



HAL
open science

Les nouveaux formats de l'institution. Introduction au numéro spécial

Philippe Bezes, Michel Lallement, Dominique Lorrain

► **To cite this version:**

Philippe Bezes, Michel Lallement, Dominique Lorrain. Les nouveaux formats de l'institution. Introduction au numéro spécial. *Sociologie du Travail*, 2005, 3 (147), pp.293 - 300. 10.1016/j.soctra.2005.06.004 . halshs-00007659

HAL Id: halshs-00007659

<https://shs.hal.science/halshs-00007659v1>

Submitted on 1 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Introduction. Les nouveaux formats de l'institution

Philippe Bezes ^a, Michel Lallement ^{b,*}, Dominique Lorrain ^c

^a Centre d'études et de recherches de sciences administratives (Cersa), université Panthéon-Assas Paris II,
10, rue Thénard, 75005 Paris, France

^b Lise, CNRS, Cnam, Analyse sociologique du travail, de l'emploi et des organisations, 2, rue Conté,
75003 Paris, France

^c Centre d'études des mouvements sociaux (Cems), 54, boulevard Raspail, 75006 Paris, France

1. Les institutions en débat

La notion d'institution est habituellement mobilisée pour aider à concevoir ce qui fait société et, plus spécifiquement, pour analyser la manière dont les individus sont socialisés ou encore pour appréhender la façon dont s'organisent les échanges entre ces derniers. Douglas North donne par exemple cette définition à portée étendue : « the institution are the rule of the game in a society... in consequence they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic » (North, 1990, p. 3). La simplicité apparemment consensuelle d'une telle définition ne doit pas leurrer. Les conceptions de l'institution sont en fait fort variées. Au risque de la caricature, l'on peut recenser d'un côté les économistes « orthodoxes » qui pensent la société comme agrégation d'individus indépendants les uns des autres et pour lesquels, grâce à l'épreuve de l'échange, le marché est le lieu premier de confrontation à autrui. Cette conception a-socialisée de l'institutionnalisation puise ses racines dans la parabole des abeilles de Bernard de Mandeville, dans *La richesse des nations* d'Adam Smith... pour s'incarner en autant de variations au sein de l'école Autrichienne, dans le discours des monétaristes de l'école de Chicago ou encore au cœur de la philosophie morale de John Rawls.

À ce premier ensemble de facture économique viennent s'opposer différents courants qui insistent sur la dimension collective du « vivre ensemble » que portent des institutions telles que l'État, l'armée, les Églises, les partis politiques, la famille mais aussi le droit ou encore le langage. Développée à la fin du XIX^e siècle par les sociologues (Émile Durkheim) et par les juristes (Maurice Hauriou), cette approche a été relayée et soutenue par les institutionnalistes (de John Commons à Douglas North), par les historiens de l'école des Anna-

* Auteur correspondant.

Adresse e-mail : lallemen@cnam.fr (M. Lallement).

les (Fernand Braudel, Lucien Febvre) ou encore par les historiens des techniques (Tom Hughes, Joel Tarr) et de la firme (Alfred Chandler). Nombre arguments qui nourrissent cette tradition institutionnaliste sont largement repris à leur compte par les anthropologues (Mary Douglas) et par ceux qui tentent de redonner un nouveau souffle à la sociologie économique.

Aujourd'hui, « la crise des institutions est un leitmotiv, pour ne pas dire un lieu commun de la réflexion sociologique contemporaine » (Castel, 2005). Les diagnostics généraux ne manquent pas, qui mettent en évidence la portée et la signification d'un tel basculement pour nos sociétés modernes. Même si leurs conclusions ne convergent pas nécessairement, les nombreux ouvrages d'Ulrich Beck, d'Anthony Giddens ou encore d'Alain Touraine participent directement de cette réflexion collective. François Dubet (Dubet, 2002) parle de crise du programme institutionnel pour dire à sa façon que les institutions « classiques » — famille, école, Églises, organisations syndicales et politiques — ont du mal à accomplir leurs objectifs de socialisation. Ce n'est peut-être pas un hasard si une telle déstabilisation se manifeste avec la plus grande acuité à l'heure où les principes marchands semblent envahir tous les pores de la société. Est-ce là la preuve que la société ne se réduit plus aujourd'hui qu'à des individus indépendants qui calculent, négocient et signent des contrats ? Faut-il y lire une victoire définitive d'un individualisme — peu importe sa qualification — au détriment de l'intégration et de la cohésion sociale¹ ? Par leur ampleur, ces quelques questions révèlent la difficulté à organiser un numéro sur les institutions, sur leur crise, sur les formes de leur renouveau. S'il est une certitude que nous faisons nôtre, c'est que nous touchons ce faisant à un vaste édifice, complexe et contradictoire, sur lequel beaucoup a été dit et écrit.

