



Métamorphoses de l'État productiviste. Le management public du fordisme au néolibéralisme, saisi à partir de ses savoirs de gouvernement

Brice Nocenti

► To cite this version:

Brice Nocenti. Métamorphoses de l'État productiviste. Le management public du fordisme au néolibéralisme, saisi à partir de ses savoirs de gouvernement. Sociologie. Université Sorbonne Paris Cité, 2019. Français. NNT : 2019USPCC075 . tel-02970955v2

HAL Id: tel-02970955

<https://shs.hal.science/tel-02970955v2>

Submitted on 9 Apr 2019

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.

Thèse de doctorat
de l'Université Sorbonne Paris Cité
Préparée à l'Université Paris Diderot
École doctorale EESC – 382
Laboratoire de Changement Social et Politique

MÉTAMORPHOSES DE L'ÉTAT PRODUCTIVISTE

*Le management public du fordisme au néolibéralisme, saisi
à partir de ses savoirs de gouvernement*

Par Brice Nocenti

Thèse de doctorat en sociologie

Dirigée par Anne Kupiec

Présentée et soutenue publiquement à Paris le 5 avril 2019

Jury :

BACHET Daniel, Professeur de sociologie, Centre Pierre Naville, Université Évry-Val d'Essonne (rapporteur)

DUJARIER Marie-Anne, Professeure de sociologie, LCSP, Université Paris Diderot (présidente du jury)

JACQUOT Lionel, Professeur de sociologie, 2L2S, Université de Lorraine (rapporteur)

KUPIEC Anne, Professeure de sociologie, LCSP, Université Paris Diderot (directrice)

PIERRU Frédéric, Chargé de recherches en sociologie au CNRS, CERAPS, Université de Lille

Titre : Métamorphoses de l'État productiviste. Le management public du fordisme au néolibéralisme, saisi à partir de ses savoirs de gouvernement.

Résumé :

À la fin des années 1910, Max Weber écrivait : « Avant tout, dans la vie quotidienne, la domination est administration. » S'il revenait un siècle plus tard, il reformulerait : « La domination est gestion. » Comment comprendre, du point de vue d'une histoire des bureaucraties publiques et privées, l'invasion actuelle des services publics par des techniques managériales ? Cette thèse de sociologie historique du management public a pour objet l'émergence dans l'entreprise et la diffusion dans l'État de plusieurs dispositifs de gestion en France de 1945 à nos jours. Plutôt que de se contenter paresseusement de l'attribuer au « néolibéralisme », il s'agit de replacer les transformations à l'œuvre dans l'histoire longue du salariat public et des transformations du capitalisme. Instrument central de la première révolution managériale, la direction par objectifs a donné naissance à un nouveau mode d'organisation de l'entreprise : un gouvernement individualisé des cadres par les chiffres, orienté vers l'augmentation indéfinie de la productivité des ouvriers et employées. Les hauts fonctionnaires de l'État planificateur fordiste ont tenté sans succès de transposer dans les ministères cette forme de bureaucratie managériale : pas au nom du « marché », mais du contrôle du travail des petits fonctionnaires, de la croissance du PIB et de la puissance de l'État français. Dans le contexte tout autre des années 1990-2000 et du capitalisme financiarisé, la LOLF et la RGPP ont finalement institué ce gouvernement des services publics par objectifs, au service d'une fin nouvelle : la réduction des dépenses de l'État. Le système hospitalier, la collecte des impôts, les préfectures ou Pôle emploi ont été réorganisés sur le modèle de la grande entreprise fordiste intégrée des années 1970. Certains hauts fonctionnaires cherchent aujourd'hui à radicaliser ce projet en imposant une nouvelle forme d'organisation, plus opposée encore à un service public démocratique : la bureaucratie néolibérale de l'entreprise issue de la seconde révolution managériale des années 1980-1990, dont l'un des éléments centraux est le gouvernement des producteurs directs par une concurrence salariale formalisée, au moyen d'une gestion des ressources humaines vouée à « banaliser » le statut des fonctionnaires.

Mots clefs : management public, cadres publics, hauts fonctionnaires, planification économique, fordisme, néolibéralisme, productivisme, savoirs de gouvernement, gouvernementalité, salariat public, direction par objectifs, gestion des ressources humaines, sociologie historique, sociologie de l'État, sociologie critique de la gestion

Title : Metamorphosis of the productionist State. Public management from fordism to neoliberalism, an analysis based on sciences of government

Abstract :

At the end of 1910', Max Weber wrote : in the sphere of everyday affairs, domination "consists precisely in administration". If he could come back one century later, he would say : "It consists in management." How to understand, from the viewpoint of an history of public and private bureaucracies, the current invasion of the public sphere by management technics ? This PhD in historical sociology studies the rise in business companies, and propagation in state administrations, of several power apparatuses in France from 1945 to nowadays. If we don't want to satisfy ourselves with the lazy explanation which relates it to "neoliberalism", we must replace the whole transformation into the long term history of public wage labor and the reinvention of capitalism. Main instrument of the first managerial revolution, management by objectives gave birth to a new organization of the firm : an individualized government of executives by numbers, directed towards the unlimited growth of the productivity of the work force. High civil servants from the national economic planning tried without success to transpose this kind of managerial bureaucracy into ministries : not in the name of "the market", but of employees' control, GDP growth and the power of French State. In the completely different context of 1990-2000' and financial capitalism, LOLF and RGPP finally instituted this government of public services by objectives, to serve a new end : public spending reduction. Health systems, tax collection, administrative offices or unemployment offices have been reorganized on the basis of the integrated fordist firm model of the 1970'. Some high civil servants are now trying to radicalize this project with the imposition of a new kind of organization, even more dangerous to a democratic public service : the neoliberal bureaucracy of the network-firm arising from the second managerial revolution of 1980-1990', in which an important element is the government of direct producers by an individual competition, formalized by human resources managers.

Keywords : New public management, public executives, high civil servants, economic planning, fordism, neoliberalism, productionism, sciences of government, governmentality, public wage labor, management by objectives, human resources, historical sociology, sociology of the state, critical sociology of management

Remerciements

Un grand merci à toutes celles et ceux sans qui cette recherche n'aurait pas été possible :

À ma directrice de thèse, Anne Kupiec, pour avoir su à la fois me donner la liberté de construire mon objet, m'aiguiller quand il le fallait, et relire l'ensemble du travail de manière toujours serrée.

À ma première lectrice et commentatrice, Laura Azni. À Charlène Charles pour avoir longuement suivi les premiers essais boiteux. À tous les relecteurs des chapitres finaux, pour leurs remarques et leurs commentaires toujours féconds : Anders Fjeld, Kévin Eybert, Julien Boyer, Arthur Tellier, Benoit Fortuny et Florian Bezaud. À Rémi Zanni pour nos discussions entre théorie et pratique. À Isabelle Chambost pour ses conseils judicieux, et aux discutant·e·s du RT30 de l'Association française de sociologie pour leurs précieux retours sur un travail en cours.

Au regretté Étienne Tassin, qui a su mieux qu'aucun autre me communiquer la passion pour l'interminable décortilage interprétatif des textes, ceux des philosophes comme ceux des technocrates et des managers. À lui et Anders pour avoir fondé le séminaire d'économie politique, à mes co-animateurs Marie Cuillerai, Kévin Eybert, Julie Alfonsi et Lucas Restrepo, et à tous les étudiants et toutes les étudiantes du master Sociologie et philosophie politique, pour ce formidable espace de liberté intellectuelle construit ensemble.

À l'ensemble des doctorants et des doctorantes du LCSP et de l'URMIS, pour avoir su maintenir des espaces collectifs dans une époque qui cherche à nous individualiser.

À Rémi et à toutes celles et ceux qui ont continué le combat pendant mon « enfermement » volontaire à la BNF.

À toutes les compagnes et les compagnons de logement qui, au final, sont devenu·e·s des ami·e·s et plus que des ami·e·s.

À la « famille », frères et sœurs de Savoie, mais aussi de Sète, d'Antibes, de Guatemala City et d'ailleurs, qui se sont peut-être demandé où j'avais disparu l'année dernière : impatient de pouvoir vous retrouver pour passer du temps, j'ai toujours pensé à vous, ce sont encore mes racines qui me portent. À Tonio pour m'avoir soutenu depuis tout ce temps, salut à toi et mort aux cons. À mon père et à mon frère pour me rattacher aux montagnes.

Table des matières

REMERCIEMENTS	5
TABLE DES MATIÈRES	7
LISTE DES TABLEAUX	17
LISTE DES GRAPHIQUES	21
TABLE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS	23
INTRODUCTION GÉNÉRALE : UNE SOCIOLOGIE HISTORIQUE DES DISPOSITIFS DE MANAGEMENT PUBLIC.....	
1 – Les dispositifs de gestion comme systèmes symboliques fortement matérialisés.....	31
1.1. Un « instrument » de communication obéissant à une logique formalisée	32
1.2. Un « instrument » de catégorisation du monde social	33
1.3. Un « instrument » de domination, porté par des spécialistes, enjeu de multiples luttes de pouvoir	34
2 – Une analyse idéale-typique des discours de promotion des technologies managériales dans l'entreprise et dans l'État	37
2.1. Étudier trois dispositifs managériaux à partir de leurs savoirs de gouvernement et de leurs discours de promotions.....	38
2.2. Réaliser un double comparatisme historique et public-privé pour bâtir des idéaltypes.....	40
2.3. Travailler à partir de dispositifs idéalisés	41
2.4. Construire des dispositifs-types en les confrontant à des enquêtes empiriques	43
2.5. Replacer le discours des acteurs au sein d'un contexte institutionnel dense	44
2.6. Les principales limites de la méthode adoptée : une histoire « par le haut » qui risque de figer les modèles.....	46
3 – Une généalogie de la production des dispositifs managériaux dans l'entreprise et de leur diffusion dans l'administration	47
3.1. Trois généalogies mythiques	48
3.2. Étudier les tentatives ratées de managérialisation de l'État.....	50
3.3. S'intéresser aux luttes d'interprétation, dissoudre l'unité du phénomène managérial	51
4 – Les deux vagues de la révolution managériale et leurs conséquences sur les bureaucraties privées et publiques.....	55
PREMIÈRE PARTIE : L'ÉTAT FORDISTE, CATALYSEUR DE LA PREMIÈRE RÉVOLUTION MANAGÉRIALE EN FRANCE (1945-1968)	
63	
INTRODUCTION DE LA PREMIÈRE PARTIE.....	65

CHAPITRE 1 – L'APPAREIL ÉCONOMIQUE DE L'ÉTAT PRODUCTIVISTE ET LE GOUVERNEMENT DE L'ÉCONOMIE NATIONALE	69
1 – Naissance du Plan : économie de guerre, libre-échange et enrôlement du patronat dans le régime fordiste.....	72
1.1. De Mendès à Monnet : un planisme libéral-keynésien.....	73
1.2. Entre définition des besoins, mise en scène du consensus et conversion du patronat à l'investissement.....	76
2 – Le dispositif français de comptabilité nationale : entre science d'État et négociation chiffrée	79
2.1. De la gouvernementalité libérale au gouvernement de l'économie nationale	80
2.2. Un instrument de savoir ancré dans des réseaux de pouvoir étatiques et entrepreneuriaux	82
2.3. Un ordre symbolique adapté au fordisme étatique et structurant sur la longue durée	86
3 – Capitalisme bancaire public et croissance de l'État.....	88
3.1. L'hégémonie renouvelée des financiers publics sur l'appareil économique d'État	88
3.2. Le régime fordiste de finances publiques	91
3.3. Le Trésor-banquier : investir dans la mécanisation du travail et la concentration du capital	95
4 – Le complexe productiviste public-privé et la traduction politique du « compromis » fordiste.....	99
4.1. Productivité et puissance nationale	101
4.2. La mise en place du complexe productiviste public-privé	104
4.3. Modernisme et mendésisme, ou l'enrôlement politique dans le régime fordiste	107

CHAPITRE 2 – LA BUREAUCRATIE MANAGÉRIALE (1) : L'ORGANISATION PRODUCTIVISTE DU TRAVAIL DES EXÉCUTANTS.....	113
1 – La division du travail d'organisation	114
1.1. Les différentes dimensions de l'organisation du travail.....	116
1.2. La distance au travail productif : auto-organisation, hiérarchisation et gestionnarisation	119
1.3. Une clef de lecture méthodologique à l'analyse compréhensive des discours de promotion des dispositifs managériaux.....	126
2 – Du tâcheronnat au taylorisme : contrôle marchand et contrôle d'exécution	127
2.1. Marchandage et tâcheronnat au XIX ^e siècle : autonomie collective et mise en concurrence des équipes	129
2.2. L'empire de l'ingénieur-organisateur : discipline taylorienne et comptabilité des flux physiques	132
2.3. Le « compromis » fordiste : perte de maîtrise sur l'organisation du travail contre Sécurité sociale et augmentations salariales	140
3 – L'industrialisation du travail de bureau dans l'entreprise et dans l'État	146
3.1. Essor, taylorisation, féminisation et prolétarianisation des employés administratifs d'entreprise	147
3.2. Le rapport salarial des fonctionnaires de base, du contrat au salariat « non-marchand »	151
3.3. Le taylorisme administratif sous la IV ^e République : émergence et déclin des organisateurs publics	158

CHAPITRE 3 – LA BUREAUCRATIE MANAGÉRIALE (2) : LE GOUVERNEMENT INDIVIDUALISÉ DES CADRES PAR LES CHIFFRES	169
1 – Qu'est-ce qu'une bureaucratie productiviste ?	171
1.1. Intérêts et limites de trois conceptions sociologiques de la bureaucratie	172
1.2. Le processus de gouvernementalisation de l'entreprise	181
2 – Mode de gouvernement de l'organisation : les coûts et les budgets standards	194
2.1. Des ingénieurs militaires de l'État à « l'humanisme budgétaire » : le « compromis » fordiste côté cadres	196
2.2. Le régime fordiste d'internalisation de la pression marchande.....	201

2.3. « Vérité des prix de revient » et calcul de rentabilité dans les entreprises publiques	204
2.4. Comptabilité analytique et contrôle budgétaire dans les administrations de la IV ^e République	208
3 – Type de direction administrative : l'invention de la direction générale stratégie.....	211
3.1. Contrôle de l'autonomie, contrôle par l'autonomie	212
3.2. Une centralisation renouvelée : de l'impuissance du règlement à la concentration du pouvoir stratégique	219
3.3. La réforme productiviste des structures ministérielles, espoir des organisateurs publics des années 1950	224
4 – Mode de socialisation du pouvoir : l'intégration des organisateurs par le marché interne du travail	225
4.1. Classes sociales et dispositifs de gestion : le groupe social des cadres de l'« officier de l'armée du travail » au manager	228
4.2. L'organisation scientifique de la concurrence pour la carrière bureaucratique	233
4.3. La « culture de l'efficacité » au cœur de la formation et de la sélection des cadres.....	238
4.4. Une dimension peu présente dans le discours des organisateurs publics des années 1950.....	243
 CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE.....	 245
 <u>DEUXIÈME PARTIE : LE MANAGEMENT PUBLIC FORDISTE, INVENTION, ÉCHEC ET RÉINTERPRÉTATIONS (1965-1981)</u>	 <u>249</u>
 INTRODUCTION DE LA DEUXIÈME PARTIE	 251
 CHAPITRE 4 – LA RATIONALISATION DES CHOIX BUDGÉTAIRES : GOUVERNER L'ADMINISTRATION VERS LA CROISSANCE DU PIB.....	 257
1 – Planification concurrentielle et gouvernement des services publics dans les années 1960.....	259
1.1. Le Rapport Nora : gouverner les entreprises publiques par objectifs	260
1.2. La politique industrielle sélective : un nouvel interventionnisme d'État.....	262
1.3. La RCB initiale, involution du dirigisme financier public	264
1.4. Les analyses coût-avantages : une mise en équivalence monétaire généralisée	266
2 – La RCB, effet en retour de la « rationalité » de l'État planificateur fordiste sur lui-même	270
2.1. L'articulation et la subordination de la RCB au Plan	270
2.2. Le sens du « progrès » : de la bureaucratie de l'État libéral au management de l'État « moderne »	273
2.3. Naturaliser les contraintes du choix du Marché commun, brancher l'État sur la dynamique de l'économie nationale.....	275
2.4. Le management public, principe d'autolimitation de l'État fordiste	278
3 – Les budgets de programmes, réactivation du projet des organisateurs publics des années 1950	280
3.1. L'échec de la mesure de l'« utilité » des services publics	282
3.2. L'hégémonie des financiers publics : le Budget en direction financière de l'État.....	283
3.3. L'État comme système de production : calculer les prix de revient des « produits » administratifs	286
 CHAPITRE 5 – L'INTERPRÉTATION MANAGÉRIALE DE LA RCB : DIRIGER LES HIÉRARCHIES DE L'ÉTAT PAR OBJECTIFS.....	 291
1 – La sociologie des organisations de Michel Crozier : conseiller du Prince en management public	292
1.1. Une discipline à la jonction du champ scientifique et du champ de l'administration	293
1.2. Michel Crozier et le Club Jean Moulin de Mai 68 au gouvernement Chaban-Delmas.....	295

1.3. Une extension jugée inévitable de la première révolution managériale dans l'État	297
2 – « Liberté » et « responsabilité » des cadres publics : autonomie budgétaire contre participation gestionnarisée	300
2.1. L'individualisation comptable : calquer la structure du budget sur l'organigramme de l'État	301
2.2. Le contrat managérial comme vecteur d'intégration de la hiérarchie administrative	302
3 – L'État stratège fordiste au service de l'exécution du Plan	303
3.1. La centralisation déconcentrée : une extension dans l'État de la direction bureaucratique stratège	304
3.2. Un gouvernement unifié des entreprises, des associations et des offices « autonomes » de service public.....	305
4 – L'individualisation des carrières des cadres publics et l'identité du manager	307
4.1. Rétablir un lien entre promotions et mesure de l'« efficacité »	308
4.2. Faire de l'État un « employeur ordinaire ».....	309
4.3. La formation au management, tentative de rapprocher cadres publics et privés autour d'un langage commun ?	310
4.4. Une volonté d'unifier le groupe social des cadres au-delà de la distinction administration/entreprise.....	313

CHAPITRE 6 – LES PTT À LA POINTE AVANCÉE DE LA RCB : DU MANAGEMENT PUBLIC À LA GRÈVE DE 1974.....	317
1 – L'industrialisation du service public postal au cœur du Plan depuis 1957	319
2 – Mobiliser la hiérarchie administrative vers la réduction des coûts et l'augmentation des recettes	321
2.1. Une volonté d'instaurer des coûts et budgets standards qui remonte aux années 1950	322
2.2. La conversion des cadres dirigeants des PTT au « management public »	324
2.3. La résistance des cadres subalternes à l'introduction du contrôle de gestion	326
2.4. La bataille de l'« usager » : la nouvelle politique commerciale de la Poste et sa critique.....	329
3 – La RCB postale vue d'en bas : entre taylorisme administratif et généralisation du travail précaire ..	332
3.1. L'alliance du taylorisme administratif et de la « gestion prévisionnelle des effectifs »	333
3.2. Un contrôle de gestion centré sur l'adaptation des frais de personnel à l'« activité »	335
3.3. La critique syndicale de la précarisation et de l'intensification du travail	338
4 – Le productivisme d'État aux PTT.....	340
4.1. Un exemple en partie réalisé d'« industrialisation de l'État »	341
4.2. La Poste entre bureaucratie wébérienne et bureaucratie productiviste.....	345
4.3. Administration et entreprise : la relativité des formes historiques d'organisation.....	346

CHAPITRE 7 – MANAGEMENT ET RCB DANS LES LUTTES D'INTERPRÉTATION DU CHAMP POLITIQUE DES ANNÉES 1970.....	349
1 – Modernistes : du managérialisme de gauche à l'État-stratège planificateur	355
1.1. Parachever le capitalisme bancaire public de la Libération, le brancher sur l'entreprise managériale.....	356
1.2. L'autogestion, une direction participative par objectifs étendue aux exécutants ?	362
1.3. Une planification managériale des administrations publiques ?	370
2 – Sociaux-dirigistes : de la fonctionnarisation de l'industrie à la « démocratisation » de la RCB	376
2.1. L'« autogestion nationale », une « démocratisation » des instances dirigeantes de l'entreprise et du Plan.....	377
2.2. Une ligne hiérarchique wébérienne couplée à des technologies de mesure productivistes	379
2.3. Une RCB version technocratique dans le cadre du statut.....	382

3 – Conseillistes : de la critique de la bureaucratie à la reconstruction fédéraliste des services publics	384
3.1. L'autonomie politique des producteurs	385
3.2. Une reconstruction des structures de l'entreprise à partir de groupes autonomes	387
3.3. Entre élus régionaux « stratèges » et substitution d'un fédéralisme intégral à l'État	394
4 – Précurseurs du néolibéralisme : retourner le management public contre l'État	398
4.1. Qui sont les néolibéraux doctrinaires des années 1970 ?	400
4.2. De la critique de la planification à la libération de la finance de marché	404
4.3. Les prémices du néolibéralisme salarial : une extension aux exécutants de la gestion concurrentielle des cadres	411
4.4. Les voies multiples de la radicalisation néolibérale du managérialisme public	415
5 – Les gouvernements de l'économie nationale, de l'entreprise et des services publics au cœur des luttes d'interprétation	429
 CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE	 437

TROISIÈME PARTIE : LA DIRECTION PAR OBJECTIFS, COLONNE VERTÉBRALE DE L'ÉTAT MANAGÉRIAL (1981-2018) **443**

INTRODUCTION DE LA TROISIÈME PARTIE	445
 CHAPITRE 8 – LES FINANCIERS PUBLICS ET LE BRANCHEMENT DU CAPITALISME NÉOLIBÉRAL SUR L'ÉTAT	 449
1 – Qu'est-ce qu'un régime de finances publiques ?	451
1.1. La finance publique, structure des dettes et des créances sur l'État	451
1.2. Le groupe social des financiers publics à travers l'histoire	454
1.3. Une élite à l'articulation entre type de capitalisme et régime de finances publiques	456
2 – La mise en place du mode de régulation néolibéral du capitalisme, vue depuis le ministère des Finances	459
2.1. Les conditions monétaires du néolibéralisme : un retour à l'orthodoxie libérale classique	460
2.2. Les trois voies du néolibéralisme commercial : une forte contrainte économique des dépenses publiques	461
2.3. Néolibéralisme financier public : la mise en marché de la dette publique	466
2.4. Néolibéralisme financier privé : l'État chevauche le tigre du marché financier	467
2.5. La multiplication des verrous institutionnels	471
3 – Quelle pression sur les dépenses des administrations ?	471
3.1. La ponction des créanciers contient l'augmentation des dépenses de service public	471
3.2. Entre économie de l'offre et électoralisme : la double érosion des cotisations sociales et de l'impôt	474
3.3. Conséquence : une réduction des recettes fiscales de l'État qui pèse fortement sur le financement de l'organisation des ministères	480
4 – Le régime néolibéral de finances publiques et la managérialisation de l'État	486
4.1. Relayer le Pacte de stabilité dans l'espace national : la recentralisation financière	487
4.2. La reprise en main progressive du processus de managérialisation de l'État par les financiers publics	490
4.3. Un gouvernement des services publics impuissant tant qu'il n'est pas relayé par les élites ministérielles	495

CHAPITRE 9 – QUELLE INSTITUTIONNALISATION DU GOUVERNEMENT PAR LA PERFORMANCE DANS L'ÉTAT ?	499
1 – La mesure des résultats avant la LOLF : un développement différencié selon les services publics	500
1.1. Le Renouveau du service public, mise en place « par le milieu » de l'interprétation managériale de la RCB ?	501
1.2. L'ANPE : une emprise croissante des contrôleurs de gestion depuis les années 1970.....	505
1.3. Le ministère de l'Équipement : faire de l'État aménageur une « industrie de service » pour survivre à la décentralisation de 1982	507
1.4. L'hôpital public : diffuser le calcul économique au plus près du travail médical.....	510
1.5. La direction générale des Impôts : une profession « automatisable » ?	514
2 – Le difficile maniement politique d'un champ de force managérial	516
2.1. Marchandisation du service public ou industrialisation de l'État ?	517
2.2. Le contrôle de gestion, pour répercuter quelles pressions extérieures ?.....	522
3 – La LOLF et la délégation du pouvoir financier.....	530
3.1. Ce que compte la LOLF : l'arme des budgétaires plutôt que l'œil du Parlement.....	531
3.2. Du pouvoir financier externe au pouvoir financier interne : une lente installation au sommet des ministères	540
 CHAPITRE 10 – AUTONOMIE ET CENTRALISATION : LES STRUCTURES ÉTATIQUES DE LA DIRECTION PAR OBJECTIFS.....	 547
1 – Une typologie des formes de centralisation étatique	549
1.1. Concentration, dé-concentration et décentralisation	550
1.2. La centralisation ministérielle dans la bureaucratie wébérienne française	552
1.3. La centralisation de la centralisation dans l'administration classique.....	553
2 – L'invention de la direction générale publique : l'« État-stratège » comme type managérial de direction administrative	558
2.1. La planification stratégique des ministères.....	558
2.2. Au sommet : des rapports inchangés entre directeurs centraux et cabinets des ministres.....	561
2.3. Le responsable de programme LOLF, du pouvoir sur le budget au patronat administratif de plein exercice.....	564
2.4. La cascade des chiffres : contrôle de gestion, rapport hiérarchique et fétichisme de la mesure ...	567
2.5. Deux interprétations de la direction par objectifs : logique fonctionnelle et (dé)concentration préfectorale	570
3 – L'autonomie gestionnaire des cadres publics locaux au service de la centralisation ministérielle	571
3.1. L'autonomie résiduelle des cadres locaux dans la bureaucratie wébérienne	573
3.2. La structure « divisionnaire » des directions départementales des Finances publiques.....	574
3.3. Du sommet à la base de l'organisation, une inversion du rapport de pouvoir cadres hiérarchiques/cadres gestionnaires	576
3.4. L'autonomie des cadres subalternes, au service des bureaux parisiens.....	580
3.5. Quelle réalité des autonomies gestionnaire et opérationnelle des directeurs publics ?	583
4 – Les établissements publics de la représentation des professions à la ligne hiérarchique intégrée ?	588
4.1. Agentification et managérialisation des « opérateurs de l'État ».....	588
4.2. Les agences régionales de santé : la direction par objectifs au service de l'intégration gestionnaire du champ hospitalier.....	592
5 – La (dé)concentration régionale sous hégémonie préfectorale	595
5.1. De la déconcentration de 1992 à la RGPP : le management au service d'un renouveau du pouvoir des préfets ?.....	596
5.2. Le ministère du Développement durable : dé-managérialisation et retour de la bureaucratie wébérienne ?.....	600

5.3. Modèle préfectoral et direction par objectifs : une incompatibilité de fait ?	603
5.4. Un nouveau mode de centralisation territoriale.....	607

CHAPITRE 11 – LA SÉLECTION DES MANAGERS PUBLICS COMME MODE DE SOCIALISATION DU POUVOIR D'ÉTAT..... 613

1 – L'évaluation hiérarchique des cadres publics	615
1.1. Qu'est-ce qu'un cadre ?.....	616
1.2. Une délimitation statistique du groupe des cadres publics	619
1.3. Une assez forte diffusion des entretiens d'évaluation et des objectifs chiffrés auprès des cadres des trois fonctions publiques	625
2 – L'individualisation de la carrière bureaucratique	629
2.1. L'appel d'offre de direction, ou la sélection des cadres supérieurs.....	631
2.2. La cotation des postes de pouvoir et le développement des « compétences managériales »	635
2.3. L'extension progressive du domaine de la concurrence individuelle pour les carrières de pouvoir	637
2.4. Une implantation depuis le sommet de la rémunération des cadres aux « résultats »	642
2.5. L'espoir toujours vaincu mais toujours renaissant de véritables carrières publiques-privées	645
3 – La formation spécifique des cadres entre gestion et techniques comportementales	648
3.1. La formation continue au service de la production d'un habitus managérial ?.....	648
3.2. La conversion des grandes écoles du pouvoir (1) : l'avant-garde polytechnicienne	653
3.3. La conversion des grandes écoles du pouvoir (2) : les énarques nouveaux venus au management public.....	658
4 – Des marchés internes du travail gouvernés par le centre	665
4.1. Les cadres de l'État du contrat au statut (1830-1990)	666
4.2. Organiser et gouverner de véritables marchés du travail par formalisation de la concurrence	673
4.3. Un nouveau rapport salarial des cadres publics calqué sur celui de la grande entreprise fordiste	678
4.4. Les marchés internes du travail au service de l'intégration des collectifs managériaux	683

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE : UNE RÉVOLUTION SYMBOLIQUE EN COURS, QUI CHERCHE À CRÉER LES FORCES SOCIALES DE SON ACCOMPLISSEMENT 689

QUATRIÈME PARTIE : ENTRE MARCHÉ DU TRAVAIL ET BUREAUCRATIE, LE NÉOLIBÉRALISME SALARIAL DANS L'ENTREPRISE ET DANS L'ADMINISTRATION 697

INTRODUCTION DE LA QUATRIÈME PARTIE 699

CHAPITRE 12 – QU'EST-CE QUE LE NÉOLIBÉRALISME ? 703

1 – « Le libéralisme plus l'organisation » : quatre approches possibles.....	703
1.1. La vision « <i>mainstream</i> » : le néolibéralisme comme doctrine politique	704
1.2. L'école de la régulation : le capitalisme néolibéral comme mode de régulation financiarisé	705
1.3. La perspective foucauldienne : du laissez-faire à l'institution juridique de la concurrence	706
1.4. La gestion par la concurrence, cœur de l'entreprise néolibérale	712
2 – Les quatre dimensions de la bureaucratie néolibérale.....	717
2.1. Le néolibéralisme salarial : l'extension à l'ensemble des salariés d'une gestion du personnel individualisée.....	719
2.2. Le néolibéralisme productif : gouverner à distance des réseaux de production mondialisés.....	719

2.3. Le néolibéralisme financier privé : quand les investisseurs socialisés se branchent sur la tour de contrôle des grandes entreprises.....	721
2.4. Le néolibéralisme commercial : une concurrence qui s'autorenforce par un système d'information qui internalise la pression du « marché »	723
2.5. Le rôle des dispositifs de gestion dans la structuration des institutions du capitalisme	727
3 – La seconde révolution managériale : une organisation scientifique de la concurrence	733
3.1. Une organisation de la concurrence basée sur la technique de pouvoir de l'appel d'offres.....	733
3.2. Un dispositif de « transparence » cherchant à rendre les gouvernés comparables sur des critères standardisés	736
3.3. La stimulation et la canalisation d'une pression concurrentielle vers des objectifs déterminés	740
3.4. Un gouvernement dont l'efficacité est suspendue à une menace de « survie » financière	742
4 – Étudier la diffusion du néolibéralisme salarial dans l'État.....	745
4.1. Le contexte structurel : une forte pression sur les dépenses de personnel	747
4.2. La déconcentration de la gestion du personnel et ses acteurs.....	755
4.3. Une analyse des transformations de la bureaucratie à partir de la division du travail d'organisation social-relationnel.....	761
 CHAPITRE 13 – LE TRAVAIL D'ÉVALUATION ENTRE MANAGERS ET CADRES RH.....	765
1 – L'irrésistible ascension de l'entretien d'évaluation.....	766
1.1. La généralisation d'une situation d'examen au cœur des entreprises	766
1.2. Quelle division du travail d'évaluation ?	772
1.3. L'entretien dit « professionnel » dans l'État	778
2 – L'évaluation hiérarchique dans les trois fonctions publiques : une diffusion inégale selon les groupes sociaux	784
2.1. Les exécutants entre augmentation de la productivité et contrôle de la relation de service	787
2.2. L'évaluation des professions « supérieures », au risque d'une perte d'autonomie des champs sociaux.....	792
2.3. Les professions « intermédiaires », de la mise en cause de l'idéal de métier au renforcement des contraintes de rythme	796
2.4. Une tendance générale mais différenciée à la perte d'autonomie politique des professionnels ...	800
3 – Créer des espaces de carrière, redéfinir la hiérarchie des postes	801
3.1. Un nouveau régime de qualification : qui maîtrise les luttes de classement ?.....	802
3.2. La logique « compétences » dans l'État	808
3.3. La bureaucratie néolibérale au service du paramétrage des marchés internes du travail.....	817
 CHAPITRE 14 – LA BUREAUCRATIE DES DRH : GÉRER PAR LA CONCURRENCE SALARIALE	821
1 – Les réformateurs de l'État entre suppression du statut, individualisation des parcours au sein des corps et grands marchés internes du travail	823
2 – La « mobilité » comme sélection continuée	825
2.1. Une entreprise moins mobile, mais plus sélective ?	826
2.2. « Créer un véritable marché de l'emploi public »	829
2.3. Des corps aux cadres d'emploi (1) : étendre l'espace de la concurrence	834
3 – La socialisation gestionnaire du travail de recrutement	837
3.1. La grande entreprise entre internalisation et normalisation du marché « externe » du travail	838
3.2. Sélection à l'entrée et précarité dans la fonction publique	844
3.3. Des corps aux cadres d'emplois (2) : concours sans postes, ou la fin du droit à la carrière	861
4 – Répercuter la pression du chômage de masse dans les organisations	863
4.1. L'entreprise néolibérale ou l'emballage de la machine à licencier	864
4.2. Des corps aux cadres d'emploi (3) : de la mobilité forcée au « licenciement interne » des fonctionnaires	870

CHAPITRE 15 – LA GÉNÉRALISATION DE LA MÉRITOCRATIE PRODUCTIVISTE : DES MARCHÉS DU TRAVAIL PARAMÉTRÉS 877

1 – Les marchés du travail dans différentes configurations du salariat privé et public.....	879
1.1. La production industrielle du marché du « louage d'ouvrage » à « l'empire du contremaître »	879
1.2. Les administrations du marché du travail politique au salariat non-marchand	881
1.3. Le rapport salarial fordiste : un marché du travail affaibli et très réglementé	884
2 – L'organisation scientifique des inégalités dans le salariat d'entreprise néolibéral	886
2.1. La concentration du pouvoir sur les déterminants de l'ordre social interne	887
2.2. Le rôle des politiques de gestion du personnel dans l'institutionnalisation du précaire	891
3 – Soumettre le salariat public à la concurrence.....	893
3.1. Les collectivités locales de l'arrière-garde du statut à l'avant-garde de la GRH publique	894
3.2. Un État employeur œuvrant à son propre renforcement.....	896
4 – Marchés des « compétences », monopolisation organisationnelle et productivisme.....	902
4.1. Un contrôle social à la fois très hiérarchisé et très gestionnarisé.....	902
4.2. Une dépendance accrue des travailleurs envers les collectifs managériaux, au détriment de l'autonomie collective des métiers	904

CONCLUSION GÉNÉRALE : PRODUCTIVISME D'ÉTAT ET MÉTAMORPHOSES DE LA BUREAUCRATIE 909

1 – De la bureaucratie wébérienne à la bureaucratie managériale : un triple comparatisme.....	910
1.1. Du gouvernement « légal-rationnel » au gouvernement individualisé des cadres par les chiffres	910
1.2. La direction administrative de la forme simple à la forme « stratège »	916
1.3. La socialisation du pouvoir de l'intégration militaire à la concurrence salariale codifiée	923
2 – Productivisme d'État, salariat public et dynamique du capital	932
2.1. Ni « neutralité » ni imposition d'une « idéologie » : les dispositifs managériaux renforcent le contrôle des salariés d'exécution	932
2.2. La maîtrise centralisée du « produit » des travailleurs de l'administration.....	936
2.3. La croissance indéfinie de la production nationale, tirée par le capitalisme fordiste puis par le capitalisme financiarisé	938
3 – L'État néolibéral : la pression concurrentielle organisée au service d'un productivisme renforcé.....	941
3.1. Un continuum de dispositifs managériaux, ouvrant une place toujours plus grande à des mécanismes de marché.....	942
3.2. L'affinité historique des technologies de gestion par la concurrence avec le néolibéralisme doctrinaire des années 1970	947
3.3. Une triple radicalisation possible du productivisme d'État	949
4 – Une révolution bureaucratique inachevée avec son cortège d'effets pervers structurels.....	951

BIBLIOGRAPHIE..... 953

CORPUS DE TEXTES ET DE DOCUMENTS ANALYSÉS	953
Corpus 1 (chapitres 2-3). Management privé, période fordiste et antérieure (1912-1968)	953
Corpus 2 (chapitres 2-3). Précurseurs du management public fordiste (avant 1965)	953
Corpus 3 (chapitres 4-5-6). Management public fordiste et Rationalisation des choix budgétaires (1965-1981)	954
Corpus 4.1 (chapitre 7). Les luttes d'interprétation des années 1970 : pôle moderniste.....	956
Corpus 4.2 (chapitre 7). Les luttes d'interprétation des années 1970 : pôle social-dirigiste	958

Corpus 4.3 (chapitre 7). Les luttes d'interprétation des années 1970 : pôle conseilleriste	958
Corpus 4.4 (chapitre 7). Les luttes d'interprétation des années 1970 : pôle néolibéral	959
Corpus 5 (chapitres 8-11). Management public, période contemporaine (1981-2018) : direction par objectifs, cadres publics, finances publiques	961
Corpus 6 (chapitres 13-15). Management public, période contemporaine (1981-2018) : gestion des ressources humaines.....	965
Autres documents analysés	967
Organigrammes officiels de ministères :.....	967
La gestion des ressources humaines dans l'entreprise :	967
Le néolibéralisme dans l'État :.....	968
 SOURCES ACADÉMIQUES.....	 969
1. Cadre analytique et conceptuel : sociologie générale, sociologie de la bureaucratie, sociologie critique de la gestion, économie politique, etc.	969
2. Période fordiste : la première révolution managériale (1945-1981).....	972
Capitalisme fordiste et grande entreprise managériale	972
La planification française, les hauts fonctionnaires modernisateurs et l'État-banquier	973
Le management public fordiste et la RCB	975
Le champ politique des années 1970	976
3. Période contemporaine (1981-2018)	976
Le capitalisme financiarisé	976
La dynamique des finances publiques.....	977
Le management public contemporain : RSP, LOLF, RGPP et MAP	978
La sociologie des hauts fonctionnaires et des cadres publics	980
4. La seconde révolution managériale : néolibéralisme et gestion des ressources humaines.....	981
Le néolibéralisme en général	981
L'entreprise néolibérale (sauf GRH)	982
Le néolibéralisme dans l'État (sauf GRH)	983
La gestion des ressources humaines dans l'entreprise	983
Les politiques de la fonction publique et la GRH publique	985
5. Autres sources académiques.....	985
 SOURCES STATISTIQUES	 986

Liste des tableaux

Tableau 1. Contenu du travail d'organisation et distance au travail productif : quelques exemples.....	125
Tableau 2. Comparaison de deux types historiques de bureaucratie, du point de vue des dispositifs de pouvoir.....	192
Tableau 3. Les discours du champ politique des années 1970 sur la division du travail d'organisation dans l'entreprise et dans l'État.....	432
Tableau 4. Quatre régimes de finances publiques en France sur la longue période	469
Tableau 5. Les trois programmes de la mission « Santé » en 2006.....	536
Tableau 6. Le type de centralisation étatique caractéristique de la bureaucratie wébérienne sous la V ^e République, période fordiste (1960-1980)	556
Tableau 7. Le type de centralisation étatique caractéristique de la bureaucratie managériale en France (là où elle est en place), par rapport à la situation antérieure.....	610
Tableau 8. L'ensemble des corps de cadres de la fonction publique en 2013	620
Tableau 9. La part des cadres dans l'effectif total selon l'employeur en 2013	621
Tableau 10. Les cadres supérieurs et dirigeants de la fonction publique en 2013	623
Tableau 11. Les cadres soumis à une évaluation hiérarchique standardisée selon la profession et l'employeur en 2013	626
Tableau 12. L'évaluation hiérarchique des cadres administratifs de l'État en fonction de leur rémunération mensuelle nette déclarée en 2013	627
Tableau 13. Les cadres encadrants soumis à une évaluation hiérarchique standardisée selon la profession et l'employeur en 2013	628
Tableau 14. La part des indemnités dans le salaire des cadres de l'État en 2013	643
Tableau 15. Le « pantouflage » des corps ENA et polytechnique en 2012	647
Tableau 16. Le taux de syndicalisation déclaré des cadres en 2013	686
Tableau 17. Comparaison entre trois types de bureaucratie : le mode de gouvernement de l'organisation	729
Tableau 18. Comparaison entre trois types de bureaucratie : le type de direction administrative	730
Tableau 19. Comparaison entre trois types de bureaucratie : le mode de socialisation du pouvoir (entre cadres salariés à plein temps prétendant collectivement au monopole du travail d'organisation)	731
Tableau 20. Comparaison entre trois types de bureaucratie : le mode de contrôle des exécutants	732
Tableau 21. Les quatre dimensions du néolibéralisme comme gouvernement par la concurrence	744
Tableau 22. Les réductions d'effectifs des ministères et de leurs établissements publics (hors FPH) de 2004 à 2015	754

Tableau 23. La diffusion de l'entretien d'évaluation dans les entreprises de plus de 20 salariés	770
Tableau 24. Le type d'évaluation des salariés des entreprises et associations selon la catégorie socio- professionnelle en 2013	771
Tableau 25. Les salariés des entreprises et associations soumis à une évaluation hiérarchique standardisée selon la catégorie socio-professionnelle en 2013	772
Tableau 26. La grille d'évaluation des « qualités relationnelles » des agents des ministères sociaux en 2016	783
Tableau 27. L'appréciation de la « valeur professionnelle » et de la « manière de servir » des agents de la direction générale des Finances publiques en 2013	784
Tableau 28. Les salariés soumis à une évaluation hiérarchique standardisée selon la taille de l'établissement et l'employeur en 2013.....	785
Tableau 29. La répartition des effectifs par catégories socio-professionnelles dans les trois fonctions publiques en 2015	787
Tableau 30. Les employés et ouvriers soumis à une évaluation hiérarchique standardisée selon la catégorie professionnelle et l'employeur en 2013	791
Tableau 31. Les cadres et professions supérieures soumis à une évaluation hiérarchique standardisée selon la catégorie professionnelle et l'employeur en 2013	795
Tableau 32. Les professions intermédiaires soumises à une évaluation hiérarchique standardisée selon la catégorie professionnelle et l'employeur en 2013.....	798
Tableau 33. La différenciation des salariés dans les ministères en 2006 : déclaration des agents de l'État et des entreprises (en %)	809
Tableau 34. Le type de contrat et le taux de chômage selon la catégorie socio-professionnelle en 2015 (salariés des entreprises et des associations).....	841
Tableau 35. Les statuts des travailleurs de l'administration (2004 et 2015, DGAFP)	849
Tableau 36. Le décalage des chiffres concernant les contractuels de la fonction publique selon la source statistique	850
Tableau 37. Les types d'emploi selon l'employeur (2003 et 2015, enquête Emploi)	851
Tableau 38. Le type d'emploi selon la catégorie socio-professionnelle et l'employeur en 2015 (salariés des administrations publiques)	854
Tableau 39. Le devenir en 2015 des contractuels de la fonction publique recrutés pour la première fois en 2011	857
Tableau 40. Les recrutements de titulaires et de contractuels sur la période 2011-2015 (en % des titulaires recrutés).....	859
Tableau 41. La division du travail d'organisation social-relationnel dans six configurations du rapport salarial (exécutants, grandes entreprises, France)	889

