denord et al., « Aux dîners du Siècle, l'élite du pouvoir se restaure », *Le Monde diplomatique*, février 2011, p. 22-23.

12. Le site d'*Acteurs publics* indique les lectorats de ces publications dans un lien promotionnel destiné aux annonceurs publicitaires. Les cadres de la fonction publique nationale et territoriale ainsi que les élus

nationaux représentent chacun un quart du lectorat, suivis de près par les élus locaux. Le lectorat du *Bleu* est constitué à 30 % par les agents des ministères et les hauts fonctionnaires, et à 17 % par une catégorie aux contours flous, constituée de « décideurs » et de cadres de la fonction publique qui représentent de potentiels clients pour les sociétés privées.

13. Entretien, fondateur du club, directeur de la rédaction d'*Acteurs publics*, 2009.

Les réformes administratives constituent le sujet commun d'intérêt de ceux qu'il appelle «les fournisseurs du service public». Le patron de presse y a vu l'occasion de développer «un nouveau filon commercial» propre à financer ses titres. Ainsi, en 2008, dans la lignée d'*Acteurs publics*, le «Club des acteurs de la modernisation» voit le jour pour créer une source de financement supplémentaire visant à renflouer les publications *via* des tarifs d'adhésion<sup>14</sup>. Le club permet également à son fondateur de se positionner «comme un tiers de confiance» à l'interface entre le personnel politique, les hauts fonctionnaires et les prestataires privés dans la mesure où il entend «garantir leurs transactions» par la réputation et «l'indépendance» de sa rédaction [entretien, 2009]. Le club s'inscrit ainsi dans un cercle vertueux pour son entreprise, sa raison d'être étant de renforcer la dynamique qui est au principe de ses publications, à savoir la «modernisation» par la collaboration active des prestataires privés aux réformes administratives. Il qualifie d'ailleurs le club de «lobby modernisateur» et souhaite lui voir jouer un rôle de «moteur» et de «poil à gratter» pour «faire bouger le service public».

Dans cette perspective, le club organise des rencontres à l'occasion de petits-déjeuners réguliers [voir encadré «Les acteurs privés dans les coulisses du pouvoir», p. 8]. Autre évènement orchestré par le club en vue d'opérer un rapprochement entre les sphères publique et privée, les «Rencontres de la modernisation de l'État» (RDME)<sup>15</sup> sont organisées chaque année, en juillet, par son conseil scientifique. Réunis à cette occasion sous le haut patronage de Nicolas Sarkozy, alors président de la République, ils interviennent ensemble dans des tables rondes et des ateliers généralement composés d'un(e) représentant(e) du secteur privé, d'une personnalité politique et d'un(e) haut fonctionnaire. Le club offre en outre à ses partenaires la possibilité de sponsoriser les «Victoires de la modernisation de l'État» qui clôturent les Rencontres en récompensant les administrations jugées les plus «innovantes» ou les mieux «organisées» [voir encadré «Les lauréats des Victoires de la modernisation de l'État 2010», p. 9].

Doté d'un parcours à la fois politique, administratif, entrepreneurial et journalistique, le créateur du club défend une vision militante de la «modernisation administrative» et dispose pour ce faire de ressources dérivant de son appartenance à de multiples espaces

sociaux. À l'intersection des champs politique, administratif et économique, il se positionne comme un intermédiaire en capacité de créer du lien entre différents groupes auxquels il a successivement appartenu au cours de sa carrière. Avant même d'enrichir ses contacts dans la sphère publique du fait de sa position stratégique dans le monde de la presse, il avait un accès privilégié à des personnalités politiques de part ses engagements militants et sa trajectoire professionnelle. Contrairement à la plupart des personnes qu'il met en relation *via* le club, l'homme n'a pas suivi le chemin des grandes écoles<sup>16</sup>. S'il entretient volontairement le flou sur son parcours scolaire, les informations tirées du *Who's who* indiquent qu'il est diplômé d'une petite école de commerce, «école refuge» qui appartient au pôle dominé du champ de l'enseignement supérieur<sup>17</sup>. Il s'est introduit dans le milieu politique par la voie militante, en intégrant dans les années 1980 le groupe des «jeunes rocardiens» constitués en club de réflexion. Par ce biais, il se fait remarquer par Michel Rocard, dont il fait un temps son mentor, le consultant à plusieurs reprises au cours de sa trajectoire personnelle. Positionné au centre-gauche du Parti socialiste, tendance sociale libérale, il participe à la création du parti politique «France unie» (ancêtre de la «Gauche moderne») en collaboration avec Jacques Séguéla, sous la présidence de François Mitterrand. En 1992, il travaille un temps au ministère de l'Agriculture, en tant que chargé de mission de Jean-Pierre Soisson, avant de créer sa propre entreprise publicitaire, qui l'amène à s'installer en Asie. Il veille aujourd'hui à la ligne éditoriale d'*Acteurs publics* dont il rédige tous les «édito» mais, dépourvu de formation journalistique, il perçoit d'abord son métier comme celui d'un entrepreneur, dans la lignée de son parcours de créateur d'entreprise. Il entretient donc des relations d'affinités avec les prestataires privés du club grâce auxquels il entend «briser les tabous» et réformer le secteur public par les «méthodes et [l]es bonnes pratiques du privé»<sup>18</sup>: «J'ai beaucoup de respect pour les gens de l'administration, mais j'ai aussi une furieuse envie de leur mettre des coups de pied dans l'cul ! Je suis dans le camp des chefs d'entreprise<sup>19</sup> !» Il s'agit en somme d'un homme de réseaux dont les relations acquises tout au long de son parcours personnel sont une ressource fondamentale pour le club qui vise à mettre en contact des prestataires privés et des personnalités publiques par l'organisation de rencontres autour du thème de la «modernisation».

14. Le tarif d'adhésion au club dépendait du chiffre d'affaires de l'entreprise membre jusqu'à son uniformisation en 2011. Alors fixé à 30 000 euros annuels, il s'élève à 100 000 euros pour les entreprises sponsors des «Rencontres» (voir *infra*).

15. Il s'agit pour le fondateur du club d'une «grande fête de la modernisation»

et du «point d'orgue annuel des activités du club», au cours duquel se réunissent des hauts fonctionnaires, des consultants, des universitaires, des députés, des ministres et des directeurs de sociétés privés, pour débattre des réformes en cours et à venir du secteur public. Elles ont été rebaptisées les «Rencontres des

acteurs publics» pour l'édition 2011.

16. Il se distingue en cela du profil traditionnel des animateurs de clubs, généralement anciens élèves d'IEP ou de l'ENA. Voir François Denord, «La conversion au néo-libéralisme. Droite et libéralisme économique dans les années 1980», *Mouvements*, 35, mai 2004, p. 17-23.

17. Pierre Bourdieu, *La Noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Minuit, coll. «Le sens commun», 1989.

18. «Les mécanos de la réforme sont déterminés», entretien télévisé le 8 juillet 2009, bilan des 2<sup>e</sup> RDME, <http://www.acteurspublics.com/node/11090>.

19. Fondateur du club, 2009.

## Les acteurs privés dans les coulisses du pouvoir : petits-déjeuners et « *tea parties* » avec les décideurs publics (sélection)

**18 avril 2008.** Premier rendez-vous du club : petit-déjeuner dans une salle de réunion de Bercy, aux côtés de Philippe Parini, alors tout récemment nommé premier directeur de la nouvelle direction générale des Finances publiques à l'administration centrale du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique ; et de Sébastien Proto, alors directeur adjoint du cabinet d'Éric Woerth (il deviendra son directeur de cabinet, au ministère du Budget puis au ministère du Travail).

**18 septembre 2008.** « *Tea party* » dans les salons de l'Élysée avec Christian Frémont, directeur de cabinet de Nicolas Sarkozy, et François Riahi, conseiller technique du président en charge de la réforme de l'État.

**25 mars 2009.** Petit-déjeuner à l'Hôtel de la questure avec le président du groupe UMP à l'Assemblée nationale, Jean-François Copé.

**8 juillet 2009.** Les « Rencontres de la modernisation de l'État » : un « petit-déjeuner débat » avec Roselyne Bachelot-Narquin, la ministre de la Santé et des Sports, et Claude Evin, ancien ministre de la Santé et président de la Fédération hospitalière de France.

**13 octobre 2009.** Petit-déjeuner au septième étage du bâtiment Colbert du ministère de l'Économie et du Budget, dans le restaurant « Le Cercle » avec Dominique Lamiot, secrétaire général de Bercy.

**18 novembre 2009.** Petit-déjeuner au ministère de la Santé, à l'invitation de Jean-Marie Bertrand, secrétaire général des ministères sociaux.

**9 février 2010.** Petit-déjeuner à l'Hôtel Cassini dans les services du Premier ministre, autour d'Yves Colombet responsable de la Mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'État.

**19 avril 2010.** Débat à l'ambassade du Canada sur la comparaison des réformes de l'État entre les deux pays. Puis, déjeuner au restaurant « Chez Françoise », fréquenté par « le tout-Paris politique<sup>1</sup> » et que le journal *Le Monde* qualifie d'« annexe du Palais Bourbon » ou de « seconde cantine de l'Assemblée nationale<sup>2</sup> », en présence de membres du cabinet du ministre du Budget, du DGAFP, de l'ambassadeur du Canada et de hauts fonctionnaires canadiens.