Afin de ne pas nous perdre dans la multiplicité des débats, nous avons choisi de tester une hypothèse de base et de l'appliquer à quelques objets privilégiés. L'hypothèse est la suivante : si la mise en cause des institutions « classiques » est bien réelle à nos yeux, ce serait un raccourci rapide que d'en déduire une crise totale et générale du fait institutionnel. Les institutions anciennes se transforment, de nouvelles voient le jour. L'analyse des transformations de l'État, des grandes firmes et des formes d'organisation des marchés du travail permettra d'éclairer les processus de métamorphoses des institutions les plus anciennes et de rendre compte de l'émergence de formes institutionnelles nouvelles. État, firme et marché du travail : ces trois objets satisfont à la définition posée à la fin du XIX^e siècle par le doyen Hauriou, à savoir l'institution comme « synonyme de durée » qui « assure la continuité des rapports et de l'action » (Bernoux et Livian, 1999). Tous ces objets illustrent aussi la variété des facettes et des fonctions de l'institution, bien mises en évidence par l'école durkheimienne (Lallement, 2004). La fonction de socialisation à laquelle on a parfois trop schématiquement réduit la sociologie d'É. Durkheim et peut-être l'analyse des institutions, en fait partie. Mais trois autres dimensions sont également essentielles : la fonction d'émancipation des individus, la production de règles et la fonction de codification et de catégorisation. L'État, la firme et le marché du travail offrent de multiples manifestations de ces réalités institutionnelles : ils organisent les échanges et l'ordre social, produisent des règles, participent à la construction de catégories générales (frontière entre

¹ Cette opposition est brillamment contestée par François de Singly (Singly, 2003) qui met en évidence la capacité des nouvelles formes d'individualisme à tisser du lien social.

l'État et le marché, entre le travail et le non-travail, entre l'État et la société) ou particulières (règles comptables, standards de gestion) et continuent à porter des programmes d'émancipation.

2. État, firme, marché du travail

Partant d'un prisme de lecture, qui invite à régler la focale sur l'État, l'entreprise et le marché du travail, nous nous sommes efforcés d'adopter pour chaque objet un triple niveau de lecture : celui à gros grains de la fresque de long terme, celui ensuite de la lecture plus serrée qu'autorise la monographie et celui, enfin, qui invite à observer la construction de nouvelles catégories d'action et de réflexion. De façon comparable au numéro spécial sur le « contrat », et parce que les disciplines intéressées par la question des institutions sont multiples, nous avons choisi d'entrer en matière en donnant la parole à des sociologues mais aussi à des politistes, à des économistes et à des gestionnaires.

Daniel Benamouzig et Julien Besançon analysent les transformations de l'État à travers l'émergence de nouvelles institutions : les agences de sécurité sanitaire. Leur essor est souvent présenté comme l'expression d'un processus de démocratisation, voire de démantèlement libéral de l'État, s'accompagnant d'une « ouverture » de l'expertise et de la profession médicale. Les auteurs montrent, au contraire, que les agences sanitaires se sont transformées, à la périphérie des administrations traditionnelles, en véritables « bureaucraties techniques de second rang ». Loin d'être l'expression d'une ouverture de l'État et de l'expertise, ces agences constituent désormais des formes politiques intégrées, qui en font des institutions à plusieurs titres : largement dotées en effectifs et en ressources propres, elles disposent de capacités d'expertise des produits. Elles imposent des normes de régulation (mises sur le marché, accréditation d'établissement) et diffusent, en le légitimant, un nouveau cadre doctrinal, formulé autour de la notion de « sécurité sanitaire ». Les auteurs suggèrent de plus que ces institutions constituent un nouvel espace intermédiaire, autour duquel se recomposent et se reconstituent de manière intégrée les relations entre administrations, groupes sociaux et professionnels de santé publique. C'est donc bien une reconstitution institutionnelle qu'ils diagnostiquent et dont ils soulignent aussi les dangers dès lors que ces nouvelles bureaucraties acquièrent une autonomie et une centralité qui les fait échapper, au nom de la science, et contrairement aux principes affichés, aux impératifs du contrôle et de la responsabilité politique.