Tableau 42. La division du travail d'organisation social-relationnel dans trois configurations du rapport salarial des fonctionnaires de base.....	900
Tableau 43. La division du travail d'organisation social-relationnel dans trois projets d'extension du néolibéralisme salarial aux travailleurs de l'administration	901
Tableau 44. Le mode de gouvernement de l'organisation : triple comparatisme historique, public-privé et projets/réalisations.....	915
Tableau 45. Le type de direction administrative : triple comparatisme historique, public-privé et projets/réalisations.....	922
Tableau 46. Le mode de socialisation du pouvoir (entre cadres salariés à plein temps prétendant collectivement au monopole du travail d'organisation) : triple comparatisme historique, public-privé et projets/réalisations.....	931
Tableau 47. Les multiples combinaisons de dispositifs managériaux possibles : quelques exemples	943

Liste des graphiques

Figure 1. La montée du poids de la charge de la dette dans les dépenses publiques (1960-2016).....	473
Figure 2. L'écart entre dépenses publiques et recettes en % du PIB (1960-2016).....	475
Figure 3. L'écart entre dépenses de service public et recettes (1960-2016)	477
Figure 4. Les prélèvements obligatoires : impôts et cotisations (1960-2016)	481
Figure 5. Les dépenses de service public en % du PIB (1960-2016)	483
Figure 6. La composition des dépenses de l'État en % du PIB (en total cumulé, hors charge de la dette, 1978-2016)	485
Figure 7. Les dépenses d'organisation de l'État (fonctionnement et investissement) à prix constants (1978-2016)	485
Figure 8. Les transformations de l'administration territoriale de l'État au moment de la RGPP.....	600
Figure 9. L'évolution des effectifs des trois fonctions publiques entre 1980 et 2015 (en millions)	749
Figure 10. L'évolution des effectifs des trois fonctions publiques entre 1980 et 2015 (en % de l'emploi total)	751
Figure 11. La rémunération du personnel des administrations publiques en part des dépenses publiques (1960-2015)	752
Figure 12. La rémunération du personnel des administrations publiques en part du PIB (1960-2015)	752
Figure 13. La rémunération du personnel en part du PIB (1980-2015)	753
Figure 14. La part de non-titulaires dans les effectifs de la fonction publique d'État	849

Table des sigles et abréviations

AERES	Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur
AFAP	Association française pour l'accroissement de la productivité
ALEPS	Association pour la liberté économique et le progrès social
ARS	Agence régionale de santé
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
ATIH	Agence technique de l'information sur l'hospitalisation
BIEP	Bourse interministérielle de l'emploi public
BSN	Boussois-Souchon-Neuvesel
CAE	Conseil d'analyse économique
CAP	Commission administrative paritaire
CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CEA	Commissariat de l'énergie atomique
CEGOS	Commission générale d'organisation scientifique
CEREQ	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CERES	Centre d'études, de recherches et d'éducation socialiste
CESMAP	Centre d'enseignement supérieur du management public
CFPP	Centre de formation professionnelle et de perfectionnement (Finances)
CIA	Complément indemnitaire annuel (RIFSEEP)
CNOF	Comité national de l'organisation française
CNPF	Conseil national du patronat français (futur MEDEF)
CPAM	Caisse primaire d'Assurance-maladie
CSME	Cycle supérieur de management de l'Équipement
CSP	Catégorie socioprofessionnelle
DADS	Déclarations annuelles de données sociales
DAF	Directeur des affaires financières
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Travail)
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DDASS	Direction départementale des Affaires sanitaires et sociales
DDE	Direction départementale de l'Équipement
DDT	Direction départementale des territoires
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DGEFP	Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle
DGFIP	Direction générale des Finances publiques
DGI	Direction générale des Impôts
DGME	Direction générale de la modernisation de l'État
DIM	Département de l'information médicale
DIMAP	Délégation interministérielle pour la modernisation de l'action publique
DIRE	Délégation interministérielle à la réforme de l'État
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DITP	Délégation interministérielle de la transformation publique
DPO	Direction par objectifs
DRAC	Direction régionale des Affaires culturelles
DRAF	Direction régionale de l'Agriculture et de la forêt
DRB	Direction de la réforme budgétaire
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Santé)
DRH	Directeur des ressources humaines
DRIRE	Direction régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
DRJSCS	Direction régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion sociale
EHESP	École des hautes études en santé publique (ex-ENSP)
EN3S	École nationale supérieure de Sécurité sociale
ENA	École nationale d'administration
ENSAE	École nationale de la statistique et de l'administration économique
ENSP	École nationale de santé public (future EHESP)
ENSPTT	École nationale supérieure des Postes et Télécommunications
ENTPE	École nationale des travaux publics de l'État
ESSEC	École supérieure des sciences économiques et commerciales
FBCF	Formation brute de capital fixe
FME/FDES	Fonds de modernisation et d'équipement/Fonds de développement économique et social
FMI	Fonds monétaire international
FNEGE	Fondation nationale pour l'enseignement de la gestion des entreprises
FPE	Fonction publique de l'État
FPH	Fonction publique hospitalière
FPT	Fonction publique territoriale
GBCP	Gestion budgétaire et comptable publique

TABLE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

GHM	Groupe homogène de malades
GPEC	Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences
GRH	Gestion des ressources humaines
HEC	École des hautes études commerciales
IAE	Institut d'administration des entreprises
IASB	<i>International Accounting Standards Board</i>
IDMP	Institut du management public
UESTO	Institut d'études supérieures des techniques d'organisation
IFSE	Indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise (RIFSEEP)
IFCS	Instituts de formation des cadres de santé
IGPDE	Institut de la gestion publique et du développement économique
INET	Institut national des études territoriales
INSEAD	Institut européen d'administration des affaires
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRA	Instituts régionaux d'administration
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LOLFSS	Loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale
LRU	Loi relative aux libertés et responsabilités des universités
MIGAC	Missions d'intérêt général et aide à la contractualisation
MINEFI	Ministère de l'Économie et des Finances (« Rivoli » puis « Bercy »)
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
NPM	<i>New public management</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OPA	Offre publique d'achat
OST	Organisation scientifique du travail
PAP	Projet annuel de performance
PASER	Plan d'action stratégique de l'État en région
PLF	Projet de loi de finances
PMSI	Programme de médicalisation des systèmes d'information
PPBS	<i>Planning, Programming and Budgeting System</i>
PPCR	Accord de 2016 relatif à la modernisation des Parcours professionnels, carrières et rémunérations (de la fonction publique)
PTT	Postes et Télécommunications
RAEP	Reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle
RAP	Rapport annuel de performance
RCB	Rationalisation des choix budgétaires

RÉATE	Réforme de l'administration territoriale de l'État
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
RSP	Renouveau du service public
SCOM	Service central d'organisation et méthodes
SEEF	Service des études économiques et financières
SGAR	Secrétariat général à l'action régionale
SGG	Secrétariat général du gouvernement (Premier ministre)
SGMAP	Secrétariat général à la modernisation de l'action publique
SIASP	Système d'information sur les agents des services publics
SS2I	Société de service en ingénierie informatique
TO	Travail d'organisation
TWI	<i>Training within Industry</i>
UNCAM	Union nationale des caisses d'assurance maladie
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

Introduction générale : une sociologie historique des dispositifs de management public

« Toujours, pensons-nous, l'organisation se présente comme nécessité, comme ordre des choses, alors qu'elle n'est dès sa naissance que le produit de rapports contradictoires entre groupes sociaux¹. »

Max Pagès, Vincent de Gaulejac, Michel Bonneti et Daniel Descendre, *L'emprise de l'organisation*, 1979.

« La gestion permet la diffusion des catégories du discours capitaliste. Et c'est par ces catégories que l'économie capitaliste devient valide. Quand les experts du *New public management* introduisent un dispositif de mesure des performances dans le secteur public, ils font advenir les catégories du capitalisme dans la sphère des politiques publiques². »

Valérie Boussard, *Sociologie de la gestion*, 2008.

Depuis la fin des années 1980, il n'est pas un gouvernement français qui n'ait prétendu apporter sa pierre à ce qu'il est convenu d'appeler la « réforme de l'État ». Selon le discours réformateur dominant, pour « moderniser » la gestion publique, lutter contre ses tendances « bureaucratiques » et améliorer son « efficacité », il serait nécessaire d'y importer des méthodes de management centrées sur la « culture du résultat » et la mesure de la performance. Une fois ces techniques, considérées comme neutres et universelles, adaptées aux spécificités de chaque service public, elles seraient de simples moyens susceptibles d'être mis au service de n'importe quelle finalité politique. Mieux : en permettant de passer d'un contrôle a priori des moyens à un contrôle a posteriori des résultats, elles permettraient d'accroître l'« autonomie » et la « responsabilité » des fonctionnaires et, ainsi, de « démocratiser » l'État.

Au discours managérial dominant fait pendant une critique sociale qui, trop souvent, se contente d'en inverser le signe. Selon sa version la plus simple, les administrations étatiques seraient envahies par des méthodes de management « issues du privé », qui à la limite auraient toute leur légitimité au sein de la sphère économique, mais ne seraient pas adaptées à la « spécificité » et aux « valeurs » du service public. Ce phénomène découlerait de la diffusion d'une « idéologie » récente, qualifiée

¹ Max PAGÈS, Vincent de GAULEJAC, Michel BONNETI, et al., *L'emprise de l'organisation*, Paris, PUF, 1979, p. 32.

² Valérie BOUSSARD, *Sociologie de la gestion*, Paris, Belin, 2008, p. 240.

de « néolibérale », décrétant la supériorité du « marché », appelant à imiter l'entreprise, et préparant de ce fait de nouvelles vagues de privatisation conduisant progressivement à un « moins d'État » et à un démantèlement de la sphère publique (cette « idéologie » est alors attachée aux noms de Thatcher et Reagan, dont le parti au pouvoir, vu comme extérieur à l'État, est supposé relayer l'inspiration). Enfin, la « politique du chiffre » et l'évaluation des performances auraient pour conséquence directe la concurrence généralisée entre services, la perte d'autonomie des métiers et la « marchandisation » d'une sphère publique considérée comme un modèle de démocratie sociale.

Cette critique sociale a le mérite d'exister et d'offrir un langage aux multiples résistances qu'opposent diverses catégories de fonctionnaires à la managérialisation des services publics : qui peut nier qu'elle n'ait servi d'aiguillon à de nombreux travaux de recherche féconds, depuis qu'en 2007 la loi LRU a cherché à étendre les mêmes logiques à l'université ? Elle risque néanmoins de perdre une partie de son efficacité une fois passée la « surprise » initiale, routinisée la mesure de la performance et allumés les premiers contre-feux visant à justifier les futures réformes. Car qui, aujourd'hui, ne critique pas le *New public management* ? De concept descriptif chez Christopher Hood au début des années 1990, celui-ci est devenu une recette miracle contre la « bureaucratie » puis, plus récemment, a été changé en épouvantail. À la suite de la forte contestation syndicale de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée par Nicolas Sarkozy en 2007, jugée centralisée, orientée vers la seule réduction du nombre de fonctionnaires et entachée par une rhétorique néolibérale politiquement agressive, nombreux sont les réformateurs et autres professionnels de la conduite du changement à tenter de se démarquer du label « NPM » – au nom d'une démarche « participative » et « partant du terrain » qui, pourtant, reprend à son compte la plupart des recettes auparavant catégorisées sous cette appellation³.

Au-delà de cet aspect tactique, la catégorie de *New public management* a depuis longtemps été critiquée pour ses nombreuses limites. La première est conceptuelle : la notion, résume Philippe Bezes, est floue et comporte de nombreux « flottements épistémologiques ». Dès lors, la considérer comme un paradigme cohérent, n'est-ce pas prendre le risque de conforter les représentations mythiques que ses promoteurs diffusent à son propos ? De plus, le discours du NPM ne fonctionne

³ Cf. par exemple Sylvie TROSA, *La crise du management public*, Bruxelles, De Boeck, 2012, p. 20. L'auteure, administratrice civile non énarque qui fut membre du cabinet du ministre socialiste de la Fonction publique et de la Réforme de l'État Michel Sapin entre 2000 et 2002, période du vote de la LOLF, cherche alors à formuler un discours permettant aux hommes politiques et aux hauts fonctionnaires proches du Parti socialiste, revenu au pouvoir, de continuer de défendre le management public après la RGPP.

qu'en opposition à un modèle dit « bureaucratique » lui-même suffisamment simplifié et déshistoricisé pour pouvoir servir de repoussoir. Enfin, la focalisation sur la « doctrine » du NPM risque de détourner l'attention d'une réelle analyse des « conditions nationales de production, de diffusion et/ou d'importation » des multiples techniques qui lui sont rattachées⁴. En d'autres termes, tous les éléments dudit « paradigme » n'ont pas la même origine, et partant pas la même histoire : on gagnerait donc à les étudier chacun pour lui-même et à dissoudre l'unité mythique du NPM.

La seconde limite de la catégorie de *New public management* est, justement, historique. À croire que l'importation des techniques de l'entreprise dans les services publics est une idée nouvelle, on risque de nier les racines à long terme du phénomène et, partant, de se raconter des histoires. Sur le même registre, la conservation de l'expression en anglais n'accrédite-t-elle pas la thèse de « l'invasion » étrangère ? Ne conduit-elle pas à mettre au second plan les origines bien « françaises » de la chose ? Pourtant, comme on va le voir, dès la mise en place du Commissariat général du Plan à la Libération⁵, alors que l'État modernisateur cherche à importer les dispositifs de la « révolution managériale » dans les entreprises françaises par l'envoi de « missions de productivité » aux États-Unis, la question est posée de l'introduction de l'organisation scientifique du travail dans les services publics. À la fin des années 1960, la Rationalisation des choix budgétaires (RCB) représente une tentative avortée de rendre l'État planificateur aussi « souple » et aussi « efficace » que les entreprises publiques et privées qu'il est chargé de gouverner à distance, par la transposition en son sein de techniques de mesure de la rentabilité, de la productivité et de l'utilité sociale des services publics, dans la volonté de transformer les cadres publics en véritables « managers ».

Loin de provenir comme on le dit souvent d'une « idéologie » néolibérale qui viserait à réduire l'intervention de l'État dans l'économie, ce projet est au départ porté par des hauts fonctionnaires situés au cœur de la planification française et cherchant à en accroître la puissance. Et toute la question devient alors de comprendre comment l'État néolibéral, qui se met en place depuis le milieu des années 1990, réinterprète cette expérience dans un contexte historique tout autre, pour la mettre au service d'un objectif opposé : la subordination des politiques publiques aux contraintes du capitalisme financiarisé au travers, notamment, de la mise en marché de la dette publique. Quelle est alors, replacée dans cette histoire, la spécificité du néolibéralisme contemporain et du mouvement actuel de managérialisation ? Pour la saisir, ne faudrait-il pas commencer par

⁴ Philippe BEZES, *Les rationalisations des bureaucraties*, habilitation à diriger des recherches, IEP Paris, 2014, p. 57-64.

⁵ À sa création et durant la décennie suivante, il est nommé Commissariat général au Plan : pour ne pas multiplier les appellations, j'utilise celle qui par la suite est devenue la plus courante.

reconnaître que la colonisation des services publics par le calcul économique et les dispositifs managériaux issus de la grande entreprise fut aussi une tentation bien réelle du capitalisme d'État des années 1960-1970 ?

La managérialisation a une histoire ; la résistance à la managérialisation aussi. La critique sociale gagnerait donc à replacer les logiques à l'œuvre dans une perspective de long terme, et c'est à cela qu'une critique sociologique et historique peut précisément lui être utile, quoiqu'elle n'opère pas sur le même registre. Ce travail de recherche s'inscrit dans le cadre d'une sociologie historique des dispositifs de management public en France de 1945 à nos jours. Je conserve ainsi le terme de management public, francisé et dépouillé de sa prétendue « nouveauté », non pas pour nommer une doctrine cohérente ou un système unifié, mais pour désigner *la multiplicité des tentatives hétérogènes d'adapter dans les services publics diverses techniques issues de la « révolution managériale » qui a si profondément transformé l'entreprise au cours du XX^e siècle*. Mon projet est de jeter les bases d'une histoire *externe* de l'administration française, centrée sur les tentatives *avortées ou accomplies* de transposer dans les services publics des dispositifs de gestion issus de l'entreprise.

Dans cette introduction, je chercherai à circonscrire mon objet et à jeter les bases méthodologiques et conceptuelles de son analyse. Premièrement, je montrerai comment la démarche s'inscrit dans la perspective d'une sociologie critique de la gestion, visant à étudier la circulation des technologies de pouvoir et des catégories de pensée et d'action productivistes qu'elles véhiculent entre l'entreprise et l'État. Deuxièmement, j'indiquerai comment elle prend place au sein d'une sociologie historique, basée sur la construction d'idéaux-types par confrontation des discours des promoteurs du management public et de sources de seconde main. Troisièmement, j'insisterai sur l'utilité d'opter, dans la lignée de Michel Foucault, pour une démarche généalogique fondée sur l'étude des réinterprétations successives des divers dispositifs analysés par différents acteurs. Enfin, j'exposerai comment une telle perspective peut, selon moi, permettre de reposer sur des bases nouvelles le problème sociologique classique de la bureaucratie.

1 – Les dispositifs de gestion comme systèmes symboliques fortement matérialisés

À la fin des années 1910, Max Weber écrivait : « Avant tout, dans la vie quotidienne, la domination est administration⁶. » S'il revenait un siècle plus tard, il reformulerait sans doute : « La domination est gestion. » Ce travail de recherche s'inscrit dans la filiation de ce que Salvatore Maugeri, Jean-Luc Metzger et Sylvie Craipeau nomment une « sociologie critique du management⁷ » ou une « sociologie critique de la gestion⁸ », dont l'objet est justement de comprendre et de faire comprendre les effets des décisions des cadres dirigeants et des gestionnaires sur la vie quotidienne des travailleurs, des consommateurs et des citoyens, dans un contexte historique où elles sont très fortement inscrites dans des savoirs et dans des techniques spécialisés. Si, rappelle Daniel Bachet, les théories sociologiques des organisations se sont le plus souvent focalisées « sur des espaces d'action déconnectés des finalités et des pouvoirs stratégiques qui orientent les règles du jeu économique et social »⁹, l'atelier, le service local, le guichet ou la salle de classe, il s'agit alors de les reconnecter au travail des hommes qui dans les bureaux centraux cherchent à les contrôler et à les gouverner à distance. L'objectif, en d'autres termes, est de repolitiser toutes les dimensions de l'organisation d'un service public ou d'une entreprise, au-delà d'une apparence qui voudrait faire croire à leur caractère « rationnel », pour les rouvrir à un débat ordinairement monopolisé par des experts.

Pour étudier les circulations entre public et privé, entreprise et État, il serait malaisé de cerner ces réalités fuyantes que sont les doctrines politiques, les représentations sociales ou les « cultures ». Mieux vaut, c'est en tout cas le postulat de ce travail de recherche, partir du niveau « méso » des organisations, de leurs rapports de pouvoir internes et de leurs relations avec ce qu'elles constituent comme leur « extérieur » (usagers, administrés, clients, autres organisations, etc.). Plus précisément, il s'agit de centrer le regard sur des objets relativement solidifiés quoique toujours objets de luttes : les *dispositifs de gestion*, par quoi j'entends un assemblage, plus ou moins cohérent et plus ou moins hétérogène, d'objets techniques, de modes de calcul, de formes de

⁶ Max WEBER, *Économie et société 1* [1921], trad. fr. Jacques CHAVY et ÉRIC DE DAMPIERRE, Paris, Pocket, 1995, p. 294.

⁷ Salvatore MAUGERI, « Postface », in Salvatore MAUGERI (dir.), *Au nom du client*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 221.

⁸ Sylvie CRAIPEAU et Jean-Luc METZGER, « Dénaturaliser la gestionnarisation de la société », in Jean-Luc METZGER et Marie BENEDETTO-MEYER (dir.), *Gestion et sociétés*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 119 ; cf. aussi Salvatore MAUGERI et Jean-Luc METZGER, « La sociologie de la gestion : une posture critique revendiquée », *La nouvelle revue du travail*, 2014, n° 4. Pour une bonne introduction aux enjeux de cette discipline, cf. Valérie BOUSSARD et Salvatore MAUGERI (dir.), *Du politique dans les organisations. Sociologies des dispositifs de gestion*, Paris, L'Harmattan, 2003.

⁹ Daniel BACHET, *Les fondements de l'entreprise : construire une alternative à la domination financière*, Ivry-sur-Seine, L'Atelier, 2007, p. 15.

classifications, de règles structurantes, de représentations officielles de la division du travail, de spécialistes dotés de savoirs de gouvernements, d'acteurs sociaux pour en relayer la logique au sein de leur action organisatrice quotidienne. Pour déployer cette conception des dispositifs, je me propose de relire certains acquis de la sociologie de la gestion à partir des trois fonctions de tout système symbolique, telles que Bourdieu les décrit dans l'article séminal de 1977 « Sur le pouvoir symbolique »¹⁰ : une fonction relationnelle de communication ordonnée, une fonction cognitive de construction de la réalité et une fonction politique de domination.

1.1. Un « instrument » de communication obéissant à une logique formalisée

Premièrement, le langage ou le droit, c'est-à-dire aussi tel langage et tel type de droit, ont une certaine structure et fonctionnent selon une certaine *logique interne*¹¹. De même, de par sa manière de « mettre en scène l'information » et de codifier l'organisation à travers un ensemble de règles, de procédures et de technologies¹², tout dispositif de gestion fonctionne selon une logique propre, qui lui donne son apparence « technique » et « objective », mais est elle-même enjeu de luttes d'interprétation. Une comptabilité ou un dispositif de contrôle de gestion fonctionnent parce que les indicateurs qu'ils produisent obéissent à une certaine méthodologie, découlant d'un consensus relatif entre spécialistes (qui n'exclut pas mais appelle au contraire diverses marges d'adaptation). Une grille de classification ou un référentiel de « compétences » ne produisent leur effet de détermination de la « valeur » d'un individu sur un « marché du travail » que parce qu'ils se basent sur un certain nombre de critères négociés ou imposés. De plus, contrairement au langage, et à un degré bien plus important que le droit, les dispositifs de gestion sont *très fortement matérialisés* dans des substrats techniques, machines, réseaux d'ordinateurs, systèmes d'information, voies de communication, organigrammes ou processus de décision codifiés, qui leur donnent un aspect relativement « solide » (ils peuvent bien sûr prendre la forme de catégories juridiques scellées dans les procédures d'un logiciel). C'est pour cette raison que la sociologie critique de la gestion se réfère le plus souvent à la conception du pouvoir de Michel Foucault.

De manière plus précise, il est possible de distinguer quatre niveaux d'analyse : les techniques, les technologies, les dispositifs et les organisations. Le premier niveau renvoie à ce que le langage indigène nomme les *outils de gestion*, c'est-à-dire l'infinie diversité empirique des artefacts

¹⁰ Pierre BOURDIEU, « Sur le pouvoir symbolique » [1977], in *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001.

¹¹ On peut l'appeler « rationalité », à condition de préciser que les rationalités sont aussi multiples qu'historiquement situées. Mais, comme cela sera justifié plus loin, ce n'est pas mon choix conceptuel.

¹² Salvatore MAUGERI, « Du sens à la violence : intérêt d'une sociologie des dispositifs de gestion », in Salvatore MAUGERI (dir.), *Délit de gestion*, Paris, La Dispute, 2001, p. 214-215.

gestionnaires localement maniés par les spécialistes, fortement sensibles aux modes managériaux. Le niveau de la *technologie de gestion* désigne quelque chose de plus stable à l'horizon d'une vingtaine d'années, à savoir un ensemble de principes et de savoirs gestionnaires formalisés ou non, à la base de la construction possible de multiples techniques particulières. Le *dispositif de gestion* désigne l'inscription d'un agencement de techniques, de savoirs et de règles, généralement basé sur plusieurs technologies, au sein de l'ordre social d'une organisation¹³. Enfin, chaque *organisation* empirique peut, dans cette perspective, être décrite comme un « dispositif de dispositifs », qui en articule plusieurs de manière plus ou moins cohérente pour atteindre certains finalités (ces dernières peuvent en partie être imposées par les dispositifs et les spécialistes qui les font fonctionner)¹⁴.

1.2. Un « instrument » de catégorisation du monde social

Deuxièmement, dit Bourdieu, tous les systèmes symboliques sont des « instruments » de connaissance et de « construction du monde des objets ». Ils structurent en partie la perception de la réalité en tendant à produire ce que Durkheim nomme un « conformisme logique », c'est-à-dire un « consensus sur le sens du monde social » – à partir duquel des conflits relativement domestiqués peuvent dès lors prendre forme. En d'autres termes, pas plus que le langage, les dispositifs de gestion ne sont de simples « outils » : ils ont eux aussi, pour les organisations, une dimension *fortement structurante*. Et c'est justement parce que leur logique « technique » interne est fortement formalisée et codifiée, parce qu'ils sont capables d'ordonner la communication et de produire les apparences du « rationnel », qu'ils sont susceptibles de produire une certaine « intégration sociale » de l'organisation.

¹³ Au même sens où, dans le langage courant, le « dispositif policier » ne désigne pas un outil particulier comme le lanceur de balles de défense, mais le déploiement ordonné et maîtrisé sur un territoire d'un ensemble hiérarchisé d'agents dotés de divers équipements de maintien de l'ordre.

¹⁴ Par exemple, comme nous le verrons longuement, la direction par objectifs est un dispositif susceptible de prendre des formes diverses ; il est notamment fondé sur les technologies de pouvoir du contrôle de gestion, dont la plus classique est la comptabilité analytique (qui elle-même peut prendre appui sur des techniques de mesure diverses : analyse par sections homogènes, méthode des coûts standards, comptabilité par activités, etc. ; la structure dans laquelle elles sont insérées étant au final propre à chaque organisation). Lorsque les indicateurs de performance portent sur la mesure de la « qualité » des produits ou des services, ce dispositif de direction par objectifs peut être articulé à un dispositif de « qualité » totale. Ce dernier est fondé sur diverses technologies de gestion comme l'organisation en « juste-à-temps » ou les normes « qualité », elles-mêmes s'incarnant dans diverses techniques qui se succèdent et se combinent au rythme des modes managériaux (cahier des charges, contrôle statistique des défauts, fiches kanban, enquêtes de satisfaction, ingénierie simultanée, cartographie des processus, certification ISO 9000, 5S, AMDEC, lean six-sigma, etc.).

« Tout dispositif, montre Salvatore Maugeri, importe en contrebande une vision du monde¹⁵. » Lorsqu'il fonctionne et est relayé dans les rapports sociaux, il devient le véhicule d'un certain pouvoir symbolique permettant, par exemple : de prescrire des normes et des rôles sociaux ; d'imposer une certaine interprétation des finalités de l'organisation, de son « environnement » et de la division du travail en son sein ; de naturaliser une certaine représentation de la valeur des individus qui la peuplent ; de mettre en forme ses relations avec l'extérieur ; de hiérarchiser ses missions et ses priorités. Si les dispositifs de gestion peuvent acquérir ce pouvoir c'est, montre Valérie Boussard, parce qu'ils « ambitionnent d'objectiver l'organisation, au sens de donner à voir le fonctionnement » ; qu'ils la décomposent en éléments analysables susceptibles d'être mesurés, optimisés et donc gouvernés ; qu'ils en donnent une « représentation idéale » et donc normative¹⁶.

1.3. Un « instrument » de domination, porté par des spécialistes, enjeu de multiples luttes de pouvoir

En conséquence, troisièmement, les dispositifs de gestion sont des instruments de domination physique et symbolique. Cette fonction politique, dit Bourdieu, est précisément rendue possible par les deux autres. C'est parce qu'un système symbolique comme le droit est structuré, parce qu'il a une apparence de systématisme, de neutralité et de rationalité, qu'il est susceptible d'exercer une violence symbolique, de dissimuler les intérêts particuliers des groupes sociaux qu'il sert et de légitimer leur domination. Il en est de même des dispositifs de gestion. Mais – et cela Bourdieu ne le voit pas –, c'est également parce que leur logique interne est formalisée, méthodique, matérialisée dans des réseaux sociotechniques, que ces dispositifs sont susceptibles, non seulement de remplir ce rôle de légitimation (fonction négative de dissimulation ou de répression), mais également d'agir sur le réel et, dirait Foucault, de gouverner les conduites (fonction positive de mise en forme des comportements et de maîtrise relative, quoique parfois fictive, du monde naturel et social).

Dans une entreprise ou dans un service public, les différentes classes sociales, fractions de classe et groupes professionnels sont engagés dans une lutte proprement symbolique pour imposer la définition de l'organisation la plus conforme à leurs intérêts (étant entendu que ceux-ci sont historiquement constitués, comme l'identité ou les frontières des groupes). Or, à ce jeu, les dispositifs de gestion sont, dit Salvatore Maugeri, des « armes micro-politiques asymétriques¹⁷ » :

¹⁵ Salvatore MAUGERI, « Introduction », in Salvatore MAUGERI (dir.), *Délit de gestion*, Paris, La Dispute, 2001, p. 20.

¹⁶ V. BOUSSARD, *Sociologie de la gestion*, op. cit., p. 35.

¹⁷ Salvatore MAUGERI, « Introduction », in Salvatore MAUGERI (dir.), *Au nom du client*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 15.

ils déforment la structure du champ à l'avantage de certains groupes sociaux, ceux qui sont parvenus à monopoliser les fonctions de direction, et qui sont généralement les seuls à même de pouvoir peser sur la conception des dispositifs, en rémunérant et en contrôlant les spécialistes chargés de les faire fonctionner (salariés ou consultants). Max Pagès, Vincent de Gaulejac, Michel Bonneti et Daniel Descendre, précurseurs de la sociologie critique de la gestion, définissent également dès 1979 les dispositifs comme des médiations dynamiques apportées en réponse à des contradictions. Ils sont, dans cette conception, utilisés pour stabiliser les conflits sociaux entre acteurs au profit de certains d'entre eux :

« Toutes ces politiques positives de l'entreprise, politique de personnel, politique financière, commerciale, peuvent et doivent à notre sens s'interpréter comme des réponses anticipatrices à des conflits. Elles visent à régir la conduite des travailleurs, des clients, de tous les groupes sociaux auxquels l'entreprise est en rapport, de manière à éviter que ceux-ci se groupent et qu'ils entrent en conflit avec les finalités de l'organisation¹⁸. »

De plus, nous dit Bourdieu dans le sillage de Max Weber, tout groupe social dominant tenté de faire fonctionner un système symbolique à son profit est sommé d'entrer dans une relation d'alliance conflictuelle avec une catégorie quelconque de producteurs symboliques : la monarchie a besoin de ses prêtres, comme la bourgeoisie naissante de ses juristes. En conséquence, les structures symboliques ne sont jamais l'expression *directe* d'une domination. En tant que médiations, elles sont toujours « doublement déterminées » :

« Elles doivent leurs caractéristiques les plus spécifiques non seulement aux intérêts des classes ou des fractions de classes qu'elles expriment (fonction de sociodécision), mais aussi aux intérêts spécifiques de ceux qui les produisent et à la logique spécifique du champ de production¹⁹. »

C'est pourquoi la sociologie de la gestion s'est dès l'origine intéressée non seulement aux professionnels du management généraliste, mais également aux cadres gestionnaires ou « organisateurs à distance » devenus experts de divers dispositifs formalisés (finance, contrôle de gestion, ressources humaines, « qualité », etc.)²⁰, qu'ils soient salariés des entreprises, consultants ou professeurs de gestion²¹. C'est parce que les dispositifs de gestion nécessitent une forte formalisation pour produire leurs effets de domination et de légitimation qu'ils conduisent, très souvent, à l'émergence de nouvelles catégories de spécialistes : le taylorisme appelle les ingénieurs des méthodes et l'évaluation individuelle les spécialistes des ressources humaines. Notons que les

¹⁸ M. PAGÈS, V. de GAULEJAC, M. BONNETI, et al., *L'emprise de l'organisation*, op. cit., p. 34.

¹⁹ P. BOURDIEU, « Sur le pouvoir symbolique », op. cit., p. 208.

²⁰ Marie-Anne DUJARIER, *Le management désincarné : enquête sur les nouveaux cadres du travail*, Paris, La Découverte, 2015.

²¹ V. BOUSSARD, *Sociologie de la gestion*, op. cit.

dispositifs constituent également divers postes d'exécutants placés sous les ordres des cadres gestionnaires : la comptabilité appelle certes les experts-comptables, mais également les innombrables petites mains chargées de coder les informations dans chaque atelier, de même que l'informatique de gestion des années 1960 produit les ingénieurs informaticiens, mais aussi le poste très déqualifié de perforeuse-vérificatrice. Inversement, montre Valérie Boussard, c'est parce que les spécialistes sont en compétition pour le monopole professionnel d'un dispositif qu'ils ont intérêt à codifier, formaliser, matérialiser celui-ci toujours davantage²².

De manière plus générale, un dispositif de gestion n'a aucune effectivité sociale si ses promoteurs et ses concepteurs n'ont pas été capables de l'inscrire dans le fonctionnement des institutions et de passer des alliances avec des acteurs susceptibles d'en relayer la logique au sein du fonctionnement quotidien des organisations. Comprenant dans sa définition les hommes et les femmes qui le construisent, le maintiennent en état de fonctionner et en font usage au jour le jour, le dispositif n'est que matière inerte s'il est privé de ses « porteurs sociaux²³ » et du sens que ceux-ci lui donnent. Les directions et les cadres organisateurs à distance comptent généralement sur les cadres subalternes et la hiérarchie de « proximité » pour relayer leurs propres logiques auprès des travailleurs de base, mais cela n'est jamais gagné d'avance : outre que les différents dispositifs sont généralement contradictoires entre eux, les encadrants directs préfèrent souvent préserver un compromis antérieur plutôt que de risquer de rallumer une contestation sociale qui les déstabiliserait face à leur propre hiérarchie.

De même que Bourdieu se trompe lorsqu'il accorde une sorte de toute-puissance à la domination symbolique, aurait tort de croire que les dispositifs de gestion produisent automatiquement du consensus et conduisent nécessairement à l'acceptation par tous d'une certaine définition de la réalité (par exemple, la croyance en la réalité des chiffres véhiculés par les indicateurs de performance). L'analyste doit à chaque fois découvrir comment et à quel point leurs promoteurs y parviennent. C'est qu'en effet, même hors des périodes de « révolution symbolique », le conflit peut porter sur la légitimité même des instruments. Les divers dispositifs de gestion font le plus souvent l'objet d'une multiplicité de discours, élogieux ou critiques, visant soit à les défendre, soit à les transformer, soit à les remplacer par d'autres au nom d'une autre définition de la réalité sociale.

²² *Ibid.*

²³ Stephen KALBERG, *La sociologie historique comparative de Max Weber*, trad. fr. Hervé MAURY, Paris, La Découverte, 2002, p. 252.

Ce débat tend, lors des périodes de domination stabilisée, à être circonscrit aux groupes sociaux luttant pour le monopole de la direction de l'organisation et aux producteurs symboliques en compétition pour imposer leur propre conception des dispositifs. Mais, même dans ce cas, les salariés dominés entrent très souvent dans des conduites de résistance, qui témoignent de leur absence d'adhésion à l'ordre symbolique et social que contribuent à produire les instruments de mesure : leurs dispositions subjectives ne sont pas magiquement adaptées aux structures objectives de l'organisation. De plus, dans certaines conjonctures critiques, induisant une crise de légitimation plus générale, c'est la coalition dirigeante, ses technologies de gouvernement, voire les finalités qu'elle fixe à l'organisation – entreprise ou service public – qui peuvent être remises en cause. Comme le dit Salvatore Maugeri : « Un "dispositif" est ainsi le media obligatoire de l'organisation des activités, en même temps qu'un terrain de lutte (pas toujours conscient) pour la définition des bonnes représentations de l'entreprise – de ses buts, comme de ses structures²⁴. »

2 – Une analyse idéale-typique des discours de promotion des technologies managériales dans l'entreprise et dans l'État

Dès lors que nous savons quel type d'objets nous voulons étudier, nous pouvons nous demander : comment analyser la diffusion de dispositifs de gestion entre public et privé, entreprise et État ? Si l'objectif est de suivre leur voyage dans des sphères différentes, de cerner leurs transformations entre période fordiste et période néolibérale, comment construire la comparabilité de l'objet ? D'un point de vue épistémologique, je m'inscris dans la perspective d'une « socio-histoire de l'action publique », qui elle-même se revendique des « sciences empiriques de l'interprétation » telles que les définit Jean-Claude Passeron, comme manière de fondre sciences sociales, sciences historiques et sciences politiques autour d'un objet chaque fois singulier²⁵ – à quoi j'ajouterais, avec Pierre Bourdieu et André Orléan, la volonté de travailler « à rendre l'économie à sa vérité de science historique »²⁶, au sein d'une conception forte de l'interdisciplinarité, par fusion plutôt que par juxtaposition. Il s'agit alors, comme le rappellent Renaud Payre et Gilles Pollet, de construire ensemble l'objet de la recherche et les sources destinées à l'analyser, pour ensuite faire appel « à des montées en généralité, et donc à des formes de problématisation contrôlées, utilisant en

²⁴ S. MAUGERI, « Du sens à la violence », *op. cit.*, p. 214-215.

²⁵ Jean-Claude PASSERON, *Le raisonnement sociologique* [1991], Paris, Albin Michel, 2006.

²⁶ Pierre BOURDIEU, *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil, 2000, p. 266 ; André ORLÉAN, *L'empire de la valeur : refonder l'économie*, Paris, Seuil, 2011.

particulier la comparaison de cas et de types idéaux identifiés et constitués par le chercheur à partir de matériaux et sources empiriques »²⁷. Plus précisément, si comme le soutient Yves Déloye la spécificité de la socio-histoire est de se baser sur des matériaux de type archivistique²⁸, ma démarche se situe plutôt du côté de la sociologie historique : mes sources de première main sont des sources imprimées, c'est-à-dire des discours ; dès lors que j'entendrai parler des pratiques, je devrais en conséquence me baser sur des sources secondaires.

2.1. Étudier trois dispositifs managériaux à partir de leurs savoirs de gouvernement et de leurs discours de promotions

Précisons d'abord le périmètre du domaine étudié. Bien entendu, l'analyse ne porte pas sur l'ensemble infini des instruments de gestion, mais sur le petit nombre des dispositifs liés à la « révolution managériale » particulièrement mis en avant par les réformateurs de l'État en France. Dans une première période (1946-1981), il s'agit des dispositifs qui instituent comme telle la grande entreprise intégrée du capitalisme fordiste : le taylorisme classique, basé sur les technologies de pouvoir de l'analyse de temps et mouvement et des « relations humaines » ; la direction par objectifs, basée sur les technologies de mesure du contrôle de gestion, et plus précisément, dans sa version classique, sur la comptabilité analytique. Dans une seconde période (des années 1980 à nos jours) il s'agit de nouveaux dispositifs qui se greffent sur le précédent et constituent le cœur de la grande entreprise type du capitalisme néolibéral : la « qualité » totale, le gouvernement des réseaux de sous-traitance et la *corporate governance*, que nous évoquerons simplement ; l'individualisation des carrières et des salaires, qui sera longuement étudiée. L'objet se réduit finalement à trois types de « machines de gestion²⁹ », la majeure partie de la recherche étant en réalité consacrée à l'histoire privée-publique de la direction par objectifs, qui à mon sens forme le cœur de l'entreprise managériale comme de l'État managérial.

Comment saisir la réalité composite de ces dispositifs, qui structurent les organisations au niveau méso-économique et contribuent à mettre en forme leur ordre social interne, autant que celui-ci leur permet (ou non) de fonctionner ? Les savoirs managériaux, qui sont des savoirs de gouvernement³⁰ et, plus précisément, des *savoirs de gouvernement des organisations*, constituent

²⁷ Renaud PAYRE et Gilles POLLET, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, 2013, p. 5.

²⁸ Yves DÉLOYE, *Sociologie historique du politique* [1997], 4^e éd., Paris, La Découverte, 2017, p. 13.

²⁹ Jacques GIRIN, « Les machines de gestion », in Michel BERRY (dir.), *Le rôle des outils de gestion dans l'évolution des systèmes sociaux complexes*, Paris, CRG-École polytechnique, 1983.

³⁰ Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALÈS (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004 ; Martine KALUSZYNSKI et Renaud PAYRE (dir.), *Savoirs de gouvernement : circulation, traduction, réception*, Paris, Economica, 2013.

une bonne porte d'entrée, car ce sont eux, précisément, qui constituent le moment « réflexif » de la gestion : ils cherchent à mettre en cohérence des pratiques disparates, à codifier un fonctionnement type et à justifier les rapports sociaux qui le fonde. Là encore, l'objet n'est pas l'ensemble innombrable des savoirs qui équipent l'action publique, souvent spécifiques à un ministère donné (telle la géographie prioritaire à l'Éducation nationale, ou le plan d'occupation des sols dans l'urbanisme) : l'analyse porte, plus spécifiquement, sur un petit nombre de savoirs gestionnaires transversaux, à savoir la comptabilité analytique, le contrôle de gestion et la gestion des ressources humaines.

Quels matériaux empiriques mobiliser pour étudier ces savoirs de gouvernements des organisations, les conflits dont ils sont l'enjeu, les dispositifs en compétition qu'ils sont susceptibles de venir équiper, et la diffusion effective des techniques de pouvoir qui les sous-tendent dans les entreprises et les administrations ? Étant donné l'ampleur temporelle et le caractère transversal du domaine défini, je n'ai pas jugé possible le recours aux archives. En ce qui concerne la période contemporaine, j'utiliserai notamment les données statistiques de l'enquête Conditions de travail 2013, qui permettent une comparaison précise de la diffusion formelle des objectifs chiffrés et des entretiens d'évaluation dans les entreprises et dans les trois fonctions publiques. Mais, pour toute la période de 1945 à nos jours, mes données de première main sont principalement constituées de sources imprimées, de provenances diverses, spécialisées ou non, dont le point commun est d'œuvrer à la promotion et à la diffusion de diverses versions de divers dispositifs managériaux au sein de l'entreprise et, surtout, de l'État.

En ce qui concerne l'entreprise, il s'agit d'une sélection opérée parmi la vaste littérature laissée par les praticiens, consultants et professeurs de gestion, depuis les rapports des missions de productivité envoyées aux États-Unis dans les années 1950, jusqu'à la littérature managériale contemporaine. Mais le gros de mon corpus rassemble principalement des écrits de hauts fonctionnaires, de professionnels de la réforme de l'État, et plus rarement de consultants spécialisés : rapports officiels de commissions, revues ministérielles, bilans de tentatives locales ou globales, rapports d'évaluation, séminaires officiels, essais à succès ; manuels, guides méthodologiques et guides de « bonnes pratiques » à destination des cadres hiérarchiques ou des cadres gestionnaires des ministères (financiers publics, contrôleurs de gestion ou responsables des ressources humaines) ; productions des instances centrales de contrôle de l'État par lui-même (ministère des Finances, direction générale de l'administration et de la Fonction publique, Cour des comptes, instances chargées de conduire la réforme) ; programmes de transformation portés par les partis politiques, le patronat organisé, des *think tanks*, des coalitions de hauts-fonctionnaires ou

des conseillers officiels du Prince (comme la direction de la Prévision, le Commissariat du Plan devenu France Stratégie, ou le Conseil d'analyse économique).