**6 juillet 2010.** Les « Rencontres de la modernisation de l'État » : un « petit-déjeuner débat » entre les membres du club et Henri Guaino, conseiller spécial du président de la République.

**12 janvier 2011.** Jean-Paul Delevoye, ancien médiateur de la République et ancien ministre de la Fonction publique reçoit le club en qualité de nouveau président du Conseil économique, social et environnemental.

**4 mai 2011.** Petit-déjeuner dans le salon de marbre du Secrétariat général du gouvernement avec Jérôme Filippini, le nouveau directeur interministériel des systèmes d'information et de communication, et adjoint du secrétaire général du gouvernement.

1. Bertrand de Saint Vincent, *Le Figaro*, 16 mai 2007.

2. J.-P. G., *Le Monde*, non daté.

# Les lauréats des Victoires de la modernisation de l'État 2010 (sélection)

Le magazine *Acteurs publics* cherche à «promouvoir les bonnes pratiques» en remettant chaque année des Victoires aux administrations qui ont «obtenu des résultats» en matière d'innovation, d'organisation, de service, ou de simplification. Sponsorisées par des membres du club, ces victoires sont décernées par un jury comprenant des lecteurs du magazine et la rédaction, qui sélectionnent trois nominés par fonction publique pour chaque victoire. Les Victoires de la modernisation de l'État 2010 ont été remises le 7 juillet à l'Hôtel de Lassay, en clôture de la troisième édition des Rencontres de la modernisation de l'État. Une cérémonie placée sous le haut patronage de Bernard Accoyer, président de l'Assemblée nationale, à laquelle a également participé Georges Tron, alors secrétaire d'État à la Fonction publique. La salle est comble et la cérémonie retransmise en direct sur La Chaîne parlementaire. Annoncés par le présentateur de l'émission, les nominés se voient remettre leur victoire par le sponsor qui présente sa société et sa contribution à la «modernisation du service public».

## «Victoires de l'innovation: des administrations en avance» (parrainées par Orange)

\*Fonction publique territoriale: Ville de Nice, paiement avec son mobile.

«Sans contact mobile» permet de régler son trajet en tramway ou en bus, ses achats chez les commerçants équipés ou d'accéder à toute une gamme d'informations et de services depuis son téléphone portable.

\*Fonction publique hospitalière: Centre hospitalier de Douai, le multimédia au service des patients. Les chambres sont équipées d'un terminal multimédia qui sert de téléphone et d'ordinateur. Muni d'une webcam, il permet aux proches d'une jeune maman de vivre les joies post accouchement.

Grâce au système Apicrypt, les professionnels de santé ont accès à l'ensemble du dossier du patient.

## «Victoires de l'organisation: les services changent leurs habitudes» (parrainées par Logica)

\*Fonction publique d'État: Ministère de la Défense, transformation de la fonction ressources humaines. Professionnaliser et rendre plus efficace la fonction RH afin d'améliorer le service à l'administré au meilleur coût et de s'inscrire pleinement dans les objectifs de performance de la RGPP.

\*Fonction publique territoriale: Communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency, géolocalisation des polices. Gérer et sécuriser en temps réel la réactivité sur le terrain des polices municipales par géolocalisation des effectifs et des véhicules. Coupler le système à la cartographie de la délinquance, au système radio communautaire et au réseau de vidéo-protection.

\*Fonction publique hospitalière: Hôpital de Chambéry, télémedecine en prison. Prise en charge à distance, permettant d'éviter une mobilisation trop importante de personnels pénitentiaires.

## «Victoires du service: des agents au plus près des usagers»

### (parrainées par PricewaterhouseCoopers)

\*Fonction publique territoriale: Conseil régional d'Île-de-France, l'espace numérique de travail Lillie. Destiné aux élèves, aux familles, aux enseignants et aux personnels des établissements, «Lillie» permet d'accéder à des ressources pédagogiques, d'échanger des messages, des documents... Les parents accompagnent la scolarité de leurs enfants via un bulletin de notes et un cahier de textes en ligne.

## «Victoires de la simplification: rendre plus facile la vie des administrations et des usagers» (parrainées par SAP)

\*Fonction publique territoriale: Ville de Sarlat, tout le patrimoine sur son mobile. Le détenteur d'un portable équipé d'un appareil-photo et dont l'abonnement comprend une liaison Internet accède à une plate-forme Internet qui offre des informations sur les monuments historiques sous forme de textes, photographies et vidéos.

\*Fonction publique hospitalière: Hôpital européen Georges-Pompidou, La télémedecine à l'essai. La télémedecine, source d'économie, permet d'éviter les déplacements en ambulance des patients et de réduire leur mobilisation. Les médecins peuvent ainsi multiplier par deux leurs consultations en une journée !

Sources: Site d'Acteurs publics et observation directe des Victoires.

## Les passeurs de la « modernisation »

Le « Club des acteurs de la modernisation » ne s'apparente pas à un *think tank* dans la mesure où il ne porte aucun point de vue spécifique et commun à ses membres. Il se contente, à l'instar d'autres clubs, de réunir des personnalités d'horizons différents qui présentent néanmoins des caractéristiques communes. Le club et le conseil scientifique qui lui est rattaché rassemblent des représentants de sociétés privées (KPMG, Orange, PricewaterhouseCoopers, Logica, Accenture, SAP, Inéum Consulting, Microsoft, Téléperformance, IBM, etc.), des hauts fonctionnaires, d'anciennes personnalités politiques et des membres de cabinets ministériels, ainsi que des universitaires en science politique. Si leur appartenance à la sphère publique ou privée est sans cesse rappelée comme pour mieux souligner le rôle d'entremetteur joué par le club, ces membres ont suivi des trajectoires professionnelles relativement similaires.

Les adhérents du club issus du secteur privé y occupent une place bien spécifique dans la mesure où ils sont responsables, dans leurs entreprises respectives, du domaine qualifié de « secteur public ». Ce secteur présente des contours variables, selon qu'il inclut ou non les entreprises publiques, ce qui rend malaisée la comparaison de leur domaine d'activité ou de leur chiffre d'affaires, à propos duquel nombre d'entre eux n'ont pas l'autorisation de communiquer. Ces spécialistes du « public » au sein du secteur privé prétendent occuper une position dominée dans leurs sociétés respectives : ce sont « les vilains petits canards », selon la formule d'un consultant<sup>20</sup>. Leur situation est en effet paradoxale. D'un côté, ils sont en charge d'un secteur considéré comme un « relais de croissance ». Être fournisseur de l'administration française apparaît en effet comme une garantie de sérieux et de fiabilité et diffuse une image avantageuse de l'entreprise. En outre, le marché public est « contra-cyclique » et permet donc de limiter, *via* la continuité des dépenses publiques, les impacts de la crise. De l'autre, les responsables du « secteur public » dans des grandes sociétés de *consulting* ou de services ne rapportent en moyenne qu'entre 10 et 15 % du chiffre d'affaires de leur entreprise au

niveau national<sup>21</sup>. Ils sont par ailleurs en charge d'un secteur relativement nouveau<sup>22</sup> dont la légitimité est, de ce fait, encore peu consolidée. Enfin, ils portent des projets qui, au regard de ceux de leurs homologues travaillant à destination de clients du secteur privé, ont la réputation de s'éterniser au rythme des « blocages administratifs » et des « tracasseries bureaucratiques »<sup>23</sup>. C'est donc un secteur qui n'a pas bonne presse dans des sociétés dont les référentiels et le style de management sont résolument tournés vers l'entreprise privée.

Ces prestataires se situent en fait à la frontière de l'État et du Marché en adoptant un double positionnement. Tout d'abord, ils valorisent leur apport au secteur public par des savoir-faire, une culture et des impératifs qu'ils disent propres à la sphère marchande ; comme le souligne Denis Saint-Martin, le secteur privé joue un « rôle de légitimation sociale », et sert en quelque sorte d'« institution médiatrice<sup>24</sup> » dans les relations qu'entretiennent les consultants et les décideurs publics. Mais ils légitiment également ces atouts en les conjuguant à des valeurs qui les distingueraient de leurs homologues travaillant auprès du secteur privé. Dans cette perspective, ils insistent sur leurs préoccupations communes avec les fonctionnaires en termes de « service public » et d'« utilité sociale » et entendent convaincre qu'ils œuvrent de concert pour l'intérêt général<sup>25</sup>, arguant qu'il est impossible de travailler dans un secteur d'activité sans en partager les valeurs. Selon eux, il s'agit de distinguer le fait d'avoir un « sens du service public » et d'« appartenir au service public » : « On contribue au bien public sans nécessairement avoir le statut de la fonction publique », explique un membre du club<sup>26</sup>. La plupart des adhérents interrogés ont insisté sur les particularités de leur mission et sur leur sentiment de travailler pour l'intérêt de tous dans des domaines qui touchent les citoyens :

« Nous, on s'occupe de l'éducation des enfants, de la santé des gens, de la sécurité routière, des gens qui ont des vrais problèmes sociaux, qui sont pauvres. Bon, c'est ça notre job hein. On n's'occupe pas d'optimiser la vente de boîtes de cassoulet dans une grande surface ou la gestion du profit d'un trader en assurance. Nous, notre job c'est s'occuper de choses sérieuses et de servir

20. Associé d'Aurédi, entretien, 2009.

21. Les prestataires sont très réticents à donner des chiffres ou même des pourcentages de leurs activités, et notamment dans les sociétés internationales où la politique est de ne communiquer que sur les données mondiales. D'après nos informations, la part du secteur public en France dans les sociétés représentées au sein du club varie de 5 % à 20 % et la plupart situent leur activité autour de

15 % (sources : entretiens, sites internet et brochures internes des sociétés membres du club).