L'article d'Oliver James propose également une vision paradoxale qui porte, cette fois, sur les transformations de l'État britannique. Beaucoup de travaux ont insisté, à juste titre, sur les réformes des années 1980 entraînant « l'amincissement de l'État », l'externalisation de la production de biens publics par privatisation ou la fragmentation de l'administration anglaise en nombreuses agences d'exécution (*Next Steps*). À rebours de ce premier mouvement, l'auteur décrit un processus complémentaire de création et de différenciation de multiples instances de régulation du gouvernement internes à l'État et en charge de fonctions d'audit, d'inspections, d'évaluation et de surveillance, voire du suivi de plaintes et récriminations diverses. Il décrit la constitution et la croissance d'un champ spécialisé de contrôle interne caractérisé par des organes publics de plus en plus nombreux, aux statuts variés : services du Trésor, National Audit Office, services de directions d'administrations

centrales, Commission d'audit et inspections, etc. L'apparition de ces bureaucraties de contrôle est le signe d'institutionnalisation de nouvelles formes de gouvernement des États, un « gouvernement à distance » qui repose sur la fixation d'objectifs et de standards de gestion (indicateurs, etc.) et sur la mise en place de systèmes de suivi des résultats et des performances des administrations. L'auteur examine de manière critique les raisons d'émergence de ces instruments ou leurs justifications : moyens de lutte contre les défaillances administratives, nouveau dispositif de pilotage d'organisations morcelées en agences d'exécution des politiques publiques et dans lesquelles l'autonomie des gestionnaires a été renforcée. Pour autant, comme avec les agences sanitaires, ces nouvelles institutions menacent d'engendrer de nombreux effets pervers (risques de technocratisation ou capture), bien pointés par l'auteur qui souligne également l'importance du « contrôle des régulateurs ».

Cet éclairage britannique ne manque pas de susciter des points de comparaison avec la situation hexagonale. On y observe, en effet, de manière visible depuis le vote de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, l'essor de nouveaux systèmes de contrôle de gestion et de suivi des performances. Dans sa contribution (à paraître prochainement dans *Sociologie du travail*, vol. 47, n° 4/2005), Philippe Bezes propose d'en retracer la genèse. Désignée par l'auteur sous le nom d'« État-stratège », la nouvelle représentation du système administratif s'est cristallisée en France dans les années 1990 dans le cadre de grandes commissions de réforme et sous influence des idées anglo-saxonnes du *New Public Management*. Le principe cardinal de cette nouvelle forme organisationnelle est la séparation entre les fonctions stratégiques de conception, de pilotage et de contrôle de l'État et les fonctions opérationnelles d'exécution et de mise en œuvre des politiques publiques. L'auteur montre que l'institutionnalisation négociée de cette forme d'organisation suit deux processus. D'un côté, des mesures concrètes de déconcentration et de re-hiérarchisation de l'organisation ministérielle sont adoptées, mais font l'objet de sévères luttes de pouvoir entre trois acteurs ministériels majeurs (ministères de l'Intérieur, du Budget et de la Fonction Publique). Tous trois défendent leur vision en réponse aux problèmes spécifiques que posent les changements de leur environnement. D'un autre côté, parallèlement, s'élabore et se diffuse une catégorisation idéalisée et plus globale de l'organisation administrative française. Elle émane de hauts fonctionnaires généralistes, issus des grands corps de contrôle de l'État et des corps administratifs et techniques et situés souvent en dehors des appartenances ministérielles. Par importation et traduction d'idées issues du *New Public Management*, ils défendent les mérites du modèle de l'État-stratège qu'ils considèrent adapté aux enjeux de l'administration française et aux problèmes plus spécifiques auxquels est exposée sa haute fonction publique.