2.2. Réaliser un double comparatisme historique et public-privé pour bâtir des idéaltypes

Les textes de mon corpus ne nous donnent accès, directement, qu'aux visions idéales que les promoteurs du management public se font des divers dispositifs – représentations prises au beau milieu des stratégies argumentatives et des luttes d'appareil qui forment leur contexte historique toujours singulier. Il faut bien prendre la mesure de ce choix de méthode : ces savoirs ne nous donnent pas accès aux pratiques. Dès lors, il est nécessaire de bien faire la part des choses entre modèles idéalisés, réalités empiriques et idéaux-types – ou, pour la dimension qui nous intéresse, entre *dispositifs idéalisés* (dans le discours de leurs promoteurs), *dispositifs empiriques* (tels qu'ils sont observés dans leur singularité par le sociologue dans telle entreprise ou tel service public), et *dispositifs-types* (idéaux-types de dispositifs construits par le chercheur).

Cette distinction, qui peut paraître simple, n'est pourtant pas toujours faite dans les travaux portant sur la managérialisation de l'État. On ne peut pas, comme le font les promoteurs du *New public management*, comparer l'image idéale de ce dernier à un modèle diabolisé de bureaucratie. On ne peut pas non plus, rappelle Philippe Bezes, comparer un idéaltype comme celui de la bureaucratie de Weber avec une doctrine telle qu'elle est décrite par ses promoteurs³¹. Y compris au sein d'un même secteur (public ou privé), les comparaisons entre cas empiriques n'ont rien d'évident : encore faut-il qu'elles soient bien construites. Le problème se complique dès lors que l'on compare entre public et privé. Comme il est plutôt rare que des enquêtes ethnographiques soient faites à la fois dans l'entreprise et dans l'administration, et que même dans ce cas il n'est pas toujours facile de savoir quoi mettre en face de quoi, ces comparaisons ne sont pas toujours homogènes. Il arrive que la description empirique précise du fonctionnement d'un dispositif managérial au sein d'un service public soit confrontée à une image idéalisée de la manière dont il est *supposé* fonctionner dans l'entreprise : le chercheur cède alors au discours mystificateur tenu par ses promoteurs. La force normative du management privé est telle que les discours sur l'« autonomie » des salariés ou la « décentralisation » des organisations sont parfois pris au pied de la lettre. Constatant leur absence relative dans un service public, on crie à l'inertie de la bureaucratie

³¹ P. BEZES, *Les rationalisations des bureaucraties*, op. cit., p. 57-58.

wébérienne, sans avoir vérifié s'il n'en était pas de même dans la grande entreprise financiarisée la plus proche de son idéaltype³².

Implicitement ou explicitement, toute comparaison passe toujours par une forme de sélection et de stylisation des faits, de discrimination entre l'utile et l'accessoire, de hiérarchisation de l'importance des différents traits d'un modèle. Elle implique une forme de typification, soit maîtrisée soit inconsciente. C'est l'intérêt de la méthode idéaltypique de Max Weber, quoique je préfère parler de « types historiques » à ce propos : il ne s'agit pas d'idéaux normatifs, mais de modèles temporellement et spatialement situés, issus de la confrontation et de la stylisation de matériaux empiriques, au fondement de tout comparatisme maîtrisé³³. Tout type est fait pour répondre à une certaine problématisation : il y a une part d'arbitraire, mais il y a des règles de recueil des données et des règles de construction, qui dépendent de la constitution historique, géographique et sociologique singulière de l'objet de recherche³⁴. Toute comparaison historique nécessite de s'assurer de l'homogénéité de ces règles. C'est encore plus vrai lorsqu'elle s'articule à un comparatisme public-privé : une grande part du travail consiste alors à instaurer un *terrain commun* et à mettre en place un cadre conceptuel assurant le sociologue qu'il ne dit pas n'importe quoi.

2.3. Travailler à partir de dispositifs idéalisés

Dès lors, comment travailler à partir de modèles idéalisés ? Quelle part faire aux matériaux de première main et aux sources de seconde main ? Comment construire des types historiques sur cette base, de manière à pouvoir réaliser des comparaisons entre public et privé, ou période libérale, période fordiste et période néolibérale ? Il serait légitime, à ce niveau, d'adopter la démarche appliquée par Boltanski et Chiapello au discours de justification du management généraliste de l'entreprise privée dans *Le nouvel esprit du capitalisme*³⁵. Ce n'est pas le choix que je ferai : mon

³² Le problème réel, nous le verrons dans le chapitre dix, est de savoir à quel *type de centralisation* nous avons affaire.

³³ À ce niveau, Stephen Kalberg distingue chez Weber les « types historiques », comme le protestantisme, la féodalité ou le capitalisme, et les « types universalisés » plus abstraits, tels la bureaucratie ou le pouvoir hiérocratique. Pourtant, la distinction me semble difficile à tenir : comme nous allons le voir, le type wébérien de la bureaucratie reprend certains traits au modèle historique bismarckien et, s'il est possible d'abstraire des caractéristiques générales à partir d'un comparatisme étendu des formes passées et présentes de bureaucratie, le mouvement contingent de l'histoire peut apporter des traits nouveaux qu'il est toujours nécessaire d'inscrire dans de nouvelles problématiques. Cf. S. KALBERG, *La sociologie historique comparative de Max Weber*, op. cit., p. 132.

³⁴ Comme le rappelle Stephen Kalberg : « Chaque modèle est conçu pour engager, voire même pour contraindre les chercheurs comparatistes à un va-et-vient permanent entre le cas empirique, la relation ou le développement étudiés, et le cadre conceptuel adopté. » *Ibid.*, p. 44.

³⁵ On pourrait, par exemple : comparer la bureaucratie classique telle qu'elle est justifiée dans le discours de ses défenseurs du début du XX^e siècle, avec le management public tel qu'il est idéalisé par ses promoteurs actuels ; ou alors comparer l'image mythologique que les consultants donnent d'un dispositif destiné aux entreprises, avec les justifications données par les hauts fonctionnaires qui cherchent à le transposer dans l'État.

travail sera orienté vers l'analyse *compréhensive* d'une littérature bureaucratique transversale d'aspect plus technique, mais en un sens plus « pratique », rassemblant des savoirs managériaux portant sur des dispositifs spécifiques.

Loin de dissimuler le fonctionnement des technologies de pouvoir qu'ils promeuvent, ces textes les expliquent à l'usage de ceux qui sont chargés de les diffuser, de les mettre en œuvre et de les relayer au sein des pratiques quotidiennes de l'État. Comme le rappelle Nicos Poulantzas, la plus grande part de ce que font les classes dominantes pour reproduire leur pouvoir « a toujours été (avant et pendant) dit, déclaré, catalogué publiquement, quelque part, par un des discours de l'État, même si cela n'a pas toujours été entendu³⁶ ». Loin de produire de la dissimulation, ou un grand discours idéologique cohérent, l'État reflète la fragmentation des élites entre différents champs sociaux et les luttes politiques dont chaque secteur est l'enjeu. De plus, il intervient activement dans ces luttes et les rejoue à distance sous la forme de conflits proprement bureaucratiques entre appareils et entre fractions de la haute fonction publique :

« L'État ne produit pas un discours unifié : il en produit plusieurs, incarnés différenciellement dans ses divers appareils selon leur destination de classe [...] Là encore, il produit un discours segmentaire et fragmenté selon des lignes recouvrant la stratégie du pouvoir³⁷. »

Dans toute une part de leur activité, les dominants ne se cachent pas : ils disent ce qu'ils font. Mais ils le disent dans des littératures grises difficiles d'accès, enveloppées dans des discours de justification faisant généralement appel, aujourd'hui, à la participation, à l'égalité des chances et au développement durable, et passant sous silence les conséquences sociales des réformes (par exemple en termes d'inégalités, de contrôle hiérarchique ou de concurrence salariale entre fonctionnaires). Il ne s'agit pas d'un discours « officiel », au sens où il serait porté publiquement par les ministres, mais d'une multiplicité de discours d'État, produits par diverses instances et relativement contradictoires entre eux. Leur fonction est avant tout pratique : faute de savoirs réflexifs et de discours porté sur lui, un dispositif perdrait toute capacité à coordonner les cadres d'un ministère, à leur servir de point de ralliement et à leur faire adopter certains principes et certaines conduites (de même que, faute de justifications, ceux qui le relaient seraient incapables de le défendre, à leurs propres yeux comme à ceux de leurs subordonnés).

Dès lors que le savoir portant sur tel ou tel dispositif managérial produit, comme nous l'avons vu, une représentation normative de l'organisation, il nous dit toujours quelque chose des rapports de pouvoir, y compris lorsqu'il les nie en tant que tels. En analysant le modèle idéalisé qu'il propose,

³⁶ Nicos POULANTZAS, *L'État, le pouvoir, le socialisme*, Paris, PUF, 1978, p. 36.

³⁷ *Ibid.*, p. 35.

nous pouvons ainsi nous demander : comment formalise-t-il la logique idéale du dispositif ? De quels personnages peuple-t-il le champ ? Quelles normes et quels rôles professionnels prescrit-il ? Quelle représentation induit-il des finalités de l'entreprise ou du service public, de la répartition des tâches et du pouvoir en son sein, ou de ses rapports avec son « environnement » ? À ce niveau, l'analyse compréhensive sera articulée à une conception en termes de *division du travail d'organisation* reprise à Marie-Anne Dujarier³⁸, qui sera exposée avec plus de précision au début du chapitre deux. L'étude simultanée du discours de promotion de tel dispositif managérial et de la *position* de son promoteur dans l'espace social, dans la division du travail ou dans le champ bureaucratique, peut par ailleurs nous permettre de répondre à d'autres question : à quels problèmes souhaite-t-il apporter une solution ? Quel cadrage de ce problème impose-t-il ? À quels conflits sociaux et à quelles contradictions de l'organisation du travail ou de l'action publique cherche-t-il à apporter une médiation ? À qui s'adresse-t-il, avec quels groupes sociaux cherche-t-il à faire alliance ? De quelles luttes d'interprétation et de quelles critiques sociales le dispositif fait-il l'objet ?

2.4. Construire des dispositifs-types en les confrontant à des enquêtes empiriques

Bien sûr, même pour travailler à partir de savoirs de gouvernement, c'est-à-dire de discours, il est nécessaire de toujours garder un œil fixé sur les pratiques de pouvoir et sur le fonctionnement effectif des divers dispositifs dans les entreprises et les services publics – tels qu'ils sont décrits et interprétés par des travaux empiriques d'historiens ou de sociologues du travail, de la gestion, de l'administration ou de l'action publique. Si je n'ai accès aux pratiques que par l'intermédiaire de sources de seconde main, celles-ci me permettent de saisir à la fois l'écart entre dispositifs idéalisés et dispositifs empiriques, et la multiplicité des appropriations locales dont ils font l'objet. Sur cette base, deux démarches sont alors possibles : le repérage des zones de fonctionnement « fidèle » des dispositifs et la construction de dispositifs-type.

Premièrement, les nombreuses analyses sociologiques contemporaines des effets de différents dispositifs de management public dans diverses institutions nous permettent de juger de leurs conséquences réelles sur les rapports de pouvoir qui traversent l'État. Des travaux ethnographiques nous permettent de comprendre leur fonctionnement effectif, de saisir les institutions qui s'en sont relativement appropriées la logique (c'est-à-dire telle interprétation de cette logique par tel promoteur) ; celles qui les ont détournées ou en font un usage périphérique ; celles où leur adoption

³⁸ Marie-Anne DUJARIER, *L'idéal au travail* [2006], Paris, PUF, 2012.

est purement « publicitaire » et ne s'inscrit pas dans les pratiques (et, alors, il faut se demander quelle est leur fonction réelle). Il est ainsi possible de distinguer entre usage structurant, usage périphérique et non-utilisation (disons-le tout de suite : il n'y a pas mille usages structurants possibles, mais il y en a plusieurs).

Après avoir repéré dans la littérature existante les secteurs dans lesquels chaque dispositif fonctionnait de manière relativement proche du modèle d'un de ses promoteurs – s'ils existent –, et après avoir mis en évidence les conditions spécifiques de ce « succès », il est alors possible, par un travail d'épuration conceptuelle procédant par un va-et-vient permanent entre l'analyse des discours sur les dispositifs et les enquêtes disponibles, de reprendre ou de construire des types historiques. Ils intègrent alors les effets *probables*, et non plus imaginés, de ces dispositifs sur les rapports de pouvoir. Ils permettent de discriminer entre leurs éléments centraux, structurants, et ceux qui passent systématiquement au second plan lors de la mise en œuvre (par exemple parce qu'ils sont pure justification). Ils identifient leurs porteurs sociaux, c'est-à-dire les acteurs et les groupes sociaux qui s'en font généralement le relais (quitte à se les approprier, à entrer en compromis avec d'autres logiques).

C'est ce qu'on peut nommer un *dispositif-type* : un dispositif tel qu'il fonctionnerait, non pas dans la vision idéalisée et sans accrocs que lui prêtent ses promoteurs, mais dans les organisations qui en auraient intégré les principaux traits et relayé la logique interne en leur sein – avec ses effets de pouvoir, ses catégories de pensée et d'action, sa manière de poser les problèmes, ses conséquences imprévues, etc. Le dispositif-type, c'est en quelque sorte un modèle sociologique de ce que devient le dispositif idéalisé dans les espaces restreints où il triomphe, une fois relativement intégré dans les rapports sociaux. Bien sûr, cet idéaltype ne correspondra jamais à la réalité. L'appropriation ou le rejet d'un dispositif par une organisation dépend des relations entre les groupes qui la peuplent et du contexte historique dans lequel elle est prise. Les modèles se transforment à mesure des tentatives de leurs promoteurs pour les inscrire dans les pratiques, et répondre aux résistances situées qu'ils rencontrent. Mais le dispositif-type nous permet, précisément, de mesurer l'écart entre cette *hypothétique institutionnalisation* « réussie » (avec tous ses « ratés ») et la réalité empirique.

2.5. Replacer le discours des acteurs au sein d'un contexte institutionnel dense

Enfin, la contextualisation de tout savoir managérial ne peut selon moi se passer d'une analyse des institutions historiques dans lesquelles ses promoteurs sont pris, du sein desquelles ils parlent, et dont ils cherchent à transformer certains éléments. Par exemple, la forme prise par la grande

entreprise managériale en France dans les années 1960-1970 ne découle pas des affinités de la « gestion » avec le « capitalisme » en général : elle s'inscrit au départ dans un certain type historique de capitalisme, le fordisme, et plus précisément dans la forme spécifique qu'il prend en France à la Libération – qui se distingue de celles adoptées aux États-Unis ou en Allemagne par le rôle central de l'État dans le gouvernement de l'économie. La firme type issue du « nouveau management » des années 1980 n'est pas non plus compréhensible hors de son inscription au sein des institutions du capitalisme néolibéral naissant, qu'elle contribue à mettre en place. C'est pourquoi je me baserai, pour contextualiser et historiciser « l'entreprise », sur l'économie hétérodoxe de l'école de la régulation : nous verrons d'ailleurs que son fondateur Michel Aglietta accorde à l'origine une certaine importance à la direction par objectifs dans la structuration de la firme fordienne³⁹. En retour, la sociologie critique du management est susceptible d'apporter, à la sociologie économique et à une économie réellement politique, des analyses précises du rôle des dispositifs de gestion dans la construction historique des institutions du capitalisme et des « impératifs » économiques⁴⁰.

Il en est de même au niveau des institutions qui dans une période donnée structurent le fonctionnement de l'État : la forme prise par le gouvernement représentatif, l'organisation propre de la IV^e puis de la V^e République, les rapports changeants entre professionnels de la politique et hauts fonctionnaires sont tous à prendre en compte dans l'analyse des discours des promoteurs du management public. De plus, comme nous le verrons en nous basant notamment sur les analyses de Bruno Théret, l'action publique possède toujours une dimension économique. D'un côté, toute forme de capitalisme comprend un certain rapport État-économie, passible d'une histoire propre. De l'autre les finances publiques, qui conditionnent tout développement de l'administration, sont dépendantes d'une dynamique économique qui, à chaque période, est structurée par la forme contingente prise par les institutions du capitalisme⁴¹. Comme nous le verrons, durant l'ère fordiste comme durant l'ère néolibérale, les hauts fonctionnaires promoteurs d'une certaine version du management public la défendent, toujours, au nom de ses effets supposés sur l'interventionnisme étatique et sur les finances publiques. Si, montre Corine Eyraud, le peu de dialogue établi entre politistes et économistes hétérodoxes tend aujourd'hui à disjoindre « les analyses des évolutions de

³⁹ Michel AGLIETTA, *Régulation et crises du capitalisme* [1976], Paris, O. Jacob, 1997 ; Robert BOYER, *Économie politique des capitalismes. Théorie de la régulation et des crises*, Paris, La Découverte, 2015.

⁴⁰ Comme le dit Pierre Tripier, la sociologie de la gestion peut être considérée comme l'une des manières d'interpréter la sociologie économique et de « l'appliquer à l'objet gestion ». Cf. Pierre TRIPIER, « Adopter la posture du chef de guerre pour pratiquer la sociologie du management », in Jean-Luc METZGER et Marie BENEDETTO-MEYER (dir.), *Gestion et sociétés*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 64.

⁴¹ Bruno THÉRET, *Régimes économiques de l'ordre politique*, Paris, PUF, 1992 ; Bruno THÉRET, « Finance, souveraineté et dette sociale », in Bruno THÉRET (dir.), *L'État, la finance et le social*, Paris, La Découverte, 1995.

l'État et celles de l'évolution du capitalisme »⁴², le présent travail cherche, précisément, à articuler les deux.

Enfin, l'organisation des entreprises ne se comprend pas indépendamment de la forme historique prise en leur sein par le *rapport salarial* : l'introduction de nouvelles technologies managériales vise toujours à en modifier certains traits. L'analyse de la diffusion des mêmes techniques au sein des administrations gagnerait, selon moi, à prendre en compte cet aspect du problème, ce qui sera longuement justifié par la suite. Max Weber, par exemple, ne doutait pas une seconde de l'appartenance des fonctionnaires à une forme *très spécifique* de salariat. Le statut de la fonction publique de 1946, qui en France tend à passer pour l'essence intemporelle du service public, instaure un rapport salarial public « non-marchand » qui n'est que l'aboutissement provisoire d'une histoire conflictuelle. Là encore les savoirs managériaux publics, qu'ils entendent conserver ce cadre institutionnel, le transformer de l'intérieur ou le remplacer par un autre, se prononcent très largement sur cette question.

Dans tous les cas, qu'il s'agisse de prendre en compte les institutions du capitalisme, le rapport État-économie, la relation entre professionnels de la politique et hauts fonctionnaires, ou les formes historiques prises de manière dominante par le salariat public, les tentatives d'introduction d'un dispositif de gestion ne se comprennent qu'à partir du terreau de rapports de pouvoir duquel elles émergent et qu'elles cherchent à modifier – très différents dans l'entreprise et dans l'administration. Bref, l'analyse de savoirs et de discours n'a pas pour moi vocation à former une strate autonome, qui trouverait en elle-même ses propres principes d'explication : il me semble au contraire nécessaire de l'inscrire au sein d'une histoire économique et politique dense, à propos de laquelle nous disposons heureusement de nombreux travaux précis.

2.6. Les principales limites de la méthode adoptée : une histoire « par le haut » qui risque de figer les modèles

En revanche, il est certain que la méthode adoptée rencontre des limites qui doivent être explicitées. L'une des principales concerne la place très limitée donnée aux principaux intéressés, à savoir les salariés d'exécution en chair et en os : il s'agit bien d'une histoire « par le haut », saisie du côté des discours des dominants qui cherchent à organiser leur travail de l'extérieur. Les fonctionnaires de base sont surtout présents comme objets des savoirs managériaux et du discours

⁴² Corine EYRAUD, « Comptabilité privée et action publique. Les transformations de l'État et du capitalisme », *Revue française de socio-économie*, 2015, Hors-série.

des réformateurs, ou à travers des travaux de seconde main. L'étude de première main des positions des principaux syndicats à propos des dispositifs de gestion étudiés n'a pu être partiellement réalisée que pour la période charnière des années 1970 (ce qui, il est vrai, tranche avec leur large invisibilisation dans les travaux disponibles). Il s'agit, dès lors, d'une *histoire en négatif* du salariat public, vu par les hauts fonctionnaires qui, du côté de l'employeur, cherchent à le transformer. Une autre limite découle de l'insistance mise sur les rapports de pouvoirs internes aux administrations et aux entreprises : je ne fais qu'évoquer les relations qu'elles entretiennent avec leurs usagers, leurs consommateurs, ou les champs sociaux dans lesquelles elles sont prises, alors qu'en toute rigueur dimension « interne » et dimension « externe » sont étroitement imbriquées. J'assume, de plus, une forme de nationalisme méthodologique centrée sur le cas français, une analyse compréhensive sur l'histoire longue ne m'étant paru possible qu'à ce niveau.

Un autre risque, lié à la méthode du comparatisme historique, serait de produire des oppositions binaires. Il peut être évité en comparant trois ou quatre périodes au lieu de deux en face-à-face, en décomposant les types historiques en éléments pour suivre leurs histoires différenciées et désynchronisées, puis en montrant comment différentes interprétations, portées par différents acteurs, les combinent de manière spécifique. Le principal risque demeure sans doute d'accentuer la cohérence des phénomènes au-delà de ce qui est nécessaire pour les comparer, c'est-à-dire de figer les idéaux-types, d'en produire trop peu de variantes, d'insister sur leur caractère systématique au détriment des multiples formes qu'ils peuvent prendre, à l'issue toujours contingente des luttes de pouvoir concrètes entre acteurs.

3 – Une généalogie de la production des dispositifs managériaux dans l'entreprise et de leur diffusion dans l'administration

Pour toutes ces raisons, en effet, il ne suffit jamais de lister les caractéristiques d'un type historique et de vérifier leur présence en deux points du temps ou de l'espace : cette mise en rapport n'a de sens que replacée au sein d'une histoire conflictuelle et non-linéaire, et requiert l'analyse préalable des transformations du champ considéré. À ce niveau, la méthode généalogique est précisément susceptible d'atténuer le caractère formel de l'approche comparatiste, en contribuant à situer et à historiciser les idéaltypes. D'abord, nous analyserons plusieurs généalogies mythiques du *New public management*, pour comprendre pourquoi elles échouent. Ensuite, je montrerai en quoi il me semble nécessaire d'étudier les tentatives *ratées* de managérialisation de l'État. Enfin, je

rappellerai ce qui fait l'intérêt sociologique de la méthode généalogique de Michel Foucault : son insistance sur les réinterprétations successives dont fait l'objet un phénomène.

3.1. Trois généalogies mythiques

Au sein du champ universitaire, l'organisation managériale instituée par la loi LRU de 2007 et l'échec du fort mouvement de contestation du printemps 2009 semblent avoir laissé place à une sorte de critique convenue, contrepoids sans doute assez impuissant de la *doxa* portée par le ministère et la Conférence des présidents d'universités. Elle s'exprime parfois sous une forme quasi-caricaturale, comme chez le juriste Alain Supiot, titulaire d'une chaire au Collège de France : l'annonce du déclin du Droit et du « dépérissement de l'État », la puissance publique étant selon lui devenu simple « instrument d'un Marché total engageant tous les individus dans une compétition sans fin et réglant tous les aspects de la vie humaine sur le calcul économique »⁴³. L'auteur superpose ainsi une série d'oppositions binaires et interchangeableables : la loi et le chiffre, la loi et le contrat, le gouvernement et la gouvernance, l'État et le marché, l'autorité et l'autorégulation, l'hétéronomie et l'autonomie, la subordination et la programmation, la prescription de tâches et l'atteinte d'objectifs chiffrés. Lorsqu'il cherche à expliquer le triomphe supposé de cette « gouvernance par les nombres », Supiot se livre à des généalogies sauvages : le projet est successivement rapporté à la révolution informatique, au Gosplan soviétique, à l'imaginaire occidental et hobbesien du « gouvernement comme machine », et au vieux rêve pythagoricien de « l'harmonie par le calcul »⁴⁴. Plus intéressant pour notre objet, lorsque l'auteur traite du *New public management*⁴⁵, il le rapporte à la direction par objectifs. Mais cette dernière, qui a déjà une histoire d'au moins un demi-siècle, est considérée comme un phénomène récent, introduit semble-t-il par les actionnaires institutionnels états-uniens avec la *corporate governance* durant les années 1990. Bref, le NPM est considéré comme l'extension à l'administration publique des « règles et méthodes de l'entreprise privée », mais avec une méconnaissance totale du fonctionnement et de l'histoire conflictuelle de ces dernières⁴⁶.

Thibault Le Texier réalise une intéressante généalogie du management aux États-Unis qui, elle, est basée sur des sources. Son principal défaut est, en revanche, de présenter une histoire un peu

⁴³ Alain SUPIOT, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Paris, Fayard, 2015, p. 22-23 et 273.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 43-48.

⁴⁵ Avec peu de sources, si ce n'est quelques textes officiels sur la LOLF, et en relayant des informations fausses : par exemple l'État n'a pas, en 2010, « généralisé » les « primes de performance » à la plupart des fonctionnaires. Cf. *Ibid.*, p. 221.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 221-232.

linéaire, celle du triomphe « symbolique » d'une « doctrine » et d'une vision du monde, sans analyse des rapports de pouvoir dont le phénomène fut l'enjeu, et avec peu d'intérêt pour la diversité interne des technologies de gestion. Comme le font souvent aujourd'hui les ouvrages sur la question, l'auteur accorde treize pages à la managérialisation des services publics, avec le grand mérite de rappeler que la volonté d'appliquer le taylorisme à l'État n'est pas nouvelle. Pourtant, depuis les premiers « *bureau of efficiency* » de l'administration américaine dans les années 1910, au *technocracy movement* des années 1930, puis au *New public management* contemporain, Le Texier fait comme si c'était le *même projet* qui se déployait. De plus, l'auteur considère des phénomènes aussi différents que la conception wébérienne de la bureaucratie et de la « rationalisation », le passage de la puissance publique au service public dans la théorie du droit, et l'insistance du syndicalisme des fonctionnaires naissant sur la « compétence », comme les symptômes d'une dérive symbolique de l'État régalien vers le « management » – indépendamment de toute contextualisation des luttes d'interprétation dont ces éléments sont l'enjeu⁴⁷.

Isabelle Bruno et Emmanuel Didier présentent une autre généalogie mythique, selon laquelle le « fer de lance » de la réforme de l'État des années 2000 est la technique de pouvoir du *benchmarking*. Les deux sociologues de la quantification produisent deux séries de travaux précis et à certains égards novateurs. En se basant sur des archives d'entreprise, les premiers replacent l'instrument susnommé dans l'histoire longue du contrôle « qualité » (soit le respect de la conformité des produits industriels à un cahier des charges). Les seconds analysent les effets de la politique du chiffre à partir, notamment, d'une enquête de terrain dans la police nationale. Pourtant, l'articulation entre l'entreprise et l'État est présupposée plutôt que prouvée. La logique interne du raisonnement est la suivante : le *benchmarking* est inventé dans les bureaux de Xerox au cours des années 1980 dans le sillage du mouvement de la « qualité » totale ; le *New public management* est formalisé aux États-Unis dans les années 1990 sur la base d'expériences préexistantes⁴⁸ ; il est appliqué en France dans les années 2000 à travers la LOLF et la RGPP⁴⁹. Dès lors cette technologie de pouvoir très précise, dont la spécificité est de confronter un aspect du fonctionnement interne d'une organisation à un *référént extérieur* (une autre entreprise ou l'administration d'un autre pays), est confondue avec toute *comparaison chiffrée* en tant que telle.

⁴⁷ Thibault LE TEXIER, *Le maniement des hommes*, Paris, La Découverte, 2016, p. 213-225.

⁴⁸ La principale référence est alors David OSBORNE et Ted GAEBLER, *Reinventing government*, Reading, Allison-Wesley, 1992.

⁴⁹ Isabelle BRUNO et Emmanuel DIDIER, *Benchmarking. L'État sous pression statistique*, Paris, Zones, 2013, p. 14 et 41-60.

La critique, prise au piège d'un discours réformateur qui réalise la même confusion, masque alors la déjà longue histoire des tentatives de gouverner les services publics par les chiffres.

3.2. Étudier les tentatives ratées de managérialisation de l'État

Comment éviter les quatre écueils suivants ? : l'hémiplégie, selon laquelle les chercheurs focalisés sur le management privé simplifient généralement le fonctionnement de l'État, tandis que ceux qui étudient l'administration ne comprennent rien à l'entreprise ; l'histoire brisée en deux, qui établit une coupure binaire et normative entre deux logiques massives et deux époques que tout oppose ; la prétendue nouveauté, qui consiste à se tromper de genèse en ne remontant pas assez loin dans le passé ; l'univocité du sens, selon laquelle les instruments managériaux portent en eux une signification figée qui ne se déplace pas au cours de l'histoire ? L'avantage d'une méthode limitée aux sources imprimées, fondée sur l'analyse des discours portés sur les dispositifs, me semble justement être de rendre envisageable une histoire longue, contextualisée, compréhensive, naviguant entre public et privé, d'une grande part des tentatives ratées et des volontés sans lendemain de managérialisation de l'État. Il est alors possible de s'intéresser, comme le propose Renaud Payre, aux entreprises réformatrices oubliées : « Il s'agit de reconstruire les possibles qui se trouvaient exister jadis pour les acteurs, possibles entre lesquels l'histoire a tranché, rendant du même coup invisibles ceux qui n'ont pas prévalu⁵⁰. » Si en politique, rappelle Delphine Dulong, les protagonistes ont tout intérêt à invisibiliser leurs échecs passés, ceux-ci sont pourtant susceptibles d'apporter à l'analyste un tout autre regard sur ce qui fait son actualité⁵¹.

La tentation dominante de la sociologie comparative serait pourtant de confronter les différents traits empiriques de la bureaucratie wébérienne traditionnelle avec ceux du *New public management* pris là où il semble le plus solidement implanté. En d'autres termes la méthode ne permet pas de poser la question, comme dit Bourdieu, « des possibles latéraux qui ont été éliminés par l'histoire⁵² ». Il suffit que les stratégies de pouvoir de la haute fonction publique se déplacent pour que les modèles idéaux que visent ses différentes fractions se transforment : les traces que leurs tentatives de réforme laissent dans les rapports sociaux peuvent dès lors difficilement être saisies par les idéaltypes antérieurs des sociologues. Nous verrons que la comparaison de la

⁵⁰ Renaud PAYRE, « Les institutionnalisations improbables. Sociologie historique prospective des sciences de gouvernement », in François BUTON et Nicolas MARIOT (dir.), *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*, Paris, PUF, 2009, p. 71.

⁵¹ Delphine DULONG, *Moderniser la politique : aux origines de la V^e République*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 143.

⁵² Pierre BOURDIEU, « Le mystère du ministère », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2001, vol. 140.

bureaucratie wébérienne telle qu'elle existait en France dans les années 1970 avec la réalité actuelle de la managérialisation de l'État change totalement de signification si l'on prend en compte toutes les tentatives inachevées de transposer des dispositifs managériaux dans les services publics durant la période fordiste et le sens qu'elles avaient pour leurs promoteurs. Au lieu de durcir l'opposition entre les deux périodes, l'analyse permet alors de comparer, sur un nouveau plan, les *tentatives* du management public de la période 1945-1980 avec les *tentatives* actuelles ; et, par la suite, de comparer les réalisations actuelles avec les différents projets de transformation d'hier et d'aujourd'hui. Comme nous allons le voir, la LOLF et la RGPP réalisent en partie l'un des modèles du management public fordiste des années 1970, mais ne mettent que très partiellement et très localement en œuvre ses aspects proprement néolibéraux.

3.3. S'intéresser aux luttes d'interprétation, dissoudre l'unité du phénomène managérial

L'intérêt principal de la méthode généalogique de Michel Foucault pour une sociologie historique de la gestion réside justement dans deux démarches étroitement liées : la *conflictualisation de la genèse* et la *dissolution des origines*. Premièrement, l'objectif est d'étudier les réinterprétations successives d'un phénomène, les conflits multiples dont il est l'enjeu au cours de son histoire heurtée. Tout dispositif managérial est susceptible d'entrer dans les stratégies de pouvoir de divers groupes sociaux, sa signification est l'objet de luttes multiples, les interprétations qui dominent à un moment donné n'ont pas toujours été hégémoniques. Deuxièmement, il s'agit de remonter dans le passé jusqu'à faire exploser l'unité du phénomène : mettre le doigt sur les divers éléments instables et de provenances multiples qui à un moment donné et sous l'effet de certaines forces se sont cristallisés en une forme relativement unifiée ; remonter les diverses « branches » d'un arbre généalogique incertain pour mettre en évidence la multiplicité et, finalement, le flou des origines – c'est-à-dire la confusion de la « préhistoire » d'un savoir managérial. En niant l'existence d'un point d'origine qui aurait plus d'importance explicative que les autres, la généalogie des dispositifs de management public nous met alors en demeure d'étudier leurs *points de cristallisation successifs*⁵³.

Il n'y a pas de réalité surplombante du *New public management* : à la limite, il n'y a que la diversité des projets de transformation de l'État historiquement situés portés par divers acteurs ou

⁵³ Par « préhistoire » j'entends alors la partie de sa généalogie qui précède sa première cristallisation en un objet relativement défini et, sinon institutionnalisé, du moins en projet de l'être (et, encore et toujours, enjeu de luttes symboliques).

groupes sociaux, ainsi que les réinterprétations successives que ces derniers opèrent des divers instruments qu'ils intègrent dans leurs stratégies de pouvoir. Dès lors, pour cerner les transformations des services publics, il serait presque nécessaire de connaître l'ensemble des projets de réforme et de révolution dont un dispositif a fait l'objet de la part de différents groupes sociaux ou politiques et, sur cette base, d'évaluer *le chemin parcouru dans un sens ou dans un autre* (au moyen de la construction de dispositifs-types correspondant aux divers projets de réorganisation).

Concrètement il s'agit, suggèrent Ève Chiapello et Patrick Gilbert, d'étudier la « genèse instrumentale » de chaque dispositif managérial, de le replacer dans son contexte de conception et d'analyser les conditions de sa production⁵⁴. Dans le cas des dispositifs de management public, le problème se dédouble : il devient nécessaire de faire l'histoire de son émergence dans l'entreprise, puis d'analyser sa réception et sa diffusion au sein des appareils de l'État. « Soumis à de nombreux facteurs qui ont concouru à sa naissance comme aux contextes locaux, l'outil de gestion est un passeur⁵⁵. » Pour savoir ce qu'il fait circuler avec lui – ou, au contraire, ce qui ne circule pas, ce qui se transforme en cours de route – il faut, dès lors, en suivre les cheminements parfois tortueux. Pour prendre l'exemple du dispositif de la direction par objectifs, au cœur de ce travail de recherche, il s'agit de retracer le fil des appropriations successives dont il fut l'objet : sa codification dans la grande entreprise américaine ; son importation en France avec les missions de productivité des années 1950 et sa diffusion dans les grandes entreprises ; la tentative sans suite de la Rationalisation des choix budgétaires (RCB) de l'implanter dans les services publics ; les nombreuses réinterprétations de ce discours au sein du champ politique des années 1970 et 1980 ; son institutionnalisation, dès la fin des années 1980, dans certains ministères comme celui de l'Équipement ; sa généralisation avec la LOLF et la RGPP dans les années 2000, avec leurs réussites et leurs échecs.

Les travaux portant sur le management public ont parfois tendance à naturaliser le fonctionnement des entreprises, ou tout du moins à le laisser hors du champ de ce dont ils entendent déconstruire l'évidence. L'histoire de la managérialisation des services publics est pourtant indissociable de celle, antérieure, de la managérialisation des entreprises. Peut-on comprendre l'une sans revenir sur l'autre ? Une analyse de long terme centrée sur les méthodes d'organisation ne peut pas se permettre de présupposer une essence de « l'entreprise » ou du

⁵⁴ Ève CHIAPELLO et Patrick GILBERT, *Sociologie des outils de gestion*, Paris, La Découverte, 2013, p. 29.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 252.

« service public » : elle doit, au contraire, montrer que la forme relativement stabilisée qu'ils revêtent à un moment donné est le résultat d'une histoire conflictuelle – qui comprend, souvent, des emprunts réciproques. Mieux : cette forme est dépendante de certaines technologies de pouvoir et de l'issue des conflits dont elles ont été l'objet.

Une fois étudiée la genèse d'un dispositif managérial dans l'entreprise, le même travail peut être réalisé dans son contexte d'importation. Quelles sont ses conditions de diffusion au sein d'un milieu social et institutionnel entièrement nouveau ? Quels groupes sociaux en sont-ils les passeurs dans l'État ? Dans leurs discours, à quels problèmes l'instrument est-il supposé apporter une solution, face à quelles manières alternatives de poser la question ? Quels traits du dispositif-type reprennent-ils, et lesquels font-ils passer au second plan ? Comment le modèle normatif de fonctionnement organisationnel proposé est-il transposé de l'entreprise à l'administration, ou transformé pour l'occasion ? Pour répondre à quels conflits sociaux et à quelles contradictions *spécifiques* de l'organisation des services publics ? Sur quels éléments préexistants ses promoteurs s'appuient-ils pour tenter de l'institutionnaliser ?

Un résultat étonnant de l'étude empirique est le suivant : tout dispositif de gestion qui se généralise dans la grande entreprise, dont l'État accompagne la diffusion dans le tissu productif et que ses défenseurs parviennent à doter d'une image de « modernité », fait immédiatement l'objet d'une *proposition* d'extension aux services publics. Toujours, des hauts fonctionnaires ou des forces politiques tentent de s'en saisir. Mais, souvent, cela ne va pas plus loin qu'un projet de réforme isolé ou quelques expérimentations sans lendemain (comme c'est le cas de la comptabilité analytique en 1946, des cercles de qualité au milieu des années 1980, et peut-être de « l'État plateforme de services » aujourd'hui). Parfois, les conditions sont réunies pour qu'un dispositif soit porté par tel ou tel corps ou par les instances chargées, à ce moment-là, de la réforme de l'État ; parfois encore, d'autres conditions qu'il s'agit de mettre en évidence lui permettent de se diffuser dans tel ou tel ministère, dans les stratégies de pouvoir de ses hauts fonctionnaires centraux puis, de là, dans ses différents services locaux (ou inversement).

Les sources imprimées du corpus défini plus haut donnent au chercheur de nombreuses informations sur le processus historique d'institutionnalisation d'un dispositif managérial. Elles permettent en partie de cerner les déplacements subis par les machines de gestion au cours de l'opération, les résistances affichées qu'elles rencontrent, les compromis que ses promoteurs sont obligés d'accepter, les stratégies de changement qu'ils adoptent, et de manière générale l'histoire problématique de leur inscription au sein d'un ordre social préexistant. Toutefois, seul le recours à des travaux de seconde main permet de se prononcer sur la réalité des pratiques. Heureusement,

les nombreuses enquêtes historiques et sociologiques disponibles rendent compte des conflits sociaux et des luttes d'appareils dans lesquels ces transformations sont prises, ainsi que des effets des dispositifs sur les rapports de pouvoir au sein de l'administration. La sociologie historique des réformes de l'État réalisée par Philippe Bezes, ou celle de Natacha Gally à propos des politiques de la haute fonction publique, nous renseignent de manière fine sur les conflits administratifs et politiques dont le management public est l'enjeu au niveau des instances centrales de gouvernement de l'État par lui-même⁵⁶. Les travaux qui concernent un dispositif particulier, comme ceux de Corine Eyraud sur la nouvelle comptabilité analytique et patrimoniale de l'État, offrent une analyse précise de leur fonctionnement dans l'État, par comparaison avec l'entreprise⁵⁷. Ceux qui concernent une institution spécifique, ministère ou établissement public, fournissent une richesse de matériaux et de conceptualisations concernant les effets concrets du management public sur les rapports de pouvoir et leurs conditions de diffusion dans divers secteurs : la tarification à l'activité à l'hôpital et le développement des agences régionales de santé chez Pierre-André Juven, Frédéric Pierru et Christine Rolland ; le contrôle de gestion à Pôle emploi chez Jean-Marie Pillon ; la formation au management des cadres du ministère de l'Équipement chez Julie Gervais ou des attachés d'administration chez Olivier Quéré ; la managérialisation de l'Assurance-maladie chez Pascal Martin ou de l'Éducation nationale chez Christian Laval, Francis Vergne, Pierre Clément et Guy Dreux ; le contrôle de la performance des associations d'insertion chez Clément Gérome, ou le gouvernement de la rénovation urbaine par appels à projets chez Renaud Epstein⁵⁸.

⁵⁶ Philippe BEZES, *Réinventer l'État*, Paris, PUF, 2009 ; Natacha GALLY, *Le marché des hauts fonctionnaires*, thèse de doctorat en science politique, IEP Paris, 2012.

⁵⁷ Corine EYRAUD, *Le capitalisme au cœur de l'État : comptabilité privée et action publique*, Bellecombe-en-Bauges, Croquant, 2013.

⁵⁸ Pierre-André JUVEN, *Une santé qui compte ? : les coûts et les tarifs controversés de l'hôpital public*, Paris, PUF, 2016 ; Frédéric PIERRU et Christine ROLLAND, « *Bringing the Health Care State back in* », *Revue française de science politique*, 2016, vol. 66, n° 3 ; Jean-Marie PILLON, *Pôle emploi : gérer le chômage de masse*, Rennes, PUR, 2017 ; Julie GERVAIS, *La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un « nouveau » corps des Ponts et Chaussées*, thèse de doctorat en sociologie, Université Lyon 2, 2007 ; Olivier QUÉRÉ, *L'atelier de l'État : des Instituts régionaux d'administration pour former les cadres intermédiaires de la fonction publique (1966-2013)*, thèse de doctorat en sociologie, Université Lyon 2, 2014 ; Pascal MARTIN, *Les métamorphoses de l'assurance maladie : conversion managériale et nouveau gouvernement des pauvres*, Rennes, PUR, 2016 ; Christian LAVAL, Francis VERGNE, Pierre CLÉMENT, et al., *La nouvelle école capitaliste*, Paris, La Découverte, 2012 ; Clément GÉROME, *Les experts de l'insertion. Sociologie des fédérations de l'insertion par l'activité économique*, thèse de doctorat en sociologie, Université Paris-Est, Nanterre, 2017 ; Renaud EPSTEIN, *La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.

4 – Les deux vagues de la révolution managériale et leurs conséquences sur les bureaucraties privées et publiques

Cette approche par la sociologie historique de la circulation des dispositifs de management entre entreprises et services publics peut, selon moi, apporter sa contribution en permettant de porter un regard légèrement décalé sur un problème classique de la sociologie depuis Max Weber : celui de la bureaucratie⁵⁹. Problème aujourd'hui extrêmement confus, tant il fait partie de l'objet d'étude : tous les promoteurs du management public depuis un demi-siècle ont en effet inlassablement ressassé une certaine critique de la bureaucratie, éternellement référée en France à la conception très particulière développée par la sociologie des organisations de Michel Crozier⁶⁰. Dans le discours dominant des réformateurs de l'État, cette « bureaucratie » semble toujours prête à être dépassée, toujours en empruntant ses méthodes d'organisation à une entreprise privée pensée comme vierge de toute contamination bureaucratique, mais après chaque réforme les mêmes crient généralement à son absorption par l'inertie de la machine étatique et à la nécessité d'aller plus loin.