22. La création d'une branche dévolue au « secteur public » date, selon les sociétés concernées, de dix à quinze ans.

23. Responsable du « secteur public » de Deloitte, entretien, 2009.

24. D. Saint-Martin, *Building the New Managerialist State...*, op. cit., p. 37.

25. On retrouve, en miroir, un phénomène

assez similaire chez les hauts fonctionnaires qui justifient leur « pantouflage » en arguant que les entreprises privées participant, elles aussi, au « bien être de la Nation » par l'augmentation du PNB, ils continuent, en travaillant en leur sein, à œuvrer pour l'intérêt général dont ils seraient les représentants « naturels » du fait de leur appartenance initiale à un grand corps. Voir Julie Gervais, « Quand l'association professionnelle du corps

des Ponts et Chaussées conjugue l'intérêt général au privé », in Xavier Engels et al. (dir.), *De l'intérêt général à l'utilité sociale. La reconfiguration de l'action publique entre État, associations et participation citoyenne*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 129-140.

26. Responsable des relations institutionnelles de France Télécom Orange, entretien, 2009.

une cause importante. Du coup, il faut avoir une conscience citoyenne et un certain sens du service public, *avant* d'avoir un sens du... enfin, *en même temps* qu'on a un sens du commerce<sup>27</sup>. »

Si la promotion de telles valeurs relève d'une stratégie commerciale (voir *infra*), nombre d'adhérents du club ont, pour des raisons différentes, eu l'occasion d'être socialisés au « sens du service public ». Si les effectifs sont trop réduits pour être exprimés en termes statistiques<sup>28</sup>, on distingue néanmoins un groupe majoritaire qui a eu, au cours de sa trajectoire familiale, scolaire ou professionnelle, l'occasion d'être socialisé aux valeurs traditionnellement associées au service public. Plusieurs membres du club déclarent ainsi avoir un père ou un grand-père ayant exercé pour le « secteur public », quelques-uns ont tenté, en vain, des concours administratifs, et une majorité d'entre eux a effectué un parcours dans le « secteur public », souvent comme chargés de mission dans des ministères, avant d'en devenir des prestataires. Ils se réfèrent fréquemment à ces expériences grâce auxquelles ils considèrent « appartenir au même univers » que leurs potentiels clients. Loin de donner à voir une césure profonde entre deux groupes distincts, l'enquête révèle au contraire un processus d'identification (non dépourvu de stratégie professionnelle) des salariés du privé au monde de l'administration. Comme l'indique une consultante de chez KPMG qui a elle-même travaillé dans un ministère auparavant : « On est considérés comme des ex-frères ou sœurs, on fait partie de leur monde<sup>29</sup>. »

La majorité des personnalités appartenant au conseil scientifique du club sont issues du champ politique et administratif au sens large. Elles présentent néanmoins des parcours professionnels à la frontière des espaces public et privé. Le conseil scientifique est composé d'un « collège d'experts » et d'un « collège des partenaires » comptant 18 personnalités censées se réunir une à deux fois par an. Parmi les « experts » on trouve d'anciennes figures politiques qui se sont illustrées dans des réformes administratives s'inspirant des méthodes du secteur privé. C'est le cas de Franco Bassanini, ancien ministre italien de la Fonction publique, qui a mené une réforme d'envergure visant à supprimer le statut des fonctionnaires et à introduire la rémunération à la performance dans l'administration italienne. Il préside le *think tank* « Astrid » sur la réforme de l'État qui prône la dérégulation de la fonction publique. Y figurent également d'anciens hauts fonctionnaires proches du secteur privé, tels qu'Yves

Cannac, membre du Conseil économique, social et environnemental, et ancien secrétaire général adjoint du président Valéry Giscard d'Estaing, qui fut notamment président de l'Institut de l'entreprise et qui est encore administrateur de plusieurs grandes entreprises (Cegos, Danone, Société Générale, etc.), Jean-Michel Charpin, alors membre du Conseil d'analyse économique, ancien directeur général de l'INSEE et qui fut membre du comité de direction générale de la BNP ; ou encore Jean-Ludovic Silicani, conseiller d'État, ancien directeur de cabinet de la ministre Simone Veil et ancien commissaire à la Réforme de l'État, qui préside l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). Les deux professeurs de science politique qui siègent parmi les « experts » exercent tous deux des fonctions administratives et managériales importantes. Pierre Mathiot<sup>30</sup> dirige alors l'Institut d'études politiques de Lille. De 2003 à 2004, il a exercé une activité d'expertise pour le droit et la science politique auprès du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Il est par ailleurs membre d'un groupe de travail du conseil régional Nord-Pas-de-Calais sur la contractualisation des politiques publiques. Jean-Michel Eymery-Douzans est quant à lui directeur adjoint de l'IEP de Toulouse. Il mène parallèlement à sa carrière universitaire une activité d'expert international en matière d'ingénierie institutionnelle et de réforme administrative pour différentes institutions (Commission européenne, réseau EUPAN des fonctions publiques des 27, divers États européens des PECO, etc.) et il préside depuis 2009 le conseil scientifique de la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique, au ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique.

Outre deux représentants syndicaux, le vice-président de l'Union fédérale des cadres des fonctions publiques CFE-CGC et le secrétaire national de l'UGFF-CGT, le « collège des experts » compte parmi ses membres des personnalités proches de l'entourage d'Éric Woerth lorsqu'il était ministre du Budget puis du Travail, et avec lequel le fondateur du club dit entretenir des « liens réguliers et amicaux ». Lors de la création du club, on y trouve en effet trois représentants du ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État : Paul Peny, DGAFP lors de la réunion de 2009 et remplacé lors du conseil scientifique de 2010 par Jean-François Verdier (toujours sous la direction du ministre Éric Woerth) ; François-Daniel Migeon, nommé par Éric Woerth,

.....  
 27. Directrice du « secteur public » d'IBM France, entretien, 2009. 28. Nous avons effectué une enquête sociographique par questionnaire parmi la quinzaine de membres réguliers du club dont la moitié nous a répondu. 29. Directrice nationale, associée, 2009. 30. Notons qu'à la suite d'un désaccord relatif aux modalités d'organisation des Rencontres, celui-ci a quitté le conseil scientifique au bout d'un an.

qui dirige alors une importante direction du ministère du Budget, la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME) ; et Sébastien Proto, le directeur de cabinet d'Éric Woerth qui a suivi le ministre de Bercy à la rue de Grenelle et qui siège au sein du conseil « moins en tant que directeur de cabinet du ministre du Travail qu'en tant que Sébastien Proto, LE fidèle de Woerth »<sup>31</sup>. À leurs côtés se trouvent un représentant de Maignon en la personne du conseiller pour le Développement durable, la Recherche et l'Industrie au cabinet de François Fillon mais également un consultant, associé d'Aurédi, une société de conseil en management public. Ses homologues appartiennent, eux, au « collège des partenaires », composé d'un directeur de la Caisse des dépôts, du conseiller spécial du président de France Télécom Orange, et des directeurs généraux ou responsables du « secteur public » de SAP, Logica France ou PricewaterhouseCoopers.

Bien qu'il n'exerce plus de fonction ministérielle au moment de la rédaction de cet article<sup>32</sup>, la présence de l'entourage d'Éric Woerth et la place importante qui lui est consacrée par le fondateur du club et ses salariés méritent l'attention. Il s'agit en effet pour la plupart de personnalités dont les dispositions sont proches de celles des adhérents du club [voir encadré « La "nébuleuse Woerth" », p. 14-15]. Plusieurs éléments participent ainsi de ce brouillage des frontières entre les espaces public et privé. Le nom du Club des acteurs de la modernisation de l'État n'est tout d'abord pas sans évoquer la Direction générale de la modernisation de l'État<sup>33</sup> du ministère du Budget. Son directeur, François-Daniel Migeon, convient de la ressemblance. Il perçoit cela comme une « opération de communication » du club et concède qu'elle puisse être une « source de confusion entre les acteurs et les décideurs de la modernisation »<sup>34</sup>. François-Daniel Migeon participe en effet activement aux activités organisées par le club. Outre son appartenance au conseil scientifique, il a, dès l'origine, siégé chaque année à des tables rondes lors des Rencontres de la modernisation de l'État. Par ailleurs, à l'instar d'Orange, PricewaterhouseCoopers ou Logica, la DGME finance un « prix spécial » récompensant une administration ou un service public particulier, qu'elle remet lors de la cérémonie des « Victoires de la modernisation » organisées annuellement par le club<sup>35</sup>.