Les discussions sur la grande firme, autre axe du numéro, s'organisent à partir de trois niveaux de lecture. Marie-Laure Djelic et Philippe Zarlowski (à paraître prochainement dans *Sociologie du travail*, vol. 47, n° 4/2005) traitent des changements globaux du capitalisme français au cours des soixante-dix dernières années. Contrairement à des discours convenus et récurrents sur l'immobilisme, ils montrent que la grande firme n'a cessé de changer. Elle le fait à chaque époque en référence au modèle américain qui lui-même évolue, et ces transformations ne se font pas brutalement mais en suivant des processus longs et lents, ce qui d'ailleurs n'en facilite pas la lecture. Si la référence américaine est constante, la convergence des formes reste partielle ; l'évolution se fait par emprunts et hybri-

dation. Cette démonstration est particulièrement établie pour la période récente marquée par la globalisation financière et la montée des fonds d'investissements. Dans une discussion serrée de la *stakeholder value*, des mécanismes de rémunérations des dirigeants (et leur publicité), de la place des autres parties prenantes à l'entreprise, les auteurs établissent que si les firmes se transforment, elles conservent aussi : méthodes de contrôle interne, fonctionnement des conseils d'administration, rôle des élites.

L'histoire de la Lyonnaise des Eaux, écrite par Dominique Lorrain, peut être lue comme un exemple extrême de ces transformations. Voilà une firme de services publics, de taille moyenne qui opérait protégée sur le marché français et qui se lance vers 1982 dans un développement international. L'article présente la face peu connue de ses transformations internes. Du point de vue des théories du changement, le résultat obtenu s'explique comme un mélange d'intuition et d'action stratégique, de hasard et de détermination. La firme change aussi car elle se trouve en tension permanente et car elle peut mobiliser plusieurs registres d'action. Du point de vue de l'histoire des firmes et de leurs formes, l'article montre qu'en devenant internationale la Lyonnaise des Eaux a inventé une forme nouvelle, la firme « locale globale » différente des formes existantes de type H, U, M, J. C'est au fond la réponse pragmatique aux contraintes de son activité, à son inscription internationale et aux exigences des nouveaux acteurs internationaux : les fonds d'investissement comme les organisations non gouvernementales du secteur de l'environnement.

Avec son article sur les normes comptables de l'IFRS, Ève Chiapello rentre un peu plus dans le détail des outils d'action qui servent à piloter les firmes. L'auteur explique d'abord comment cette construction normative entraîne de nouvelles modalités d'inscription des opérations de la firme (écritures du chiffre d'affaires, valeurs au bilan, consolidation du hors bilan) et comment au-delà de ces procédés se joue une conception de l'entreprise. Se réduit-elle à une somme d'actifs réunis ou échangés au gré des marchés et de l'intérêt des actionnaires ou est-ce une combinaison de facteurs productifs en vue de but commun ? Puis l'auteur se tourne vers l'origine de cette normalisation. C'est une histoire contemporaine très intéressante qui montre comment un petit groupe d'acteurs privés, compétents et déterminés, peuvent se voir déléguer des prérogatives publiques et avoir une influence considérable. Dans ces trois articles consacrés à l'entreprise la présentation des techniques de gouvernement, des formats de reporting établit bien qu'il s'agit d'une modalité nouvelle de pilotage de formes organisationnelles complexes permettant de combiner l'autonomie des acteurs et une stratégie d'ensemble.