Si l'on se réfère à Weber, ni l'administration ni la grande entreprise n'ont bien sûr cessé d'être organisées par des cadres salariés à plein temps ayant reçu une formation spécialisée, de codifier leur organisation dans des documents écrits et d'établir une hiérarchie des fonctions et de l'autorité. Mais, dès lors que toutes deux ont subi des transformations conséquentes et que certains des autres traits listés par le sociologue allemand se sont atténués, comme le recours à des règlements détaillés, il peut être utile à l'analyse de *distinguer différents types de bureaucratie* et de s'interroger sur leur *noyau commun*. C'est précisément à cette question que nous permet de répondre une approche historique de long terme par les dispositifs de gestion : comment l'adoption de nouvelles technologies de pouvoir par les bureaucraties privées et publiques modifie-t-elle, ou non, leurs manières de formaliser leur fonctionnement, de codifier leur division du travail, de former et d'équiper leur ligne hiérarchique et leurs spécialistes ? Comment transforme-t-elle, ou non, les groupes professionnels qui les composent et les rapports de pouvoir qu'ils établissent entre eux ? Cette approche a selon moi le grand intérêt de permettre de rendre compte des dynamiques à l'œuvre hors de l'hypothèse, à bien des égards, trop commode, de la « rationalisation » : elle met en effet l'accent sur les luttes d'interprétation qui opposent différents groupes sociaux pour imposer

⁵⁹ Pour une synthèse des débats contemporains sur la bureaucratie, cf. P. BEZES, *Les rationalisations des bureaucraties*, op. cit.

⁶⁰ Michel CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963.

une certaine image de la « rationalité » et de la « modernité ». Comme nous le verrons, une partie des phénomènes habituellement classés sous ces catégories peuvent être analysés comme relevant d'une tout autre logique : celle du productivisme.

La première partie vise à recontextualiser l'invention du management privé en France au sein du capitalisme fordiste étatisé caractéristique de la période 1945-1974, dans le but de mettre en évidence le fort rôle joué par les hauts fonctionnaires planificateurs dans son institutionnalisation. Il s'agit de reproblématiser la question de la bureaucratie à partir d'une interrogation sur la managérialisation de l'entreprise. Pour cela, j'analyserai les deux dispositifs de pouvoir au cœur de la *première révolution managériale* : le taylorisme et les « relations humaines » pour les ouvriers et les employé(e)s ; la direction par objectifs pour les cadres. J'essaierai de montrer comment les dirigeants des grandes entreprises fordistes naissantes cherchent à transformer une bureaucratie wébérienne « légale-rationnelle », fondée sur une réglementation détaillée, en une bureaucratie proprement managériale, structurée par un gouvernement individualisé des lignes hiérarchiques par les chiffres, offrant aux cadres subalternes une certaine autonomie gestionnaire en échange d'un contrôle par les résultats. Je mettrai en évidence la façon dont ces dispositifs de pouvoir naturalisent des catégories de perception et d'action productivistes, orientées vers une mise sous tension maximale de l'organisation en vue de l'augmentation de la productivité et de l'atteinte d'objectifs quantifiés. En même temps, je montrerai que la « préhistoire » du management public en France est exactement contemporaine de son extension dans l'entreprise. Il s'agira de retrouver, avant tout projet global et relativement cohérent de transformation de l'État, les réformes partielles, les projets restés dans les tiroirs des bureaux, les discours qui depuis au moins 1945 ont proposé de transposer dans l'État des dispositifs issus de la grande entreprise fordiste.

La seconde partie vise à analyser la première tentative d'institutionnalisation à grande échelle du management public, ainsi éclairée par le dévoilement des racines qu'elle prend dans les premiers temps de la planification française : la Rationalisation des choix budgétaires (RCB) lancée en 1968. Je chercherai à montrer que sa proximité avec les réformes des années 2000 est bien plus grande qu'on ne le dit généralement : les historiens insistent, en effet, sur les versions les plus technocratiques de la RCB, au détriment de ses interprétations les plus managériales. Cependant, je mettrai en évidence le fait que la distance entre la *signification* donnée au projet par ses promoteurs de l'époque, et ses réinterprétations ultérieures par d'autres forces sociales, est elle aussi bien plus grande qu'on ne le dit habituellement : la RCB n'est pas une première tentative de réduction du rôle de l'État ou de marchandisation des administrations, elle est prise dans de tout autres stratégies de pouvoir, puisqu'elle accompagne un renouveau du contrôle étatique de

l'économie. Loin d'un quelconque néolibéralisme, elle cherche à intégrer au sein de la planification industrielle une planification centralisée des services publics, pour l'orienter vers la croissance indéfinie du PIB. Elle entend, alors, retourner le productivisme étatique sur l'État lui-même.

J'étudierai les appropriations et les critiques sociales dont le management privé et public fait l'objet au cours de la conjoncture critique des années 1968-1981, afin de mettre en évidence les luttes d'interprétation dans lesquelles il est pris et de combattre ce que Bourdieu nomme « l'amnésie de la genèse ». Cette période, nous le verrons, est à bien des égards charnière. Alors qu'une large part de la classe dominante considère l'accélération de la révolution managériale dans les entreprises comme une réponse à la crise ouverte en Mai 68, visant à retrouver l'adhésion des cadres en leur conférant une autonomie de gestion au moyen de la direction par objectifs, l'organisation du travail devient l'objet de vives contestations. Autour du terme disputé d'autogestion, le mouvement ouvrier recherche alors une alternative au taylorisme. Dans ce contexte, le management fait l'objet d'un large débat. Certains cercles modernistes constitués de grands patrons réformateurs, de hauts fonctionnaires économiques, des rocardiens du PS et de certains dirigeants de la CFDT défendent alors le projet d'un véritable managérialisme de gauche, qui étendrait la direction par objectifs aux ouvriers dans le cadre d'une planification renforcée – tandis que d'autres franges du mouvement social font une critique radicale du management en tant que tel. Ce débat s'étend parfois, de manière minoritaire, au management public, et l'on peut ainsi trouver les traces d'une RCB « socialiste », d'une RCB « communiste » et, tandis qu'au cours des années 1970 se structure, à droite, une doctrine mettant en avant un renouveau du libéralisme hostile à toute forme de planification, d'une RCB proprement néolibérale. En même temps nous verrons que, dans la seule administration où la réforme « touche le sol », à savoir le ministère des PTT, elle fait l'objet d'une contestation qui culmine en 1974 dans la plus grande grève de l'histoire de la Poste, la première sans doute à se présenter comme une « défense du service public » face à la managérialisation de l'État.

La troisième partie consistera essentiellement à suivre les différents éléments du dispositif de la direction par objectifs dans l'État de la fin des années 1980 jusqu'à aujourd'hui. À cette fin, je continuerai d'étudier les modèles idéalisés de ses promoteurs, pour mettre en évidence les réinterprétations dont il fait l'objet de la part de différentes fractions de la haute fonction publique, et comprendre la manière dont il est inséré dans de nouvelles stratégies de pouvoir. Mais surtout j'essaierai, en mêlant sources primaires, sources secondaires et données statistiques, de retracer l'histoire de l'institutionnalisation progressive de ses différentes composantes (de forme et de rythme très variables selon les ministères), au gré des différentes réformes de l'État de la période :

Renouveau du Service Public (RSP) à la fin des années 1980, Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et Révision générale des politiques publiques (RGPP) dans les années 2000. Avec la « culture du résultat » et la multiplication des indicateurs de performance, la direction par objectifs va ainsi devenir la véritable « colonne vertébrale » de la managérialisation de l'État, sorte de « noyau » présumé par tous les réformateurs – ceux qui entendent le consolider et s'en tenir là, comme ceux qui veulent en faire le point de départ d'une radicalisation néolibérale de la transformation des services publics (ouverture à la concurrence, sous-traitance de missions aux entreprises, extension de l'individualisation du rapport salarial aux exécutants et aux professionnels reconnus).

Qu'advient-il, lorsque les administrations adoptent les technologies de pouvoir qui ont si profondément transformé l'entreprise entre 1945 et la fin des années 1970 ? La première révolution managériale s'est-elle réellement accomplie dans l'État, avec un décalage d'une quarantaine d'années ? C'est bien l'enjeu de cette troisième partie : tester le modèle de la bureaucratie managériale développé dans les deux précédentes ; mettre en évidence les ministères, les directions centrales et les établissements publics dans lesquels elle triomphe, ceux où la bureaucratie wébérienne résiste, ceux, enfin, où les deux logiques se superposent, s'hybrident ou entrent en contradiction. Que le dispositif de direction par objectifs fait-il aux structures de l'État ? Comment s'insère-t-il dans les rapports de pouvoir et dans les luttes de bureaux entre grands corps et entre ministères ?

Il s'agira de se demander, enfin, ce que cette bureaucratie productiviste, ou sa coexistence avec des formes encore wébériennes de bureaucratie, fait aux cadres publics : c'est-à-dire, indissociablement, ce que les cadres publics font d'elles. La révolution managériale, montre Luc Boltanski, a été façonnée par les fractions dominantes du groupe social des cadres, qui se sont « construites en la construisant⁶¹ » entre 1945 et la fin des années 1970. La technologie sociale du contrôle de gestion est venue équiper cette stratégie de pouvoir, en orientant l'« autonomie » des cadres vers les objectifs de profit et d'expansion du patronat fordiste⁶². Dès lors, la transposition de ce dispositif dans l'État s'intègre-t-elle dans une stratégie émergente de transformation du rôle de l'encadrement en son sein ? Comment modifie-t-elle les rapports de pouvoir entre hauts fonctionnaires, cadres subalternes, exécutants et professionnels reconnus ? Quelles sont les

⁶¹ Selon l'expression utilisée par Bourdieu à propos du groupes des juristes et autres membres de la noblesse de robe, qui ont contribué à bâtir l'État moderne. Pierre BOURDIEU, *Sur l'État. Cours au Collège de France (1989-1992)*, Paris, Raisons d'agir/Seuil, 2012.

⁶² Luc BOLTANSKI, *Les cadres : la formation d'un groupe social*, Paris, Minuit, 1982.

catégories sociales qui acceptent de se faire les relais du mouvement de managérialisation, et quelles sont celles qui lui résistent, voire s'y opposent collectivement ? Pour tenter de répondre à ces questions, je m'intéresserai aux stratégies divergentes et aux tentatives d'institutionnalisation plus ou moins contradictoires dont font l'objet les politiques de gestion des cadres publics. Plus précisément, nous porterons notre attention sur l'évaluation des « résultats », la « rationalisation » des carrières et la formation au management : autant d'éléments dont se préoccupaient déjà le patronat des années 1960, ou les défenseurs minoritaires de la version la plus managériale de la RCB au début des années 1970.

Dans une quatrième et dernière partie, je m'intéresserai aux modalités spécifiquement néolibérales du management public, dont diverses versions sont formulées dès la fin des années 1970. Si, comme le soutiennent Pierre Dardot et Christian Laval, le néolibéralisme ne cherche pas tant le recul de l'État que « la *transformation de l'action publique* en faisant de l'État une sphère régie, elle aussi, par des règles de concurrence et soumise à des contraintes d'efficacité semblables à celles que connaissent les entreprises privées⁶³ », par quelles voies celui-ci pénètre-t-il dans les services publics ? Pour le comprendre, il faut s'intéresser à la généalogie des dispositifs de gestion qui sont au cœur de la *seconde révolution managériale*, qui a bouleversé la forme et les structures de l'entreprise à partir des années 1980 (le *nouveau* management à proprement parler). Pour cela, plusieurs choix sont possibles : étudier les politiques de « qualité » totale, qui visent à répercuter directement sur les salariés de base les pressions de la concurrence commerciale et des « clients » (les politiques de « marketing public » puis de « qualité publique » ont effectivement mis en avant cet aspect⁶⁴) ; analyser les politiques de sous-traitance, qui ont constitué des entreprises « réseau » dominées par des firmes leader, capables de gouverner à distance leurs fournisseurs par la construction de mécanismes concurrentiels (l'externalisation de divers services publics auprès du secteur marchand a des défenseurs).

Mais ces développements sont pour l'instant limités au sein de l'État. C'est pourquoi il m'a paru préférable de m'en tenir à une troisième dimension de l'entreprise néolibérale : l'essor de la gestion des ressources humaines (GRH), comme tentative d'individualiser le rapport salarial des ouvriers, des employés et des professionnels reconnus, afin de stimuler et de rendre gouvernable une

⁶³ Pierre DARDOT et Christian LAVAL, *La nouvelle raison du monde*, Paris, La Découverte, 2010, p. 354-355.

⁶⁴ Bertrand de QUATREBARBES, *Usagers ou clients ? : écoute, marketing et qualité dans les services publics* [1995], 2^e éd., Paris, Éd. d'Organisation, 1998 ; FRANCE QUALITÉ PUBLIQUE, *Acteurs de la qualité et de l'efficacité publique*, Paris, La Documentation française, 2010 ; pour une analyse précise des politiques de « qualité » somme toute éloignées de ce modèle dans le secteur de la santé, cf. Hugo BERTILLOT, *La rationalisation en douceur : sociologie des indicateurs qualité à l'hôpital*, thèse de doctorat en sociologie, IEP Paris, 2014.

concurrence salariale, par la construction de véritables « marchés du travail ». Nous verrons que de telles tentatives sont aujourd'hui portées par les hauts fonctionnaires de la direction générale de l'administration et de la Fonction publique (DGAFP) et par certains membres du Conseil d'État. Par quelles voies cherchent-ils, en s'appuyant sur le contexte créé par l'introduction de la direction par objectifs au cours des années 2000, à généraliser les entretiens d'évaluation, à différencier les carrières, à individualiser la part indemnitaire du salaire, à construire des parcours précaires de sélection à l'entrée, à « professionnaliser » les concours, à codifier la « mobilité » dans des appels à candidatures, voire à faciliter le « licenciement » des fonctionnaires ? L'objectif est d'étudier la manière dont ces réformes, amorcées mais loin d'être réalisées, projettent de transformer le rapport salarial des différentes catégories de travailleurs des services publics, mettant ainsi en cause le salariat public « non-marchand » issu du compromis de la Libération.

À l'instar de Pierre Dardot, Christian Laval, Béatrice Hibou et Frédéric Pierru⁶⁵, je me place dans l'hypothèse de l'émergence d'une forme de *bureaucratie néolibérale*, dont j'essaierai de justifier l'appellation et de préciser les caractéristiques. Cependant, tandis que ces auteurs tendent à faire de l'ensemble du « *New public management* » une expression du néolibéralisme, je tiens à distinguer soigneusement les éléments qui en relèvent, parce qu'ils trouvent leur origine dans la grande entreprise néomanagériale, et ceux qui s'ancrent dans une forme antérieure de managérialisation, issue de la grande entreprise fordiste. L'analyse empiétera nécessairement sur le terrain d'une sociologie économique : il s'agit en effet, sans présupposer l'unité et la réalité soi-disant toute-puissante du « marché » et de « l'économie », de montrer les machines de gestion singulières et historiquement changeantes qui les font fonctionner. Comme le rappelle Laval, Michel Foucault considérait que « le "grand renfermement", la "prison panoptique", toutes ses analyses historiques, avaient [...] fini par participer au "lieu commun contestataire"⁶⁶ ». Pour ne pas laisser ses stimulantes hypothèses sur le néolibéralisme s'abîmer dans la dénonciation impuissante du « Marché total⁶⁷ », ne conviendrait-il pas alors de prendre un peu de distance par rapport aux analyses datées de *Naissance de la biopolitique*⁶⁸, pour chercher à en construire une conception sociologiquement opératoire, passible d'enquêtes historiques, ethnographiques ou statistiques précises ?

⁶⁵ P. DARDOT et C. LAVAL, *La nouvelle raison du monde*, op. cit. ; Béatrice HIBOU, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012 ; Frédéric PIERRU, « Les mandarins à l'assaut de l'usine à soins », in Béatrice HIBOU (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, 2013.

⁶⁶ Christian LAVAL, *Foucault, Bourdieu et la question néolibérale*, Paris, La Découverte, 2018, p. 27.

⁶⁷ A. SUPIOT, *La gouvernance par les nombres*, op. cit.

⁶⁸ Michel FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*, Paris, Gallimard/Seuil, 2004.

Je proposerai quelques éléments susceptibles de contribuer à un tel programme de recherche, en montrant qu'il est possible d'étudier la bureaucratisation néolibérale à partir d'une analyse de divers *dispositifs de gestion par la concurrence*, qui ont tous pour point commun d'être paramétrés et orientés depuis les bureaux par des cadres « organisateurs à distance⁶⁹ » (financiers, qualitatifs, acheteurs ou responsables RH). Des enquêtes empiriques, portant sur la diffusion de ces dispositifs dans les discours des hauts fonctionnaires réformateurs, puis dans les pratiques professionnelles des gestionnaires et des managers publics, sont alors susceptibles de confirmer, de nuancer, ou de réfuter l'hypothèse de la constitution en cours d'un État proprement néolibéral (pour chacune des dimensions considérées, dans différents ministères ou établissements publics). L'analyse de la GRH publique comme savoir de gouvernement, et de la professionnalisation actuelle de ses promoteurs, peut ainsi être vue comme une étude de cas : j'essayerai de montrer, à partir d'un corpus spécifique et de données statistiques, qu'il existe actuellement, au plus haut de l'État, plusieurs tentatives revendiquées de transformer de l'intérieur le statut des fonctionnaires pour « créer un véritable marché de l'emploi public⁷⁰ » – mais que ces projets sont pour l'instant loin d'être réalisés.

⁶⁹ Marie-Anne DUJARIER, *Les cadres organisateurs à distance : enquête quantitative et clinique*, Paris, APEC, 2015.

⁷⁰ Jean-Ludovic SILICANI, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, Paris, La Documentation française, 2008, p. 127-128.

PREMIÈRE PARTIE :
L'État fordiste, catalyseur de la
première révolution managériale
en France (1945-1968)

« Du point de vue du capitalisme, le XX^e a été le siècle de l'organisation⁷¹. »

Michel Aglietta, X-ENSAE, fondateur de
l'école de la régulation, 1976.

« Le management moderne peut être considéré comme une forme d'organisation bureaucratique, suivant l'acception de Max Weber⁷². »

Octave Gélénier, ingénieur civil des Mines de Paris,
consultant en stratégie, directeur de la CEGOS, 1966.

⁷¹ M. AGLIETTA, *Régulation et crises du capitalisme*, op. cit., p. 427.

⁷² Octave GÉLINIER, *Le secret des structures compétitives : management ou bureaucratie ?*, Paris, Hommes et techniques, 1966, p. 37.

INTRODUCTION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Cette partie est consacrée au rôle de l'État français et des hauts fonctionnaires qui le dirigent dans le processus historique de managérialisation des entreprises (privées ou publiques). Le débat politique contemporain concernant la période historique qui s'ouvre à la fin de la Seconde Guerre mondiale et s'achève dans les années 1970 a parfois tendance à se résumer à la croissance du PIB ou à la notion d'« État social ». Pourtant, les transformations intervenues à la Libération concernent de multiples domaines. L'institution de la Sécurité sociale sous la pression du mouvement ouvrier a trait à un appareil ou réseau d'appareils parmi beaucoup d'autres, au départ le moins étatique de tous parce qu'en partie géré par des représentants syndicaux démocratiquement élus, quoiqu'il demeure lié aux ministères du Travail et de la Santé. En revanche, dans la continuité des divers projets planistes des années 1930 et de l'économie de guerre, le régime de Vichy met en place un vaste *appareil économique d'État*. À la Libération, sa transformation et son utilisation à des fins nouvelles deviennent l'enjeu d'une lutte entre forces sociales et politiques, qui débouche sur deux réalisations d'ampleur : la nationalisation d'un certain nombre de grandes entreprises et la mise en place d'un modèle français de planification économique, au fondement de l'État fordiste.

Nous imaginons volontiers aujourd'hui l'État planificateur, celui du plein emploi, de la politique keynésienne et des « Trente Glorieuses » – selon le nom que ses promoteurs ont donné à la période –, en défenseur intransigeant de la séparation du public et du privé, domptant le « marché » pour le mettre au service de l'« intérêt général ». Je voudrais montrer qu'il s'agit d'une simplification abusive de l'histoire qui, en dissimulant les rapports étroits qui s'instaurent entre l'État et les grandes entreprises, masque les véritables origines du management public. Il s'agit, d'abord, de mettre en évidence le rôle des hauts fonctionnaires planificateurs dans l'appropriation des multiples dispositifs de gestion du management dit « américain » par les entreprises, ainsi que la manière dont on a pensé le mettre au service de la puissance de l'État. J'insisterai également sur le rôle souvent moteur des entreprises publiques dans leur diffusion – quoique le ministère des PTT, tôt reconnu pour son caractère « industriel et commercial », mais qui conservera jusqu'en 1990 son statut d'administration, ne soit pas en reste. J'interrogerai, enfin, les *effets en retour de cette politique sur l'État fordiste lui-même*.

Car la réalité historique tombe loin du mythe de la puissance publique gardienne scrupuleuse d'une frontière étanche avec le « privé » : non seulement la planification est dès l'origine mise au service de la dynamisation d'une concurrence commerciale régulée mais, dès les années 1950, la

plupart des dispositifs de la première révolution managériale font l'objet d'une attention soutenue de la part des hauts fonctionnaires des grands corps de contrôle et de certains gestionnaires ministériels. La IV^e République est en fait le théâtre d'une tentative avortée de réforme productiviste des administrations publiques qui cherche, autour du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics puis du Commissariat général à la productivité de Gabriel Ardant, à créer des bureaux des méthodes, à calculer les prix de revient des « produits » des services publics et à contrôler les cadres locaux de l'administration sur leurs « résultats » – quoique ses partisans demeurent minoritaires.

Cette partie a également un objectif plus théorique. « Management » et « bureaucratie » sont souvent distingués de manière mystificatrice, selon un réseau binaire d'oppositions qui se met précisément en place dans les années 1950 et 1960 et persiste encore aujourd'hui : le neuf contre le vieux, le moderne contre l'archaïque, l'efficace contre l'inefficace, le participatif contre l'autoritaire. Le « management » et ses dispositifs de pouvoir *du moment* se présentent alors comme un sens de l'histoire et imposent un contenu au signifiant vide de la « modernisation », avec des effets sur les rapports de pouvoir au sein des entreprises ou des services publics. Je voudrais montrer que la nouvelle organisation qui se met en place peut en fait être conceptualisée comme un type historique spécifique de bureaucratie, donnant une forme particulière aux différents traits que Max Weber jugeait caractéristique de ce mode de domination. Par distinction d'avec ce que l'on peut nommer, improprement, la « bureaucratie wébérienne », la bureaucratie managériale est une *bureaucratie productiviste*, au sein de laquelle une part essentielle du travail des bureaux est tournée vers l'augmentation de la productivité des ouvriers dans les ateliers ou des employés dans les services. Il est possible de se baser sur l'analyse des technologies de pouvoir qui la structurent pour en construire un modèle, que nous utiliserons dans les parties suivantes comme une base de comparaison pour l'étude de la Rationalisation des choix budgétaires (RCB) des années 1970, puis du management public contemporain.

Pour comprendre tant l'origine des dispositifs de gestion de la première révolution managériale que leur fonctionnement idéal, l'analyse des rapports des missions de productivité envoyées aux États-Unis dans les années 1950 et, plus généralement, des discours des hauts fonctionnaires qui peuplent les institutions qui les encadrent, fournit un bon point de départ. Mais, pour faire la généalogie des techniques managériales, il est le plus souvent nécessaire d'étendre l'étude en amont et en aval. En effet, en un sens, ces missions n'importent rien : elles légitiment des éléments déjà présents dans certaines grandes entreprises françaises en les exhibant dans le pays où ils sont les mieux implantés. Elles leur donnent ainsi une image de modernité en les attachant au mythe de

« l'Amérique ». Heureusement, des travaux d'histoire de la gestion ou d'histoire des entreprises existent pour nous renseigner sur les conditions de l'invention des diverses technologies de pouvoir et de leur développement durant l'Entre-deux-guerres. De plus, experts d'État et consultants continuent de les promouvoir durant les décennies suivantes et certaines, telle la direction par objectifs, n'ont véritablement d'audience qu'à partir des années 1960.

Le chapitre un posera le cadre en décrivant la mise en place, à la Libération, de l'appareil économique de l'État fordiste. Nous verrons qu'au-delà du Commissariat général du Plan et de la comptabilité nationale, il est articulé autour d'un vaste appareil bancaire public centré sur le ministère des Finances et, plus particulièrement, sur la direction du Trésor. De plus, nous reviendrons sur la mise en place de la campagne pour l'accroissement de la productivité à la fin des années 1940, pour mettre en évidence la constitution de ce que je nomme le complexe productiviste public-privé, ensemble d'institutions de statut divers au sein desquelles émerge un groupe d'« organisateurs publics⁷³ » – selon l'expression de Florence Descamps –, qui s'attelle précisément à transposer au sein de l'administration les diverses technologies de pouvoir de la première révolution managériale. Le chapitre deux sera consacré à l'analyse de celles d'entre elles qui s'appliquent directement au travail des ouvriers et des employés⁷⁴ au niveau des ateliers et des bureaux : l'« organisation » et les « méthodes » (O&M), c'est-à-dire les études de temps et mouvements du taylorisme classique ; les « relations humaines », c'est-à-dire la codification du « compromis » fordiste dans des conventions collectives, la socialisation du salaire et la qualification des postes de travail. Le chapitre trois portera sur un dispositif de contrôle du travail des cadres hiérarchiques, ainsi constitués en managers, et sur ses conséquences pour les ouvriers et employés dont ils organisent le travail : la direction par objectifs – elle-même constituée par la combinaison de plusieurs technologies de pouvoir : la comptabilité analytique « standard », le contrôle budgétaire et la sélection des cadres au sein d'un marché interne du travail codifié. Nous nous

⁷³ Florence DESCAMPS, « Gabriel Ardant, le Comité central d'enquête sur le coût et les rendements des services publics (1946-1953) », in Philippe BEZES, Florence DESCAMPS et Sébastien KOTT (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques*, Paris, CHEFF, 2013.

⁷⁴ Je précise dès maintenant le sens de la féminisation du terme d'employé dans cette expression : si bien entendu elle invisibilise les employés hommes et les ouvrières, et contribue à réactualiser une opposition genrée symboliquement bien ancrée entre ces deux CSP, cette solution me semble néanmoins préférable à celle qui consiste à écrire tous les noms de catégories sociales au masculin, et donc à raconter une histoire sociale dont les femmes sont totalement absentes. Comme nous le verrons, les tâches d'exécution du travail de bureau ont représenté l'une des grandes modalités de leur retour dans le salariat au cours du XX^e siècle : c'est bien prioritairement un travail féminin que les tentatives de managérialisation des services privés et publics ont cherché à transformer, et c'est ainsi que je conjuguerai le plus souvent la catégorie sociale des employés à partir des années 1950. De manière plus générale, dans la partie concernant la période contemporaine, j'essayerai de féminiser les professions INSEE à partir du moment où elles comptent plus de 60% de femmes (dans les Déclarations annuelles de données sociales 2013).

demanderons, pour chaque dimension, si elle est ou non reprise par les organisateurs publics des années 1950 et s'il existe, ou non, une tentative d'institutionnalisation.

Chapitre 1 – L'APPAREIL ÉCONOMIQUE DE L'ÉTAT PRODUCTIVISTE

ET LE GOUVERNEMENT DE L'ÉCONOMIE NATIONALE

« On comprend la portée de la question résumée par le mot sacré de "productif". *Productif de quoi ? De puissance !* La question du *travail productif* ou de la *force productive* est une question d'État, c'est le souverain qui la pose, pas les sujets, car il s'agit pour lui d'accroître la puissance de l'État, de la mesurer par rapport aux autres grandes puissances, et de savoir de quelles ressources elle dispose pour préparer la guerre, la conduire et se relever de ses ruines⁷⁵. »

François Fourquet, *Les comptes de la puissance*, 1980.

À la Libération la situation économique est, tout le monde le reconnaît, désastreuse. Le patronat est largement discrédité par sa collaboration avec l'occupant nazi et son comportement d'avant-guerre, jugé « malthusien » : l'insuffisance de l'investissement privé est considéré comme l'une des causes de la défaite de 1940. Le mouvement ouvrier sort de la Résistance en position de force. Les occupations d'usines et la création de comités de gestion dans plusieurs entreprises industrielles de diverses régions de France en 1944⁷⁶ attestent d'une certaine volonté politique, à la base de la CGT, de mise en cause du pouvoir économique établi. Au sein d'un gouvernement tripartite composé des républicains populaires (MRP), des socialistes (SFIO) et des communistes (PCF), un « consensus productiviste⁷⁷ » se forme autour de la « bataille de la production » et du Plan Monnet, qui dure jusqu'à l'entrée dans la Guerre froide en 1947. Les grèves quasi-insurrectionnelles de cette année-là⁷⁸, qui conduisent à la sortie du Parti communiste de la coalition au pouvoir et à son remplacement par les radicaux, sont interprétées par les gouvernants comme le signe que l'inflation galopante et la misère sociale régnante menacent la stabilité du régime.

Dans ce contexte, ce sont alors largement les élites politiques et administratives qui, en France, vont relancer l'accumulation du capital par des investissements publics massifs, avec l'aide des dollars du Plan Marshall. Non seulement cette conjoncture historique jette les bases de la forte croissance de la production industrielle des années 1949-1973 mais, plus profondément, elle nous lègue la notion même de PIB comme mesure chiffrée de la puissance économique de la nation.

⁷⁵ François FOURQUET, *Les comptes de la puissance*, Fontenay-sous-Bois, Recherches, 1980, p. 7.

⁷⁶ Antoine PROST, « Un mouvement venu d'en bas », in Antoine PROST, Lucette LE VAN et Claire ANDRIEU (dir.), *Les nationalisations de la Libération*, Paris, Presses de Sciences Po, 1987.

⁷⁷ Michel MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie II*, Paris, CHEFF, 1991, p. 1345.

⁷⁸ Robert MENCHERINI, *Guerre froide, grèves rouges : les grèves « insurrectionnelles » de 1947-1948*, Paris, Syllepse, 1998.

Michel Margairaz conclut ainsi sa monumentale histoire de la période : « L'appareil étatique a dérivé la pression exogène de forces sociales et politiques vers des mutations économiques devenues assimilables. Il a ainsi contribué à convertir une poussée sociale en expansion économique⁷⁹. » Les hauts fonctionnaires inventent *l'économie nationale* comme objet de savoir et de pouvoir – orienté vers la maximisation de l'agrégat comptable du PIB –, pour répondre aux mobilisations sociales de la Libération sur un terrain qui n'est pas directement politique, en conservant la structure du pouvoir dans l'entreprise et dans l'État. La planification contribue alors largement à mettre sur les rails le régime fordiste du capitalisme, tout en lui donnant la forme spécifiquement française que Robert Boyer désigne sous le nom de fordisme « étatique »⁸⁰.

Le fordisme est un idéaltype forgé par les économistes hétérodoxes français de l'école de la régulation, dans l'objectif initial de comprendre les conditions de la crise de 1974, au moyen d'une historicisation de l'analyse marxienne, de méthodes économétriques et d'études empiriques portant sur les différents capitalismes historiques et nationaux. Il peut désigner deux choses : un régime d'accumulation du capital et un mode de régulation du capitalisme. Au premier niveau, le fordisme renvoie à un régime *d'accumulation intensive*, c'est-à-dire fondée sur l'engendrement *continu* de gains de productivité par la révolution permanente des techniques de production, couplé à l'écoulement des marchandises ainsi produites auprès d'une large population salariée accédant à la consommation de masse, dans un cadre principalement national⁸¹. En effet, le productivisme sans la société de consommation, c'est-à-dire sans la création d'une manière de consommer « propre au capitalisme », fondée sur la standardisation et l'« obsolescence programmée » des produits⁸², n'est pas macro-économiquement viable à moyen terme, comme l'a tragiquement révélé la crise de 1929.

Comme *mode de régulation*, le fordisme désigne l'ensemble des institutions qui, dans un pays donné, soutiennent et gouvernent la dynamique du bouclage de la production de masse sur la consommation de masse. Si le régime d'accumulation du capital est un modèle théorique fondé sur une étude des rapports entre diverses variables économiques, en revanche, le mode de régulation est une réalité empirique, passible d'une *analyse historique* : il n'existe que situé, c'est-à-dire pris

⁷⁹ M. MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie II*, op. cit., p. 1354.

⁸⁰ Robert BOYER, « Du fordisme canonique à une multiplicité de modes de développement », in Robert BOYER et Yves SAILLARD (dir.), *Théorie de la régulation*, Paris, La Découverte, 1995, p. 370.

⁸¹ M. AGLIETTA, *Régulation et crises du capitalisme*, op. cit., p. 127. Chez Marx déjà, le capitalisme est défini par la révolution permanente des forces productives. Mais au XIX^e siècle cette transformation n'est pas continue et institutionnalisée : elle se produit à un point donné du cycle économique, lors des périodes de concentration du capital qui suivent les crises de suraccumulation.

⁸² *Ibid.*, p. 179 et 188.

dans le déroulement contingent des luttes sociales au sein d'un espace géographique déterminé⁸³. Pour le décrire de manière idéaltypique et, sur cette base, se donner les moyens de comparer les différents systèmes économiques nationaux, les régulationnistes distinguent cinq grandes formes institutionnelles : le rapport salarial, la forme de concurrence, le régime monétaire et financier, le mode d'insertion dans l'économie mondiale et le rapport État-économie. Chaque institution est prise dans ses propres conflits et objet de luttes spécifiques, si bien que l'histoire de leur transformation est toujours relativement *contingente* et *désynchronisée*. Elles n'ont pas entre elles des liens de causalité, mais des relations d'« affinité élective », qui peuvent être repérées, ou ne pas être repérées, par les fractions de la classe dominante qui disposent des leviers et du rapport de force pour les instituer ; qui peuvent s'ancrer, ou ne pas s'ancrer, dans des savoirs de gouvernement comme la science économique ou la comptabilité nationale. La cohérence relative des diverses institutions qui structurent la dynamique de l'accumulation du capital dans chaque contexte historique n'est pas donnée mais demeure problématique. Elle génère elle-même des déséquilibres qui débouchent, au final, sur des formes spécifiques de crises, comme celle de 1974⁸⁴.

Cette inscription de l'analyse dans l'histoire permet de ne pas céder à l'illusion rétrospective. Si les enchaînements du régime fordiste existent à titre de possibilité dans les années 1930 du fait de l'exemple (très incomplet) du *New Deal* aux États-Unis, la forme spécifique qu'il prend en France va être *inventée* au cours de conflits plus ou moins violents. C'est à cela que ce chapitre sera consacré : quel rôle les hauts fonctionnaires et les financiers publics jouent-ils dans l'invention du *rapport État-économie caractéristique d'un fordisme « étatique »* ? Quelle est leur contribution à la mise en place de chacune des autres institutions qui le composent ? Quel rôle prennent-ils dans leur fonctionnement effectif et quotidien, du fait de l'engagement de l'appareil économique d'État au sein de chacune de ces institutions ? Comment cela se répercute-il sur la forme qu'elles prennent ? Il ne s'agit pas de faire une histoire de plus de la planification française, mais de relire les analyses régulationnistes de Bruno Théret, Christine André et Robert Delorme concernant l'État à l'aune de travaux souvent plus récents d'historiens de l'économie, du Plan, du ministère des Finances ou de la comptabilité nationale. L'objectif est de préparer l'analyse du rôle de l'État dans l'émergence et

⁸³ Un mot sur mon utilisation du terme « historique » : il ne renvoie pas, comme chez les marxistes orthodoxes et les libéraux, à des étapes de l'histoire qu'il faudrait traverser ou auxquelles il faudrait s'adapter, mais à la contingence historique qui veut que les institutions et les structures qui, à chaque point de l'espace et du temps, déterminent les comportements des femmes et des hommes, sont elles-mêmes le résultat temporaire de multiples conflits entre groupes sociaux. J'utilise ainsi souvent le terme « historique » comme un raccourci pour signifier : « dans l'espace des conflits sociaux et dans le tissu d'une histoire contingente ».

⁸⁴ Pour une présentation synthétique, générale et à jour des concepts et des méthodes de l'école de la régulation, cf. R. BOYER, *Économie politique des capitalismes*, op. cit.

la diffusion des dispositifs de gestion de la première révolution managériale dans le chapitre suivant – et, surtout, de contextualiser les premières tentatives de managérialisation des services publics, pour montrer comment elles émergent, comme un projet sans cesse renouvelé et sans cesse avorté, au cœur même du capitalisme d'État de la période 1945-1974.

Nous commencerons par étudier la mise en place du Commissariat général du Plan, de la comptabilité nationale et plus généralement d'un appareil de coordination économique, pour montrer leur contribution à la genèse de plusieurs institutions centrales du fordisme français : un *développement centré sur l'espace national*, avec une insertion contrôlée, protégée et progressive dans une économie mondiale stabilisée ; une *concurrence oligopolistique*, impliquant une concentration des entreprises et un régime de prix administrés contrôlé par le ministère des Finances. Ensuite, nous étudierons la construction d'un appareil de financement public des investissements du Plan autour de la direction du Trésor à partir de 1948. C'est la forme que prend en France le *régime monétaire-financier fondé sur le crédit bancaire* nécessaire au soutien de l'accumulation intensive : durant les années 1950 le capitalisme bancaire public tire tout le système, avant d'être progressivement remplacé par un capitalisme bancaire privé qui demeure fortement lié aux financiers publics – nationalisé en 1982, puis reprivatisé après 1986. Enfin, nous étudierons le rôle des hauts fonctionnaires planificateurs et des hommes politiques qui les soutiennent dans la promotion de l'élément qui forme le cœur du capitalisme fordiste : son rapport salarial spécifique, fondé sur *la généralisation du taylorisme dans les ateliers et le partage des gains de productivité*, c'est-à-dire sur l'échange d'une augmentation continue des salaires réels des salariés dominés, contre leur perte de maîtrise sur l'organisation de leur propre travail. Nous verrons que l'« importation » du management mise en scène lors des missions de productivité envoyées aux États-Unis au début des années 1950 est au centre de cette histoire. Par ailleurs, tout au long de ce chapitre, je chercherai à mettre en avant les différentes dimensions macro-économique, micro-économique, financière, sociale et politique de l'appareil économique de l'État fordiste français – de ses appareils, devrait-on dire, tant il demeure fragmenté. Dans les chapitres suivants, j'essaierai alors de mettre en évidence ses effets en retour sur les services publics eux-mêmes.

1 – Naissance du Plan : économie de guerre, libre-échange et enrôlement du patronat dans le régime fordiste

Richard Kuisel réalise une histoire de la mise en place du « dirigisme » économique en France entre l'économie de guerre de 1914-1918, les projets planistes des années 1930, le régime de Vichy,

les projets de la Résistance, les réalisations du Plan Monnet à la Libération et les transformations des années 1950. Or dans le texte original, comme le rappelle l'auteur en avant-propos, ce terme désigne quelque chose de beaucoup plus général et de beaucoup moins connoté : il est la traduction de l'expression « *economic management* ». Dès lors, l'« économie dirigée » est synonyme de « *managed economy* ». Elle désigne la « direction » à distance, par les chiffres, des entreprises d'un pays, effectuée par des services spécialisés dotés d'une « compétence » officiellement reconnue en la matière⁸⁵. Pour me référer à cette réalité, qui selon le résultat des conflits socio-politiques peut être prise en main par des ententes inter-entreprises, des organisations patronales, des syndicats ou des conseils ouvriers aussi bien que par des hauts fonctionnaires, j'utiliserai l'expression de *gouvernement de l'économie nationale*. Comment la forme spécifique qu'il prend en France à la Libération influe-t-elle sur les modalités de son fordisme ? D'abord, nous reviendrons sur le contexte historique de la mise en place du Plan Monnet à la Libération. Ensuite, nous nous intéresserons à son aspect symbolique et politique : la mise en scène de « l'économie concertée » à travers la réunion de hauts fonctionnaires, de dirigeants d'entreprises et de syndicalistes dans les commissions de modernisation.

1.1. De Mendès à Monnet : un planisme libéral-keynésien

Parmi les luttes politiques dont le planisme est l'objet dans les années 1930, Kuisel distingue deux principales tendances. D'un côté, le planisme « socialiste » du plan de la CGT de 1934, porté par exemple par Jules Moch dans la Résistance, est considéré comme un premier pas hors du mode de production capitaliste. Le projet de Pierre Mendès-France à la Libération s'avère assez proche sur certains points, quoiqu'il n'en partage pas la finalité et défende une économie mixte. De l'autre côté, un planisme très mal nommé « néo-libéral ». Reprenant un terme d'époque trouvé dans ses archives, Kuisel désigne par là la planification en régime capitaliste, c'est-à-dire un *managed capitalism*, ou « capitalisme dirigé », *liberal* au sens anglo-saxon, se revendiquant de Keynes et du *New Deal*. Dans les années 1930, il s'agit par exemple des polytechniciens de groupe X-Crises cofondé par Jean Coutrot, ou du *technocracy movement* dans les États-Unis de la Grande dépression. C'est donc l'inverse même de ce que nous désignons aujourd'hui par néolibéralisme : il s'agit de l'adversaire originel de penseurs comme Friedrich Hayek, Louis Rougier ou Wilhelm Röpke, qui dès le colloque Lippmann de 1938 envisagent, avec une audience minime en France jusqu'à la fin des années 1970, de concurrencer les *new-dealists* sur le marché de la rénovation du

⁸⁵ Richard F. KUISEL, *Le capitalisme et l'État en France*, trad. fr. André CHARPENTIER, Paris, Gallimard, 1984, p. 20-21.

libéralisme⁸⁶. D'après Kuisel, le Plan Monnet s'inscrit dans l'héritage du planisme libéral de l'Entre-deux-guerres et des planificateurs de Vichy, tout en empruntant de nombreux éléments à la planification de guerre états-unienne. Durant les années 1950 ses meilleurs représentants sont les inspecteurs des Finances interventionnistes et keynésiens François Bloch-Lainé, Gabriel Ardant, Claude Gruson, Paul Delouvrier et Simon Nora, alors proches collaborateurs d'un Pierre Mendès-France converti au libre-échange régulé⁸⁷.

Entre septembre 1944 et avril 1945, comme ministre de l'Économie nationale du gouvernement provisoire de de Gaulle, Mendès-France évoque la nécessité d'un plan quinquennal de type soviétique, donnant la priorité à l'industrie lourde et à la production de machines, à travers la nationalisation des secteurs de base (énergie, crédit, sidérurgie et machines-outils). Pour faire pendant à l'orthodoxie libérale classique du ministère des Finances, il souhaite acquérir une capacité de contrôle des ministères techniques, conserver temporairement l'appareil économique d'État vichyste et les anciens services du ministère de la Production industrielle. À la fois chargé du contrôle des prix, de la répartition des matières premières et des produits, de la collecte des statistiques économiques, de la tutelle des entreprises publiques, de la négociation des accords économiques internationaux et de la politique économique, le ministère de l'Économie nationale aurait intégré en son cœur les services dédiés à l'élaboration d'un Plan, et disposé de nombreux instruments pour le mettre en œuvre⁸⁸. Faute d'avoir les moyens de sa politique, du fait tant des résistances administratives que des oppositions politiques, Mendès-France démissionne en avril 1945. De Gaulle confie alors le ministère de l'Économie nationale au ministre des Finances travailliste René Pleven (UDSR), qui le place sous la coupe de la rue de Rivoli.

C'est à titre de principal artisan des négociations franco-américaines que Jean Monnet, responsable de la livraison d'armements états-uniens aux forces françaises libres durant la guerre, va imprimer sa marque sur la planification française. Comme l'a établi Philippe Mioche, il s'agit au départ d'arriver en position de force face aux négociateurs pour maximiser l'aide financière de Washington. Pour cela, Monnet entend remplacer les demandes désordonnées et

⁸⁶ P. DARDOT et C. LAVAL, *La nouvelle raison du monde*, op. cit. ; Serge AUDIER, *Néo-libéralisme(s). Une archéologie intellectuelle*, Paris, Grasset, 2012.