Nommé par Éric Woerth, le directeur général de la modernisation de l'État est, de plus, doté d'un parcours professionnel hybride. Polytechnicien et membre du corps des Ponts et Chaussées, il a exercé des fonctions de consultant dans le secteur privé en tant que directeur projet industrie (1999-2004), puis associé chargé des grands programmes de transformation industrielle (2006-2007), au sein du cabinet de conseil McKinsey & Company. Le fondateur du club déclare à son propos qu'il « di[t] et répè[t] qu'il fa[ut] absolument s'inspirer des méthodes du privé pour gérer le public »<sup>36</sup>. Il revendique en effet avoir lui-même « poussé à une mixité à 50/50 [entre des fonctionnaires à la carrière strictement publique et des personnes issues du secteur privé] » dans la structure qu'il dirige<sup>37</sup>, tant il estime que le fait d'avoir travaillé chez McKinsey lui a apporté des compétences parfaitement adaptées à ses nouvelles fonctions : « C'est clarissime, évidentissime ! Ça m'apporte la connaissance même du métier, c'est-à-dire de la transformation des organisations. Je peux apporter ces compétences-là pour assurer la transformation »<sup>38</sup>. C'est d'ailleurs en raison de sa trajectoire hybride et de sa « double culture publique et privée » qu'il a été nommé à ce poste-clé. Les trajectoires professionnelles des membres du club et des personnes qui gravitent autour de celui-ci témoignent ainsi de formes de réinvestissement et d'adaptation de compétences censées avoir été acquises dans le secteur privé en vue de mener des réformes d'action publique. La labilité des frontières entre les sphères publique et privée à laquelle le club contribue par la mise en relation des prestataires et de leurs clients publics est ainsi révélée et encouragée par les dispositions communes des adhérents du secteur privé et des « décideurs publics » qu'ils mobilisent. Leurs profils similaires, à l'entrecroisement des sphères privée et publique, facilitent les échanges d'idées et les mises en contact.

D'autres éléments participent de la labilité des frontières entre les sphères publique et privée, elle-même au principe de la création du club. Parmi ceux-là, la proximité du club, et notamment de son fondateur, avec Éric Woerth et son entourage se manifeste de multiples autres façons. Les rencontres du conseil scientifique se tenaient, par exemple, au ministère du Budget dans une salle de réunion de Bercy lorsque Éric Woerth en était ministre. Avec le remaniement gouvernemental, qui voit le ministre prendre la tête

31. Entretien avec un membre de l'équipe d'Acteurs publics, 2010.

32. Éric Woerth est impliqué dans une affaire politico-financière liée à Liliane Bettencourt, première actionnaire du groupe L'Oréal, soupçonnée notamment de fraude fiscale. De potentiels conflits d'intérêts, l'éventualité d'un financement illégal de la campagne présidentielle de Nicolas Sarkozy (Éric

Woerth a cumulé le poste de ministre du Budget et la fonction de trésorier de l'UMP de mai 2007 à mars 2010) et la possibilité d'une prise illégale d'intérêts, ont conduit à son remplacement lors du remaniement gouvernemental de novembre 2010.

33. La DGME a été créée trois ans avant le club (décret n° 2005-1792 du 30 décembre 2005).

34. Entretien auprès du DGME, 2009.

35. D'après nos informations, la DGME verse pour ce faire 20 000 euros annuels au fondateur du club.

36. « Les mécanos de la réforme sont déterminés », art. cit.

37. En 2009, environ 46 % du personnel de la DGME a été recruté sur contrat à durée déterminée. Une grande partie de

ces contractuels provient de structures de conseils privées. Voir Philippe Bezes, « Morphologie de la RGPP. Une mise en perspective historique et comparative », *Revue française d'administration publique*, 136, 2010, p. 787.

38. Entretien auprès du DGME, 2009.

du ministère du Travail, c'est non seulement Sébastien Proto, son directeur de cabinet, qui migre avec lui rue de Grenelle mais également les réunions du conseil scientifique du club qui se déplacent avec le ministre dans le septième arrondissement de Paris. C'est encore Éric Woerth lui-même qui se fait rédacteur en chef d'un numéro spécial d'*Acteurs publics* juste avant les premières Rencontres de la modernisation de l'État, en 2008. Celles-ci se dérouleront d'ailleurs (tout comme l'année suivante) sous le haut patronage du ministre, qui en a prononcé le discours inaugural en tant que ministre du Budget. Alors que les RDME de 2010 se tenaient (toujours sous le haut patronage d'Éric Woerth malgré son changement de fonction) quelques jours à peine après les premières révélations médiatiques l'incriminant pour trafic d'influence, celui-ci a fait une apparition marquée par des salves ininterrompues d'applaudissements et introduite par ces mots du fondateur du club : « Bienvenue monsieur le ministre. Vous êtes la première personnalité à se faire applaudir avant même d'avoir prononcé un mot, c'est dire si nous sommes heureux de vous accueillir ici<sup>39</sup> ! »

Suite aux Rencontres de 2009, le club s'est d'ailleurs vu reprocher d'apparaître comme une « antenne gouvernementale » [observation d'une réunion chez un partenaire du club, 2009] et d'organiser des événements qui « ressemblent beaucoup à une opération de communication gouvernementale », voire « ministérielle », « relay[ant] la comm' officielle » et visant à « donner l'impression que la modernisation de l'État est d'abord et avant tout l'affaire de cabinets de consultants privés » [lettre d'un haut fonctionnaire au directeur de la rédaction d'*Acteurs publics*, 2009]. Cette suspicion est d'ailleurs partagée par certains membres du conseil scientifique, comme l'indique celui-ci, sous couvert d'anonymat : « Il y a manifestement une espèce de coalition d'intérêts entre des gens de Bercy et cette revue *Acteurs publics*. En fait, ces Rencontres servent à renvoyer l'ascenseur à des bailleurs de fonds et à Bercy. » Mais dans la perspective de certains membres du club, cette confusion n'est pas forcément dommageable : « Pour beaucoup, *Acteurs publics* c'est un bureau de l'administration qui organise des événements. Personnellement, ça ne me dérange pas... si ça contribue à rassurer [sourire]<sup>40</sup>. » Certains discours apologétiques prononcés par le fondateur du club semblent en effet étayer ces suppositions. En 2008, il introduisait les premières Victoires de la modernisation en affirmant : « Après des décennies de rapports, de travaux de commissions, d'avis

d'experts, de discours parfois incantatoires [...] très souvent velléitaires, surtout en périodes électorales, eh bien aujourd'hui l'État a décidé d'engager une mue profonde. Tout, tout doit être modernisé [...] : du sommet de l'État souffle un vent formidable de réformes. Un vent sans précédent [...] rien ni personne n'échappe désormais à ce phénomène<sup>41</sup>. »

Le fondateur du club affiche d'ailleurs sans ambages ses relations avec Éric Woerth et racontait volontiers qu'il a consulté le ministre lorsqu'il a voulu créer le club, avant même d'avoir contacté des partenaires du secteur privé. À partir d'un combat commun en faveur de la « modernisation », il aurait ainsi offert la respectabilité et la légitimité de son organe de presse « indépendant » lorsqu'en retour le ministre du Budget lui ouvrait ses locaux, ses réseaux et ses moyens financiers *via* sa participation aux Rencontres et aux Victoires. La relation entre le ministre et le patron de presse a ainsi pris la forme d'une légitimation croisée incarnée dans la création du club.

Le fondateur du club disait également entretenir des liens très fréquents avec le cabinet d'Éric Woerth, lorsque celui-ci exerçait encore des fonctions gouvernementales, et notamment avec sa chargée de communication (auprès de laquelle son propre fils a travaillé), son directeur de cabinet et son sous-directeur à la Réforme de l'État – ce dernier, demeuré à Bercy après le départ d'Éric Woerth, continuant d'assister aux rencontres organisées par le club [observations 2009-2010]<sup>42</sup>. La composition et le profil des membres du cabinet d'Éric Woerth à l'époque de la création du club sont d'ailleurs symptomatiques de ce brouillage des frontières entre les espaces privé et public, et peuvent expliquer ces relations de proximité entre les adhérents d'un club issus pour la plupart du monde de la « consultance » et de l'entourage d'un ministre. Si les activités du club se sont poursuivies au même rythme, l'éviction d'Éric Woerth semble avoir singulièrement affecté celles de son conseil scientifique dont les liens avec le ministre étaient en effet étroits. « Mis en sommeil », il n'a exceptionnellement pas été consulté dans l'élaboration du programme des Rencontres de 2011. Dans une volonté assumée de se distinguer d'un gouvernement au bilan « modernisateur » mitigé suite à la Révision générale des politiques publiques (RGPP), dont Éric Woerth était le rapporteur général, le vocable de la « modernisation » est également passé au second plan, les Rencontres de 2011, désormais intitulées « Rencontres des acteurs publics » se tenant désormais dans la perspective du « renouveau du service public ».

39. Observation directe, 2010. 40. Responsable du secteur public SAP France, 2009. 41. Directeur de la rédaction d'*Acteurs publics*, discours inaugural de la cérémonie de remise des « Victoires de la modernisation », 2008. Voir également l'article du rédacteur en chef adjoint d'*Acteurs publics* : Laurent Fargues, « L'an I de la réforme de l'État », *Acteurs publics*, numéro spécial, mai 2008. 42. Il a quitté le gouvernement en mars 2012 pour travailler dans les « ressources humaines » pour le compte de l'entreprise Orange.