Dans leur contribution, Jérôme Gautié, Olivier Godechot et Pierre-Emmanuel Sorignet sondent pour leur part les états institutionnels qui contribuent à la mise en forme du marché du travail des cadres dirigeants. Tel qu'il est pensé par la théorie économique dominante, le marché du travail n'est autre, dans les schémas les plus anciens, qu'un marché comme les autres dont l'efficacité est conditionnée par les règles de la concurrence parfaite. Les approches contemporaines ont considérablement complexifié le propos en fournissant de plus amples marges de manœuvres stratégiques aux agents dont l'action est formalisée par les modèles. Il n'en reste pas moins que, comme le notent les auteurs, dans un tel paradigme, les institutions restent avant tout pensées comme « sources d'imperfections perturbatrices ». La recherche que présentent les auteurs appréhende les institutions comme des modes d'organisations des transactions qui engagent des acteurs et des logiques d'actions multiples. Cette investigation s'inscrit dans un mouvement plus général de découverte du rôle

actif des intermédiaires sur les marchés du travail, espaces évolutifs dont il est de plus en plus difficile aujourd'hui de penser la régulation en observant la seule action d'opérateurs hier dominants (l'ANPE au premier chef). Intermédiaires parmi d'autres, les cabinets de chasseurs de tête ne se contentent pas d'opérer une connexion entre une offre et une demande mais participent, non sans effets multiples (incitation à la mobilité entre postes à fonction et secteurs identiques notamment), à la construction de l'échange sur ce marché singulier du travail des cadres dirigeants.

Florence Lefresne appréhende enfin la question des institutions à travers les effets des politiques d'emploi impulsées au niveau européen. L'analyse comparative nous avait appris depuis longtemps l'existence de modes d'organisation des marchés du travail fortement contrastés d'un pays à l'autre. Peut-on aujourd'hui s'attendre à un mouvement de convergence sous la pression des objectifs et des normes mises en œuvre dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi grâce, au premier chef, à la méthode ouverte de coordination ? La thèse soutenue est qu'une telle stratégie a bien des effets multiples sur la catégorie de chômage, les régulations de l'emploi et sur les formes de légitimité sur lesquelles reposent les politiques publiques. Mais, poursuit l'auteur, les institutions continuent de peser fortement dans les processus de régulation. En d'autres termes, les systèmes nationaux « traduisent » à l'aide de leur filtre institutionnel les impulsions communautaires. Il en résulte une diversité toujours conséquente des régimes d'emploi nationaux dont l'auteur propose ici des illustrations et des typologies à l'aide de critères tels que le type des dépenses privilégiés, l'importance respective de l'inactivité, les modes d'intervention des pouvoirs public, les représentations dominantes du chômage ou encore les stratégies et compromis portés par les acteurs du marché du travail.

3. De nouveaux formatages institutionnels

Au terme de la lecture des articles que nous venons présenter succinctement, le lecteur sera peut-être frappé, comme nous l'avons été, de la récurrence de certaines évolutions. Le programme institutionnel, qui permettait aux individus de faire ce qu'ils devaient, se déplace vers des systèmes de prescription, et d'incitation, plus ouvertes et centrées sur le traitement des informations. Les institutions d'hier façonnaient plus directement les pratiques et les représentations tandis qu'elles sont aujourd'hui davantage structurées autour d'instances intermédiaires porteuses de ressources informationnelles au service de l'action, de la coordination et du contrôle. L'émergence de bureaucraties techniques en charge d'expertises, le rôle d'intermédiaires sur les marchés du travail, la formalisation de nouvelles normes comptables ou le renforcement de services de contrôle de gestion, d'audit et de « gouvernement à distance » dans les États et les grandes firmes sont la matérialisation du phénomène. Ces mutations se développent notamment au nom d'un renforcement de l'autonomie et de la responsabilité des individus.

Comme on l'aura compris, ce bouleversement, que d'aucuns thématisent en termes de révolution individualiste, ne signifie nullement la mort des institutions. Les formes anciennes d'autorité cèdent la place à des prescriptions plus ouvertes, qui exigent le traitement d'informations multiples et qui, surtout, transforment les rapports sociaux. Hier l'autorité traditionnelle était largement portée par l'État, l'armée, l'Église, la famille, la bureaucra-

tie... et pouvait aisément se conceptualiser en termes verticaux. Aujourd'hui, les régulations par le contrôle de l'information, comme la normalisation des comportements par les standards, prennent le pas sur « la commande par instructions et règlements qui caractérisait le modèle formaliste d'autorité », il « ne s'agit plus de fixer ex ante ce qu'il convient de faire, mais de déterminer les limites du négociable (i.e. les principes, les objectifs, les références que doit respecter une négociation) » (De Munck, 2000, p. 33). Cela favorise le développement de conduites individuelles qui interprètent et intègrent les contraintes de l'action (Courpasson, 2000).