⁸⁷ R. F. KUISEL, *Le capitalisme et l'État en France*, op. cit., p. 372-373 et 415.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 323-325 ; Michel MARGAIRAZ, « Pierre Mendès France, la gauche et les "impératifs de l'efficacité économique" », in Michel MARGAIRAZ (dir.), *Pierre Mendès France et l'économie*, Paris, O. Jacob, 1989, p. 345. Du point de vue de la politique économique, Mendès envisage une austérité keynésienne sur le modèle de la politique des travaillistes anglais, c'est-à-dire un gel des prix et des salaires, une lutte contre l'inflation et un rationnement de la consommation au service de l'investissement productif maximal. C'est seulement au fur et à mesure de l'accroissement de la productivité qu'il aurait ensuite été possible d'accroître les salaires, de favoriser la consommation ouvrière et d'admettre « une certaine dose d'inflation, qui viendrait stimuler l'investissement ».

économiquement peu crédibles des différents ministères par un plan d'ensemble, destiné à comptabiliser précisément les besoins de la France et à prouver sa capacité à abaisser ses barrières douanières à moyen terme : c'est une attente états-unienne. En décembre 1945, il propose un avant-projet à de Gaulle. Le Commissariat général du Plan est créé le 3 janvier 1946, puis rattaché directement au chef du gouvernement. Pour calmer les suspicions des ministères, portés à le considérer comme un concurrent cherchant à les mettre sous tutelle, il est présenté comme transitoire et doté de très faibles effectifs. Monnet se dote d'une équipe composée de plusieurs de ses collaborateurs de la guerre, comme Robert Marjolin et Étienne Hirsch, et d'experts du chiffre ou de l'économie tel Alfred Sauvy, qui propose les noms de ses confrères de la Statistique générale de France et de l'Institut de conjoncture Jacques Dumontier, René Froment et Pierre Gavanier – auxquels viennent notamment s'ajouter l'expert de la comptabilité Jean Fourastié, l'inspecteur des Finances Paul Delouvrier, ou Pierre Uri de l'Institut de sciences économiques appliquées (ISEA). Des commissions de modernisation sont formées dans chaque branche de l'industrie. Composées de hauts fonctionnaires et d'experts souvent relativement extérieurs aux jeux administratifs, de patrons choisis pour leur modernisme et de représentants de la CGT, elles se réunissent durant l'été et l'automne 1946 pour élaborer des programmes sectoriels ensuite synthétisés par les experts⁸⁹.

Le 1^{er} Plan est adopté en conseil des ministres en janvier 1947. Il concerne six « secteurs de base » voués à tirer tous les autres : le charbon, l'électricité, l'acier, le ciment, le transport et le machinisme agricole ; sont ajoutés par la suite le pétrole et les engrais azotés⁹⁰. Pour conduire son exécution, le Commissariat général dispose de plusieurs moyens : les commissions elles-mêmes, vues comme un moyen de convaincre le patronat d'investir massivement dans la reconstruction ; les entreprises fraîchement nationalisées, qui se trouvent correspondre assez bien aux « secteurs de base » ; le maintien d'une partie de l'appareil économique du dirigisme de guerre de Vichy, sous la forme de « contrôles sur le crédit bancaire, sur l'échange et le commerce extérieur, sur les matières premières et sur les prix »⁹¹. Le Plan Monnet, présenté comme « indicatif », dispose donc en fait d'un certain pouvoir contraignant, quoiqu'il ne soit pas doté de moyens de financement avant 1948.

Du point de vue de ce que l'école de la régulation désigne comme mode d'insertion dans l'économie mondiale, le 1^{er} Plan est voué à prendre place dans le système monétaire international

⁸⁹ Philippe MIOCHE, *Le Plan Monnet : genèse et élaboration (1941-1947)*, Paris, Sorbonne, 1987, p. 75, 79, 90 et 96-97. Parmi le personnel du CGP en 1946, Mioche cite également Simon Nora, qui devait pourtant suivre sa scolarité à l'ENA à cette époque-là.

⁹⁰ Robert DELORME et Christine ANDRÉ, *L'État et l'économie*, Paris, Seuil, 1983, p. 248.

⁹¹ R. F. KUISEL, *Le capitalisme et l'État en France*, op. cit., p. 376.

relativement stable négocié à Bretton Woods en 1944, sous hégémonie du dollar. Au niveau du commerce extérieur, on l'oublie trop souvent, il se présente, sous la pression des États-Unis, comme un *plan de retour progressif au libre-échange* : son objectif est de rendre les entreprises françaises compétitives sur les marchés mondiaux en augmentant leur productivité⁹². En réalité, le contingentement des importations est longtemps maintenu et l'abaissement des protections très lent. Sans arrêt réaffirmé mais sans arrêt court-circuité par les guerres colonialistes, il n'aura de réalité qu'avec la mise en œuvre du traité de Rome instituant le Marché commun européen dans les années 1960⁹³. Si bien que le modèle effectif est bien celui décrit par les régulationnistes : un développement relativement « autocentré » sur l'espace national, où la consommation interne domine les échanges extérieurs, avec un secteur exportateur qui n'est intégré au commerce international qu'une fois rendu apte à supporter la concurrence par sa restructuration sous l'égide de l'État⁹⁴.

1.2. Entre définition des besoins, mise en scène du consensus et conversion du patronat à l'investissement

Le texte du 1^{er} Plan fournit au Conseil du Plan en novembre 1946, avec pour visée de diffuser ses travaux dans l'espace public, met l'accent sur la méthode d'« économie concertée ». Par la réunion de hauts fonctionnaires, de patrons et de syndicalistes autour d'un objectif commun, les commissions de modernisation sont présentées comme un lieu d'expression et de mise en cohérence des « besoins » de la population française, censé déboucher sur une définition démocratique de l'« intérêt général » – quoiqu'en réalité elles conservent un rôle consultatif, le Commissariat synthétisant parfois leurs travaux sans leur aval, ou se livrant à des études autonomes en parallèle⁹⁵.

À ce niveau, d'abord, le Plan prend les traits d'une machine à centraliser et surtout à publiciser l'information économique portant sur les différentes branches industrielles. Pour comprendre cet aspect, il serait nécessaire d'étudier plus précisément le *travail d'objectivation sociale des besoins* : le long processus de codification et de sélection des prétendus « besoins » par les départements marketing des grandes entreprises ou leurs ancêtres, les organisations patronales de branche, les cellules de prévision des ministères et les hauts fonctionnaires du Plan. Contentons-nous de poser

⁹² P. MIOCHE, *Le Plan Monnet*, op. cit., p. 81.

⁹³ R. DELORME et C. ANDRÉ, *L'État et l'économie*, op. cit., p. 253.

⁹⁴ R. BOYER, « Du fordisme canonique à une multiplicité de modes de développement », op. cit., p. 370-371.

⁹⁵ P. MIOCHE, *Le Plan Monnet*, op. cit., p. 100.

le problème. Si les entreprises publiques et les services publics ont effectivement leur propre manière de définir les utilités présumées de leur travail « en chambre » – c'est-à-dire au niveau de bureaux spécialisés composés de cadres se présentant comme des « techniciens » –, le Plan se contente le plus souvent de reprendre la définition qu'en donnent les entreprises privées et de mettre en cohérence les informations statistiques et les prévisions faites par les organisations patronales. Le texte du V^e Plan l'exprimera clairement en 1965, qui considérera son travail comme une « étude de marché généralisée », offerte « comme système de référence concerté et cohérent à tous ceux qui ont à prendre des décisions économiques fondées sur l'anticipation »⁹⁶. Coexistent alors une conception marchande – les « besoins », d'automobiles ou de télévisions, c'est ce qui se vend – et une conception technocratique – les « besoins », d'écoles ou de prisons, c'est ce que relatent les statistiques ministérielles⁹⁷.

Mais, s'il existe un domaine dans lequel le Plan comme appareil de coordination économique par la centralisation de l'information a joué un rôle, c'est bien davantage pour avoir contribué à stabiliser ce que les cadres dirigeants des entreprises perçoivent comme leur « environnement » – de pair bien sûr avec une politique économique keynésienne contracyclique. Il aura ainsi concouru à rendre viable un régime de prix administrés par le ministère des Finances, élément essentiel du mode de régulation fordiste étatique. Cependant les chiffres, qui jouent un rôle irremplaçable ne serait-ce que pour donner une apparence de rationalité à ce processus, demeureront relativement peu utilisés par les grandes entreprises à l'« âge d'or » de Plan dans les années 1960⁹⁸. Ils sont sans doute secondaires par rapport à deux autres éléments : premièrement, la mise en scène d'un consensus social modernisateur, brisé par le départ de la CGT des commissions après 1947, mais qui reviendra sous la forme du mythe de l'apaisement générale de la société, de l'effacement des rapports de classe et de la « fin des idéologies » (et s'écroulera de nouveau en Mai 68) ;

⁹⁶ COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *V^e Plan de développement économique et social (1966-1970)*, Paris, La Documentation française, 1965, p. 21 et 65.

⁹⁷ La critique souvent faite à la planification française, c'est qu'en un sens elle ne planifie rien : elle amplifie. Nous pouvons prendre un exemple. L'entrée dans la civilisation de la voiture individuelle, la pétrolification de l'économie, le développement d'une agriculture productiviste, et de manière générale la baisse spectaculaire de l'efficacité énergétique, responsables d'une large part de la « grande accélération » des émissions de gaz à effet de serre durant l'ère fordiste qui nous a conduit à la catastrophe écologique actuelle, sont bien la conséquence d'un processus de choix technologique structurant à long terme, au sein duquel la sélection des « secteurs de base » par le I^{er} Plan a joué un rôle réel quoique modeste. Mais ce processus n'a pas à proprement parler été « planifié », encore moins « concerté », au sens où les choix d'investissement dans les équipements collectifs, les infrastructures énergétiques et les systèmes de transport découlent de rapports de pouvoir complexes, inscrits dans une histoire au sein de laquelle les commissions de modernisation ne sont finalement qu'une goutte d'eau. Cf. par exemple Christophe BONNEUIL et Stéphane FRIoux, « Les "Trente Ravageuses" ? L'impact environnemental et sanitaire des décennies de haute croissance », in Céline PESSIS, Sezin TOPÇU et Christophe BONNEUIL (dir.), *Une autre histoire des « Trente Glorieuses »*, Paris, La Découverte, 2013 ; Christophe BONNEUIL et Jean-Baptiste FRESSOZ, *L'événement anthropocène. La Terre, l'histoire et nous*, Paris, Seuil, 2013.

⁹⁸ John H. MAC ARTHUR et Bruce R. SCOTT (dir.), *L'industrie française face aux plans*, Paris, Éd. d'Organisation, 1970.

deuxièmement, la construction sociale et politique des anticipations de profit des entrepreneurs (qui pour sa part s'évanouira en 1974).

Dominique Chagnollaud insiste, au niveau de la mise en scène du consensus, sur le fait que « la planification traduit d'abord l'institutionnalisation des contacts entre le patronat et l'administration que l'on perçoit dès la Première Guerre mondiale ». Bien au-delà du Plan, ces contacts concernent les relations entre les différentes administrations et les secteurs du champ économique qu'elles sont chargées de réguler : le ministère de l'Agriculture avec la FNSEA, la direction du Trésor avec les banques, les directions du ministère de l'Industrie avec les organisations patronales des différentes branches (constituées à cette fin). Mais ce processus, qui implique des luttes d'influence entre différents appareils d'État, aussi bien que des conflits entre fractions du patronat pour l'accès au crédit bancaire public, à des avantages fiscaux ou à une réglementation favorable, s'institutionnalise autant qu'il se légitime au travers des commissions de modernisation. Ce sont elles qui forgent ce que Chagnollaud nomme le « mythe de la planification » : l'image d'un dialogue public des hauts fonctionnaires avec ceux qu'ils instituent comme les « forces vives de la nation »⁹⁹ – expression vague dont la composition varie en fonction des rapports de force sociaux et des stratégies des gouvernants. Arbitré et synthétisé par un État qui se veut au-dessus des autres parties prenantes, ce dialogue est supposé transformer le plomb des intérêts particuliers en or de l'intérêt général. Les élites ministérielles, en définissant les intérêts autorisés au sein de ce que Bourdieu et Boltanski nomment des « lieux neutres¹⁰⁰ » – c'est-à-dire en sélectionnant et en promouvant certaines forces sociales et politiques au rang d'interlocuteurs légitimes – leur font ainsi accéder au statut de représentants officiels et « compétents »¹⁰¹.

Au niveau de son rôle symbolique et politique auprès du patronat français, le Plan aura avant tout représenté un immense travail de persuasion des cadres dirigeants des entreprises à la concentration des entreprises et à l'investissement dans les machines en vue de l'augmentation de la productivité. Selon Margairaz, dès le Plan Monnet, les responsables « misent surtout sur son rôle pédagogique et intellectuel d'incitation et de persuasion auprès de l'État, des entrepreneurs ou de

⁹⁹ Dominique CHAGNOLLAUD, *Le premier des ordres*, Paris, Fayard, 1991, p. 209-212.

¹⁰⁰ Pierre BOURDIEU et Luc BOLTANSKI, « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1976, vol. 2, n° 2.

¹⁰¹ Comme on le verra, les défenseurs de l'ancien parlementarisme taxeront ce fonctionnement de « technocratie », tandis que l'ensemble des forces de gauche chercheront à opposer à ce qui est vu comme un « simulacre » une « véritable démocratie économique », où le Plan serait défini collectivement, selon les versions, par un Conseil économique et social composé de représentants du patronat et des syndicats, ou par une fédération de conseils ouvriers.

l'opinion, [...] plutôt que sur des prérogatives officiellement consignées dans des textes¹⁰² ». Dès la Libération, les hauts fonctionnaires économiques cherchent ainsi à stimuler les restructurations industrielles et, avec moins de succès, les fusions d'entreprise : ils favorisent, consciemment, la constitution d'économies d'échelle et de secteurs oligopolistiques à concurrence réduite, adaptés au bouclage de la production de masse et de la consommation de masse sur l'espace national. Ils réalisent ainsi, selon l'expression de Delphine Dulong, un « travail d'enrôlement dans la planification¹⁰³ », c'est-à-dire une tentative d'entraînement du patronat dans le régime fordiste d'accumulation du capital.

Que cette fonction soit symbolique ne signifie pas qu'elle soit « publicitaire » ou purement incantatoire – faute de quoi le Plan n'aurait aucune efficacité concrète –, mais qu'elle est apte à structurer les représentations sociales et à cadrer les décisions d'investissement, dans un contexte de bureaucratisation des entreprises où celles-ci sont toujours davantage prises sur la base d'études de marché et de techniques de calcul économique. La planification réalise ainsi un savant mélange de charisme et de mathématiques, où le pouvoir symbolique du chiffre le dispute au capital politique de celui qui l'énonce. Comme l'a établi l'historien de la gestion Nicolas Berland, l'environnement économique stabilisé par le Plan favorise d'ailleurs le développement des technologies de pouvoir du contrôle budgétaire et de la direction par objectifs, car il permet « de réaliser plus facilement des prévisions »¹⁰⁴. Dès lors, en poussant les grandes entreprises à se projeter sur le long terme, il installe l'une des conditions de félicité de la *prophétie autoréalisatrice de la croissance*.

2 – Le dispositif français de comptabilité nationale : entre science d'État et négociation chiffrée

La fonction symbolique que nous venons d'évoquer est inséparable de la construction d'une technologie de pouvoir qui va venir équiper la volonté des hauts fonctionnaires de gouverner

¹⁰² M. MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie II*, op. cit., p. 1333. Comme le dit également François Fourquet, « le Plan a été le médium essentiel par lequel l'État devenu productiviste a cherché à secouer les entreprises » pour les pousser à investir. F. FOURQUET, *Les comptes de la puissance*, op. cit., p. 237. Ce qui est confirmé par Philippe Mioche : « Pour Jean Monnet les commissions étaient autant une source d'information pour le plan que les instruments d'une pédagogie à inculquer. Cette fonction pédagogique a pris le pas sur la fonction d'information. » P. MIOCHE, *Le Plan Monnet*, op. cit., p. 110.

¹⁰³ D. DULONG, *Moderniser la politique*, op. cit., p. 132.

¹⁰⁴ Nicolas BERLAND, *L'histoire du contrôle budgétaire en France*, thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paris-Dauphine, 1999, p. 137.

l'économie : la comptabilité nationale. Quoique sa généalogie remonte assez loin, et les premières tentatives de formalisation au début des années 1940, celle-ci manque largement au I^{er} Plan. Systématisée par le Service des études économiques et financières (SEEF) du ministère des Finances durant les années 1950, elle est la synthèse de divers éléments et sources théoriques qui s'accumulent depuis la crise de 1929, sur la base de nombreux travaux antérieurs dont certains remontent au XVII^e siècle¹⁰⁵. Les comptes de la nation fournissent alors aux différents Plans de la V^e République, qui ne disposent pas de la simplicité relative des six « secteurs de base », des instruments utilisables de gouvernement de l'économie.

En premier lieu, nous reviendrons sur la notion foucaldienne de gouvernementalité, pour mettre en évidence la manière dont la comptabilité nationale incarne la constitution de l'« économie nationale » en objet de pouvoir et de savoir. Ensuite, nous analyserons le fonctionnement spécifique du système français. Il ne s'agira pas seulement d'étudier son aspect « technique », c'est-à-dire son caractère de *technologie* de pouvoir, mais de mettre en évidence son ancrage dans un *dispositif* de gouvernement, sa place dans les rapports de pouvoir qui le constituent, ainsi que la signification que lui donnent les acteurs qui s'en servent, durant la période historiquement circonscrite qui va de 1950 à 1970. Enfin, nous nous demanderons en quoi la version française de la comptabilité nationale est en adéquation avec le fordisme étatique. De plus, nous mettrons en lumière son rôle dans la mise en place durable d'une dimension essentielle du productivisme d'État : le fétichisme de la croissance du PIB.

2.1. De la gouvernementalité libérale au gouvernement de l'économie nationale

Au moment même où il forge le concept de gouvernementalité, Michel Foucault établit son lien avec la naissance de l'économie politique comme savoir de gouvernement. Dans l'Europe des XVI^e et XVII^e siècles, la raison d'État vise à l'augmentation du pouvoir du souverain d'une manière largement autoréférentielle, comme s'il ne dépendait pas de celui de ses sujets mais se faisait contre eux. Avec le développement de la gouvernementalité, ce qui importe toujours davantage à l'État, c'est au contraire la maximisation des processus sur lesquels il se branche et desquels il tire sa puissance. C'est le cas notamment de l'« État de police » de la monarchie absolue de la fin du XVII^e

¹⁰⁵ F. FOURQUET, *Les comptes de la puissance*, op. cit., p. 23. Selon Fourquet, les trois sources de la comptabilité nationale sont : « 1) Les estimations du revenu national, dans une tradition qui va de William Petty à Kuznets en passant par Colson, Gini et beaucoup d'autres ; 2) les échanges interindustriels et le tableau de Leontief, dans l'objectif d'analyse de la structure économique et technique de l'appareil productif [formalisé dès 1936, ce tableau forme la base de toute planification en volume] ; 3) l'idée d'un système de compte en partie double, trait distinctif de la comptabilité. »

et du XVIII^e siècle, Foucault définissant précisément cette notion de « police » comme « l'ensemble des moyens par lesquels on peut faire croître les forces de l'État tout en maintenant le bon ordre de cet État¹⁰⁶ ». Dès lors, à des fins de mesure de la puissance nationale et de comparaison avec les autres États de l'équilibre westphalien, les gouvernants entrent dans la nécessité de connaître ces processus, et c'est pourquoi « police et statistique se conditionnent l'une l'autre »¹⁰⁷. Rien de bien nouveau en un sens dans la volonté étatique de gouverner l'économie, puisque comme le rappelle François Fourquet : « Les premiers économistes sont des conseillers d'État, des amis du souverain, qui entendent l'aviser sur la meilleure façon de faire croître la richesse nationale et d'y puiser par l'impôt la matière de sa puissance¹⁰⁸. » Le colbertisme n'était-il pas déjà une politique industrielle ?

Mais l'État de police, attelé dit Arnault Skornicki à l'administration paternaliste d'une société conçue comme un ensemble de corps, d'états et de statuts au moyen du règlement¹⁰⁹, ne disposait pas de techniques de pouvoir propres pour mettre en œuvre sa « rationalité ». Le tableau économique de Quesnay, à l'époque des physiocrates, pouvait difficilement servir à autre chose qu'à commander par ordonnances et édits royaux. Quant au libéralisme classique du XIX^e siècle, l'art de gouverner qui le caractérise consiste essentiellement en une définition stricte des limites de l'État et de la distinction public/privé : au-delà de la lourde intervention administrative nécessaire pour instituer le marché, mise en évidence par Polanyi¹¹⁰, il possède peu de possibilités d'agir sur lui et demeure, par construction, impuissant et tenu par le mécanisme de la dette publique. L'utilitarisme lui-même ne dispose que de l'instrument de la loi pour s'appliquer, les calculs de Bentham fonctionnant davantage comme métaphore qualitative que comme mathématique de la décision¹¹¹. Surtout, nous avons aujourd'hui extrêmement de difficultés à nous imaginer que, malgré l'origine du concept de « revenu national » dans la naissance même du savoir économique – ses premières estimations sont effectuées en France par Boisguillebert et Vauban à la fin du XVII^e siècle, et des savants continuent d'en faire tout au long du XIX^e siècle¹¹² –, le capitalisme libéral et

¹⁰⁶ « La statistique, c'est le savoir de l'État sur l'État, entendu comme savoir de soi de l'État, mais savoir également des autres États. » Michel FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France (1977-1978)*, Paris, Gallimard/Seuil, 2004, p. 321.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 323.

¹⁰⁸ F. FOURQUET, *Les comptes de la puissance*, op. cit., p. 6 ; cf. également Arnault SKORNICKI, *L'économiste, la cour et la patrie : l'économie politique dans la France des Lumières*, Paris, CNRS, 2011.

¹⁰⁹ Arnault SKORNICKI, *La grande soif de l'État. Michel Foucault avec les sciences sociales*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2015, p. 197-198.

¹¹⁰ Karl POLANYI, *The Great Transformation* [1944], Boston, Beacon Press, 2001.

¹¹¹ P. DARDOT et C. LAVAL, *La nouvelle raison du monde*, op. cit.

¹¹² Véronique PAREL et Francisco VERGARA, « Revenu national », in *Encyclopædia Universalis*, 2018.

l'État libéral classique aient pu se développer sans disposer et *sans chercher à disposer* d'une véritable quantification de la production nationale comme le PIB.

La question centrale pour définir une gouvernamentalité est la suivante : comment l'État conçoit-il et modélise-t-il les processus, extérieurs à lui, sur lesquels il se branche ? Au travers de quels savoirs de gouvernement, reliés à quels moyens d'action concrets ? Il s'agit bien, en accord avec le programme de recherche lancé par Foucault au moment où il élabore ce concept, de « passer à l'extérieur de l'État » en effectuant trois déplacements¹¹³. D'abord, il faut passer de l'étude d'objets déjà constitués à l'analyse de la *constitution même des domaines du savoir* et, plus précisément, des *savoirs de gouvernement*. En l'occurrence, c'est justement au moment où les flux de matière, d'énergie, de produits, de monnaie et de capitaux qui traversent le territoire sont la cible d'un interventionnisme étatique global et coordonné, qu'ils deviennent l'objet de nouvelles connaissances quantitatives, avec la création de l'Institut de conjoncture, de l'INSEE puis du service des études économiques et financières (SEEF) à la direction du Trésor. Un nouvel objet de savoir se cristallise et se solidifie, que je désigne pour simplifier par l'expression d'« économie nationale ». Ensuite, il ne faut pas partir de l'institution mais des *technologies de pouvoir* : d'où la focalisation sur la comptabilité nationale et sur la spécificité de sa version française. Enfin, il faut passer de l'analyse des fonctions prises par un dispositif, à l'analyse des *stratégies de pouvoir* dont il est l'enjeu. De ce point de vue, montre François Fourquet, l'histoire des comptes de la nation se confond tout simplement avec celle de « la conquête par l'État de la direction de l'économie dans un but de puissance¹¹⁴ ». La comptabilité nationale est depuis l'origine, commente Peter Miller, une « comptabilité du pouvoir national » : en donnant « la capacité à l'État d'intervenir au point où les énergies de la population influencent la performance économique », elle rend « calculable et gouvernable [*manageable*] la vie économique et sociale »¹¹⁵.

2.2. Un instrument de savoir ancré dans des réseaux de pouvoir étatiques et entrepreneuriaux

Comment ce dispositif fonctionne-t-il en pratique ? Comme le montre François Fourquet – avant Alain Desrosières, de manière plus foucaldienne, et en anticipant également sur les travaux de Bourdieu concernant l'État –, entre le foisonnement de la vie sociale et la cohérence apparente des

¹¹³ M. FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population*, op. cit., p. 122.

¹¹⁴ F. FOURQUET, *Les comptes de la puissance*, op. cit., p. IX.

¹¹⁵ Peter MILLER, « Accounting for Progress. National Accounting and Planning in France », *Accounting, Organizations and Society*, 1986, vol. 11, n° 1. Traduction personnelle.

catégories de la comptabilité nationale, « il y a toute l'épaisseur d'une série d'appareils de pouvoir ». Toute transaction économique donne lieu à une *multiplicité* d'enregistrements qui se superposent les uns aux autres, selon plusieurs découpages *comptables* ou *statistiques* de la réalité, au niveau de l'entreprise, de la branche ou de différents services de l'État. Ils ne sont pas toujours cohérents entre eux et servent des fins diverses. Par exemple, l'acquisition par une entreprise des machines qui lui permettront de se restructurer – et par là de modifier sa position face à ses concurrents dans le champ économique, en transformant l'organisation du travail au sein de ses usines et, donc, les rapports de pouvoir entre cadres, contremaîtres et ouvriers –, donne lieu à une chaîne conséquente d'inscriptions avant de prendre place dans la synthèse de la comptabilité nationale :

« la facturation des travaux d'équipement et des achats de machines, le report au sein de la comptabilité d'entreprise (ou ils sont ventilés entre différents comptes : achats, immobilisations, etc.), la transmission du bilan de l'entreprise aux services départementaux du fisc ou du syndicat professionnel, la centralisation par les services centraux du ministère des Finances ou du syndicat professionnel, la transmission à l'INSEE qui réorganise cette multiplicité d'inscriptions selon un code unitaire... »¹¹⁶

De plus, ajoute Fourquet, « chacun de ces enregistrements est traversé par un rapport de pouvoir ». Au sein de l'entreprise, les informations sont codées par des travailleuses de bureau, mises en forme par la direction financière, parfois filtrées par la hiérarchie. Sous Vichy puis dans les années 1950, les questionnaires de l'administration sont adressés aux entreprises par les organisations patronales de branche, et à partir de 1947 codés selon le fichier SIRENE créé par l'INSEE, qui leur attribue un numéro d'identification individualisé tout en conservant le secret statistique¹¹⁷. Les informations transmises au ministère des Finances servent en premier lieu au prélèvement de l'impôt, avant d'être adaptées à une multiplicité d'usages (dont la statistique économique). Elles sont présentées selon un plan comptable général qui ne s'est imposé que contre des résistances multiples entre 1942, 1957 puis 1982, et reflète un compromis historique provisoire entre les statisticiens d'État, les organisations patronales et la profession comptable¹¹⁸. Ensuite, les comptaibles nationaux insèrent ces informations dans une nomenclature qui, à la fois, incorpore certains savoirs économiques notamment keynésiens, et se construit en vue d'une action globale

¹¹⁶ F. FOURQUET, *Les comptes de la puissance*, op. cit., p. 342-343.

¹¹⁷ Michel ARMATTE et Alain DESROSIÈRES, « Les méthodes quantitatives et leur historiographie éclatée (économétrie et comptabilité nationale) », in Michel ARMATTE, *La science économique comme ingénierie*, Paris, Presses des Mines, 2010, p. 73-74. L'acronyme signifie Système national d'identification et du répertoire des entreprises et de leurs établissements. Il prend ce nom en 1975 : avant, il est simplement désigné en tant que Fichier des établissements de l'INSEE.

¹¹⁸ Béatrice TOUCHELAY, *L'État et l'entreprise : une histoire de la normalisation comptable et fiscale à la française*, Rennes, PUR, 2011.

de l'appareil économique d'État sur les entreprises. Enfin, au dernier niveau d'abstraction, ces catégories sont utilisées par les économistes de l'administration à des fins de prévision orientée vers l'action, ou par les économistes universitaires à des fins dites de « pure connaissance »¹¹⁹.

Contrairement aux États-Unis ou aux Pays-Bas, qui à la même époque privilégient une modélisation économétrique qui se présente comme un reflet neutre des mouvements de l'économie, la forme de prévision propre à la comptabilité nationale française assume le caractère volontariste et négocié du Plan. Dans le dispositif qui a fonctionné du III^e au V^e Plan (1958-1970), dit Alain Desrosières, la cohérence comptable est atteinte par un va-et-vient permanent entre les commissions de modernisation et le « centre de calcul » constitué par les techniciens de l'INSEE, du SEEF et du Commissariat général : « Le cadre détaillé et complexe des doubles équilibres comptables, par agent et par opération, projeté sur l'année horizon du Plan, [est] supposé garantir, grâce à sa décomposition fine, la plausibilité du projet d'ensemble. »¹²⁰ Lors de chaque itération, les experts du Plan cherchent à mettre en cohérence les propositions des hauts fonctionnaires et des patrons présents dans les commissions de branche au moyen du tableau de Léontief, pour établir des objectifs à cinq ans en « quantités physiques ». Par exemple, sur la base des différents volumes de production d'automobiles possibles, les experts sont approximativement capables de dire à Renault, Peugeot, Citroën, et à la direction des industries métallurgiques, mécaniques et électriques du ministère de l'Industrie, que cet objectif nécessitera tant d'acier, tant de plastique et tant de transports, que la production d'acier consommera elle-même tant d'énergie, tant de matières premières et tant de machines, et ainsi de suite au sein d'une matrice qui représente la structure d'ensemble du système productif, sur la base de « coefficients techniques » issus de l'analyse des chiffres du passé. Il est ensuite possible, grâce au tableau économique d'ensemble (TEE), de tester la cohérence de cette hypothèse en termes de répartition de la PIB entre salaires, cotisations, impôts et profits¹²¹. Enfin, comme nous le verrons dans la section suivante, le tableau d'opérations financières (TOF) permet à la direction du Trésor de savoir comment mobiliser l'épargne disponible en vue du financement des objectifs du Plan. Le choix politique principal est en fait celui d'une variable dans une équation : le taux de croissance.

¹¹⁹ Il suffit d'ailleurs de se rappeler ce que pouvait être un économiste avant la mesure du PIB, pour comprendre à quel point la comptabilité nationale a contribué à faire accéder la discipline à la formalisation mathématique.

¹²⁰ Alain DESROSIÈRES, « Une comparaison des plans français et néerlandais entre 1945 et 1980 » [1999], in *L'argument statistique II*, Paris, Presses des Mines, 2008, p. 164.

¹²¹ Pour se faire une idée de ce tableau, dit aujourd'hui des entrées-sorties, depuis 1949, cf. INSEE RÉSULTATS, « Tableau des entrées-sorties et Tableau économique d'ensemble », dans *Les comptes de la Nation en 2016*, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2832720?sommaire=2832834>, consulté le 7 mai 2018.

La spécificité de la comptabilité nationale française de l'époque 1958-1970 ne se comprend qu'en sachant que les hauts fonctionnaires qui l'utilisent entretiennent des relations concrètes et des rapports de force avec certains des principaux acteurs dont elle enregistre les mouvements économiques : dirigeants de grandes entreprises et de grandes banques publiques et privées, représentants d'organisations patronales de branche et directions syndicales. Comme l'exprime clairement le comptable national Henri Aujac dans un entretien avec Fourquet, tout en cherchant en amont à mettre d'accord certains participants sur certaines variables, le dispositif produit en aval un *reflet simplifié et déconflictualisé* de la vie économique :

« Il y a des ambitions, des luttes, le succès des uns, la défaite des autres, vous avez un résultat *après coup*, que vous mettez en chiffres. [...] Dans la comptabilité nationale, vous ne lisez jamais que des comportements qui ont *déjà* été rendus compatibles : c'est de l'histoire passée¹²². »

Par exemple, la contractualisation du partage entre salaires et profits visée par la « politique des revenus » en 1963-1964, dans le cadre du IV^e Plan, n'a jamais eu de réalité. La distribution finale de la valeur ajoutée issue des gains de productivité générés durant le quinquennal a continué à dépendre des résultats *contingents* des luttes entre patrons et travailleurs, portant tant sur les salaires réels que sur l'organisation du travail. En même temps, en amont, cette politique doit être lue pour ce qu'elle est : une *tentative* de réduire la conflictualité sociale pour limiter les grèves, maximiser la croissance du PIB, et surtout stabiliser un élément essentiel du mode de régulation fordiste du capitaliste : le « compromis » gains de productivité contre accès à la société de consommation.

Aujac exprime une seconde ambiguïté du dispositif français de comptabilité nationale. D'un côté, il s'agit d'un *système de chiffres fétichisé*, dont les hommes d'État et les économistes peuvent en venir à croire qu'il détermine réellement un système de production et d'échange dont il ne capte pourtant que quelques bribes après-coup. Mais de l'autre, il représente la pièce essentielle d'un *appareil d'intervention* de l'État sur les flux économiques, qui ne fonctionne que parce que des acteurs dominants possèdent les moyens d'influer sur certaines variables soit directement par leur propre action, soit par négociation avec le patronat, soit par contrainte :

« En fait, la comptabilité nationale résonne comme si les pouvoirs publics étaient tout-puissants et comme si les flux de contrôle déterminaient pour l'essentiel la situation d'ensemble du système. C'est

¹²² F. FOURQUET, *Les comptes de la puissance*, op. cit., p. 366. Aujac, membre du SEEF à la fin des années 1950, fut longtemps directeur du Bureau d'information de prévision économique (BIPE), organisme créé en 1959 par le tandem Bloch-Lainé/Gruson pour favoriser l'utilisation de la comptabilité nationale par les entreprises (elle demeurera marginale et ne concernera que les très grandes entreprises).

extraordinairement gênant. Mais, pour le ministère des Finances, ça peut servir, car il est effectivement tout-puissant sur un certain nombre de paramètres et peut donc modifier certains équilibres financiers ou économiques¹²³. »

2.3. Un ordre symbolique adapté au fordisme étatique et structurant sur la longue durée

Nous venons de voir à travers l'exemple de la politique des revenus comment le dispositif de comptabilité nationale avait pu servir à consolider le rapport salarial fordiste. Par de nombreux autres traits, dont certains lui sont spécifiques et d'autres sont partagés avec les systèmes anglo-saxon et soviétique, le système français présente une affinité élective avec le mode de régulation fordiste étatique du capitalisme et a pu contribuer à le stabiliser. D'abord, nous l'avons vu, il offre aux cadres dirigeants des entreprises une vision de l'avenir proche dotée de toutes les apparences de la rationalité, qui stabilise la perception qu'ils ont de leur « environnement économique » et fonctionne, sous certaines conditions, comme une prophétie autoréalisatrice – permettant à la fois l'administration des prix par le ministère des Finances, et les investissements massifs qu'appelle la généralisation du taylorisme et des économies d'échelle. Ensuite, comme nous allons le voir, les comptes de la nation peuvent contribuer à diriger l'investissement national *public et privé* là où il est jugé le plus efficace : depuis la fin des années 1940, les hauts fonctionnaires de l'appareil économique d'État scrutent les fluctuations de la formation brute de capital fixe (FBCF), agrégat comptable qui mesure l'investissement productif et augure de la réussite ou de l'échec futur des objectifs du Plan.

Surtout, les comptes nationaux mettent en place cet « indicateur chiffré de la performance de l'économie nationale » qui prend pour nous, depuis la Seconde Guerre mondiale, la forme objectivée et fétichisée de la croissance du PIB. Pour être plus précis, de 1949 à 1974, la spécificité du système français est de ne pas calculer *un* produit intérieur brut mais *une* production intérieure brute : celle-ci ne concerne que les transactions marchandes des entreprises non-financières et ne comptabilise ni les services publics, ni les banques, ni les compagnies d'assurances. Durant l'ensemble de l'ère fordiste, les fonctionnaires et les employés des services financiers sont ainsi rejetés dans le domaine de « l'improductif », et il faudra attendre l'alignement sur la norme anglo-saxonne dans les années 1970 pour qu'ils soient inclus dans le calcul de ce qui passe pour la richesse de la nation. Le système français implique ainsi une conception spécifique et relativement industrialiste de la « croissance », cohérente avec le rôle moteur donné à l'industrie dans le régime

¹²³ *Ibid.*

d'accumulation intensive. La « comptabilité du produit matériel » soviétique, pour sa part, exclut une part plus grande encore des travailleurs et travailleuses des services. Toutes, de manière générale, invisibilisent le travail domestique massivement réalisé par les femmes, les richesses non-marchandes, les échanges non-monétaires et la contribution inquantifiable des écosystèmes à la production de la société. Toutes, on le sait maintenant, sont incapables de faire la différence entre la valorisation monétaire d'opérations nuisibles, destructrices ou compensatrices de dégâts engendrés ailleurs, et ce que les hommes et les femmes considèrent comme de « véritables » richesses – avec toute la différenciation socio-historique et toutes les luttes symboliques que cela implique¹²⁴.

Avec la constitution de la PIB puis l'adoption du PIB, « l'économie » acquiert une réalité sociale bien plus impérative et bien plus solide que les vagues exhortations à l'augmentation de la richesse des nations par le « laisser-faire », sur lequel l'État libéral du XIX^e siècle avait fondé sa puissance militaire extérieure (la gouvernementalité libérale de Foucault). Le calcul économique, dont certaines formes « micro » étaient déjà utilisées à la fin du XIX^e siècle par les ingénieurs des Ponts et chaussées¹²⁵, devient global et « macro ». Toute l'action de l'État devient susceptible d'être jugée à cette aune : sa politique économique conjoncturelle avec le cycle keynésien de relance-stabilisation ; sa politique industrielle avec les prêts bonifiés accordés à certains secteurs ou les aides à la restructuration ; la conception de ses impôts avec l'invention en 1954 de la taxe sur la « valeur ajoutée » ; l'élaboration de son budget. Fait capital, qui va nous aider à comprendre l'origine des premières tentatives de managérialisation des services publics : c'est virtuellement l'éducation, la recherche, l'aménagement, la santé et l'ensemble des politiques publiques qui peuvent désormais être évaluées en fonction de leur effet sur la PIB – alors même que leur production directe de services publics n'est pas comptabilisée dans cet agrégat. Ce sera, on le verra, l'expérience tentée par la Rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la fin des années 1960.

De manière plus générale, la comptabilité nationale quelle que soit sa version apporte un élément essentiel au productivisme d'État : le fétichisme de la « croissance », qui l'institue comme « métaphore organique de l'augmentation de "potentiel" économique ou de la puissance productive de la nation¹²⁶ ». S'installe alors, à mesure que les catégories comptables montent en consistance, se dotent de relais dans les institutions, s'inscrivent dans les négociations des

¹²⁴ Jean GADREY et Florence JANY-CATRICE, *Les nouveaux indicateurs de richesse*, Paris, La Découverte, 2012 ; Jean GADREY, *Adieu à la croissance*, Paris, Les petits matins/Alternatives économiques, 2012.

¹²⁵ François ETNER, *Histoire du calcul économique en France*, Paris, Economica, 1987.

¹²⁶ F. FOURQUET, *Les comptes de la puissance*, op. cit., p. XX.

Commissions du Plan, dans les conventions collectives, dans les prévisions des directions d'entreprise et des banques, dans les calculs des économistes, dans les mythes véhiculés par le champ politique et le champ médiatique, un ordre symbolique de l'équivalence monétaire généralisée – si structurant à long terme que nous n'en sommes toujours pas sortis.

3 – Capitalisme bancaire public et croissance de l'État

Il existe une autre contribution du dispositif français de comptabilité nationale au mode de régulation fordiste : son rôle dans le pilotage d'un régime financier fondé sur le crédit bancaire public. Se met en place, à la Libération, un vaste appareil de financement public des investissements du Plan, qui va tirer toute la dynamique de l'économie. D'un côté, le capitalisme privé dépend plus que jamais de l'action des financiers publics et du bas prix de l'énergie et du transport assuré par les entreprises nationalisées des « secteurs de base ». De l'autre, l'État attache désormais la croissance de sa propre puissance – de ses impôts, de son budget, de sa légitimité, de sa force dans les relations internationales, de son pouvoir de réglementation et de contrôle – au bon fonctionnement de l'accumulation fordiste et à la croissance de la production sur son territoire. Au centre de cet accroissement réciproque, se trouve un *capitalisme bancaire public* dominant au début des années 1950, qui demeure vigoureux durant les années 1960, mais sera progressivement remplacé par des banques d'affaires privées. Nous nous intéresserons d'abord à la mise en place de l'appareil de financement du Plan à la fin des années 1940, pour étudier la manière dont il va permettre au ministère des Finances d'acquérir une centralité au sein de l'appareil économique d'État. Ensuite, nous verrons comment la mise en place d'un nouveau régime de finances publiques, avec le « circuit du Trésor », va rendre possible une forte croissance des dépenses de l'État, s'appuyant sur la croissance du PIB, mais plus rapide encore. Enfin, nous étudierons le fonctionnement du système bancaire public dans les années 1950.

3.1. L'hégémonie renouvelée des financiers publics sur l'appareil économique d'État

Le Plan Monnet, lorsqu'il est adopté par le gouvernement en janvier 1947, ne dispose d'aucun moyen de financement et s'avère tout à fait impuissant à réamorcer l'accumulation du capital. Alors que le monde entre dans la Guerre froide, la croissance de la production n'est pas au rendez-vous en France et l'inflation galope. De grandes grèves éclatent au printemps, saisies comme une occasion pour les gaullistes et les socialistes d'exclure le Parti communiste de la coalition

gouvernementale. Le Plan Marshall est annoncé en juin. En novembre-décembre, de nouvelles grèves massives secouent le pays. La crise sociale sert d'arrière-fond à la négociation de l'aide américaine par Jean Monnet, dont la France obtient une large part du fait de sa position stratégique dans la Guerre froide. Le 16 avril 1948, l'Organisation européenne de coopération économique (OECE et future OCDE) est constituée à Paris pour coordonner les différents programmes de reconstruction « en vue d'assurer l'utilisation la plus judicieuse de l'aide américaine¹²⁷ ». Pour accueillir la contre-valeur en francs des dollars accordés, un Fonds de modernisation et d'équipement (FME) est créé en 1948. Une lutte bureaucratique s'engage alors pour son contrôle. Tandis que le Commissariat général du Plan espère en disposer seul, le directeur du Trésor François Bloch-Lainé proteste au nom de l'unité de la trésorerie de l'État. Ce dernier obtient finalement satisfaction et un compromis est trouvé avec la création le 10 juin 1948 de la Commission des investissements¹²⁸. Présidée par le ministre des Finances et en partie composé de représentants du Plan et du ministère de l'Industrie, elle est gérée quotidiennement par un secrétariat aux mains des trésoriers¹²⁹.