## La « nébuleuse Woerth »

Si les cabinets des ministres du Budget sont traditionnellement composés d'énarques<sup>1</sup>, l'équipe qui entourait Éric Woerth détonnait. Loin de correspondre à cette tradition, les membres de son cabinet présentaient en effet de manifestes éléments de ressemblance avec les positions et trajectoires des prestataires privés du club, nous invitant plus encore à ne pas opposer de façon trop rigide la sphère de l'État à celle du Marché. Éric Woerth lui-même est diplômé d'HEC et a fait sa carrière dans les cabinets Bossard Consultants et Arthur Andersen. L'accession de consultants au cœur de l'appareil d'État français n'est pas nouvelle. En 1986 déjà, deux consultants d'Eurequip, Hervé Sérieyx et Gilbert Raveleau étaient nommés conseillers pour la réforme de l'État auprès du gouvernement de Jacques Chirac<sup>2</sup>. Pour autant, la composition du cabinet du ministre du Budget en 2009 offre un contre-exemple assez éloquent à la thèse de la circulation à sens unique des hauts fonctionnaires vers le privé<sup>3</sup> qui distinguerait la France des États-Unis, de la Grande-Bretagne et du Canada où de nombreux consultants travaillent un temps au sein de l'administration<sup>4</sup>.

Si l'on considère l'ensemble des membres officiels<sup>5</sup> de son cabinet en tant que ministre du Budget, en octobre 2009, parmi les 21 membres annoncés, seul un tiers est passé par l'ENA (et parmi ces sept énarques, quatre ont un autre diplôme en commerce ou en économie). Plus de la moitié

des membres du cabinet (soit treize d'entre eux) sont diplômés d'une école de commerce ou ont été consultants et, plus généralement, ont travaillé dans le secteur privé. Si l'on retire de ces effectifs les conseillers pour ne se pencher que sur la « garde rapprochée » du ministre, soit son directeur de cabinet, ses deux directeurs adjoints et son chef de cabinet, leurs profils présentent des affinités encore plus patentées avec les membres du club. Trois d'entre eux sont issus d'une école de commerce quand le dernier est diplômé en sciences économiques, et tous ont travaillé dans le secteur privé, dont trois dans de grandes sociétés de conseil. Diplômé d'HEC à l'instar d'Éric Woerth, le directeur adjoint à la réforme de l'État a travaillé dans le secteur bancaire, comme analyste financier à la Société Générale, à Milan puis à Londres entre 1997 et 1999<sup>6</sup>. Il a été consultant *senior*, puis *manager* « conseil en stratégie » de Deloitte Consulting aux États-Unis (1999-2003), puis *manager* et conseiller de la direction générale de McKinsey & Cie de 2004 à 2007. Il « encourage les gens du privé à venir dans l'administration [car] ils ont des compétences acquises dans le privé qui sont indispensables pour l'État » (entretien, 2009). Le directeur et le chef de cabinet ont tous deux croisés le chemin d'Éric Woerth lorsqu'il était lui-même directeur chez Arthur Andersen et responsable du conseil au secteur public, où il a d'ailleurs collaboré avec des membres du club (directeur du « secteur

public » de Deloitte, 2009). Le premier, inspecteur des finances et diplômé de l'ESSEC, y était auditeur *junior*, quand le second, diplômé de l'Institut commercial de Nancy, y était directeur de mission. Depuis le départ d'Éric Woerth de l'équipe gouvernementale, ces deux derniers sont repartis dans le secteur privé, le premier dans la Banque Rothschild<sup>7</sup> (avant de prendre la direction du cabinet de Valérie Pécresse, nouvelle ministre du Budget, en juillet 2011, et d'intégrer quelques mois plus tard l'équipe de campagne de Nicolas Sarkozy) et le deuxième chez SFR, dans le groupe Vivendi.

Si les données relatives au nombre de postes créés au sein des cabinets pour des collaborateurs issus du privé ou au niveau de rémunération qui leur est accordé sont indisponibles<sup>8</sup>, les profils décrits ci-dessus correspondent à ceux des « réseaux de la RGPP », souvent passés par des écoles de commerce et très imprégnés de la culture de l'entreprise privée quand ils n'en viennent pas directement<sup>9</sup>.

1. Luc Rouban, « Les cabinets ministériels, 1984-1996 », *La Revue administrative*, 297-298-299, 1997 ; Pierre Mathiot et Frédéric Sawicki, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) », *Revue française de science politique*, 49(1-2), février et avril 1999.

2. D. Saint-Martin, « Le consulting et l'État... », art. cit., p. 747.

3. Ezra Suleiman, *Les Hauts Fonctionnaires et la politique*, Paris, Seuil, coll. « Sociologie politique », 1976.

4. D. Saint-Martin, *Building the New Managerialist State...*, op. cit., p. 171-172. Les grandes sociétés de conseil pratiquent également le « prêt » d'employés, à titre gratuit, auprès des administrations, qui ont permis dans certains cas l'obtention de contrats lucratifs de la part de ces mêmes ministères, voir D. Saint-Martin, « Le consulting et l'État... », art. cit., p. 753.

5. C'est-à-dire ceux dont la nomination a paru au *Journal Officiel*. Une partie (environ un tiers) des emplois de cabinets n'apparaît pas officiellement, si bien qu'il est difficile de s'assurer du nombre exact de collaborateurs qui entourent les ministres, voir Dominique Chagnollaud, *Les Cabinets ministériels côté cour*, Paris, L'Harmattan, 1999 ; L. Rouban, « Les cabinets ministériels, 1984-1996 », art. cit.

6. Membre du bureau des anciens élèves d'HEC, il a été à l'initiative de la création d'un groupe informel des « anciens HEC travaillant en cabinet » qui avait vocation à faire partager « l'expérience bureaucratique » de ses membres, dont beaucoup seraient fortement découragés par « les contraintes, le rythme et les obstacles » que l'administration imposerait à leur dynamisme et leur volonté de réforme (directeur de cabinet adjoint du ministre du Budget, 2009).

7. L'épouse de l'ex-ministre y a travaillé entre 1997 et 2002, tout comme Éric de Sérigny, un ancien conseiller d'Éric Woerth chargé d'entretenir les relations de l'ex-ministre avec les milieux d'affaires, voir Renaud Lecadre, « L'entourage de l'ex-ministre au guichet de La Banque Rothschild », *Libération*, 14 janvier 2011.

8. La plupart du temps, leur nomination n'apparaît pas dans le *Journal Officiel* et le montant de leurs rémunérations n'est pas public et se détermine de gré à gré avec le ministre.

9. Luc Rouban, « Les élites de la réforme », *Revue française d'administration publique*, 136, 2010, p. 875.

## Les modalités d'évangélisation du secteur public

Pour les prestataires privés, l'adhésion au club relève de ce qu'ils appellent l'« adressage *marketing* » ou le travail de « *pre-procurement* » [entretiens, 2009-2011], soit le lobbying effectué en amont de l'obtention d'un marché. Il s'agit d'une dimension fondamentale dans le métier de ces prestataires privés dont le client est le secteur public. Il est en effet entendu qu'un prestataire qui attendrait la parution d'un appel d'offres public pour se faire connaître par l'envoi d'une réponse argumentée aurait très peu de chances de remporter le marché. Loin d'être le point de départ d'une relation commerciale, la publication d'un appel d'offres par une administration ou une collectivité territoriale est en réalité le point d'aboutissement d'un long processus d'interactions entre le client et les (ou le) prestataires potentiels. Tous les membres du club interrogés ont insisté sur le caractère essentiel du travail en amont qui consiste à entrer en contact avec le client, à se faire connaître, et à bâtir avec lui le projet de réforme et, partant, les termes de l'appel d'offres qui doivent positionner leur société de manière favorable pour remporter le marché. D'après les informations recueillies auprès des prestataires, il s'agit souvent de faire introduire des éléments différenciateurs dans l'appel d'offres pour que la société apparaisse, objectivement, comme étant la mieux positionnée sur le marché, ou encore de conseiller le rédacteur pour éviter qu'il n'introduise dans sa formulation des éléments (d'ordre juridique par exemple) qui conduiraient à exclure telle ou telle société de service. Parce qu'il est à la fois un milieu de sociabilité, un dispositif de mise en visibilité des prestataires privés auprès des « décideurs publics », une source d'informations et un possible espace de formation aux impératifs du Marché, le club offre un lieu idéal d'« adressage *marketing* » en multipliant les opportunités de réaliser ce travail en amont de la signature des contrats commerciaux.

Le « Club des acteurs de la modernisation » est tout d'abord un lieu de sociabilité. Il organise près d'une fois par mois, voire tous les deux mois, des petits-déjeuners ou des « *tea parties* » permettant aux prestataires privés de rencontrer des « décideurs publics » en cercle fermé. Il y règne une atmosphère d'entre-soi, d'ailleurs soulignée par le fondateur du club qui encourage les confidences en soufflant ponctuellement à la personnalité invitée : « Allez, entre nous... »<sup>43</sup> [voir encadré « L'entre-soi des rencontres du Club », ci-contre ]. Invités dans les palais de l'Élysée, les salons de l'Assemblée nationale ou des

hôtels particuliers des ministères, les adhérents du club viennent passer un moment avec un haut fonctionnaire ou une personnalité politique. L'ambiance qui règne durant ces rencontres est assez bien résumée par ce membre de l'équipe d'Acteurs publics qui déclarait après un petit-déjeuner à l'Hôtel de la questure avec Jean-François Copé, alors président du groupe UMP à l'Assemblée nationale : « C'était vraiment très sympa, ça faisait un p'tit peu comité de campagne [rires] »<sup>44</sup>. De leur côté, les personnalités invitées que nous avons interrogées semblent tirer beaucoup de satisfaction de ces rencontres : « C'est très utile de rencontrer ces gens du privé, on en a vraiment besoin pour avancer, on n'imagine pas tout ce qu'ils peuvent apporter à la modernisation de l'État, c'est incroyable ! [...] Moi je trouve ça très sain... »<sup>45</sup>.