Entre autres conséquences, un tel constat rend justice à la position défendue par É. Durkheim et mal reçue à l'époque, position en vertu de laquelle « les classifications, les opérations logiques, les métaphores privilégiées sont données à l'individu par la société » (Douglas, 1999, p. 34). Aujourd'hui plus que jamais cette dimension cognitive doit être intégrée dans l'analyse pour rendre raison des transformations institutionnelles. Une telle prise de conscience a sans doute été accomplie au début des années 1960 sous l'influence des travaux de Herbert Simon. Le grand apport de cet intellectuel inclassable a été de discuter des limites du modèle standard de rationalité et d'attirer notre attention sur la manière dont la production de décisions jugées satisfaisantes par l'individu pouvait fortement dépendre d'une structure stable (l'organisation) dans laquelle celui-ci s'insère. « The individual has his decision made subject to the influences of the organization group in which he participates » (Simon, 1957, p. 102). La division du travail, les standards, le système d'autorité, les chaînes de communication, de formation et « d'endoctrinement »... sont autant d'éléments qui participent de cette construction du jugement et, in fine, de l'action en organisation. C'est finalement une idée assez semblable que développe D. North lorsqu'il explique que les institutions définissent et limitent la palette de choix des individus, qu'elles « réduisent l'incertitude » et « servent de guide aux interactions entre acteurs ». Aujourd'hui, toutes ces médiations (division du travail, standards...) sont en pleine recomposition et, par voie de conséquence, la manière dont les institutions « travaillent » l'action publique, l'emploi et les manières de produire l'est tout autant.

Le monde de la grande entreprise révèle bien la portée d'un tel déplacement. Sans doute parce que les firmes qui évoluent dans un environnement compétitif ne peuvent imposer leurs volontés et leurs représentations, il devient plus rationnel pour elles d'adopter des principes d'action qui laissent une grande liberté aux acteurs de base — les exploitations locales de la Lyonnaise des Eaux, les firmes cotées en bourse — tout en faisant obligation à ces derniers de respecter certains formats comptables ou comportementaux. Telles qu'on peut les comprendre dans les articles rassemblés dans le présent numéro, les réformes de l'État n'échappent pas à ce même mouvement, qu'elles soient initiées à partir de la « privatisation » ou de la délégation des services publics, qu'elles résultent d'un objectif de démocratisation dans le domaine sanitaire ou qu'elles s'appliquent directement au cœur de l'État régalien. C'est une même grammaire de l'action que l'on observe dans les stratégies mises en œuvre pour appareiller le marché du travail ou pour inventer de nouvelles politiques de l'emploi au niveau européen.

Références

Bernoux, P., Livian, Y.F., 1999. L'entreprise est-elle toujours institution ? *Sociologie du travail* 41 (2), 179–194.

- Castel, R., 2005. Compte rendu du livre de F. Dubet, *Le déclin de l'institution*. *Sociologie du travail* 47 (2), 269–271.
- Courpasson, D., 2000. *L'action contrainte. Organisations libérales et domination*. Puf, Paris.
- De Munck, J., 2000. Les métamorphoses de l'autorité. *Autrement* 198, 21–42.
- Douglas, M., 1999. *Comment pensent les institutions*. La Découverte, Paris.
- Dubet, F., 2002. *Le déclin de l'institution*. Seuil, Paris.
- Lallement, M., 2004. Penser les institutions : paradigmes d'hier, débats d'aujourd'hui. *Sociologia del Lavoro*, supplément au n° 93, 62–75.
- North, D., 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Simon, H., 1957. *Administrative Behaviour*. Macmillan Company, New York (first edition 1947).
- Singly, F. (de), 2003. *Les uns avec les autres. Quand l'individualisme crée du lien*. Armand Colin, Paris.