Cette mainmise sur le financement des investissements du Plan va permettre au ministère des Finances de construire une hégémonie durable sur le gouvernement de l'économie nationale. Michel Margairaz montre que la mise en place des structures administratives relativement disparates qui composent l'appareil économique de l'État se fait au coup par coup entre 1936 et 1950. L'appareil de surveillance des prix et du commerce extérieur est esquissé sous le Front populaire et solidifié sous Vichy. L'appareil de recueil et d'analyse statistique, qui s'ancre dans la vieille Statistique générale de la France (SGF), s'étoffe avec la création de l'Institut de Conjoncture en 1938, l'amorce de la comptabilité nationale, puis la création de l'INSEE à la Libération. L'appareil industriel d'État se consolide depuis la Première Guerre mondiale, mais prend son essor avec la constitution de la SNCF en entreprise publique en 1937 et, surtout, les grandes nationalisations de 1944-1946. L'appareil de coordination de l'économie nationale qui les surplombe tous s'amorce sous Vichy, avec la répartition des produits et des matières premières par le ministère de la Production industrielle et sa « tranche de démarrage », esquisse de planification jamais appliquée mais qui servira de base aux travaux des équipes de Mendès-France puis de Monnet à la Libération, avant la création du Commissariat général du Plan début 1946. Lorsque l'appareil de financement

¹²⁷ OECE, *Comptabilité industrielle et productivité : le rôle de la comptabilité industrielle aux USA*, Paris, OECE, 1952, p. 4. Le commissaire adjoint du Plan Robert Marjolin en sera le secrétaire général jusqu'en 1955.

¹²⁸ R. F. KUISEL, *Le capitalisme et l'État en France*, op. cit., p. 395.

¹²⁹ Terme indigène désignant les membres de la direction du Trésor.

public des investissements est constitué en 1948, il est en quelque sorte utilisé pour agréger tous les autres. Le ministère des Finances réalise alors sa conversion au keynésianisme et au productivisme fordiste, rassure Monnet et les partisans du Plan quant à sa prise de distance par rapport au vieux libéralisme, finit d'absorber le ministère de l'Économie nationale avec le soutien notamment du mendésiste Georges Boris, et parvient à opérer la « greffe » de la plupart des appareils susmentionnés autour de son propre appareil¹³⁰.

Dès lors, le dirigisme économique de Vichy s'atténue largement, sans disparaître totalement, et laisse place à un *dirigisme principalement financier*. Contrôlant le nerf de la guerre, le ministère des Finances s'entoure de la direction des Prix, de la direction des Finances extérieures, de l'INSEE, et crée le Service des études économiques et financières (SEEF) au Trésor pour construire la comptabilité nationale. Il s'impose peu à peu, comme l'exprime Kuisel, « comme superministère et centre dirigeant de l'économie [*center of economic management*]¹³¹ ». Il absorbe même le Commissariat général du Plan de 1954 au début des années 1960. Au final le ministère qui, dans les années 1930, passait pour le plus conservateur et le plus attaché à la défense des intérêts de la bourgeoisie rentière, conquiert durablement les principaux postes de commande de l'appareil économique et financier de l'État et, à ce titre, le rôle central dans le gouvernement de l'économie nationale.

L'appareil, certes, demeure largement fragmenté. Le ministère de l'Industrie conserve son rôle de dialogue avec les organisations patronales de branche et le corps des Mines ses prérogatives en termes de « politique industrielle ». Les entreprises publiques conservent en fait une assez large autonomie par rapport à leurs tutelles formelles de l'Industrie et des Finances, qui ne possèdent pas le dispositif de contrôle adéquat. Le Plan demeure une structure relativement légère et garde l'oreille du Premier ministre quel que soit son rattachement officiel. Pire : alors que les dépenses publiques représentent une part toujours croissante du PIB, les financiers d'État ne disposent que des techniques rudimentaires et purement négatives de la direction du Budget, qui s'avèrent incapables de les orienter réellement. Néanmoins, dans cette configuration nouvelle, la direction du Trésor acquiert une centralité bureaucratique et un pouvoir nouveau, attachés à sa situation privilégiée au carrefour du financement des dépenses publiques et du financement des investissements du Plan. Cumulant son vieux rôle de gestion de la trésorerie de l'État avec ses nouvelles fonctions d'État-banquier, au service de l'investissement productif et de la croissance du

¹³⁰ M. MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie II*, op. cit. Pour avoir accès à l'ouvrage en ligne et retrouver l'origine des citations quand la page n'est pas précisée : <http://books.openedition.org/igpde/2320>

¹³¹ R. F. KUISEL, *Le capitalisme et l'État en France*, op. cit., p. 417-418.

PIB, les trésoriers parviennent en partie à unifier autour d'eux l'appareil économique d'État, sans faire disparaître bien sûr ses contradictions internes.

3.2. Le régime fordiste de finances publiques

Depuis le XIX^e siècle, les financiers publics et leur corps le plus élitiste, l'inspection des Finances, défendaient le régime monétaire du capitalisme libéral classique, fondé sur l'étalon-or, la stabilité de la monnaie et le « caractère sacré de la dette publique »¹³². En découlait une stricte orthodoxie financière, qui exerçait une forte pression sur les dépenses de service public : poids du service de la dette, équilibre du budget, refus de tout financement par création monétaire, condamnation des politiques de relance keynésiennes. Or, dit Margairaz, c'est avec une très grande continuité administrative et socioprofessionnelle que les hauts fonctionnaires qui accèdent à la direction du ministère des Finances après la Guerre, « issus du même sérail que leurs aînés », vont renforcer leur hégémonie : avec une très grande longévité, la « génération d'inspecteurs de la Libération [...] va s'affirmer à la tête de l'appareil économique-financier de la France des années quarante-cinq jusqu'au début des années soixante-dix »¹³³. Mais l'auteur montre que c'est au prix d'une « conversion des mentalités et des pratiques » : l'adoption du keynésianisme et la constitution d'une nouvelle orthodoxie non plus simplement financière, mais économique-financière. Dans cette conception, l'équilibre du budget de l'État doit être intégré au sein d'un *équilibre économique plus vaste en expansion constante*, celui du pilotage à distance de la croissance du PIB et de l'alternance des plans de relance et des plans de stabilisation.

Se met alors en place un nouveau *régime de finances publiques*. Par ce terme, je désigne ce que Bruno Théret nomme un « régime fisco-financier » : la forme prise par l'interdépendance entre finances publiques et finance privée, à une période précise de l'histoire, dans un pays donné du monde. En effet, du fait de l'étroite corrélation des recettes – sous forme d'impôts, d'emprunts ou de cotisations sociales – avec le mouvement de l'économie, les dépenses de service public demeurent, dans toute forme de capitalisme, dépendantes de la dynamique de l'accumulation privée. Nous étudierons plus précisément ce concept dans le chapitre huit, consacré à la mise en place du régime néolibéral de finances publiques au début des années 1980. Contentons-nous, pour l'instant, de décrire le fonctionnement de sa modalité des années 1945-1974. Théret établit que,

¹³² B. THÉRET, *Régimes économiques de l'ordre politique*, op. cit., p. 226-227.

¹³³ Michel MARGAIRAZ, « Les inspecteurs des Finances au cœur des politiques économiques de la "Grande Croissance" (1944-1973) », in Fabien CARDONI, Nathalie CARRÉ DE MALBERG et Michel MARGAIRAZ (dir.), *Dictionnaire historique des inspecteurs des finances*, Paris, IGPDE, 2012, p. 203 ; M. MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie II*, op. cit., p. 1353.

sous l'Ancien Régime et dans le libéralisme du XIX^e siècle, « le capital s'appuyait sur le développement de l'État pour se développer lui-même » : il s'octroyait une part de l'impôt par le biais de la ferme générale ou des intérêts sur la dette publique. Après la Seconde Guerre mondiale, au contraire, l'État « s'appuie sur l'accumulation capitaliste pour assurer sa propre croissance¹³⁴ ».

Robert Delorme et Christine André ont étudié de manière précise les déterminants des dépenses publiques françaises entre 1870 et 1980. Comment expliquer que le secteur public constitué par l'État, les collectivités locales et la Sécurité sociale, qui en 1938 ne représentait que 26,5% de la production intérieure brute, en représente 40,8% en 1947, puis 50,4% en 1955, pour se maintenir à ce niveau jusqu'à la crise de 1974 ? Entre 1938 et 1974, la PIB a été multipliée par quatre en volume (c'est-à-dire hors inflation). Sur la même période, les dépenses publiques ont été multipliées par 7,6 : celles de l'État par 5,2 et celles des collectivités locales par 6,6, tandis qu'émergeait la Sécurité sociale. Delorme et André ont mis en évidence, dans un chapitre de leur grand ouvrage, les caractéristiques du régime de finances publiques propre au fordisme étatique qui ont rendu possible cette formidable augmentation. Outre la forte croissance de la PIB, il s'agit essentiellement du desserrement de deux contraintes institutionnelles qui furent très fortes durant le libéralisme classique : la contrainte monétaire et la contrainte financière¹³⁵.

Sur le premier plan, à une très forte soumission de l'État à la discipline monétaire d'une Banque de France gouvernée par les puissances d'argent – dénoncée par les forces de gauche comme un « mur d'argent » durant toute l'Entre-deux-guerres –, se substitue ce que l'on finira par nommer le « circuit du Trésor »¹³⁶. La découverte, à la fin des années 1930, de certains automatismes dans la reconstitution de la trésorerie de l'État, finit par inspirer une « politique consciente » sous le gouvernement de Vichy puis de la IV^e République¹³⁷. Concrètement, lorsque des dépenses publiques et des investissements publics sont injectés dans l'économie, sous la forme par exemple des salaires des fonctionnaires ou des achats réalisés auprès des fournisseurs de l'État, le Trésor est susceptible d'en *re-capter une partie* sous des formes diverses. Delorme et André énumèrent trois grandes modalités d'alimentation de cette « tuyauterie » financière. Premièrement, le Trésor gère des

¹³⁴ B. THÉRET, *Régimes économiques de l'ordre politique*, op. cit., p. 177-178.

¹³⁵ R. DELORME et C. ANDRÉ, *L'État et l'économie*, op. cit., p. 603-632.

¹³⁶ Outre Delorme et André, l'autre ouvrage classique sur le sujet est François BLOCH-LAINÉ et Pierre de VOGÜÉ, *Le Trésor public et le mouvement général des fonds*, Paris, PUF, 1960 ; pour une synthèse récente et claire, cf. Benjamin LEMOINE, *L'ordre de la dette*, Paris, La Découverte, 2016.

¹³⁷ R. DELORME et C. ANDRÉ, *L'État et l'économie*, op. cit., p. 615. Les calculs sont effectués à partir des données des auteurs p. 722-723, sur la base de la PIB et de l'indice des prix p. 720. Tous les chiffres des paragraphes suivants sont issus de cet ouvrage.

dépôts, à commencer par les comptes chèques postaux des PTT, sur lesquels de nombreux travailleurs des services publics et des entreprises placent à l'époque une partie de leur salaire hebdomadaire ou mensuel. Deuxièmement, il récolte « l'épargne liquide et à court terme », sous la forme de bons du Trésor volontairement souscrits par les entreprises. Troisièmement un « plancher de bons du Trésor », mis en place en 1948, oblige toutes les banques à souscrire à un certain pourcentage de titres à court terme à un taux d'intérêt fixé par l'État, c'est-à-dire à lui faire un *prêt forcé hors marché*¹³⁸. Du fait de l'afflux de liquidités vers la direction du Trésor et de ses larges prérogatives sur un énorme espace de circulation de la monnaie, une partie du pouvoir monétaire passe entre ses mains. Sans cesser d'être une actrice incontournable, la Banque de France, qui malgré sa nationalisation se veut toujours gardienne d'une certaine orthodoxie libérale, est souvent mise devant le fait accompli¹³⁹. Dès lors le circuit du Trésor représente, dit Benjamin Lemoine, « une expérience d'enrôlement politique de la monnaie¹⁴⁰ ». En période de croissance moindre, elle rend possible un certain financement du déficit de l'État et de l'économie nationale par création monétaire de la Banque centrale, dont les déséquilibres sont ensuite compensés par un plan de stabilisation lorsque la croissance du PIB remonte. La contrainte monétaire se desserre sans disparaître.

Toutefois, le plan Pinay-Rueff de 1958 cherche déjà à rétablir cette contrainte, et le circuit du Trésor est progressivement déconstruit entre 1966 et le début des années 1970. Les trésoriers se joignent alors à la critique : selon eux, le système détourne une trop grande part de l'épargne au profit des finances de l'État et de l'investissement public, au détriment du rendement global du capital¹⁴¹. Ils contribuent alors activement au remplacement du capitalisme de crédit bancaire public des années 1950-1960, par le capitalisme de crédit bancaire privé qui caractérise la France du milieu des années 1960 à la fin des années 1970¹⁴² – qui après sa nationalisation par le PS sera reprivatisé puis, à la fin des années 1990, remplacé par un régime centré sur la finance de marché sous l'effet de la déréglementation, de la désintermédiation bancaire puis de la financiarisation des grandes entreprises¹⁴³.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 619.

¹³⁹ Suzanne de BRUNHOFF, *Capitalisme financier public : influence économique de l'État en France (1948-1958)*, Paris, Société d'édition d'enseignement supérieur, 1965, p. 150.

¹⁴⁰ B. LEMOINE, *L'ordre de la dette*, op. cit., p. 57.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 79.

¹⁴² François MORIN, *La structure financière du capitalisme français* [1974], 2^e éd., Paris, Calmann-Lévy, 1977 ; André GAURON, *Le temps des modernistes*, Paris, Maspero, 1983, p. 153-172.

¹⁴³ François MORIN, *Le nouveau mur de l'argent* [2006], Paris, Seuil, 2012 ; Frédéric LORDON, *Les quadratures de la politique économique*, Paris, Albin Michel, 1997.

Au-delà du financement monétaire, sur le marché des capitaux à long terme, les trésoriers de l'ère fordiste peuvent lever des emprunts publics auprès des banques par négociation de gré à gré, hors d'un véritable mécanisme marchand formalisé sous forme d'enchères concurrentielles. Leur remboursement pèse d'autant moins qu'un certain niveau d'inflation est toléré (4,9% par an en moyenne sur la période 1955-1970). Dès lors, la charge de la dette devient négligeable, entre 2 et 5% des dépenses de l'État de 1947 et 1980 – alors qu'elle en dévorait entre 20 et 40% de 1872 à 1914. Si l'on ajoute à cela la possibilité bien encadrée de la création monétaire, il s'ensuit *qu'un budget en déficit n'entraîne plus automatiquement*, comme au sein du régime monétaire de l'âge d'or du libéralisme classique, *de coupes dans les dépenses publiques* : la contrainte financière diminue.

Reste la contrainte économique qui pèse sur les recettes de l'État : la dépendance des impôts et des cotisations sociales envers la croissance de la production nationale. Alors que l'orthodoxie libérale avait tendance à juger du budget de l'année *en fonction de celui de l'année précédente*, le cadre de la comptabilité nationale reconnaît pleinement l'interdépendance entre croissance de l'État et accumulation du capital. À partir de la commission du bilan national présidé par Pierre Uri en 1947, le SEEF établit le « budget économique » de la nation : sur la base des comptes passés et des objectifs du Plan, il fait une prévision à un an des recettes et des dépenses des différentes catégories d'acteurs macroéconomiques, et en particulier de l'État. Ce document est alors transmis aux députés avec le projet de loi de finances. À mesure que cette pratique s'institutionnalise, le Parlement commence à voter le budget de l'État *sur la base de la prévision à un an de la croissance de la PIB et des recettes fiscales*. Le ministère des Finances apprend ainsi à raisonner au moyen d'arguments économiques et, dans les années 1960, les journalistes réalisent la même conversion¹⁴⁴.

La contrainte économique se présente surtout sous la forme d'une contrainte extérieure de compétitivité, à mesure de la constitution du Marché commun européen entre 1958 et la fin des années 1960. Dès lors, les conséquences des différents prélèvements sur la croissance font peu à peu l'objet de calculs d'experts. Les dépenses de l'administration, des collectivités locales et de la Sécurité sociale demeurent d'ailleurs étonnamment stables entre 1954 et 1974, autour de 50% de la production totale des entreprises non-financières sur le territoire national. Les hauts fonctionnaires et les financiers publics, qui ont historiquement attaché l'accroissement de leurs

¹⁴⁴ F. FOURQUET, *Les comptes de la puissance*, op. cit., p. 88, 189 et 204 ; A. DESROSIÈRES, « Une comparaison des plans français et néerlandais entre 1945 et 1980 », op. cit., p. 161.

budgets, l'accumulation des moyens de leur pouvoir et l'augmentation de la puissance de l'État français dans le monde à une forte croissance de la PIB tirée par la dynamique du capitalisme fordiste, sont mis en demeure de l'entretenir en retour. Or le démantèlement progressif des protections douanières en Europe, en soumettant l'industrie française à une contrainte de compétitivité, accentue fortement la pression en faveur de la restructuration, de la taylorisation et de la concentration des grandes entreprises¹⁴⁵.

3.3. Le Trésor-banquier : investir dans la mécanisation du travail et la concentration du capital

Au-delà de son rôle dans la gestion de la trésorerie de l'État et des flux de monnaie à court terme, le Trésor-banquier est au cœur de l'appareil de financement des investissements du Plan. Il détient, à ce titre, le monopole d'une expertise technique qui lui permet d'articuler les deux dimensions d'un régime monétaire-financier fondé sur le crédit bancaire public. La pièce centrale de ce dispositif est le Fonds de modernisation et d'équipement (FME), qui devient le Fonds de développement économique et social (FDES) en 1955. Les décisions se prennent au sein de la Commission des investissements, puis du comité de direction du FDES. Véritable « plaque tournante de la politique publique d'investissement¹⁴⁶ », il a été selon l'expression de Fourquet « une espèce d'énorme transformateur des fonds publics de toute nature (recettes fiscales, emprunts, contre-valeur de l'aide Marshall) en capitaux productifs » – au cœur d'une « conception "productiviste" du Trésor »¹⁴⁷.

Michel Margairaz montre que la Commission des investissements était composée de deux groupes en opposition. D'un côté, le pôle économique de ceux qu'il nomme la « Triple alliance » : le commissaire au Plan, le directeur des Programmes économiques et, pour porter les contraintes propres à leurs domaines lorsqu'ils sont concernés, les représentants des ministères techniques – Agriculture, Travaux publics, PTT et, surtout, les grands programmes industriels portés par les différentes directions du ministère de l'Industrie. En face, le pôle financier composé du directeur du Budget, du gouverneur de la Banque de France et parfois du PDG du Crédit national. Entre les deux, le directeur du Trésor joue un rôle d'arbitre, chargé de réaliser des compromis qui sont le plus souvent suivis par le ministre des Finances¹⁴⁸. Laure Quennouëlle-Corre montre que les trésoriers

¹⁴⁵ Pour un récapitulatif des différents traits du régime fordiste de finances publiques, cf. le tableau p. 467.

¹⁴⁶ Laure QUENNOUËLLE-CORRE, *La direction du Trésor (1947-1967) : l'État-banquier et la croissance*, Paris, CHEFF, 2000, p. 112.

¹⁴⁷ F. FOURQUET, *Les comptes de la puissance*, op. cit., p. 92-93.

¹⁴⁸ M. MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie II*, op. cit.

détiennent en effet le « poste stratégique » qui leur confère une centralité bureaucratique : le secrétariat de la commission, qui leur permet d'accéder aux meilleures informations à propos des ressources et des besoins, et donc d'émettre un « avis autorisé sur les demandes de prêts ». Par le biais du FME/FDES, dit l'auteure, c'est en fait une large portion du pouvoir de décision du Plan qui passe au Trésor, sans toutefois que le Commissariat général et ses commissions ne perdent leur rôle de cellule de réflexion et de préparation¹⁴⁹. Fait qui a son importance pour la suite de notre histoire, de 1953 à 1956 le secrétaire de cette instance – au sein de laquelle s'échangent des arguments chiffrés en faveur des choix publics les plus productifs en termes de financement des entreprises du Plan – n'est autre que Jean Saint-Geours, l'un des futurs architectes de la Rationalisation des choix budgétaires (RCB).

Les investissements sur fonds publics représentent 46,7% de la formation brute de capital fixe en France métropolitaine en 1949, chiffre qui monte à environ 60% si l'on prend en compte l'ensemble des projets de financement privé dont la Commission a eu à débattre. À la fin des années 1950, le Trésor canalise encore directement près d'un quart de l'investissement national¹⁵⁰. Au départ, ce capital revient principalement aux entreprises publiques, pour lesquelles le Plan est impératif et non indicatif – quoique le Commissariat reprenne souvent leurs programmes économiques sans les modifier¹⁵¹. En 1949, elles représentent 72% de ses crédits, et 48% en 1950. Sont concernées en premier lieu EDF, GDF, Charbonnages de France (CBF) et la SNCF. Donnée qui a son importance, rappelle Margairaz, cet état de fait ne résulte nullement d'un choix politique en faveur du secteur public, mais de la nationalisation, en 1944-1946, de nombreuses entreprises appartenant aux « secteurs de base », à laquelle Jean Monnet était personnellement opposé¹⁵². En d'autres termes, sans la conjoncture historique bien précise de la Libération, le I^{er} Plan aurait vraisemblablement financé en majorité des entreprises privées.

De plus, comme y insiste lourdement à l'époque la Commission des investissements, l'impact du financement du Plan sur les conditions de rentabilité de l'industrie capitaliste opère de manière indirecte, mais massive, au travers des vastes marchés publics des entreprises nationalisées. Margairaz rappelle ainsi que le commissariat général établit que, pour l'année 1949, la moitié de la production nationale de biens d'équipement, qui elle-même représentait un tiers de la production industrielle française, a été financée sur fonds publics. Or, il s'agit principalement d'entreprises

¹⁴⁹ L. QUENNOUËLLE-CORRE, *La direction du Trésor*, op. cit., p. 106-109 et 192-193.

¹⁵⁰ M. MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie II*, op. cit. Soit 23,4% de la FBCF en 1959.

¹⁵¹ P. MIOCHE, *Le Plan Monnet*, op. cit., p. 101.

¹⁵² M. MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie II*, op. cit.

privées, et plus précisément des « entreprises de bâtiment et de génie civil, des constructeurs de matériel mécanique, électrique, ferroviaire, ou des constructions navales, et, au second degré, de la sidérurgie et des matériaux de construction »¹⁵³.

En fournissant au secteur privé de nombreux biens et services essentiels, les entreprises publiques jouent par ailleurs un « rôle direct dans les conditions de production des entreprises industrielles ». Les nationalisations de la Libération sortent individuellement les entreprises du secteur « non-concurrentiel » de la logique du profit. Mais les subventions publiques, l'augmentation de la productivité, les tarifs politiques maintenus très bas et toujours rehaussés en retard sur l'inflation du prix des marchandises privées, contribuent à augmenter le taux de profit de l'ensemble de l'industrie capitaliste française¹⁵⁴. Tant par leur abaissement du coût de l'énergie et du transport, par la stimulation du secteur des biens d'équipement et de la production de machines que crée l'existence de vastes marchés publics, que par l'exemple même de leurs investissements massifs, les firmes nationalisées poussent les dirigeants des grandes entreprises privées à investir et à tayloriser leur organisation du travail pour augmenter la productivité.

Enfin, dès la première réunion de la Commission des investissements, le directeur du Trésor François Bloch-Lainé prévoit que le Fonds de modernisation et d'équipement pourra accorder des prêts bancaires aux entreprises privées, principalement la sidérurgie et l'agriculture à l'origine, avant qu'ils ne soient étendus aux autres secteurs lors des plans suivants. Surtout, elle passe des conventions avec le secteur bancaire public – Crédit national, Caisse des Dépôts, Crédit foncier et Crédit agricole –, pour qu'il leur accorde des crédits à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché¹⁵⁵. Le Trésor est dès lors susceptible d'orienter la dynamique du secteur privé vers les objectifs du Plan.

Au moyen de quelles technologies de pouvoir les trésoriers gouvernent-ils les banques en ce sens ? Pour donner des yeux au dirigisme bancaire, le Service des études économiques et financières (SEEF) construit, entre 1951 et 1954, un instrument spécifique de la comptabilité nationale française, pleinement intégré aux autres comptes à partir de 1960 : le tableau d'opérations financières (TOF)¹⁵⁶. Il s'agit de modéliser les dettes et créances entre les ménages, l'État, les banques et l'appareil productif à travers les flux qu'elles engendrent (dépôts, crédits à moyen terme, crédits à long terme, actions, etc.). Comme l'exprime son principal concepteur Jean Denizet : « Mes

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ R. DELORME et C. ANDRÉ, *L'État et l'économie*, op. cit., p. 251.

¹⁵⁵ M. MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie II*, op. cit.

¹⁵⁶ Pour le TOF de 1995 à aujourd'hui, cf. INSEE RÉSULTATS, « Comptes financiers », dans *Les comptes de la Nation en 2016*, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2832712?sommaire=2832834>, consulté le 7 mai 2018.

camarades me fournissaient des tableaux en bas desquels figurait un solde d'épargne positif pour les agents épargnant et un solde d'investissement négatif pour les agents investisseurs, il fallait trouver les cheminements par lesquels l'épargne rejoignait l'investissement. » Le cœur du dispositif, dit Fourquet, n'est pas la monnaie, mais le capital financier cherchant intérêt : il vise à « comprendre et faire comprendre comment se mobilisent les capitaux en vue de l'accumulation productive (qu'elle soit publique ou privée, peu importe) ». En d'autres termes, il cherche à diriger l'épargne vers les bons canaux, pour maîtriser sa transformation en capital en maximisant son rendement global¹⁵⁷. Le tableau d'opérations financières réalise une modélisation, tournée vers l'action, du « marché » financier. Mais il s'agit d'un champ régulé et gouverné par le Trésor, qui y occupe lui-même, durant toutes les années 1950, le rôle de principal collecteur et transformateur de liquidités en épargne.

Lors des va-et-vient entre les propositions des commissions de modernisation et le « centre de calcul » du Commissariat général du Plan, des objectifs compatibles à cinq ans sont fixés en termes de « quantités physiques » (tableau de Léontief), puis de partage du PIB entre salaires, impôts et profits (tableau économique d'ensemble). Sur cette base, les experts du SEEF puis de la direction de la Prévision recherchent alors si les « mécanismes de distribution des revenus, d'une part, et l'état des circuits de financement d'autre part, permettent à la fois que soit formé le volume d'épargne nécessaire aux investissements envisagés, et que cette épargne soit transférée de façon satisfaisante des épargnants aux investisseurs »¹⁵⁸. C'est justement l'objet propre du tableau d'opérations financières (TOF) : mettre en cohérence la « tuyauterie » de l'appareil public-privé de financement pour atteindre les objectifs du Plan. Partant des besoins de financement pour *ensuite* trouver comment orienter l'épargne nationale en ce sens, les trésoriers sont en capacité d'influer sur la politique fiscale, la politique budgétaire et la politique monétaire, toutes arbitrées au sein du ministère des Finances. Par ailleurs, de par leur pouvoir sur l'ensemble du système bancaire, ils disposent de relais et de réseaux sociaux conséquents qui leur permettent concrètement d'agir sur les variables que le tableau ne fait enregistrer après coup.

En régime capitaliste, la création monétaire est effectuée par les banques, au moment où elles injectent de la monnaie dans l'économie pour financer les investissements productifs des entreprises par le crédit¹⁵⁹. Ces dernières l'utilisent pour acheter des matières premières et des

¹⁵⁷ F. FOURQUET, *Les comptes de la puissance*, op. cit., p. 158-159 et 417-418.

¹⁵⁸ Éliane BETOUT-MOSSÉ, « La comptabilité nationale dans la préparation du IV^e Plan », *Études de comptabilité nationale*, 1963, n° 3, p. 281 ; cité dans S. de BRUNHOFF, *Capitalisme financier public*, op. cit., p. 65.

¹⁵⁹ Christian OTTAVI, *Monnaie et financement de l'économie* [1995], 5^e éd., Paris, Hachette, 2014 ; Michel AGLIETTA et André ORLÉAN, *La monnaie entre violence et confiance*, Paris, O. Jacob, 2002.

machines, payer des salaires aux exécutants qui réalisent le travail productif et rémunérer les cadres qui organisent leur travail. Dès lors, la création monétaire fournit aux entreprises un considérable pouvoir de *mise en forme des rapports sociaux de production et de consommation*, dans une optique d'accumulation du profit et du pouvoir économique. Les banques d'affaires définissent les conditions et les critères du crédit et se rémunèrent via le taux d'intérêt. Elles prennent les décisions concrètes sur la base sociotechnique des bilans comptables et des programmes d'investissement des entreprises, à quoi il faut ajouter les relations plus ou moins durables entretenues entre les membres des deux types d'organisations. La Banque de France joue un rôle de régulation à travers la fixation du taux de refinancement des banques et des réserves obligatoires.

Mais à ce jeu, c'est bien le Trésor qui dispose des meilleures cartes. À travers sa gestion du « circuit » et sa réglementation du marché monétaire, il concurrence la Banque de France sur son propre terrain et l'oblige à négocier. Avec le FME/FDES, la Caisse des dépôts et le Crédit national, il possède une capacité *directe* de création monétaire *à ses propres conditions*. De plus, chargé de la tutelle des banques publiques et mutualistes et de la réglementation des banques privées, disposant d'un visa sur leurs prêts et leurs émissions de titres, nommant des commissaires du gouvernement dans les banques d'affaires, continuant à entretenir des rapports avec les inspecteurs des Finances qui « pantouflent » à la direction de l'un de ses multiples satellites, le Trésor concentre de nombreux moyens de *gouverner à distance la création de monnaie* des autres organisations financières, dans une optique de réalisation de l'objectif de croissance du PIB du Plan¹⁶⁰. Il tient dès lors entre ses mains une considérable force de frappe financière, utilisée pour modeler les rapports sociaux de production au sein des grandes entreprises dans un sens adapté à ce régime d'accumulation fordiste auquel les financiers publics ont lié leur destin : concentration, constitution d'oligopoles, mécanisation, taylorisation.

4 – Le complexe productiviste public-privé et la traduction politique du « compromis » fordiste

Le Trésor agit à distance par le crédit : il n'a pas de moyens *directs* d'influer sur la *relation salariale* au sein des entreprises. Pourtant, contrairement à ce qu'on dit parfois, le Plan au sens large ne se contente pas d'une régulation keynésienne et d'une action macro-économique globale : il dispose également de leviers micro-économiques pour agir à ce niveau. En février 1946, un mois après sa création, le Commissariat général lance le mot d'ordre de la « bataille de la production ».

¹⁶⁰ L. QUENNOUËLLE-CORRE, *La direction du Trésor, op. cit.*, p. 119 et 293.

Émerge, dans ce sillage, un vaste *complexe-productiviste public-privé* chargé d'inciter à la réorganisation des entreprises. Robert Boyer définit le rapport salarial fordiste par la conjonction de deux éléments. D'un côté, au niveau local de l'atelier, il est fondé sur une organisation du travail « qui, partant du taylorisme, pousse encore la parcellisation des tâches, la mécanisation des processus productifs et une séparation complète entre conception et exécution ». De l'autre, il institue « la garantie d'un partage des gains de productivité »¹⁶¹. Comment l'État planificateur a-t-il contribué à sa mise en place, au-delà de son travail symbolique et politique de conversion du patronat à l'investissement ?

L'historien Régis Boulat rappelle qu'avant la Seconde Guerre mondiale, *la notion de productivité est à peu près inconnue*, sauf parmi quelques spécialistes de l'organisation scientifique du travail et, en réalité, quelques marxistes : elle ne sort pas « du cadre limité de l'usine »¹⁶². À la fin des années 1940, ce concept qui semblait purement technique s'impose pourtant comme grille de lecture générale de la société française. L'idée même de partage des « gains de productivité » ou de la « valeur ajoutée » implique en réalité une petite révolution symbolique. Elle est indissociable d'une transformation sociale des manières de percevoir le travail, ancrée dans des technologies de mesure, et dont nous ne comprenons plus l'ampleur tant elle fait désormais partie de l'air que nous respirons. Elle trouve pourtant son origine dans un mode de pensée historiquement déterminé et dont il est possible de faire la généalogie.

Nous chercherons en premier lieu à replacer l'émergence de la mesure de la productivité et son lien avec le Plan et la comptabilité nationale dans le contexte social et politique des années 1940, et à donner une définition précise du productivisme. En nous basant sur les travaux de Régis Boulat, nous étudierons ensuite la constitution en France, en vue d'organiser une vaste campagne de promotion du rendement du travail, du complexe productiviste public-privé. L'objectif sera de mettre en évidence son rôle dans l'envoi de « missions de productivité » aux États-Unis et, en conséquence, la place de l'État planificateur dans l'« importation » du management en France. Enfin, nous nous intéresserons à l'une des premières traductions de cet état d'esprit nouveau dans le champ politique : l'alliance des comptables nationaux avec Pierre Mendès-France au début des années 1950, en vue de la promotion de la croissance de la production nationale et du « compromis » fordiste.

¹⁶¹ R. BOYER, « Du fordisme canonique à une multiplicité de modes de développement », *op. cit.*, p. 370-371.

¹⁶² Régis BOULAT, « La productivité et sa mesure en France (1944-1955) », *Histoire & mesure*, 2006, XXI, n° 1.

4.1. Productivité et puissance nationale

Comment a-t-on fait sortir la productivité « de l'usine où l'enfermaient les organisateurs des années 30, pour en faire une notion qui concerne l'économie dans son ensemble¹⁶³ » ? Jim Tomlinson établit, à propos du Royaume-Uni des années 1940, que la notion de productivité a dans ce contexte bien précis pour fonction discursive principale d'établir un parallélisme entre le niveau de la nation et le niveau de l'entreprise – ou, plus précisément, un télescopage de l'un sur l'autre. Elle façonne un langage commun qui, à cette époque-là, donne un contenu au signifiant vide de la « modernisation ». Il en est de même de l'autre côté de la Manche. Du côté micro, l'émergence du concept de productivité « peut être relié aux tentatives successives de réguler l'entreprise au nom de l'accroissement de la production et de l'efficience »¹⁶⁴. Dans l'atelier, il prend en effet un sens bien circonscrit et attaché à un dispositif de mesure : la productivité apparente du travail, définie par la formule nombre de produits/nombre d'heures de travail de la main-d'œuvre directe. En France, les experts de la productivité des années 1940 se concentrent sur cette définition en volume physique. Mais, au début des années 1950, ils acceptent également le concept de productivité en valeur : « valeur ajoutée »/nombre d'heures de travail – où le premier concept désigne la valeur monétaire ajoutée au produit de l'entreprise par l'activité propre de ses travailleurs, ensuite partagée entre salaires, profits et impôts (dont la TVA)¹⁶⁵. Il s'agit ainsi de la forme prise par la productivité dans la comptabilité industrielle. Du côté macro, dit Tomlinson, « l'émergence du problème de la productivité peut être relié à l'émergence de la mesure de l'économie nationale, comme partie intégrante de la montée d'un management de l'économie nationale »¹⁶⁶.

¹⁶³ Régis BOULAT, *Jean Fourastié, un expert en productivité : la modernisation de la France (années 1930-années 1950)*, Besançon, PUFC, 2008, p. 395.

¹⁶⁴ Jim TOMLINSON, « *The Politics of Economic Measurement: The Rise of the "Productivity Problem" in the 1940s* », in Anthony G. HOPWOOD et Peter MILLER (dir.), *Accounting as Social and Institutional Practice*, Cambridge, CUP, 1994, p. 168. Traduction personnelle.

¹⁶⁵ R. BOULAT, « La productivité et sa mesure en France (1944-1955) », *op. cit.* Le travail théorique est poursuivi au sein d'un « groupe de statisticiens » dirigé par Fourastié et Magron créé au Plan en 1949, d'une commission du Comité national de la productivité, puis d'un Centre d'études et de mesures de la productivité rattaché à l'AFAP en 1952. Différentes mesures sont définies, renvoyant toutes à une quantité physique de produits divisée par la quantité de facteurs de production utilisés pour les produire, convertis en heures de travail : productivité de la main-d'œuvre directe, productivité de l'exploitation (avec ventilation de la main-d'œuvre indirecte), productivité totale brute (des entreprises), productivité totale nette ou productivité globale (tenant compte de l'énergie, de l'investissement, des matières premières).

¹⁶⁶ J. TOMLINSON, « *The Politics of Economic Measurement: The Rise of the "Productivity Problem" in the 1940s* », *op. cit.*, p. 168. Traduction personnelle.

« En juillet 1936, pour la première fois, le problème de la productivité nationale passe sur le plan gouvernemental¹⁶⁷. » Suite à l'adoption de la loi sur la semaine de quarante heures sous la pression des occupations d'usines, le gouvernement du Front populaire espère compenser la perte de production qui s'ensuit par un accroissement du rendement. Mais c'est après la défaite militaire qu'André Vincent, Alfred Sauvy et Pierre Froment calculent pour la première fois, à l'Institut de conjoncture, un indice de production industrielle et un indice de « progrès technique » en nature. La formule mathématique du second définit en réalité une productivité apparente du travail en volume au niveau de la nation : quantité de produits/heures travaillées. Le premier ouvrage français sur la comptabilité nationale, publié par Vincent en 1941, s'intitule *L'organisation dans l'entreprise et dans la nation*. Il se propose, très explicitement, de transposer à l'ensemble de l'économie « un style de raisonnement et d'argumentation issu de la comptabilité d'entreprise¹⁶⁸ ». Il ne s'agit pas seulement de « copier » le compte de résultat – total des produits annuels par rapport au total des charges – pour définir une production nationale, mais également, selon Vincent lui-même, de s'inspirer du calcul de coût des ingénieurs tayloriens : « Nous sommes ainsi conduits à examiner si l'économie nationale ne pourrait pas emprunter à la comptabilité des prix de revient quelques-uns de ses principes généraux. » L'auteur propose alors de décomposer le revenu national selon le principe des « sections homogènes », par lequel les ingénieurs tayloriens découpent les différents ateliers et bureaux d'une entreprise pour les individualiser dans la comptabilité. Ils deviennent, ainsi, des « *groupes sociaux homogènes* », renvoyant aux « grandes fonctions économiques » du pays : « Production, consommation, épargne, prestations de travail, de capital, etc. »¹⁶⁹ Il ne s'agit pas à proprement parler d'une imitation : en fait, par ce geste, les comptables nationaux *inventent* quelque chose de tout à fait nouveau par analogie. Mais le mode de pensée qui rend cela possible est en lui-même très révélateur.

Desrosières montre que cette manière de voir continue d'informer la comptabilité nationale française, quand bien même elle devient peu à peu une simple métaphore : « L'économie nationale est de fait traitée, plus ou moins implicitement, comme celle d'une grande entreprise, dont il faut analyser finement et organiser les flux internes, afin de répondre au mieux aux divers besoins, compte tenu de ressources limitées¹⁷⁰. » À l'origine, cette conception industrialiste de la nation a

¹⁶⁷ Pierre BADIN, *Aux sources de la productivité américaine : premier bilan des missions françaises*, Paris, AFAP, 1953, p. 12.

¹⁶⁸ M. ARMATTE et A. DESROSIÈRES, « Les méthodes quantitatives et leur historiographie éclatée », *op. cit.*, p. 52.

¹⁶⁹ André VINCENT, *L'organisation dans l'entreprise et dans la nation*, Nancy, Société industrielle de l'Est, 1941, p. 69 sq. ; cité dans F. FOURQUET, *Les comptes de la puissance*, *op. cit.*, p. 395.

¹⁷⁰ A. DESROSIÈRES, « Une comparaison des plans français et néerlandais entre 1945 et 1980 », *op. cit.*, p. 157.

toute la réalité et toute la virtualité de la distribution des matières premières et des produits par l'appareil économique du ministère vichyste de la Production industrielle. Au sein même de la planification française, l'importance « des productions en volume, des tableaux de Léontief, des coefficients techniques » dénote une pensée typique de l'État ingénieur, fondée sur une « sorte d'oubli implicite » et très saint-simonien du caractère marchand de l'économie capitaliste¹⁷¹.

À un niveau moins abstrait, à la Libération, la productivité devient l'instrument d'une objectivation du « retard français » par les statisticiens de l'État. Cet aspect, pendant français du discours de la « *national efficiency*¹⁷² », fait partie de la généalogie même du Plan. William Clayton, chargé des affaires économiques au ministère des Affaires Étrangères des États-Unis, aurait ainsi tenu les propos suivants en juin 1945 : « Il faut que le gouvernement français établisse un programme précis [...] prouvant son désir de donner à la France une économie qui lui permette d'atteindre les prix de revient internationaux calculés en heures de travail¹⁷³. » Lorsqu'en décembre Jean Monnet se saisit de cette idée pour fonder le Commissariat général du Plan, il propose à de Gaulle de faire réaliser ce qu'on nommerait de nos jours un *benchmarking* de productivité :

« La notion essentielle sur laquelle les commissions devront guider tout leur travail sera celle de la productivité du travail. Elles devront déterminer celle-ci d'une façon aussi précise que possible et la comparer à la productivité du travail, dans la même industrie à l'étranger, de façon à déterminer le retard à rattraper¹⁷⁴. »

Concrètement, le chiffre qui circule à la Libération a été confectionné par l'équipe de Vincent à l'Institut de conjoncture : de ce point de vue précis, martèle Jean Fourastié au Plan ou dans ses ouvrages de vulgarisation et reprennent les journalistes, un Américain vaut quatre Français¹⁷⁵. Il s'agit bien ainsi pour la puissance publique de « calculer sa puissance productive par rapport à ses partenaires et à ses rivaux¹⁷⁶ ».

En effet les hauts fonctionnaires du Plan et du ministère des Finances, au moment où ils attachent la croissance du pouvoir de l'État à la dynamique du fordisme, et sa légitimité au développement des services publics et de la Sécurité sociale, se retrouvent immédiatement face à

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 169-170 ; M. ARMATTE et A. DESROSIÈRES, « Les méthodes quantitatives et leur historiographie éclatée », *op. cit.*, p. 52.

¹⁷² Peter MILLER et Ted O'LEARY, « *Governing the Calculable Person* », in Anthony G. HOPWOOD et Peter MILLER (dir.), *Accounting as Social and Institutional Practice*, Cambridge, CUP, 1994, p. 110.

¹⁷³ P. MIOCHE, *Le Plan Monnet*, *op. cit.*, p. 132.

¹⁷⁴ Jean MONNET, « Proposition au sujet du Plan de modernisation et d'équipement adressées au général de Gaulle, le 4 décembre 1945 », in Philippe MIOCHE, *Le Plan Monnet*, Paris, Sorbonne, 1987, p. 117.

¹⁷⁵ R. BOULAT, *Jean Fourastié, un expert en productivité*, *op. cit.*, p. 80. Cf. aussi p. 115 : « La productivité est ainsi constituée par les experts d'État comme « nouveau maître étalon de la puissance française. »

¹⁷⁶ F. FOURQUET, *Les comptes de la puissance*, *op. cit.*, p. 60.

ce problème. L'augmentation de la productivité s'inscrit au cœur du capitalisme bancaire public, comme source possible d'une double accumulation du capital et des moyens de domination et de légitimation de l'État :

« Si les investissements publics sont la source de gains de productivité, ils peuvent se traduire pour les salariés par l'augmentation du salaire de base [...] En retour, cette validation par le marché de la dépense publique est la source d'une dynamique de croissance endogène de l'État-providence puisqu'alors celui-ci s'autofinance : sa reproduction élargie est assurée par l'augmentation des recettes publiques qu'il engendre lui-même par ses effets sur la production et la masse salariale. C'est là le cercle vertueux qui explique qu'une croissance économique forte ait pu aller de pair avec un niveau élevé de dépenses publiques et de prélèvements dans la période fordiste¹⁷⁷. »

Mais, en conséquence, les hauts fonctionnaires se convertissent peu à peu à un mode de raisonnement nouveau. Par *productivisme*, j'entends la poursuite indéfinie, pour elle-même ou en vue d'autre chose, de deux mesures comptables conventionnelles, susceptibles de multiples interprétations chacune attachée à sa propre méthode d'évaluation, mais liées comme les deux faces d'une même pièce : la croissance de la production et l'augmentation de la productivité¹⁷⁸. Par *productivisme d'État*, j'entends toute politique publique en tant qu'elle se fixe explicitement ou implicitement pour cible d'accroître la productivité dans les entreprises ou dans les services publics, dans le but d'augmenter indéfiniment le volume de la production nationale (quelle que soit la convention de mesure adoptée, qui à un niveau plus précis doit toujours être prise en compte). Dès lors l'État planificateur fordiste tel qu'il se met en place à la Libération, qui entre parfaitement dans cette catégorie, peut être qualifié d'*État productiviste*.