Le club permet ainsi d'organiser des rencontres informelles entre des personnalités privées et publiques qui voient par ailleurs leurs transactions contraintes par le code du marché public. Dans ce cadre plus souple, ils peuvent discuter des marchés potentiels ouverts par les réformes du secteur public, sans pour autant être limités dans leurs échanges par les formalités d'une relation commerciale explicite. Pour les hauts fonctionnaires et le personnel politique, le club présente l'avantage de rassembler un large panel de prestataires et de ne pas entacher les rencontres du soupçon de favoritisme ou de non respect des règles de la concurrence. Pour un secrétaire général d'administration, rencontrer la directrice générale d'une entreprise de conseil au cours d'un petit-déjeuner organisé par le club ne s'apparente pas, symboliquement, à une entrevue en tête-à-tête avec elle. C'est ce qu'admet un ancien consultant, alors membre du cabinet du ministre du Budget, qui reconnaît là un avantage certain du club pour l'administration : « Ce dont manquent justement les directeurs d'administration centrale et les secrétaires généraux, c'est d'un contact régulier avec des gens du monde de l'entreprise, avec des échanges un peu informels, pour créer des contacts en *one to one*, pour tenter des idées et en récupérer »<sup>46</sup>.

En raison des règles censées encadrer les transactions et de la culture du secret qui règne dans le milieu des prestataires<sup>47</sup>, il est difficile d'évaluer l'efficacité propre du club en matière commerciale. Bénéficier d'une adhésion en son sein ne conduit sans doute pas directement à la signature de contrats mais présente, entre autres avantages, celui de faire se rencontrer des prestataires privés qui exercent le même métier pour des sociétés concurrentes où nombre d'entre eux occupent, nous l'avons évoqué, une position dominée.

43. Observations, 2010-2011. 44. Entretien, 2009. 45. Entretien avec le secrétaire général d'un ministère, 2010. 46. Entretien, 2009. 47. Vincent Petitot, *Enchantement et domination. Le management de la docilité dans les organisations*, Paris, Archives contemporaines, 2008.

## L'entre-soi des rencontres du Club

Les petits-déjeuners et les tea parties se déroulent comme des moments de confiance où les prestataires peuvent « pêcher des infos » et « décoder les situations »<sup>1</sup> dans une perspective plus prospective que directement commerciale. Le fondateur du club, qui introduit traditionnellement les petits-déjeuners par une question à la personnalité invitée, insiste de manière systématique sur la garantie de l'anonymat et sur l'intérêt d'une parole libre et « en off » que sa rédaction s'engage à ne pas reproduire dans ses colonnes. Ponctuellement encouragés par le patron de presse qui les invite à se confier, les invités se prêtent généralement de bonne grâce à l'exercice. Ils évoquent des projets en germe, encore inconnus de la presse, prétendent « avouer [des] secret[s] » [observation d'un petit-déjeuner du club, 2010], parlent sans ambages des suppressions d'emplois, de leurs stratégies de contournement des syndicats ou font des aveux sur leurs propres manœuvres : « Dans la RGPP2, nous, on doit aborder des questions qui font très, très mal. Quand ils vont comprendre que je vais supprimer [des structures], ça va grincer ! Surtout que je m'étais moi-même engagé à les maintenir, mais bon... les promesses n'engagent que ceux qui les reçoivent [sourire] ! » [observation d'un petit-déjeuner du club, 2010].

Ils s'emploient également à émettre des « suggestions ». [Le secrétaire général d'un ministère s'adressant au représentant d'une société de systèmes d'information] : « Ce que vous faites est assez remarquable, je ne vous le cache pas, mais il y a un problème de généralisation. Je vous suggère quelque chose : ça peut se régler au plan régional interministériel. Il faudrait donc que vous alliez travailler au niveau du préfet. Enfin, "[nom de l'entreprise]" ou tout autre prestataire car il faudrait un marché public évidemment ! [sourire du haut fonctionnaire et rires autour de la table] » [observation d'un petit-déjeuner du club, 2010].

Parfois encore, les invités informent plus précisément les prestataires du nom des interlocuteurs ministériels en charge de penser tel ou tel chantier d'une réforme encore en cours de réflexion : « S'il y en a qui sont intéressés pour nous aider là-dessus, à la DGFIP (Direction générale des finances publiques) il y a un chef de projet qui s'appelle Y., vous pouvez le contacter » [secrétaire général d'un ministère, observation d'un petit-déjeuner du club, 2009].

1. Directeur du « secteur public » de Deloitte, entretien, 2009.

Alors même qu'ils peuvent se livrer à une forte concurrence sur des projets précis, les membres du club semblent ainsi trouver quelque réconfort à se réunir entre homologues et à partager leurs expériences, dans le palais de l'Élysée et les salons de l'Assemblée nationale. Les représentants du « secteur public » dans ces sociétés privées forment un microcosme où chacun se connaît, s'appelle par son prénom et se tutoie [observations, 2009-2011]. Ces concurrents d'un jour peuvent devenir partenaires, dès le lendemain, sur un projet de réforme différent, tant il est d'usage de « partir » à plusieurs sur des appels d'offres concernant des chantiers majeurs afin d'augmenter ses chances de remporter le marché<sup>48</sup>. Dans cette perspective, le club apparaît pour certains d'entre eux comme un « terrain où l'on peut chasser en meute »<sup>49</sup>. Il offre un lieu de rencontres entre homologues de sociétés différentes qui fréquemment s'échangent leurs cartes de visite lorsque la discussion se prolonge entre eux, suite au départ de la personnalité invitée [observations, 2009-2011]. Le club apparaît donc comme un lieu de sociabilité non seulement entre les prestataires privés et leurs clients publics, mais également entre les prestataires privés eux-mêmes qui, à la surprise de son initiateur, s'approprient ce lieu selon les impératifs de leur métier.

Le club apparaît également comme un dispositif de mise en visibilité des sociétés adhérentes auprès de clients potentiels et leur permet de faire connaître leurs produits et prestations (stratégie, audits, aide à la « conduite du changement », formation au « leadership », accompagnement des réformes, « coaching » des représentants syndicaux, systèmes d'information, etc.). L'adhésion au club leur ouvre, en premier lieu, des tribunes dans le mensuel *Acteurs publics* qui leur servent de support commercial et publicitaire visant à sensibiliser de potentiels clients. Contraints au silence par les clauses de confidentialité des contrats avec le secteur public, ils peuvent, dans ces colonnes, présenter des réalisations passées, dites « modèles », en matière de « modernisation », sans citer le nom de leurs clients. En deuxième lieu, la participation aux Rencontres apparaît comme un élément de communication important pour les partenaires. Elle leur permet d'afficher leur logo dans le

programme et sur les lieux mêmes de la manifestation : les membres du club disposent en effet de salons réservés où ils tiennent des stands leur permettant de faire connaître leurs prestations et derrière lesquels ils s'emploient à prendre contact avec des hauts fonctionnaires susceptibles d'être intéressés par leurs offres [observations, 2010-2011]<sup>50</sup>.

Le « *sponsoring* » des Rencontres leur offre également, aux côtés de hauts fonctionnaires et de responsables politiques d'envergure nationale, ce qu'ils nomment un « *speak slot* », soit un temps de parole dans les tables rondes et ateliers dont les thèmes sont intimement liés à des projets qu'ils mènent ou ont menés<sup>51</sup>. Il s'agit en réalité d'un véritable partenariat entre les prestataires privés et leurs clients publics, invités à témoigner de la réussite de projets que ces premiers ont mis en place dans leur administration [observations, 2010-2011]. De même, les « Victoires de la modernisation », remises en juillet 2008 au Palais des congrès par André Santini, alors secrétaire d'État chargé de la Fonction publique, et décernées, de 2009 à 2012 à l'Assemblée nationale, leur permettent indirectement de « faire connaître [leurs] solutions »<sup>52</sup>, d'autant que les cérémonies ont chaque fois été retransmises sur La Chaîne parlementaire : « En termes de *business*, c'est intéressant. Par exemple, quand la région Lorraine gagne une Victoire, il suffit de creuser à peine pour rapidement comprendre qu'elle l'a gagnée sur des solutions développées par France Télécom Orange. Ça c'est pas du *business* directement mais c'est du service après-vente<sup>53</sup> ! »

Par ailleurs, le caractère informel et l'atmosphère d'entre-soi qui règne dans les petits-déjeuners du club constituent une opportunité pour les prestataires qui évoquent régulièrement, au détour d'une question à la personnalité présente, le succès de leurs méthodologies (tels que les bilans d'avancement, le *reporting*, les progiciels de gestion intégrée, les tableaux de bord, etc.) appliquées à la « conduite du changement » dans un autre ministère. L'appartenance au club offre ainsi à ses membres une visibilité dans le monde des « décideurs publics » et leur permet de s'affirmer comme des acteurs et des partenaires indispensables de la réforme : « Pour nous, le message à faire passer dans les petits-déjeuners c'est de montrer que *Price* est un acteur incontournable et essentiel pour la Nation pour ce qui concerne la

48. C'est le cas, par exemple, pour le projet relatif au développement du nouveau système de paie de plus de trois millions de fonctionnaires civils et militaires, qui représente un colossal marché public (d'après le quotidien *La Tribune*, le coût total du projet s'élèverait entre 225 et 375 millions d'euros) et un contrat s'étendant sur neuf ans attribué par l'Opérateur national de paie. Deux consortiums, regroupés autour

de deux éditeurs concurrents, tous deux membres du club, étaient en lice pour répondre à l'appel d'offres paru au *Bulletin officiel des annonces des marchés publics* le 18 juin 2008 : d'un côté, l'éditeur SAP avec IBM, épaulés par Steria et, de l'autre, l'attelage mené par Accenture comprenant Logica, appuyés par Sopra et Bull et défendant la solution logicielle HR Access. Voir Olivier Hensgen, « Vaste chantier infor-

matique pour la paie des fonctionnaires », *La Tribune*, 16 septembre 2009.

49. Responsable du « secteur public » de SAP France, entretien, 2009.

50. Des fonctionnaires qu'ils tâchent d'attirer en rivalisant d'initiatives en tous genres : tirage au sort pour gagner un iPad, offres de gadgets, exposition numérique et tactile, fontaine de chocolat, cônes glacés, etc. [observation, juillet 2011].

51. D'après plusieurs membres du conseil scientifique, ce sont les partenaires privés qui décident prioritairement de l'agenda et des thèmes abordés lors des RDME [entretiens, 2010-2011].

52. Responsable du « secteur public » de SAP France, entretien, 2009.

53. Directeur des relations institutionnelles de France Télécom Orange, entretien, 2009.

modernisation des structures étatiques<sup>54</sup>.» Les petits-déjeuners apparaissent dès lors comme des moments de prise de contact que les prestataires exploitent en faisant référence à des points qu'ils souhaitent développer suite à ces rencontres, auprès des « N moins un ou N moins deux » des invités. Le club est ensuite une source privilégiée d'informations relatives aux projets de réforme à venir et constitue donc un lieu de veille stratégique, notamment dans les rencontres plus fermées qu'il organise à l'Élysée, à Bercy ou à l'Assemblée nationale. Les prestataires recueillent ainsi des informations sur les projets futurs de réforme, leur permettant de s'y investir, d'en comprendre les enjeux politiques sous-jacents, et de s'y positionner en amont, en prenant contact avec des interlocuteurs qu'on leur aura ainsi désignés, et en développant des solutions adaptées aux attentes, avant même la parution de l'appel d'offres public.

Enfin, le club permet aux prestataires qui s'appellent entre eux les « évangélistes du secteur public » [entretiens 2009-2010<sup>55</sup>] de « faire passer leurs idées » et d'entreprendre dans ces lieux ce qu'ils appellent la « *market education* », destinée à « ouvrir l'esprit » des fonctionnaires et du personnel politique qu'ils rencontrent. Les consultants et autres prestataires de services parlent de « nourrir le client » afin qu'il « mûrisse ». Il s'agit, pêle-mêle, d'« agiter des idées » [responsable du marketing-« secteur public » d'IBM, 2009], de « faire passer des concepts » [directrice nationale et associée de KPMG, 2009], de « tenter de rapprocher la demande avec [leurs] offres » [responsable du « secteur public » de SAP, observation, 2009], et de « sensibiliser ceux qui prennent les décisions » [directeur adjoint du cabinet d'Éric Woerth, ancien consultant, 2009]. « Les fonctionnaires c'est comme les bêtes sauvages, il faut les apprivoiser », résume un consultant [responsable du « secteur public » de PricewaterhouseCoopers France, 2009]. Le club est un moyen pour les prestataires privés de faire passer des messages aux décideurs qui se trouvent au sommet de l'échelle hiérarchique administrative :

« On essaie de diffuser des concepts, des idées, des références, un référentiel qui nous sont propres : "nous pensons que ce sujet mériterait qu'on le regarde sous cet angle-là", "nous pensons que cette expérience internationale mériterait que vous la

regardiez mieux", "est-ce que vous avez pensé à vous inspirer de tel mécanisme mis en place dans l'industrie privée ?", etc., c'est comme ça qu'on intervient en amont<sup>56</sup>. »

« On explique qu'il y a des réformes qui exigent des moyens, qui réclament de faire sauter des verrous, juridiques, institutionnels, c'est nécessaire de leur faire prendre conscience de cela<sup>57</sup> » ; « 90 % de notre boulot quand on rencontre les fonctionnaires et les politiques c'est de faire bouger les mentalités, de faire sauter des verrous, des rigidités<sup>58</sup>. »

« Le club c'est aussi l'école du management, de la conduite du changement. On leur explique aux décideurs : il faut qu'ils aient la logique du projet par rapport à des objectifs et pas une logique de structure. Il faut qu'ils *by-pass* [court-circuitent] l'organisation administrative. Il faut donc des leaders du changement, de vrais managers, donc nous on les forme<sup>59</sup> ! »

L'adhésion au club s'inscrit dans une démarche à visée strictement commerciale, pleinement assumée par les membres qui attendent un « retour sur investissement » de leur cotisation, censée « se transforme[r] en business »<sup>60</sup>. Dans cette perspective, ils adoptent des stratégies professionnelles similaires d'une société à l'autre. Deux éléments semblent particulièrement soignés dans leur approche de potentiels clients publics : leur connaissance, quasi indigène, du secteur public et l'image de leur entreprise.

Depuis la fin des années 1980, de grands cabinets de conseil comme Arthur Andersen, CEGOS, Bossard, Ernst & Young publient régulièrement des annonces d'emplois dans la Revue des anciens de l'ENA<sup>61</sup>. Il est en effet courant pour ces sociétés de recruter leurs membres au sein des grandes écoles françaises<sup>62</sup>, dont les diplômés sont souvent accompagnés d'un MBA aux États-Unis<sup>63</sup>. Chez les prestataires qui visent des marchés publics dans le domaine de la réforme de l'État, comme c'est le cas des adhérents du club, la cible est plus particulièrement tournée vers les hauts fonctionnaires. Il s'agit donc de recruter des diplômés de ces mêmes grandes écoles mais qui ont de surcroît intégré un grand corps à la fin de leur scolarité, ou, plus simplement, de débaucher d'anciens fonctionnaires ou chargés de mission passés par l'administration. Cette stratégie de recrutement semble représenter un atout important dans leur conquête de parts du marché des réformes

54. Responsable du « secteur public » de PricewaterhouseCoopers, entretien, 2009.

55. C'est même sous ce titre que figure l'un des membres du club dans la liste des présents au petit-déjeuner organisé dans le salon de marbre du Secrétariat général du gouvernement (mai 2011).

56. Directeur du « secteur public » d'IBM France, entretien, 2009.

57. Directeur du « secteur public » de

Deloitte France, entretien, 2009.

58. Directeur du « secteur public » d'IBM France, entretien, 2009.

59. Directeur du « secteur public » d'Accenture France, entretien, 2009.

60. Responsable marketing, « secteur public » d'IBM France, entretien, 2009.

61. David Abiker, « Les consultants dans les collectivités locales », Paris, Travaux et recherches Panthéon-Assas Paris II, 1996,

p. 21, cité in D. Saint-Martin, *Building the New Managerialist State...*, op. cit., p. 185.

62. Marie-Laure Djelic, « Note de recherche : McKinsey et l'ascension de l'industrie du conseil. L'arbre banian de la mondialisation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 151-152, mars 2004, p. 107-113. En 2007, plus de 88 % des salariés de McKinsey Paris sont issus des grandes écoles françaises de commerce

et d'ingénieur et le taux est similaire chez Boston Consulting Group (BCG), la part étant environ de deux tiers dans les autres cabinets. Voir I. Berrebi-Hoffmann et P. Grémion, « Élités intellectuelles et réforme de l'État... », art. cit., p. 57.

63. Odile Henry, « Entre savoir et pouvoir. Les professionnels de l'expertise et du conseil », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 95, décembre 1992, p. 37-54.

du secteur public. L'associé responsable du «secteur public» chez PricewaterhouseCoopers France indique ainsi : «plus d'un tiers [de nos équipes spécialisées dans le secteur public] est issu des différents corps de la fonction publique. Nous disposons ainsi d'une véritable "force de frappe" à la disposition de nos clients<sup>64</sup>.»