4.2. La mise en place du complexe productiviste public-privé

En 1949 est lancée une vaste campagne pour l'accroissement de la productivité. Depuis le Commissariat général du Plan un nouvel appareil s'autonomise peu à peu pour prendre en charge cette question, en commun avec des organisations patronales et des cabinets d'ingénieurs-conseils. Émerge, alors, ce que j'appelle le *complexe productiviste public-privé*. Il est à l'origine organisé autour d'« un même petit groupe d'hommes » que Régis Boulat nomme, selon l'expression de

¹⁷⁷ Bruno THÉRET, « État, finances publiques et régulation », in Robert BOYER et Yves SAILLARD (dir.), *Théorie de la régulation*, Paris, La Découverte, 1995, p. 195.

¹⁷⁸ Contrairement aux usages les plus courants, ma conception du productivisme n'est pas normative mais sociologique : je cherche à décrire un phénomène sans distinguer à priori la « bonne » augmentation de la productivité de la « mauvaise » (généralement, la production « pour elle-même » plutôt que pour satisfaire des « besoins »). Je ne tranche pas non plus entre la « bonne » et la « mauvaise » mesure de la productivité (comme on oppose, parfois, la productivité globale des facteurs à l'évaluation incomplète, apparente, réduite à la dimension des coûts de personnel).

Robert Buron, le « Bataillon sacré de la productivité¹⁷⁹ ». Ce réseau social est particulièrement bien établi dans les lieux où se concentre le pouvoir réel de décision : commission de la main-d'œuvre du Plan, conseil d'administration de l'Association française pour l'accroissement de la productivité (AFAP), commission exécutive du Comité national de la productivité (CNP)¹⁸⁰.

L'action du complexe productiviste est multiple, mais peut être regroupée autour de trois thèmes. Premièrement, il fournit une aide logistique et financière de l'État à la « modernisation » des entreprises. Deuxièmement il contribue, tant au moyen du travail des consultants que des missions de productivité, à la diffusion en leur sein des technologies de pouvoir de la première révolution managériale – celle-là même que nous étudierons dans le chapitre suivant : les études de temps et mouvements, la comptabilité analytique et la direction par objectifs. Troisièmement, il cherche à frapper l'opinion publique pour transformer les pratiques des dirigeants d'entreprise, des cadres et des ouvriers. La construction d'une version spécifique du « mythe de l'Amérique », comme terre de l'efficacité et des hauts salaires, joue à ce titre un rôle symbolique central. La campagne pour l'augmentation de la productivité prend d'ailleurs parfois des accents prophétiques et prométhéens, comme dans ce texte de Jean Dayre issu d'une « Note pour une politique de rationalisation » adressée au Commissariat général du Plan en 1946 – qui de notre point de vue d'hommes et femmes du XXI^e siècle, ne peut qu'évoquer la dévastation écologique de la planète :

« Le temps est peut-être plus proche que nous le pensons, où la prophétie saint-simonienne verra le jour, où l'exploitation de l'homme par l'homme prendra fin et cédera la place à l'exploitation du globe par l'industrie. Et même si cet espoir est une illusion, nous devons le chérir comme une promesse. Il est le gage de vie d'un peuple. Un peuple meurt de se résigner ou de revendiquer sans apport. La France porte toujours en elle ses chances. Il ne manque que le catalyseur. Une croisade de l'efficacité ? Pourquoi pas¹⁸¹ ! »

L'idée de la campagne pour la productivité, d'après Boulat, émerge autour de la commission de la main-d'œuvre du Plan, dont le président jusqu'au IV^e Plan est Jean Fourastié, ingénieur centralien et docteur en droit qui s'est construit, à la fin des années 1930 et sous Vichy, « une légitimité en matière d'assurance et de comptabilité ». En 1948, un Groupe français de travail sur la productivité, également présidé par Fourastié, est créé au Plan. Il est essentiellement composé d'experts comme

¹⁷⁹ R. BOULAT, *Jean Fourastié, un expert en productivité*, op. cit., p. 267.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 290 et 297. L'analyse des réseaux signale que ce groupe est constitué de 19 membres, dont 11 hauts-fonctionnaires (57%), 2 patrons du CNPF et 4 permanents syndicaux, tous cadres (on trouve notamment : un ingénieur de l'Électromécanique pour la CFTC, un ingénieur de la direction générale des Établissements Japy pour FO, un HEC-Sciences Po Paris du Crédit industriel et commercial puis de la Société des Papeteries Darblay pour la CGC). Ces différentes institutions, toutes conçues au Plan, s'autonomisent par rapport à lui du point de vue des hommes qui les composent et de leur fonctionnement administratif. Mais les deux restent complémentaires et Fourastié et Grimanelli continuent à faire le lien.

¹⁸¹ Cité dans *Ibid.*, p. 132-133.

René Magron, Jean Dayre et Jean Benoît (ce dernier, chef du bureau central des méthodes de Pechiney, y représente le CNPF). Dans son « Programme français pour l'accroissement de la productivité » publié le 20 décembre 1948, il se fixe pour but la « création d'un état d'esprit et d'un climat de productivité »¹⁸². Afin d'implanter les nouvelles méthodes d'organisation états-uniennes, il donne la priorité à la formation d'un noyau de spécialistes français et compte sur la concurrence pour leur diffusion : « La nouvelle connaissance se répandra alors, par l'effet de la compétition, du fait de son propre intérêt¹⁸³. » Une annexe au rapport, préparée par l'économiste d'État états-uniens Rostislav Donn, jette les bases des missions de productivité envoyées outre-Atlantique : pour briser l'esprit de routine jugé responsable du retard français il s'agit, dit-il, de créer « le choc psychologique indispensable » au développement d'« une attitude d'efficiency » de la part des chefs d'entreprise, des ingénieurs, des cadres et des ouvriers¹⁸⁴.

Un Comité national de la productivité (CNP) est créé par décret le 27 juin 1950 pour coordonner la campagne. Il est présidé par Robert Buron, député républicain populaire et secrétaire d'État aux Affaires économiques. Son conseil d'administration, montre Boulat, est constitué sur le modèle d'« économie concertée » des commissions de modernisation. Il est composé de onze hauts-fonctionnaires (dont Fourastié pour le Plan) et de trente personnalités issues du Conseil national du patronat français (CNPF), des principaux syndicats réformistes (CFTC, FO, CGC), de l'Association française de normalisation (AFNOR) et, du côté des cabinets de conseil, du Comité national de l'organisation française (CNOF) et de la CEGOS. La CGT sous contrôle du Parti Communiste refuse d'y siéger et dénonce sa soumission à l'impérialisme américain. Le Comité national à la productivité représente la France à l'OECE, coordonne les travaux statistiques de mesure de la productivité et l'activité de diverses commissions (productivité et plein-emploi, formation des cadres, productivité et coopération du personnel des entreprises)¹⁸⁵. À partir de 1950, l'organisation des missions états-uniennes et l'immense campagne de communication faite autour d'elles sont confiées à l'Association française pour l'accroissement de la productivité (AFAP), association loi 1901 se donnant des airs d'émanation de la « société civile », mais qui est en fait un simple organe d'exécution du ministère des Affaires économiques.

La constitution des groupes de missionnaires obéit à un certain nombre de conditions. L'administration américaine exige une représentativité de chaque branche professionnelle, ce qui

¹⁸² *Ibid.*, p. 25, 88 et 195.

¹⁸³ Cité dans Marie-Laure DJELIC, « L'arrivée du management en France : un retour historique sur les liens entre managérialisme et État », *Politiques et management public*, 2004, vol. 22, n° 2, p. 8.

¹⁸⁴ R. BOULAT, *Jean Fourastié, un expert en productivité*, *op. cit.*, p. 197-198.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 289.

requiert la présence d'au moins six ou huit entreprises. Les participants sont choisis par le CNPF et les trois syndicats susmentionnés selon la répartition suivante : 1/6 de patrons, 3/6 d'ingénieurs et de cadres et 2/6 d'ouvriers. Parmi ces derniers, on trouve de nombreux contremaîtres et seuls les salariés syndiqués des syndicats réformistes, dans les entreprises choisies par le CNPF, font partie des missions. On les forme, avant de partir, aux méthodes de calcul de la productivité et des prix de revient. On exige qu'ils rédigent, à leur retour, un rapport pratique destiné à être envoyé à toutes les entreprises de leur branche. C'est en tout près de 4 000 personnes, réparties sur 450 missions, qui partent aux États-Unis entre 1949 et la fin des années 1950 et contribuent ainsi, selon l'expression de Thomas Coutrot, à l'« importation du système fordiste¹⁸⁶ ».

En 1953, le Commissariat général à la productivité est créé en remplacement du CNP pour gérer une nouvelle aide états-unienne, distribuée aux entreprises sous forme de prêts en échange d'un engagement, en fait parfaitement vague, à coopérer avec les syndicats non communistes et à partager les gains de productivité. Son président Gabriel Ardant, inspecteur des Finances mendésiste, contribue à le rapprocher de l'administration française traditionnelle. Le complexe productiviste public-privé perd peu à peu son intégration initiale, mais se disperse et se diffuse pour donner naissance à plusieurs ensembles. En premier lieu, il contribue fortement à l'autonomisation et à la structuration du champ du conseil aux entreprises, alors dominé en France par la CEGOS. Ensuite, il continue d'œuvrer en faveur d'une politique publique de la productivité. À la fin des années 1950, le Commissariat est réabsorbé par le Plan. Il prend le nom de Commission de la productivité et agit, durant les années 1960, en faveur de la diffusion des technologies managériales et du développement de l'enseignement en gestion en France¹⁸⁷. Enfin, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, Ardant va tenter durant plusieurs années, avec un succès plus que mitigé, de faire appliquer les mêmes recettes managériales dans l'administration publique.

4.3. Modernisme et mendésisme, ou l'enrôlement politique dans le régime fordiste

Reste un aspect à étudier : le portage du productivisme et du compromis fordiste au sein du champ politique dans les années 1950. Quoiqu'il concerne en un sens l'ensemble des forces de droite et de gauche, qui toutes ont quelque chose à dire à ce propos, il a tout à voir avec l'émergence

¹⁸⁶ Thomas COUTROT, *L'entreprise néo-libérale, nouvelle utopie capitaliste ?*, Paris, La Découverte, 1998, p. 207.

¹⁸⁷ COMMISSION DE LA PRODUCTIVITÉ, *Rapport général pour le V^e Plan*, Paris, CGP, 1966 ; Marie-Emmanuelle CHESSEL et Fabienne PAVIS, *Le technocrate, le patron et le professeur. Une histoire de l'enseignement supérieur de gestion*, Paris, Belin, 2001.

d'une doctrine politique particulière que l'on nomme parfois *modernisme*. Durant les années 1950 Mendès-France en est le symbole. Dans les années 1960, De Gaulle lui emprunte en partie. Entre 1969 et 1972 le premier ministre Jacques Chaban-Delmas le place au centre de la rhétorique de la « nouvelle société ». Jean-Jacques Servan-Schreiber l'utilise au Parti radical. Michel Rocard et les mendésistes le portent au PSU au début des années 1960 et au PS à la fin des années 1970. Comme le dit André Gauron, le modernisme est le centrisme d'une génération qui rejette à la fois le « malthusianisme » de 1940 et le Parti communiste. Il place une rhétorique de la « nécessaire modernisation » au cœur de son discours, considère la puissance économique comme le gage du rayonnement international de la France et définit constamment son projet « par rapport au modèle fordiste américain »¹⁸⁸. J'ajouterais que ce modernisme planiste accorde une importance décisive au gouvernement de l'économie nationale mis en place à la Libération avec le Plan et le capitalisme bancaire public¹⁸⁹.

Exprimé de cette manière, bien sûr, cela semble une évidence. Pourtant, pour ne pas céder à l'anachronisme, il est nécessaire de se rappeler que sous la IV^e République, les débats du Parlement tournent encore autour de vieilles oppositions exprimées dans un langage juridique et n'accordent que peu d'importance aux arguments économiques et aux chiffres des experts. La presse économique n'a qu'un faible écho et la croissance du PIB n'a pas acquis droit de cité dans l'espace public. Le Plan fait rarement les gros titres. La volonté de placer l'investissement productif avant toute chose apparaît comme un langage nouveau. Dès lors, la conversion des socialistes comme des gaullistes au modernisme et au compromis fordiste – maximiser la production et donc la productivité *avant* toute redistribution – est l'un des enjeux jusqu'à la fin des années 1960. Or, dans les années 1950, c'est le mendésisme et sa tentative de publiciser et de politiser la comptabilité nationale qui en sont les plus grands contributeurs.

En 1952 est constituée la Commission des comptes de la nation, chargée de diffuser les principes portés par le Service des études économiques et financières (SEEF) de la direction du Trésor dans le champ politique et médiatique et, plus concrètement, de donner son avis sur la situation économique de la France à partir de ses chiffres. Composée de nombreux financiers et économistes d'État, sa présidence revient à Mendès-France, qui depuis 1950 affirme sans relâche qu'il faut choisir entre l'Indochine et la croissance du PIB. Il y reste jusqu'au début des années 1960 et, d'abord

¹⁸⁸ A. GAURON, *Le temps des modernistes*, op. cit., p. 8.

¹⁸⁹ Plus qu'une doctrine, le modernisme est une rhétorique politique, dont le contenu diverge selon les périodes de l'histoire, et qui devient parfois le cœur de l'identité d'une doctrine politique. Il s'agit bien ici d'un modernisme *planiste*, tout à fait antinomique du modernisme néolibéral aujourd'hui défendu, par exemple, par LREM.

minoritaire au Parti radical et éloigné du pouvoir, s'en sert comme d'une tribune politique en vue de sa reconquête. Le secrétariat de la Commission des comptes de la nation revient à Simon Nora, jeune inspecteur des Finances issu de la première promotion de l'École nationale d'administration (1946-1947). C'est lui qui est chargé de rédiger le rapport annuel qui, attaché au capital symbolique du maître et publié dans *Le Monde*, acquiert rapidement une assez large audience¹⁹⁰.

Fourquet montre que, dès le *Rapport 51* publié en 1952, les « comptables politiques » promeuvent une politique résolument moderniste de « libération » des forces productives publiques et privés. Il s'agit de délivrer l'économie de ses « blocages internes et externes », d'ouvrir l'industrie française à la concurrence étrangère par la suppression progressive des protections douanières, et de diffuser une mentalité nouvelle pour maximiser la croissance du PIB. L'année suivante, Nora contribue avec Jean-Jacques Servan-Schreiber à fonder *L'Express*, « journal des cadres », pour propulser Mendès vers la présidence du Conseil des ministres. Son interview dans le premier numéro du 16 mai 1953 et ses discours politiques de la période insistent sur la dépendance du potentiel militaire de la France envers son « potentiel économique », la volonté de donner la priorité aux dépenses « productives » sur les dépenses « improductives », et la nécessité de privilégier la « vigueur économique » pour rétablir la grandeur de la nation. Dans *Le Monde* Nora écrit, dans l'esprit de Jean Monnet, qu'il s'agit de remplacer le « dirigisme de protection » par un « dirigisme d'expansion »¹⁹¹.

En juin 1954, après un premier échec, Mendès-France est une seconde fois désigné à Matignon par le Président de la République René Coty pour mettre fin à la guerre colonialiste en Indochine. Cette fois, il obtient une majorité au Parlement. Au sein de son cabinet, plusieurs comptables nationaux sont chargés de préparer les décisions économiques : Simon Nora, Jean Serisé puis Jean Saint-Geours. Un groupe de travail est immédiatement constitué, qui fait la part belle à tous ceux que Kuisel désigne, sur cette période, comme des planistes libéraux-keynésiens. Présidé par le directeur du SEEF Claude Gruson, il est composé de l'ancien directeur du Trésor François Bloch-Lainé, de l'ancien membre du CGP puis directeur général adjoint des Impôts Paul Delouvrier, du commissaire du Plan Etienne Hirsch, du commissaire à la productivité Gabriel Ardant, du jeune Valéry Giscard d'Estaing, du vice-président et bientôt PDG de la Régie nationale des usines Renault

¹⁹⁰ F. FOURQUET, *Les comptes de la puissance*, op. cit., p. 199.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 152 et 204-209.

Pierre Dreyfus, de Saint-Geours et de Nora – soit un polytechnicien et sept inspecteurs des Finances¹⁹².

Le « groupe des neuf » aboutit au « Programme d'équilibre financier, d'expansion économique et de progrès social » du 29 juillet 1954. Il reprend les termes très libéraux du *Rapport 51* sur la « libération de l'économie », le retour progressif et dosé aux mécanismes de marché au sein d'une politique économique keynésienne de plein-emploi, la stimulation de l'esprit d'entreprise et l'affirmation du libre-échange au niveau européen. Comme le rappelle Saint-Geours, Mendès-France s'engage alors « à prendre des rendez-vous semestriels avec les syndicats pour négocier une augmentation des salaires en rapport avec celle de la production¹⁹³ ». Il s'agit bien d'une version « américaine » du « compromis » fordiste.

Dans une note du début du mois de juillet, Gruson propose de remettre le Plan au centre pour conduire les restructurations industrielles, mais rencontre l'opposition du ministre des Finances Edgar Faure¹⁹⁴. En janvier 1955, le Premier ministre le remplace par Robert Buron, mais son gouvernement est destitué deux semaines plus tard par le Parlement, sans qu'il soit possible de savoir quel aurait été son programme économique¹⁹⁵. Le contexte est peu favorable à la planification, tant au niveau du champ politique qu'au sein du Parti radical. Les planificateurs eux-mêmes n'ont cessé de critiquer l'instabilité de la IV^e République et de réclamer un renforcement de l'exécutif. De plus, Mendès n'a pas à l'époque une base sociale suffisante. Ses idées reçoivent un large écho « chez les techniciens, les cadres et singulièrement dans les couches les plus jeunes de la population »¹⁹⁶. Mais il échoue dans sa tentative d'agrégier la fraction la plus « technicienne » de la classe ouvrière autour de la nouvelle classe moyenne salariée, portée par le groupe social des cadres en émergence, parce qu'il demeure pris entre un fort Parti communiste et une droite encore largement attachée à la défense des vieux privilèges de la petite propriété individuelle¹⁹⁷.

Comme le montre Jean-Louis Rizzo, Mendès-France retrouve les échos planificateurs de la Libération durant la seconde moitié des années 1950. Ses partisans prennent le pouvoir au sein du Parti radical lors du congrès extraordinaire de 1955. Le congrès d'octobre 1956, qui d'après l'auteur

¹⁹² Olivier FEIERTAG, « Pierre Mendès France acteur et témoin de la planification française (1943-1962) », in Michel MARGAIRAZ (dir.), *Pierre Mendès France et l'économie*, Paris, O. Jacob, 1989, p. 386 ; Gérard BRUN, « Pierre Mendès France, la technique et les techniciens », in Michel MARGAIRAZ (dir.), *Pierre Mendès France et l'économie*, Paris, O. Jacob, 1989, p. 225.

¹⁹³ F. FOURQUET, *Les comptes de la puissance*, op. cit., p. 212-214.

¹⁹⁴ O. FEIERTAG, « Pierre Mendès France acteur et témoin de la planification française (1943-1962) », op. cit., p. 386-387.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 389-391.

¹⁹⁶ G. BRUN, « Pierre Mendès France, la technique et les techniciens », op. cit., p. 227.

¹⁹⁷ A. GAURON, *Le temps des modernistes*, op. cit., p. 47.

« réalise une synthèse des conceptions mendésistes dans le domaine de l'interventionnisme économique », affirme la nécessité d'un Plan plus contraignant que les précédents afin de « construire en France un appareil industriel moderne ». Véritable manifeste pour un capitalisme bancaire public et un dirigisme financier refusant toute nouvelle nationalisation industrielle, attaché à la libre entreprise mais pas à la libre finance, et prenant place au sein du libre-échange européen, il affirme que « l'autorité de l'État est actuellement insuffisante sur le contrôle du crédit et des investissements publics »¹⁹⁸.

Nous verrons dans le chapitre sept que ce débat se poursuit durant toutes les années 1960 avec les luttes autour de l'idée de « planification démocratique » : sa version initiale à la CFTC, son interprétation gaulliste minimaliste avec l'« ardente obligation », sa formulation par Mendès-France dans *La république moderne* en 1962, sa reprise par le Club Jean Moulin, sa radicalisation socialiste par le Parti socialiste unifié (PSU), ou son appropriation par l'alliance FGDS/Parti communiste dans le cadre d'un programme commun centré sur les nationalisations industrielles. L'un des principaux enjeux politiques de la période sera alors la conquête, par diverses alliances entre forces sociales et politiques, de l'appareil économique d'État et du capitalisme bancaire public mis en place à la Libération, c'est-à-dire l'orientation à des fins concurrentes du gouvernement de l'économie nationale et du productivisme d'État.

¹⁹⁸ Jean-Louis RIZZO, *Mendès France ou La rénovation en politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1993, p. 58-59.

Chapitre 2 – LA BUREAUCRATIE MANAGÉRIALE (1) :

L'ORGANISATION PRODUCTIVISTE DU TRAVAIL DES EXÉCUTANTS

« La direction qui s'exerçait autrefois sur le champ même de l'action s'exerce maintenant dans le bureau. [...] Le chef ne voit rien de ce qui se passe, c'est le papier qui le renseigne¹⁹⁹. »

Maurice Ponthière, collaborateur de la revue *Mon bureau*, directeur de l'École d'organisation scientifique du travail, 1935.

« Le XIX^e siècle prolongé jusqu'en 1914 a été un âge industriel ; le XX^e prend place dès à présent dans l'histoire comme un âge administratif. L'industrie y étale et y accroît sa puissance, mais, au-dessus du royaume des ingénieurs, s'est étendu l'empire des bureaux. Projetant ses rets, augmentant son emprise sur les activités privées, l'Administration publique, sous la poussée de l'interventionnisme et du socialisme, prolifère et prédomine. [...] L'Administration, maintenant, emploie des multitudes ; elle est devenue immense et complexe ; elle peut avoir recours à des instruments de travail perfectionnés que multiplie la science. Les questions d'organisation et d'équipement, qui ne se posaient guère quand ses dimensions étaient modestes et les engins dont elles se servaient rudimentaires, revêtent l'intérêt le plus actuel²⁰⁰. »

Henry Puget, conseiller d'État, 1949.

Jusqu'ici, nous n'avons parlé que de la productivité en général, et pas des moyens concrets de l'augmenter. L'objectif du Plan Monnet était d'abord l'importation de procédés industriels et de machines des États-Unis. Mais les techniques de production ne sont rien sans l'organisation du travail et les technologies de pouvoir qui la structurent. C'est d'ailleurs ce que comprennent rapidement les experts étatiques au début des années 1950 : il apparaît « de plus en plus évident que les nouveaux grands champions français ne [peuvent] pas être dirigés comme de simples sociétés familiales²⁰¹ ». À partir de 1951, écrit Boltanski, les autorités économiques américaines de la Guerre froide mettent d'ailleurs « comme condition à l'obtention de crédits par la France la formation d'un groupe de "gestionnaires" indigènes, économiquement compétents et

¹⁹⁹ Maurice PONTIÈRE, *Le bureau moteur : fonction et organisation des bureaux*, Paris, Delmas, 1935.

²⁰⁰ Henry PUGET, « Préface », in Raymond GAUDRIault, *L'organisation des travaux administratifs*, Paris, Delmas, 1949, p. 5-6.

²⁰¹ M.-L. DJELIC, « L'arrivée du management en France », *op. cit.*, p. 7.

politiquement sûrs »²⁰². Dès lors, l'accent de la campagne pour l'accroissement de la productivité passe des techniques de production au « facteur humain » et aux dispositifs de gestion.

Ce chapitre portera sur les techniques de pouvoir qui s'appliquent directement au travail des ouvriers et des employées dans les ateliers ou les services, tandis que le suivant sera consacré au dispositif de gouvernement individualisé des cadres caractéristique de la grande entreprise fordiste. Il s'agit d'analyser un aspect essentiel de la bureaucratie managériale, telle qu'elle sera conceptualisée dans le prochain chapitre : son mode de contrôle des exécutants. Pour commencer, j'explicitai un élément central de mon analyse de l'effet réel ou idéalisé des dispositifs de gestion sur les rapports de pouvoir et les rapports de classe au sein des entreprises ou des services publics : le concept de division du travail d'organisation. Ensuite, nous reviendrons brièvement sur la généalogie de l'organisation taylorienne des ateliers, tant du point de vue de la production opérationnelle que de la gestion du personnel. Nous étudierons alors comment le nouveau rapport salarial qui se met en place conduit, avec les études de temps et mouvements et les calculs de coûts, à une montée du pouvoir des bureaux et, pour faire fonctionner leur organisation matérielle, au recrutement massif d'employés dont le travail est déqualifié et parfois taylorisé à mesure qu'il est féminisé. Enfin, nous analyserons la tentative ratée de systématiser les techniques de « l'organisation et méthodes » (O&M) au sein des services publics dans les années 1950, qui constituent la préhistoire généralement occultée du management public.

1 – La division du travail d'organisation

Toute étude des dispositifs de gestion est vouée à demeurer formelle, technique et aussi déconnectée du travail réel que celles et ceux qui les conçoivent, tant qu'elle n'a pas les moyens de les replacer au sein de la structure des rapports de pouvoir dans l'entreprise ou dans l'État. Voilà pourquoi mon analyse sera centrée sur les transformations de la *division du travail d'organisation*. Si l'on doit le terme à Gilbert de Terssac²⁰³, la conception beaucoup plus étendue sur laquelle je me base est celle de Marie-Anne Dujarier, quoique je l'adapte à mon objet de recherche et à ma méthode, qui n'est pas ethnographique et clinique mais historique. Comme le dit l'auteure, « l'organisation du travail est une construction sociale, le résultat d'un autre travail, appelé travail d'organisation²⁰⁴ ». L'entreprise ou le service public en sont le résultat toujours instable et toujours

²⁰² L. BOLTANSKI, *Les cadres*, op. cit., p. 157.

²⁰³ Gilbert de TERSSAC et Karine LALANDE, *Du train à vapeur au TGV : sociologie du travail d'organisation*, Paris, PUF, 2002 ; Gilbert de TERSSAC, « Travail d'organisation et travail de régulation », in Gilbert de TERSSAC (dir.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, Paris, La Découverte, 2003.

²⁰⁴ M.-A. DUJARIER, *L'idéal au travail*, op. cit., p. 63.

provisoire, tant au niveau de leurs histoires individuelles – celle de Renault ou celle des Postes et télécommunications –, qu'au niveau d'une histoire plus globale des diverses formes successives ou simultanées prises par la production de biens ou de services publics ou privés. Elles représentent du *travail d'organisation accumulé*, sous forme de biens d'équipement, d'agencements de machines, de dispositifs de gestion, de logiciels, de règles formelles ou informelles, de savoir-faire, de compétences collectives ou tout simplement d'un ordre social relativement stabilisé. Une partie est objectivée dans l'organisation matérielle, une partie institutionnalisée sous forme de règles officielles, une partie incorporée sous forme de dispositions par les travailleurs et ouverte à leur improvisation et à leur créativité. Contrairement à la division du travail tout court, concept relativement statique et peu adapté à la description d'ensembles très intégrés, la division sociale du travail d'organisation permet de penser à la fois le pouvoir des organisateurs et ses limites.

Dujarier décompose le travail d'organisation en six modalités, qui correspondent à des *acteurs* ou à des *niveaux* de l'entreprise ou du service public, et représentent une chaîne de prescriptions hiérarchisées et de plus en plus détaillées²⁰⁵. Cette typologie, plus utile que la mienne pour faire du terrain en sociologie du travail ou en sociologie clinique, n'est cependant pas adaptée à l'étude historique des dispositifs de gestion que j'entends réaliser. Elle a, en effet, été conçue pour décrire l'organisation idéaltypique de la grande entreprise ou dans une certaine mesure de la grande administration contemporaines. Or, pour analyser des transformations de long terme, il faut pouvoir se demander, par exemple : dans tel secteur de l'économie ou de la sphère publique, à telle époque de l'histoire, quelles sont les prérogatives qui reviennent aux collectifs de travail de base ? Dans l'industrie de pointe de la fin du XIX^e siècle, comment sont-elles partagées entre les différentes catégories en présence, par exemple les ouvriers, les contremaîtres, les ingénieurs et les comptables ? De quelles luttes historiques cette configuration est-elle le fruit ? Comment est-elle modifiée par l'introduction de tel dispositif de gestion, par exemple le taylorisme classique ? Avec quels effets sur les rapports de pouvoir au sein de l'entreprise, quelles résistances ? Pour étudier la division du travail d'organisation dans cette optique, je me baserai donc sur une double typologie

²⁰⁵ 1) En haut de la pyramide, le conseil d'administration fixe les finalités de la production de biens ou de services : il réalise un travail d'organisation politique. 2) Les cadres dirigeants et les cadres fonctionnels déclinent ces objectifs en structures organisationnelles, en règles générales, en prescriptions opérationnelles, en moyens de coordination et en dispositifs de contrôle : ils réalisent alors un travail d'organisation gestionnaire. 3) Au niveau d'un établissement, d'un atelier ou d'un service, les managers de « proximité » définissent localement l'organisation de la production en relayant les prescriptions gestionnaires : ils réalisent un travail d'organisation opérationnel. 4) Chaque collectif de travail cherche à construire « une organisation "qui marche", dans la situation concrète dans laquelle il se trouve » : il réalise un travail d'organisation local. 5) Au niveau de la relation de service, l'utilisateur est susceptible de contribuer à la définition de la prestation produite. 6) Enfin, « chaque personne réalise son organisation du travail personnelle ». Cf. *Ibid.*, p. 64-66.

en partie construite sur la base de celle de Dujarier. Elle croise un critère de *contenu* avec un critère de *distance au travail productif*, dans l'objectif de décrire comment chaque type d'activité organisatrice est réparti et divisé entre différentes catégories sociales et professionnelles – qui elles-mêmes sont en partie définies au cours de la lutte et ne sortent pas indemnes de l'opération. L'enjeu est celui du partage du *pouvoir de mettre en forme les rapports sociaux de production* qui structurent une entreprise ou un service public.

1.1. Les différentes dimensions de l'organisation du travail

Le critère du contenu décrit différentes dimensions qui sont encore relativement indifférenciées dans le travail de l'artisan ou de la petite industrie du début du XIX^e siècle. La possibilité de les nommer et de les distinguer comme telles résulte d'un processus socio-historique complexe et non linéaire de spécialisation et de différenciation. Elles n'ont donc rien de substantiel ou d'universel. Elles demeurent entremêlées et interdépendantes dans la pratique, quoiqu'elles puissent entrer en contradiction. Leurs frontières étant enjeu de luttes, il est toujours possible de discuter de leurs limites respectives. Je distingue à ce niveau, en fonction de mes objets de recherche et sans être exhaustif : travail d'organisation politique, travail d'organisation opérationnel, travail d'organisation sociotechnique, travail d'organisation social-relationnel, travail d'organisation des usages (dont la conception des produits/services). Je minimise sciemment l'usage de termes plus courants – direction générale, production, gestion du personnel, recherche et développement, marketing –, car ils renvoient à des fonctions bien instituées et tendent à masquer la variabilité historique, la fragmentation relative et l'exercice partagé ou conflictuel de chaque dimension.

Le *travail d'organisation politique*, en premier lieu, désigne la détermination des finalités de l'activité productive et des objectifs à long terme du service public ou de l'entreprise. Il inclut en partie le choix des investissements, la fixation du périmètre des activités, la répartition des grandes lignes de la division du travail, le choix des structures de décision, la définition des « besoins » à satisfaire et des usages à promouvoir, le choix des grands principes et des grands critères à respecter – qui tous contribuent à construire l'infrastructure matérielle de la société, les rapports sociaux qui la constituent et l'impact écologique qu'elle génère. Formellement, dans l'État, le travail d'organisation politique est supposé être l'œuvre du Parlement et des ministres. Dans l'entreprise capitaliste moderne, il officiellement le fait du conseil d'administration (CA) : actionnaires-propriétaires dans le secteur privé et tutelle étatique dans le secteur public. En ex-URSS, il était exercé par un duopole directeur technique/directeur politique (membre du Parti communiste). De plus, dans les nombreux projets alternatifs qui traversent le mouvement ouvrier ou dans certaines

sociétés coopératives, le travail d'organisation (TO) politique est exercé par des instances aux mains des producteurs directs ou de leurs représentants, tels le conseil tripartite État-travailleurs-usagers, le conseil ouvrier ou l'assemblée générale du personnel (il ne choisit généralement pas le critère du profit, mais diverses modalités de définition des « besoins » sociaux).

En réalité pourtant, le travail d'organisation politique s'avère beaucoup plus diffus, tant au sein de l'organisation qu'à l'extérieur. À « l'intérieur », les hauts fonctionnaires et les cadres dirigeants pèsent d'autant plus sur les orientations générales de l'entreprise ou du service public que le pouvoir actionnarial, la tutelle ou le Parlement sont faibles, ce qui était la norme en France dans l'État fordiste et dans le capitalisme fordiste. Même dans le capitalisme actionnarial actuel, où les grandes bureaucraties financières imposent le taux de rentabilité des capitaux propres comme objectif *structurant*, leur pouvoir consiste essentiellement à *arbitrer*, selon l'état du marché et au prisme de diverses technologies de mesure, entre les *projets politiques* de différentes équipes dirigeantes potentielles (par exemple qui, des « ingénieurs », des « commerciaux » ou des « financiers », promettent le meilleur profit ?)²⁰⁶. De plus, dans de nombreuses activités de service publiques et privées, la signification politique de l'activité dépend en partie du déroulement de l'interaction entre travailleurs et usagers – d'où l'enjeu de son contrôle centralisé par le ministère ou par la direction générale.

Le TO politique excède les frontières juridiques de l'organisation pour impliquer l'ensemble des rapports sociaux qui pèsent sur elle de « l'extérieur ». En ce qui concerne l'entreprise, la définition des finalités de la production est prise dans des luttes qui impliquent l'intégralité de la configuration historique de ce que Bourdieu et Saint-Martin nomment le « champ du pouvoir économique »²⁰⁷. La concurrence et la loi de la valeur jouent avec une vigueur plus ou moins grande, imposant une contrainte qui n'est que le résultat cumulé de l'action de toutes les directions d'entreprise pour triompher dans la maximisation d'une valeur instituée en mesure unique du succès dans le champ par la technologie de mesure du compte de capital²⁰⁸ : le rapport du profit au capital investi. Les modalités du système financier, la part relative de l'autofinancement, de la finance de marché, du crédit bancaire privé ou de l'appareil financier public et du Plan contribuent à imposer certains objectifs ou, au contraire, à desserrer certaines contraintes.

²⁰⁶ Fabien FOURAULT, « Coup d'état dans l'entreprise ? Financiarisation et circulation du pouvoir de direction », *VII^e Congrès de l'AFS, RT30 (sociologie de la gestion)*, 2017. Évidemment, le prisme du court terme crée un biais en faveur des directeurs financiers, mais il peut être contrecarré par le contexte économique propre de l'entreprise.

²⁰⁷ Pierre BOURDIEU et Monique de SAINT-MARTIN, « Le patronat », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1978, n° 20-21.

²⁰⁸ Max WEBER, *Histoire économique* [1920], trad. fr. Christian BOUCHINDHOMME, Paris, Gallimard, 1991.

À l'autre bout en quelque sorte, au niveau d'un atelier ou d'un service, le *travail d'organisation opérationnel* désigne tout ce qui concerne l'agencement des moyens et la mise en cohérence des contraintes pour la production effective des biens et des services : aménagement du procès de production, réglage des machines ou des ordinateurs, emploi du temps et de l'espace, répartition fine de l'activité, définition des tâches et des postes, préparation du travail, coordination concrète des équipes et des services. Bien entendu, ce travail d'organisation opérationnel opère dans un cadre largement prédéterminé par les autres dimensions de l'organisation du travail : c'est toujours dans un contexte où les objectifs ont été fixés, la structure définie, les responsabilités et fonctions réparties, les produits conçus, l'infrastructure technique mise en place, les dispositifs de contrôle installés, les effectifs distribués, que se pose la question de leur mise en cohérence locale pour organiser le travail productif. Le travail opérationnel peut lui-même être partagé de diverses manières entre différentes catégories sociales : collectifs d'ouvriers ou d'employées, cadres de production, managers subalternes ou responsables de service, ingénieurs des méthodes, voire direction générale dans une bureaucratie wébérienne très centralisée.

Par *travail d'organisation sociotechnique* je désigne tout ce qui, en « amont » du travail d'organisation opérationnel, a trait à la conception des systèmes de machines et des systèmes d'information qui composent l'infrastructure technique ou le capital productif d'une entreprise ou d'un service public. Cette activité est généralement celle des ingénieurs et, dans une moindre mesure, des techniciens, quoiqu'elle soit toujours arbitrée par les choix d'investissement de la direction, en fonction de ses objectifs propres. Elle n'implique pas seulement les ingénieurs et les informaticiens « maison » d'une entreprise ou d'un ministère, mais plus largement ceux des industries d'équipement qui conçoivent les machines, ou des sociétés de services en ingénierie informatique (SS2I) qui fabriquent des progiciels voués à transformer l'organisation du travail des ouvriers, des employées et des professionnels qui les utilisent.

Par *travail d'organisation social-relationnel* j'entends tout ce qui, à division du travail donnée, vise à maintenir la consistance de l'ordre social propre à l'entreprise, que celui-ci soit hiérarchique ou égalitaire. Cela concerne à la fois la différenciation *sociale* des travailleurs, c'est-à-dire la codification de la hiérarchie ou de l'égalité des salaires et du prestige entre groupes professionnels et entre individus, et la constitution *dans la relation même* d'une compétence collective et d'une capacité d'apprentissage collectif au sein des équipes de travail (ou entre elles). Dans l'entreprise capitaliste du XIX^e siècle, le patron-propriétaire fixe les grandes lignes de la répartition des salaires, mais le tâcheron joue un grand rôle dans l'embauche, le licenciement et la distribution des primes. Le jugement du travail des ouvriers, la formation sur le tas et le maintien de la compétence collective

sont souvent exercés par les pairs. Au début du XX^e siècle, une partie de ces prérogatives passe aux contremaîtres, puis l'émergence des directions du personnel conduit à leur codification croissante par des spécialistes. De plus, durant l'ère fordiste, une partie du travail d'organisation social-relationnel est issu de la négociation des conventions collectives entre patronat et syndicats. Aujourd'hui, les directions des ressources humaines des entreprises et de l'État maîtrisent à distance la plupart de ces dimensions, en laissant plus ou moins de marge de manœuvre aux cadres subalternes. Le code du travail et le statut de la fonction publique les réglementent au niveau national.

Enfin, par *travail d'organisation des usages et de conception des produits/services*, je cherche à désigner tout ce qui a trait, une fois fixées les finalités de l'entreprise ou du service public, à l'élaboration du contenu de ce qui est produit, à la définition du service, à l'organisation du rapport avec les usagers, les administrés ou les clients (dimension vouée, bien sûr, à rétroagir sur le travail d'organisation politique). Les concepteurs peuvent être les ouvriers eux-mêmes, selon les codes du métier, dans une optique encore artisanale et peu standardisée. Il peut s'agir d'ingénieurs spécialisés dans la conception technique. Ceux-ci peuvent être subordonnés ou non à des spécialistes du marketing. La grande entreprise du capitalisme managérial est en partie définie, selon Chandler, par sa capacité à organiser ses marchés²⁰⁹. Par ce biais, elle exerce une domination sur les consommateurs concrets, et son département marketing contribue à ce que j'ai nommé plus haut le travail d'objectivation sociale des besoins, de pair par exemple, dans la France des années 1960, avec « l'étude de marché généralisée » des experts du Plan. Dans les services publics, les hauts fonctionnaires tentent traditionnellement de contrôler la relation de service par le biais d'un règlement détaillé édicté au niveau des bureaux parisiens. Mais selon les secteurs et les contextes historiques les fonctionnaires de première ligne disposent d'une marge de manœuvre plus ou moins grande pour redéfinir le service lors du contact avec l'utilisateur – en fonction des objectifs et des principes « politiques » du ministère ou des leurs propres.

1.2. La distance au travail productif : auto-organisation, hiérarchisation et gestionnarisation

À cette typologie qui cherche à décrire le contenu de l'activité organisatrice, il faut en ajouter une autre décrivant la *distance au travail productif*. Au premier niveau, selon l'enseignement de base de la sociologie du travail classique, « il n'existe pas de travail d'exécution²¹⁰ ». Comme le dit

²⁰⁹ Alfred CHANDLER, *La main visible des managers* [1977], Paris, Economica, 1988.

²¹⁰ Christophe DEJOURS, *L'évaluation du travail à l'épreuve du réel*, Paris, INRA, 2003, p. 13.

Marie-Anne Dujarier, le travail productif, pour se faire tant bien que mal face aux aléas, répondre en situation aux multiples contradictions de l'organisation, et pallier l'incohérence relative de prescriptions élaborées à distance de l'activité réelle, nécessite un ajustement permanent, un *bouclage* sur lui-même du travail d'organisation que seuls les producteurs directs peuvent réaliser (ou, encore, un travail d'organisation *réel*, toujours différent sur certains points du travail d'organisation *prescrit*). Même dans le taylorisme classique, les ouvriers relégués dans des positions d'exécutants disposent de marges de manœuvre minimales et d'un embryon d'autonomie opérationnelle et relationnelle conquise contre les prescriptions des cadres, du simple fait de l'existence de collectifs de travail clandestins du point de vue officiel, qui leur donnent un certain pouvoir de négociation face aux contremaîtres²¹¹.

C'est ce qu'on peut nommer l'auto-organisation, ou *travail d'organisation des producteurs directs*. Il peut concerner l'ensemble des dimensions précédemment décrites. Il peut s'avérer très grand, comme dans le cas de professions reconnues dotées d'une capacité collective de déterminer le sens et les finalités de leur activité, c'est-à-dire d'une autonomie politique – Valérie Boussard, Didier Demazière et Philip Milburn désignent la même réalité sous le nom d'« autonomie professionnelle »²¹². Il peut être minimal et ne concerner que la conduite des opérations ou les relations au sein des collectifs de travail, notamment lorsque toute l'action de la direction et des cadres s'attelle au projet impossible de faire disparaître la capacité d'auto-organisation des ouvriers et des employées pour les priver de l'embryon de pouvoir qu'elle leur donne. Il existe ainsi, parmi les travailleurs dont le point commun est de ne pas principalement agir au travers du travail d'autrui (bien qu'ils agissent d'ordinaire avec les autres), un continuum entre exécutants et professionnels. Ce dernier terme ne renvoie pas ici à l'organisation corporative des « professions organisées »²¹³, qui n'est qu'une possibilité parmi d'autres, mais à une position dans les rapports sociaux de production²¹⁴. Notons de plus que le « travail vivant » valorisé par Marx n'est pas à proprement parler le travail productif, qui en soi ne représente que l'incorporation d'un certain nombre de gestes ou d'opérations mentales et n'a rien de particulièrement émancipateur, mais l'activité

²¹¹ Danièle LINHART, *Le torticolis de l'autruche*, Paris, Seuil, 1991.