Deux avantages semblent particulièrement recherchés dans ce type de parcours : d'une part, les réseaux de contacts acquis par l'ancien(ne) fonctionnaire au sein de l'administration et qui permet à la société d'avoir des entrées dans la fonction publique<sup>65</sup> et, d'autre part, la maîtrise de la «culture administrative» [responsable du «secteur public» d'HR Access, 2009]. Les membres du club qui ont travaillé dans le secteur public par le passé insistent sur leur connaissance des rouages administratifs et des contraintes propres à ce système (le poids des règlements, les étapes de validation hiérarchique, l'importance des syndicats, les statuts de la fonction publique, etc.). Ils considèrent tous que leur parcours dans le public a été un atout dans leur embauche. Selon eux, leur trajectoire rassure leurs potentiels clients et les rend plus légitimes à leurs yeux pour intervenir dans la réforme de l'action publique : «Moi j'ai commencé [à vendre dans le «secteur public»] à une époque où on était des bêtes noires, c'était comme si c'était la Gestapo qui arrivait ! Eh bien le fait que j'ai travaillé dans le public, ça rassurait mes interlocuteurs, et c'est encore le cas aujourd'hui finalement. Je sais comment ça fonctionne, je connais les contraintes, je fais partie de leur sérail. Ça rassure<sup>66</sup> !»

Tous les membres du club, y compris ceux qui ont effectué leur parcours exclusivement au sein du secteur privé conviennent de l'importance d'«appréhender les codes culturels» de la personne publique et du choix des arguments dans la relation commerciale avec un élu ou un haut fonctionnaire. Travailler dans le secteur public implique selon eux «d'avoir le vocabulaire, la syntaxe» [directeur du «secteur public», Inéum Consulting Group, 2009] qui leur permettent de se faire entendre au sein de l'administration. Ils veillent d'ailleurs à former leurs jeunes collègues au langage politico-administratif ou aux «manières de travailler des fonctionnaires» [directeur général «marketing services», Arvato Services, 2009] quand ils ne peuvent recruter plus directement d'anciens fonctionnaires. Lorsqu'un(e) consultant(e) s'adresse à un(e) client(e) du secteur public, le vocabulaire est choisi et il convient d'éviter certains termes tabous : «On ne parle pas de

productivité, on parle plutôt du confort de l'agent, de l'amélioration de la qualité de service pour les usagers, même si les résultats sont les mêmes» [directrice du «secteur public» de Microsoft France, 2009].

Chez Téléperformance, autre membre du club, les téléconseillers reçoivent une formation spécifique pour «apprendre que ça n'est pas pareil de travailler pour le compte d'Orange que pour un ministère» et donner à entendre au téléphone un «certain sens de l'intérêt général»<sup>67</sup>. Il s'agit en quelque sorte de bénéficier de l'onction de l'intérêt général, tout en vendant des services consistant à mettre le secteur public au diapason du Marché, opération qualifiée dans le langage indigène de «*packaging* des produits en fonction des clients<sup>68</sup>».

À l'appropriation de valeurs traditionnellement associées au secteur public et à la maîtrise du langage dit administratif, s'ajoute le soin accordé par les prestataires à l'image de leur entreprise, en vue de susciter la confiance des décideurs publics et légitimer leur participation aux réformes administratives. Plusieurs éléments sont apparus au cours de l'enquête.

D'une part, la nationalité de l'entreprise. Le fait d'appartenir à une société internationale et, partant, d'avoir des homologues travaillant pour le secteur public confrontés à des problématiques similaires dans d'autres pays, permet de faire du *benchmarking* et de faire valoir des expériences dont peuvent bénéficier les clients français. S'ils jouent sur cette image, la plupart des enquêtés ont néanmoins avant tout insisté sur leur implantation locale. Leur légitimité aux yeux des clients semble également émaner du fait qu'ils disposent de sites en France (d'où, par exemple, l'installation de Microsoft à Issy-les-Moulineaux et l'inauguration du nouveau bâtiment en 2009, en présence de plusieurs ministres et élus), avec à leur tête des présidents (et pas seulement des directeurs commerciaux) qui sont donc, à ce titre, des acteurs dits locaux : «On a, certes, une image américaine mais IBM c'est quand même l'un des premiers payeurs d'impôts du pays donc bon<sup>69</sup> !» D'après nos enquêtés, se distinguer des Américains et insister sur l'origine française du capital d'une société semble être un élément important pour s'accorder notamment les grâces des syndicats. Le nom de la société intervient d'ailleurs dans cette stratégie de positionnement, de «Téléperformance France» à «France Télécom Orange» où la confusion des logos est entretenue à dessein : «Dans "France Télécom",

64. *Acteurs publics*, juin-juillet 2009, p. 161.

65. Andrew Simms, *Five Brothers: the Rise and Nemesis of the Big Bean Counters*, Londres, New Economics Foundation, 2002. Voir également Antoine Vauchez,

«Élite politico-administrative et barreau d'affaires. Sociologie d'un espace-frontière», *Pouvoirs*, 140, 2012, p. 79.

66. Responsable du «secteur public» de PricewaterhouseCoopers France,

entretien, 2009.

67. Responsable du «secteur public» de Téléperformance France, entretien, 2009.

68. Valérie Boussard, «Les consultants au cœur des interdépendances de l'espace

de la gestion», *Cahiers internationaux de sociologie*, 126, janvier 2009, p. 111.

69. Directeur du «secteur public» d'IBM France, entretien, 2009.

il y a "France". Au Mali ou ailleurs, on est "Orange" mais face à un maire dans l'Aveyron, on est "France Télécom". La culture d'entreprise, ça se manie avec finesse ! » [directeur des relations institutionnelles de France Télécom Orange, 2009].

Parmi les modalités de légitimation mises en avant par les prestataires interrogés, on peut citer, d'autre part, les alliances avec des institutions reconnues et n'ayant pas *a priori* de visée commerciale évidente. Accenture est en partenariat avec Sciences Po Paris où les étudiants de master travaillent avec des consultants sur des projets de réformes du secteur public, IBM finance des recherches universitaires à Sciences Po Paris ou à l'École polytechnique *via* l'IBM *faculty award*, SAP projette d'accorder des prix à hauteur de mille euros pour des mémoires de master dans les Instituts d'études politiques de France, et Microsoft finance des recherches sur l'exclusion sociale et l'égalité des chances. Tout cela participe, selon eux, d'une certaine éthique et de leur mission d'intérêt général, et contribue à positionner leurs sociétés comme des « entreprises citoyennes ».

Le principe justificateur premier de l'intervention des prestataires privés au sein de l'administration repose sur la qualité et l'extériorité de leur expertise. Au contraire des hauts fonctionnaires dont les intérêts stratégiques et corporatistes les inclineraient à s'opposer aux réformes managériales, ils se présentent armés de nouveaux outils, d'expériences modèles et de savoirs neutres. Mais l'enquête révèle combien ces prestataires s'inspirent dans le même temps des hauts fonctionnaires, leur empruntent leurs références, puisent dans leur langage et leurs « ressources humaines ». Elle tend ainsi à montrer que leur intervention dans les réformes administratives n'est pas seulement une question d'expertise mais qu'ils endossent également un rôle d'ordre politique : par leur socialisation antérieure au secteur public, les prestataires privés disposent des ressources favorisant le dépassement des oppositions internes au champ bureaucratique et le contournement des résistances suscitées par les réformes.

L'enquête présentée ici témoigne des entrecroisements et des interconnexions que le « Club des acteurs de la modernisation » encourage et révèle dans le

même temps. Ce dernier constitue ainsi une arène où se côtoient les « décideurs publics » promoteurs d'une ouverture aux méthodes et savoir-faire du secteur privé, et ceux qui se nomment entre eux les « évangélistes du service public ». Ces deux groupes réunis au sein d'un même « lobby modernisateur » conjuguent leurs compétences en vue d'entreprendre, ensemble, la conquête des bastions de résistance à la « modernisation » au sein du service public. Ensemble, ils considèrent que celle-ci passe par l'ouverture du secteur public aux prestataires privés censés être les moteurs de la réforme administrative. Par sa focale, une telle enquête ne permet pas de trancher en faveur d'une subordination absolue des intérêts d'une fraction de ces élites à une autre. Elle éclaire les modalités par lesquelles des « médiateurs/passeurs », situés à la frontière des sphères publique et privée, autorisent et accompagnent l'acclimatation, au sein de l'État, de logiques, d'intérêts, de valeurs, de catégories d'entendement et de dispositifs souvent pensés comme spécifiques au champ économique. Faire la sociologie de ces agents intermédiaires et des liens que nouent ces deux groupes permet de ne pas opposer de manière simplificatrice « l'État » au « Marché », mais d'analyser la manière dont ils s'interpénètrent pour former, ensemble, l'élite de l'administration. La redéfinition des contours de cette élite est sans doute symptomatique des réformes de l'administration du tournant du XXI<sup>e</sup> siècle. Sans pour autant constituer une rupture radicale avec le passé, les années 2000 ont systématisé, radicalisé et intensifié la pénétration de la doctrine managériale dans l'État, et semblent avoir eu raison des derniers garde-fous d'un ordre bureaucratique traditionnel hérité du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>70</sup>, dont l'expertise des hauts fonctionnaires, fondée sur un savoir juridico-administratif, et leur contrôle de la « modernisation » administrative, constituaient un puissant rempart. Plutôt que de les opposer, tout incite néanmoins à étudier comment les défenseurs du *New Public Management*, au sein des secteurs public et privé, œuvrent de concert pour en promouvoir les principes, les raisonnements comptables et les instruments de mesure, et, ce faisant, concourent à la labilité des démarcations entre les sphères publique et privée et à la (re)définition des rapports entre les sphères administrative, politique et privée.

70. P. Bezes, *Réinventer l'État...*, op. cit., p. 446 sq.