²¹² Valérie BOUSSARD, Didier DEMAZIÈRE et Philip MILBURN, « Que devient l'autonomie professionnelle ? », in Valérie BOUSSARD, Didier DEMAZIÈRE et Philip MILBURN (dir.), *L'injonction au professionnalisme*, Rennes, PUR, 2010.

²¹³ Andrew Delano ABBOTT, *The System of Professions*, Chicago, University of Chicago Press, 1988 ; Eliot FREIDSON, *Professionalism: the Third Logic*, Chicago, University of Chicago Press, 2001.

²¹⁴ En conséquence, les catégories présentées ici ne coïncident pas avec la nomenclature statistique des professions de l'INSEE : il existe par exemple, parmi les CSP 37 « cadres administratifs et commerciaux des entreprises » et 38 « ingénieurs et cadres techniques », des cadres opérationnels, des cadres organisateurs à distance (les DRH sont classés cadres administratifs et les qualitiens ou spécialistes des méthodes ingénieurs), et des professionnels (ingénieurs de recherche, grands techniciens de bureau, commerciaux ou technico-commerciaux).

organisatrice et créatrice qui l'accompagne nécessairement quoique à des degrés extrêmement divers. Il est dès lors aisé, en se basant sur cette conception, de couper court à la mythification libérale ou marxiste du travail dit « productif » contre le travail dit « improductif ».

Vient, à un second niveau, le *travail d'organisation hiérarchique*, ou plus précisément la hiérarchisation du travail d'organisation. Il désigne le processus par lequel une activité organisatrice auparavant effectuée pour une large part par des producteurs directs – artisans, équipes d'ouvriers de métier ou professionnels – est transférée à un groupe social qui ne réalise plus le travail productif mais organise de l'extérieur ceux qui le font. L'artisan du XVIII^e siècle dispose formellement d'une certaine autonomie politique, sous la forme d'une possibilité de définir le sens et les finalités de son travail, quoiqu'elle soit fortement encadrée par sa corporation de métier et par les règles du marché. Comme le paysan libre, il possède ses moyens de production, conçoit et vend ses « produits », et réalise un TO sociotechnique et un TO des usages, pas ou peu séparés du TO opérationnel et du travail productif lui-même.

Lorsque l'artisan ou le paysan est contraint de se salarier pour survivre, il conserve longtemps son autonomie opérationnelle mais est coupé de ses moyens de production. Le patron-propriétaire, parce que la possession du capital financier lui confère la maîtrise de l'achat et de la vente, définit les produits, fixe la division interne du travail, commande à l'activité des concepteurs de machines et les subordonne à sa propre finalité politique : augmenter son profit. La définition des produits, la conception de l'infrastructure sociotechnique et l'organisation sociale de la fabrique passent largement sous son pouvoir hiérarchique, quoique les ouvriers de métier conservent certaines prérogatives. Au niveau du TO social-relationnel, le rapport salarial permet au patron de recourir à des mécanismes marchands pour fixer la hiérarchie des rémunérations et donc l'ordre social interne de sa fabrique, quoique la sélection des ouvriers et la distribution fine des salaires restent du ressort des tâcherons ou des chefs d'équipe. Lorsqu'à partir de la fin du XIX^e siècle l'organisation opérationnelle du travail passe des équipes de producteurs aux contremaîtres puis aux ingénieurs-directeurs, le TO opérationnel subit à son tour un processus de hiérarchisation étroitement lié aux catégories professionnelles qui se construisent en le construisant.

Au processus de séparation de l'organisation et de l'exécution se joint souvent un processus de *séparation de la gestion et de la production*. Au sens le plus étendu, la « gestion » de l'entreprise désigne l'ensemble du TO : voilà pourquoi je l'utiliserai dans un sens restreint et conserverai pour me référer au sens global le terme d'« organisation ». Par *travail d'organisation gestionnaire*, j'entends alors la conception de normes codifiées, de savoirs formalisés et de dispositifs de contrôle destinés à s'appliquer à diverses dimensions de l'organisation du travail. Occupant l'espace ouvert

par la séparation entre la définition des finalités de la production et la production elle-même, caractéristique du rapport salarial, la gestion en tant que telle émerge dans une tentative de coordonner de manière centralisée un ensemble de plus en plus vaste, et d'accorder les différents aspects de l'entreprise aux objectifs de la direction.

Travail d'organisation *au carré*, la gestion au sens strict ne fait ainsi que redoubler, autonomiser, encadrer et normaliser des activités préexistantes. De nouvelles fonctions spécialisées émergent pour tenter de soustraire aux salariés dominés le pouvoir limité qu'ils conservent et encadrer strictement celui de la ligne managériale : fixation des modalités et du rythme du travail (bureau des méthodes), jugement de qualité (contrôle qualité), maîtrise de la relation avec les usagers (marketing), distribution fine des activités entre individus (cotation des postes), jugement sur le travail (évaluation et mesure du rendement), information concernant la marche de l'atelier ou du service (contrôle de gestion). Les méthodes et le contrôle qualité formalisent et « rationalisent » la discipline productive et le TO opérationnel. Le marketing comme ensemble spécialisé de techniques de savoir-pouvoir visant à formaliser, à segmenter et à gouverner les « besoins » des « consommateurs », ne fait qu'envisager la conception et la distribution des produits et des services, et de manière plus générale le travail d'organisation des usages et des usagers, du point de vue d'un contrôle conjoint, orienté vers les objectifs de la direction, des « marchés » et des ingénieurs de conception. La gestion des ressources humaines ne fait que contrôler à distance un travail de sélection du personnel, de jugement du travail, de production du consentement aux objectifs de la direction et d'intégration sociale à l'entreprise auparavant entre les mains des chefs subalternes et, en partie, des collectifs de travail. La gestion des achats vise à formaliser des dispositifs de contrôle à distance des fournisseurs et sous-traitants.

La finance d'entreprise et le contrôle de gestion cherchent à modéliser et à mesurer l'intégralité des activités de l'entreprise du point de vue de leur contribution aux objectifs, d'abord financiers, fixés par la direction. De même que les premiers gestionnaires spécialisés sont des comptables, le *pouvoir financier* toujours un tant soit peu formalisé qui découle de la capacité de la direction à distribuer un budget au sein de l'organisation est la première forme, minimale, de gestion. En tant qu'il concerne l'organisation du travail, l'argent est toujours un *moyen donnant accès à d'autres moyens*, parce qu'il permet de commander des machines, des matériaux ou des services ou encore d'accroître les effectifs – quand bien même il est *aussi* l'objectif politique du détenteur de capitaux et un enjeu central dans la définition de la hiérarchie sociale interne.

Tout travail d'organisation peut être *gestionnarisé*. Mais il ne peut jamais l'être totalement : il n'a aucune efficacité s'il n'est pas relayé par les cadres hiérarchiques ou les professionnels. De plus,

la séparation entre production et gestion produit de l'irrationalité et des contradictions multiples, du fait notamment de l'incohérence persistante entre les différents savoirs de gouvernement. Chaque spécialité est inséparable des catégories professionnelles qui se construisent en la construisant. Toutes cherchent généralement à monopoliser une expertise, à étendre leur juridiction, à améliorer leur place dans la hiérarchie des différentes disciplines gestionnaires et à enrôler les cadres hiérarchiques dans leur application pratique. Il s'agit bien sûr des différentes catégories de cadres fonctionnels qui composent ce que Mintzberg nomme la technostructure. Marie-Anne Dujarier les désigne comme des « cadres organisateurs à distance » ou « planneurs », parce qu'ils planifient le travail des autres au travers de divers dispositifs de gestion : ingénieurs des méthodes, comptables et contrôleurs de gestion, responsables des ressources humaines, qualitatifs, chefs de produits, acheteurs, etc.²¹⁵

Comme une machine ou un système de machines, un dispositif de gestion représente un *travail d'organisation accumulé*, aussi bien du point de vue de sa conception apparemment « technique », que des savoir-faire des spécialistes capables de le faire fonctionner, ou des dispositions des cadres hiérarchiques ou plus généralement des salariés qui contribuent *ou non* à le relayer jusqu'aux pratiques. Sa conception et son adaptation à une organisation particulière, entreprise ou service public, n'implique pas seulement les cadres fonctionnels internes, mais plus largement l'ensemble du secteur du conseil, qui joue un rôle fondamental dans la production, la standardisation et la promotion des technologies de pouvoir managériales²¹⁶ – équivalent, pour le travail d'organisation gestionnaire, du rôle des ingénieurs concepteurs de machines des industries d'équipement et des SS2I dans le travail d'organisation sociotechnique. Bien sûr, le travail des « planneurs » s'inscrit lui-même dans une infrastructure technique, dans des machines et dans des systèmes d'information, et est à ce titre étroitement dépendant du travail d'organisation des ingénieurs et surtout des informaticiens – qu'il est au demeurant susceptible d'encadrer.

Ce qu'on nomme la « stratégie d'entreprise » consiste en une *gestionnarisation du travail d'organisation politique réalisé par la direction*. Travail d'organisation *au cube*, il intègre les différentes spécialités gestionnaires de manière hiérarchisée pour encadrer les décisions des cadres dirigeants et du conseil d'administration ou de la tutelle étatique : définition des finalités de l'entreprise, projets de développement, choix des activités internalisées et des activités externalisées, sélection des investissements, ouverture et fermeture d'usines et de services.

²¹⁵ M.-A. DUJARIER, *Le management désincarné : enquête sur les nouveaux cadres du travail*, op. cit.

²¹⁶ V. BOUSSARD, *Sociologie de la gestion*, op. cit.

Historiquement, depuis les années 1960 et surtout 1980, la direction financière et la direction marketing tendent à se subordonner toutes les autres et à jouer le rôle central dans la définition de la « stratégie ». Avec ce que Chandler nomme « l'invention de la direction générale », les cadres dirigeants des grandes entreprises tendent à devenir des « planneurs de planneurs », coordonnant par les chiffres de vastes ensembles d'ateliers, de services et de bureaux depuis leur tour de contrôle – généralement située au sommet des gratte-ciel des sièges sociaux dans les quartiers d'affaires des capitales économiques, comme La Défense pour les grandes entreprises françaises. Par *pouvoir stratégique*, j'entends la somme d'un travail d'organisation politique et d'un travail d'organisation gestionnaire : la maîtrise, au moyen de normes et de dispositifs de gestion, de l'adéquation de l'action et des comportements des salariés aux finalités et aux objectifs fixés par la direction.

Les dirigeants des banques d'affaires, des grands fonds d'investissement, de l'appareil économique d'État ou des grands cabinets de conseil en stratégie, pour leur part, sont des « planneurs » de cadres dirigeants. Ils contribuent à un travail d'organisation *puissance quatre*, dont les prescriptions purement financières n'encadrent *de très loin* le travail productif que lorsqu'elles sont répercutées par les décisions des directions des grandes entreprises, des « planneurs » de leurs services fonctionnels et des cadres hiérarchiques de leurs ateliers et bureaux. C'est le cas, par exemple, lorsqu'un prêt accordé à une grande entreprise par la direction du Trésor au sein de la Commission des investissements, avec devant les yeux les chiffres de la comptabilité nationale, contribue à mécaniser le travail d'un ouvrier et à faciliter son contrôle hiérarchique. C'est le cas, encore, lorsque l'exigence de rentabilité des grandes bureaucraties financières contemporaines, informée par un dispositif comptable adapté aux objectifs des actionnaires, entraîne une décision de délocalisation, de fermeture d'usine ou de fusion-restructuration.

Tableau 1. Contenu du travail d'organisation et distance au travail productif : quelques exemples

Type de travail d'organisation	Auto-organisation (producteurs directs)	TO hiérarchique	TO gestionnaire (dont : pouvoir financier)
TO politique : définition du sens et des finalités de l'activité productive. Pouvoir politique.	Autonomie politique. Artisan. Profession reconnue. Assemblée générale. Conseil ouvrier.	Patron familial. Actionnaire-propriétaire. Parti communiste (URSS).	Pouvoir stratégique de la direction générale : choix des dispositifs de gestion et de leurs objectifs. « Stratégie d'entreprise » (sein restreint) : codification des choix de développement.
TO opérationnel : organisation du travail au sens restreint, conduite des opérations.	Autonomie opérationnelle. Équipes autonomes (supérieure si élection du chef d'équipe).	Contremaîtres et cadres de production.	Contrôle d'exécution. Bureau des méthodes (ingénieurs). Normes « qualité » (qualiticiens).
TO sociotechnique : organisation de l'infrastructure technique. Contrôle des moyens de production.	Autonomie technique. Artisanat : choix des moyens de production.	Ingénieur-directeur : conception « maison » de l'infrastructure productive.	Industries d'équipement. Sociétés de services en ingénierie informatique (SS2I).
TO social-relationnel : organisation de l'ordre social interne (collectifs de travail, hiérarchie des salaires, etc.).	Auto-gestion du personnel. Évaluation par les pairs. Répartition du salaire. Contrôle de l'embauche (<i>closed shop</i>). Apprentissage sur le tas.	Contrôle social. Sélection, évaluation et distribution du salaire par le petit patron, le tâcheron, le contremaître ou le cadre subalterne.	Contrôle social. Codification par la direction du personnel/des ressources humaines.
TO des usages : organisation des usagers et consommateurs.	Artisanat : peu de séparation entre conception et exécution.	Ingénieurs de conception. Recherche et développement.	Marketing : organisation des marchés et des consommateurs.

1.3. Une clef de lecture méthodologique à l'analyse compréhensive des discours de promotion des dispositifs managériaux

Cette conception en termes de division sociale du travail d'organisation peut ainsi nous permettre de penser ensemble des dimensions souvent séparées par l'analyse sociologique. Entre pouvoir et travail, elle met l'accent sur les rapports de pouvoir qui *structurent* toute organisation de la production, et sur *l'activité organisatrice exercée à plein temps* par des cadres salariés comme enjeu de luttes et source immense de puissance sur les hommes et les femmes. Elle permet de faire la jonction entre une analyse foucaldienne des dispositifs de gestion et une sociologie du travail ou, plus largement, une sociologie des rapports de production. Elle s'inscrit ainsi tout à fait dans le projet théorique et politique de la sociologie critique de la gestion, qui cherche à dénaturaliser les rapports de pouvoir dont sont l'enjeu les objets en apparence « techniques » et « rationnels » des gestionnaires, pour contribuer à rouvrir un débat démocratique sur l'organisation des entreprises et des services publics le plus souvent confisqué par des spécialistes.

D'un point de vue méthodologique, l'approche par la division du travail d'organisation fournit par ailleurs une clef de lecture à l'analyse compréhensive des discours sur les dispositifs managériaux – quoique ces discours correspondent, de son point de vue, à des *prescriptions de prescriptions* très éloignées du travail réel. Concrètement, j'ai procédé au déchiffrage des textes de mes différents corpus bruts en gardant en tête la multiplicité des dimensions en jeu. Des passages ont été sélectionnés puis numérisés dans des documents qui totalisent plus de 3 000 pages : pour éviter au maximum de sortir des citations courtes de leur contexte argumentatif dense, j'ai cherché à conserver des paragraphes entiers ou des extraits suffisamment longs. Le tout a ensuite été classé par thèmes à partir des périodes historiques, des différents dispositifs, des différentes dimensions du travail d'organisation puis de subdivisions plus précises réalisées sur la base des matériaux empiriques récoltés. Pour reconstituer les modèles idéalisés de rapports de pouvoir mis en avant par les divers promoteurs du management, ainsi que les modes d'organisation qu'ils prescrivent, il a dès lors été possible de poser des questions précises : quels sont les acteurs dont parlent leurs discours ? Quelles prérogatives sont-ils supposés recevoir du point de vue de la définition des finalités politiques, de la conduite des opérations de production, de l'évaluation du travail des salariés, de la répartition du salaire ou du recrutement ? Comment les dispositifs sont-ils supposés cadrer ces différents aspects ? Quels groupes professionnels sont-ils supposés les mettre en place, au service de quels autres groupes ?

Les travaux historiques et sociologiques ont été classés selon la même grille thématique, permettant notamment de saisir les rapports de pouvoir effectifs au sein des organisations, de prendre en compte les contextes institutionnels très différents des entreprises et des administrations, de mettre en évidence l'écart entre discours et pratiques, ou d'ajouter des dimensions manquantes. Le va et vient permanent entre analyse historique, classement des données, interprétation des travaux scientifiques, construction de l'objet et conceptualisation – ou plus concrètement entre travail d'écriture, corpus ordonnés par thèmes, retour aux corpus bruts et sources de seconde main –, m'a permis de construire les dispositifs-types. Les matériaux ainsi mis en forme ont ensuite pu être comparés de manière homogène entre entreprise et État sur la longue période. Cette manière de procéder donne à mon travail de recherche une dimension très analytique, tous les aspects étant décomposés, étudiés séparément puis réarticulés.

2 – Du tâcheronnat au taylorisme : contrôle marchand et contrôle d'exécution

Nous pouvons en premier lieu nous demander : quels sont les effets de l'introduction des technologies de pouvoir du taylorisme classique sur la division du travail d'organisation ? Dans ce chapitre, nous demeurons dans l'entreprise, au niveau de l'atelier ou du service, au plus proche de l'activité des salariés dominés, que les ingénieurs-directeurs du début du XX^e siècle cherchent précisément à reléguer à un rôle d'exécutants. Le rapport salarial comprend deux dimensions : un rapport hiérarchique de commandement et un mécanisme de fixation du salaire qui laisse une plus ou moins grande part à un rapport marchand (du fait de l'obligation de vendre sa force de travail sur un marché régulé ou non)²¹⁷. Au sein des diverses modalités historiques, géographiques ou

²¹⁷ Cette définition est une généralisation et une dé-spécification de celle adoptée par Michel Aglietta en 1976, aux origines de l'école de la régulation : le rapport salarial est à la fois un « rapport de production », selon lequel l'usage de la force de travail se fait « sous direction capitaliste », et un « rapport d'échange », qui « fait de la force de travail une marchandise ». Cf. Michel AGLIETTA, *Régulation et crises du capitalisme* [1976], Paris, O. Jacob, 1997, p. 64-65. À cela l'auteur ajoute que le salariat est orienté vers l'extraction du surtravail et de la plus-value. Dans ma propre définition, la direction du travail n'est pas nécessairement capitaliste : il suffit qu'elle monopolise tendanciellement la fixation des finalités de l'activité productive à son avantage. L'objectif n'est pas nécessairement le profit : il peut exister, simplement, un certain rapport de concurrence interindividuelle à propos de la fixation du prix monétaire du travail. À l'inverse, recevoir un salaire en fin de mois ne suffit pas à définir l'appartenance au salariat, s'il n'existe ni concurrence entre individus dans sa fixation, ni rapport de subordination de fait (reconnu ou non par le droit). Je précise d'emblée que cette définition s'oppose à celle qui devient prégnante dans le champ intellectuel français depuis les années 1990, sous l'effet de certaines interprétations des travaux ultérieurs de Michel Aglietta avec Anton Brender sur la « société salariale » et de leur reprise par Robert Castel, ou des travaux de Bernard Friot : le salariat comme travail *juridiquement reconnu* comme subordonné, protégé par un droit du travail et attaché à une Sécurité sociale qui découple en partie le salaire de la performance productive. Cf. Michel AGLIETTA et Anton BRENDER, *Les métamorphoses de la société salariale : la France en projet*, Paris, Calmann-Lévy, 1984 ; Robert CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique*

sectorielles du salariat, ces deux aspects et leur articulation peuvent prendre des formes extrêmement diverses. De même, les prérogatives des différentes catégories professionnelles sur l'organisation opérationnelle du travail et sur l'organisation sociale et relationnelle de l'entreprise peuvent être divisées de bien de manières entre collectifs d'ouvriers ou d'employés, chefs d'équipes, tâcherons, contremaîtres, ingénieurs de fabrication, ingénieurs des méthodes, directeurs du personnel ou patrons, et le contenu du rapport hiérarchique prendre mille formes différentes. Mais il y a toujours une *interdépendance* et une *complémentarité*, plus ou moins fortes, entre conduite du travail opérationnel et gestion du personnel, contrôle d'exécution et contrôle social. Elles définissent, à chaque fois, un certain *mode de contrôle des salariés dominés*.

L'objectif de cette section est d'étudier la « succession » d'un mode de contrôle à dominante marchande à deux autres dont la dominante est hiérarchique. Le premier correspond au « marchandage » du XIX^e siècle et à sa version la plus diffusée à travers le tâcheronnat. Le second est l'« empire du contremaître » qui se constitue à partir de la crise de 1873, connaît son âge d'or au début du XX^e siècle et demeure solidement en place jusqu'aux années 1930²¹⁸. Le troisième, le taylorisme classique, correspond au *scientific management* et au règne de l'ingénieur. Il s'implante en France dès les années 1910, triomphe à la fin des années 1930, demeure jusqu'à la fin des années 1980, et existe encore dans une partie des entreprises. Par rapport à l'ère du contremaître, qui représente une *hiérarchisation* du travail d'organisation, le mouvement de l'organisation scientifique du travail (OST) ajoute une seconde dimension : sa *gestionnarisation* et son gouvernement à distance depuis le bureau des méthodes. Peu à peu, les collectifs ouvriers sont privés de la plupart de leurs prérogatives officielles sur l'organisation du travail et réduits à une position de purs exécutants. Par conséquent, l'histoire que je rappelle ici est également celle de la *bureaucratization de l'entreprise privée*, au sens très précis d'un accroissement du pouvoir des bureaux et de leur mainmise progressive sur les ateliers. Bien sûr, au fil du temps, certaines de ces modalités de contrôle disparaissent ou s'atténuent, mais beaucoup coexistent dans des secteurs

du salariat, Paris, Gallimard, 1999 ; Bernard FRIOT, *Puissances du salariat* [1998], Paris, La Dispute, 2012. Si les auteurs ne réalisent pas cette confusion, d'autres ont ainsi tendance à réduire le rapport salarial à l'une de ses formes historiques, fordiste, connotée positivement au sein d'une conception explicitement normative. Certains travaux vont plus loin et rejettent hors du salariat les ouvriers d'avant la formation du droit du travail durant la première moitié du XX^e siècle : cf., par exemple, Claude DIDRY, *L'institution du travail : droit et salariat dans l'histoire*, Paris, La Dispute, 2016. C'est à mon avis un contresens historique majeur, dans la mesure où en 1906 les ouvriers du Congrès d'Amiens de la CGT décrivent leur condition sociale sous ce terme, et se fixent comme objectif explicite la « disparition du salariat et du patronat » (première ligne de la Charte d'Amiens, qui par ailleurs fonde le champ syndical français tel que nous le connaissons).

²¹⁸ Pour la France, il s'agit de la thèse de Philippe LEFEBVRE, *L'invention de la grande entreprise (France, fin XVIII^e-début XX^e siècle)*, Paris, PUF, 2003 ; elle est elle-même basée, pour les États-Unis, sur Daniel NELSON, *Managers and Workers: Origins of the New Factory System in the United States (1880-1920)*, Madison, Wisconsin UP, 1975.

différents tout en subissant certains déplacements : il existe encore, aujourd'hui, des artisans, des petites et moyennes entreprises (PME) avec contrôle informel, du taylorisme, en plus de nouveaux types d'organisation du travail.

D'abord, nous reviendrons brièvement sur la situation dans les grandes entreprises de la première révolution industrielle au XIX^e siècle et sur l'émergence tardive de la figure du contremaître. Ensuite, nous analyserons deux dimensions du taylorisme classique. La première, qui concerne le contrôle d'exécution, définit son type historique et est fermement défendu par les directions des grandes entreprises de la période, qui cherchent à monopoliser la conduite des opérations. La seconde, qui concerne le contrôle social, est plus variable et plus prompte à changer au gré des rapports de force sociaux : le *scientific management* a pu être accompagné, successivement, du salaire individuel au rendement et des conventions collectives du « compromis fordiste ».

2.1. Marchandage et tâcheronnat au XIX^e siècle : autonomie collective et mise en concurrence des équipes

Pour Michel Foucault le pouvoir n'est pas, comme le théorisent les libéraux et les marxistes orthodoxes, quelque chose qui se surajoute à l'économie. Ses manifestations multiples et infinitésimales, au contraire, tissent et structurent *de l'intérieur* toute production de biens et services : « Les rapports de pouvoir sont profondément intriqués dans et avec les relations économiques »²¹⁹. Pour rendre compte de l'essor de l'industrie capitaliste, *Surveiller et punir* met en avant son moteur supposé : le pouvoir disciplinaire appliqué dans l'atelier. Cependant ici Foucault, meilleur inventeur de concepts qu'historien, est victime d'un certain anachronisme. Les plus grandes entreprises des secteurs clés de la première révolution industrielle, textile, charbon et métallurgie, ne disposent pas en effet d'une hiérarchie au sens où nous l'entendons aujourd'hui. À l'origine le capitaliste n'a pas les traits d'un patron mais ceux d'un marchand, acheteur de machines, de matières premières, d'énergie et de force de travail. Le « contremaître » ne surveille pas le travail : il s'occupe de l'apprentissage des nouveaux procédés de production (organisation sociale-relationnelle), de la logistique et de la mise en place des machines (organisation sociotechnique). Au début du XIX^e siècle les ouvriers de métier, artisans salariés dominés mais dotés d'une forte autonomie *collective* au sein de l'usine, demeurent les maîtres de l'organisation *opérationnelle* du travail et nomment souvent eux-mêmes leurs chefs d'équipes²²⁰. Comme l'a montré Jean-Paul de

²¹⁹ Michel FOUCAULT, « Il faut défendre la société ». Cours au Collège de France (1975-1976), Paris, Seuil, 1997, p. 15.

²²⁰ P. LEFEBVRE, *L'invention de la grande entreprise*, op. cit., p. 61.

Gaudemar, le pouvoir dans la fabrique est encore pensé, par ceux qui l'exercent, selon les deux modèles de l'armée et de la famille. L'insistance sur la morale et les bonnes mœurs compense l'incapacité dans laquelle sont les premiers capitalistes d'exercer un contrôle réel. Les théoriciens patronaux défendent au milieu du XIX^e siècle un modèle benthamien, « panoptique » au sens le plus littéral et le plus fruste du terme : fondé sur le pouvoir dérisoire du regard et de la violence verbale, il est sans doute aussi peu susceptible de rendre docile que de rendre productif²²¹.

En réalité le salariat du capitalisme industriel pré-bureaucratique, a bien mis en évidence Philippe Lefebvre, demeure largement basé sur des mécanismes marchands. Les « incitations », c'est-à-dire la violence du marché, l'aiguillon de la faim et la misère du journalier, compensent la faiblesse de la hiérarchie. Parfois c'est un simple salaire aux pièces, les ouvriers continuant généralement au départ de choisir leurs horaires et de travailler aux champs. Le plus souvent, il s'agit d'un système de « marchandage », où le prix du travail est négocié soit directement avec les travailleurs, soit avec un tâcheron²²². Dans tous les cas, par la maîtrise du salaire, le détenteur de capitaux peut mettre en concurrence les collectifs de travail, mais sans l'appui d'un système précis de comptabilité analytique pour calculer les coûts. Dans le système du tâcheronnat un homme de métier – qui n'est pas à proprement parler un sous-traitant puisqu'il ne possède ni les machines ni les matières premières – est chargé de « surveiller et contrôler le travail des autres ». Au sein des équipes, il contrôle l'embauche et le licenciement des ouvriers et est susceptible d'individualiser leurs salaires. Il réalise à la fois un travail d'organisation opérationnel et un travail d'organisation social-relationnel. L'objectif du patronat, faute de pouvoir le supprimer, est bien « d'utiliser le métier contre lui-même », selon le mot de Benjamin Coriat²²³. Source d'une violence sociale considérable du fait de la surexploitation à laquelle il pousse, le tâcheronnat est officiellement interdit en 1848 et les tâcherons tôt exclus des syndicats ouvriers, mais le système perdure jusqu'au début du XX^e siècle. À cette date, de nombreux réformateurs défendent le système de la « commandite », qui existe notamment dans l'imprimerie parisienne : le détenteur de capitaux établit un *contrat collectif* avec un *syndicat* ou une *société coopérative*, qui est dès lors chargé, à la place du tâcheron, d'organiser la production et de recruter les ouvriers²²⁴. Lors du congrès d'Amiens de 1906, la CGT

²²¹ Étrangement, de Gaudemar lui-même pense néanmoins qu'il s'agit d'un pouvoir disciplinaire au sens de Foucault : son propre concept de discipline est flou. Jean-Paul de GAUDEMAR, *L'ordre et la production : naissance et formes de la discipline d'usine*, Paris, Dunod, 1982, p. 20.

²²² P. LEFEBVRE, *L'invention de la grande entreprise*, op. cit., p. 111.

²²³ Benjamin CORIAT, *L'atelier et le chronomètre : essai sur le taylorisme, le fordisme et la production de masse* [1979], Nouv. éd., Paris, Bourgois, 1994, p. 39-40.

²²⁴ J.-P. de GAUDEMAR, *L'ordre et la production*, op. cit., p. 68-71.

défend comme revendication prérévolutionnaire un système de « commandite égalitaire », signe à la fois de son attachement à l'autonomie collective, et de sa volonté de contrôler l'embauche, de partager les salaires de manière équitable et d'instaurer un roulement égalitaire et un partage du travail en cas de chômage dans le but final de « supprimer la concurrence entre les travailleurs »²²⁵.

Dans les cinq cas du salaire aux pièces, du tâcheronnat, du marchandage direct, de la commandite simple et de la commandite égalitaire, les ouvriers disposent d'une capacité d'*auto-organisation opérationnelle collective*, inférieure sans être inexistante dans le cas où le tâcheron s'en approprie une part. Le détenteur de capitaux conserve la définition des finalités de l'activité productive et la maîtrise des moyens matériels (TO politique et sociotechnique). La principale différence se fait alors du point de vue de la gestion du personnel : la sélection des travailleurs et la répartition du salaire entre eux. Les cinq variantes du rapport salarial à dominante marchande du XIX^e siècle laissent une certaine faculté d'*auto-gestion du personnel*, ou d'auto-organisation sociale au groupe ouvrier : évaluation du travail par les pairs, apprentissage sur le tas²²⁶. Mais, tandis que la commandite maximise cette capacité des équipes à définir elles-mêmes les rapports entre leurs membres – voire l'étend au niveau d'un secteur et d'une ville et neutralise la concurrence dans sa version CGT –, le tâcheronnat et le salaire aux pièces confient à une proto-hiérarchie le soin de sélectionner les ouvriers, de distribuer les salaires et les promotions de l'extérieur. La maîtrise du travail d'organisation social-relationnel est alors un enjeu central de la lutte entre classes sociales, d'où l'insistance du syndicalisme naissant sur le contrôle de l'embauche et les bourses du travail.

Mais, au moment du congrès d'Amiens en 1906, le rapport de force a déjà basculé. Depuis la crise économique de 1873, montre Lefebvre, le contrôle ouvrier sur la gestion du personnel et sur le « marché » interne du travail a reculé malgré les innombrables résistances syndicales. Les chefs directs, souvent désignés par les équipes selon des critères d'ancienneté et de proximité sociale au XIX^e siècles, sont maintenant *nommés et formés* par le patron. La plupart des tâcherons sont devenus des contremaîtres. Ils disposent de larges prérogatives sur le recrutement, le salaire, la promotion et le licenciement. Le travail d'organisation social-relationnel est exercé de manière décentralisée avec peu de contrôle du centre. Mais il est intégré à une hiérarchie de commandement fermement tenue par le patron et les cadres supérieurs. Dès lors, toutes les

²²⁵ Selon les mots du congrès d'Amiens. Cf. Georges RIBEILL, « De la République industrielle de Hyacinthe Dubreuil aux groupes autonomes : une vieille idée proudhonienne sans avenir ? », in Frank GEORGI (dir.), *Autogestion : la dernière utopie ?*, Paris, Sorbonne, 2003, p. 123. Un tel système de « *closed shop* » perdurera par exemple chez les dockers durant la majeure partie du XX^e siècle.

²²⁶ J'ajoute, contrairement à l'usage, un tiret au milieu du mot autogestion, pour signifier que ce n'est pas le personnel qui s'autogère, mais (une partie de) la gestion du personnel qui est réalisée par les producteurs directs.

conditions sont en place pour qu'une part de l'organisation opérationnelle du travail passe, à son tour, sous la coupe de ceux qu'on nomme alors sans connotation péjorative les « petits chefs ». Dans « l'empire du contremaître » constitué à la fin du XIX^e siècle, montre Lefebvre, celui-ci adapte les machines à l'atelier, réalise des tâches techniques complexe, oriente et prépare le travail, surveille son exécution. L'autonomie collective des ouvriers de métiers, déjà entamée du côté de la maîtrise des relations au sein des équipes, régresse du point de vue de la conduite des opérations. Mais elle ne disparaît pas complètement²²⁷.

2.2. L'empire de l'ingénieur-organisateur : discipline taylorienne et comptabilité des flux physiques

Au début du XX^e siècle, le pouvoir du contremaître correspond assez bien à la discipline *militaire* décrite par Foucault et de Gaudemar, avec un certain anachronisme, pour les deux siècles précédents : « Le maître ou ses représentants [...] circulent en permanence dans l'atelier, contrôlent à tout instant l'activité de leurs ouvriers, s'assurent un regard omniprésent sur le procès de production²²⁸. » Dans cette forme de contrôle rapproché fondé sur « l'emboîtement spatial des surveillances hiérarchisées²²⁹ », l'agencement préalable de l'espace-temps et l'autorité de ceux qui donnent les ordres sont supposés suffire à rendre les ouvriers productifs. Cette image demeure longtemps attachée au contremaître dans l'imaginaire populaire²³⁰. L'empire de l'ingénieur-organisateur qui s'affirme dans l'Entre-deux-guerres le détrône peu à peu à partir de 1936²³¹, et la littérature de commandement sur le « rôle social de l'ingénieur » fait du contremaître le coupable idéal des tensions improductives qui traversent l'entreprise²³². Le *scientific management* se constitue explicitement *contre le modèle militaire*. Mais il n'en cesse pas pour autant, comme le

²²⁷ P. LEFEBVRE, *L'invention de la grande entreprise*, op. cit., p. 169, 198-205 et 229-221.

²²⁸ J.-P. de GAUDEMAR, *L'ordre et la production*, op. cit., p. 20.

²²⁹ Michel FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison* [1975], Paris, Gallimard, 1992, p. 202.

²³⁰ Comme le rappelle Daniel Bachet, l'expression d'« empire » du contremaître tend à masquer la réalité des rapports de pouvoir : « Compte tenu de ce que représente l'ordonnancement de la hiérarchie des fonctions dans les entreprises étudiées, le pouvoir des contremaîtres dérive directement du cadrage effectué par les ingénieurs. Il est donc curieux de faire allusion à "l'empire" d'une catégorie professionnelle alors que cet empire reste cantonné dans un espace d'exécution dont le but assigné est de gérer les aléas et les incertitudes des modes de fonctionnement définis au-dessus est bien en amont, par une catégorie au pouvoir nettement plus étendu : les ingénieurs » ; et bien sûr, au-dessus d'eux, les dirigeants d'entreprises. Cf. D. BACHET, *Les fondements de l'entreprise*, op. cit., p. 62. Je conserve néanmoins cette expression car, si le contremaître n'est pas un empereur mais un vassal, son « empire » existe à cette époque du point de vue des ouvriers qui peuplent l'atelier et subissent directement son arbitraire.

²³¹ P. LEFEBVRE, *L'invention de la grande entreprise*, op. cit., p. 207-208 et 212.

²³² Yves COHEN, *Le siècle des chefs. Une histoire transnationale du commandement et de l'autorité (1890-1940)*, Paris, Amsterdam, 2013, p. 182.

prétend par exemple Thibault le Texier, d'être disciplinaire²³³. Il me semble au contraire que l'organisation scientifique du travail correspond *beaucoup mieux que le modèle lui-même* au concept foucaldien de discipline, tel qu'il est défini de manière extrêmement analytique dans les chapitres un et deux de la troisième partie de *Surveiller et punir* : c'est un dispositif visant à façonner les individus, en réglant chacun de leurs gestes dans le moindre détail, grâce à la cadence d'un système de machines, à la surveillance hiérarchique du contremaître et aux gratifications-sanctions liées au respect du règlement intérieur et des standards, de manière à leur imposer par un examen permanent une norme de rendement issue de l'observation empirique, pour les rendre à la fois dociles et productifs.

Les études de temps et mouvements : rendre calculable le travail des ouvriers pour les déposséder de l'organisation du travail

Avec le management scientifique, la grande entreprise capitaliste de la seconde révolution industrielle se dote d'un dispositif de pouvoir *propre*, qui n'est plus militaire. Taylor écrit très clairement que l'enjeu est celui de la monopolisation du travail d'organisation opérationnel : il s'agit « d'enlever le contrôle de l'atelier des mains de la foule des ouvriers pour le placer dans celles du management²³⁴ ». Le taylorisme, montre Benjamin Coriat, est la résultante, la systématisation et la consécration d'une multiplicité d'abord diffuse de stratégies locales visant à déposséder les ouvriers de métier de la maîtrise collective de l'organisation de leur activité productive²³⁵. Il correspond, selon Michel Aglietta, à l'une des deux faces du rapport salarial fordiste, forme de salariat au sein de laquelle la dimension hiérarchique prend le pas sur la dimension marchande, sans toutefois que celle-ci ne disparaisse :

« On peut définir le taylorisme comme l'ensemble des rapports de production internes au procès de travail qui tendent à accélérer la cadence des gestes sur les postes de travail et à diminuer la porosité de la journée de travail. Ces rapports s'expriment par des principes généraux d'organisation du travail qui réduisent le degré d'autonomie des travailleurs et le soumettent à une surveillance et un contrôle permanent de l'exécution de la norme de rendement²³⁶. »

²³³ Selon l'auteur, le management se serait précisément constitué contre la « discipline ». Taylor lui-même affirmait vouloir réduire celle-ci au minimum. Or, il me semble que Le Texier reste prisonnier des catégories indigènes de la littérature managériale qu'il étudie. La plupart du temps, lorsqu'il parle de discipline, c'est pour désigner un pouvoir répressif et purement négatif, en contradiction totale avec la conception de Foucault, pour qui cet aspect caractérise justement le pouvoir souverain : c'est contre « l'hypothèse répressive » et l'emprise du modèle juridique qu'il cherche à dégager la spécificité « positive » du pouvoir disciplinaire. Cf. T. LE TEXIER, *Le maniement des hommes*, op. cit., p. 79.

²³⁴ Cité par Henri BOUQUIN, *Les fondements du contrôle de gestion* [1994], 4^e éd., Paris, PUF, 2011.

²³⁵ B. CORIAT, *L'atelier et le chronomètre*, op. cit.

²³⁶ M. AGLIETTA, *Régulation et crises du capitalisme*, op. cit., p. 135.

Le taylorisme classique instaure ce que Henri Bouquin nomme un « contrôle d'exécution », c'est-à-dire une « programmation détaillée des actions » des salariés de base au moyen de règlements, de procédures, de méthodes, de scripts et de normes²³⁷. Les ouvriers sont supposés enchaîner à un rythme donné des gestes conformes au sein d'une organisation du travail totalement prédéterminée, selon un schéma élaboré à distance de leur activité réelle par des « planneurs²³⁸ » spécialistes des méthodes. La conduite des opérations est *gestionnarisée*, c'est-à-dire soumise à un travail d'organisation gestionnaire « en chambre ». Le rythme du travail est dicté par le réglage des machines ou des convoyeurs mécaniques de la chaîne de montage, au sein d'un système de contraintes fortement matérialisé dans l'organisation de l'infrastructure sociotechnique. Le contremaître cesse d'intervenir de manière continue pour vérifier l'application efficace des règles informelles du métier. Avec l'émergence de la « gestion par exception », il intervient de manière ponctuelle, sur un procès de travail standardisé, pour vérifier la bonne exécution de normes chiffrées fixées par les ingénieurs des bureaux. Dès lors, le contremaître perd une large part de son pouvoir discrétionnaire au profit de cadres plus directement engagés dans la production.

Quelle est alors la spécificité de la discipline taylorienne ? Elle fait une bien plus large part que la discipline militaire à ce que Foucault nomme *l'examen*. L'auteur, loin de réduire le pouvoir disciplinaire à la vision optique comme le croit le Texier²³⁹, y inclut le rôle central de l'écriture, l'enregistrement permanent, le cumul des documents individualisés de description et d'évaluation, la « mise en colonnes et en tableaux », la constitution d'un savoir et l'élaboration de règles à partir de l'observation (pédagogie, psychiatrie ou OST)²⁴⁰. Or, si l'on en croit Keith Hoskin et Richard Macve, la technologie de pouvoir centrale du taylorisme, *l'étude de temps et mouvements*, symbolisée par l'usage du chronomètre, trouve l'une de ses origines dans la transposition créative, au cœur même de la production industrielle, d'une technique d'enregistrement, de traçage et d'examen chiffré issue du modèle disciplinaire de la grande école d'ingénieur.

D'après Alfred Chandler, aux États-Unis, la « gestion moderne de la production » est pour la première fois observée en 1831 à la *Springfield Armory*, quasi-entreprise-publique organisée de manière bureaucratique, wébérienne et militaire, qui produit des fusils pour le gouvernement

²³⁷ Henri BOUQUIN, *Le contrôle de gestion : contrôle de gestion, contrôle d'entreprise et gouvernance* [1986], 7^e éd., Paris, PUF, 2006, p. 94.

²³⁸ M.-A. DUJARIER, *Le management désincarné : enquête sur les nouveaux cadres du travail*, op. cit.

²³⁹ T. LE TEXIER, *Le maniement des hommes*, op. cit., p. 75.

²⁴⁰ M. FOUCAULT, *Surveiller et punir*, op. cit., p. 223. Foucault met en avant le rôle de tous ces éléments dans la naissance des sciences humaines.

fédéral et rend des comptes à la fois au ministère de la Guerre et au Congrès²⁴¹. Or, disent Hoskin et Macve, son concepteur Daniel Tyler s'est à cette occasion inspiré de l'organisation de l'école militaire de West Point, réformée en 1817 sur le modèle de l'École Polytechnique française selon « un nouveau régime éducatif rigoureux basé sur l'écriture, la notation et l'examen permanents », que les deux auteurs désignent par le terme de « grammatocentrisme »²⁴². À cette fin, Tyler introduit le chronométrage systématique, calcule le temps passé par pièces, établit des normes de performance et fixe un salaire standard à chaque catégorie de travailleurs pour une journée de travail fixée à 10h – ce qui entraîne une résistance spontanée de la part des ouvriers. Il s'agit d'une comptabilité « physique » portant à la fois sur les flux d'objets et sur les temps élémentaires : elle vise à produire des données intégrées traçant la circulation et l'application des divers facteurs de production, matières premières ou force de travail, à l'intérieur d'une entreprise, redoublant ainsi le processus productif par son enregistrement comptable, multipliant pour cela les formulaires à remplir²⁴³. Elle permet, bien sûr, de rudimentaires calculs de coût basés sur le salaire horaire. Les ouvriers, soumis à une individualisation « standard », qui fait ressortir leur écart par rapport à une norme quantifiée, entrent ainsi et pour longtemps dans un régime de mise en écriture, de calculabilité généralisée et d'évaluation permanente.

Où situer la nouveauté du management scientifique ? La discipline militaire, loin d'être purement répressive, entendait déjà façonner les individus à partir d'une norme. Mais sa conception de l'« efficacité » était tout à fait vague : elle n'avait pas les moyens de la chiffrer. La vision qu'en donne la bureaucratie wébérienne est purement juridique et réglementaire. La discipline taylorienne, au contraire, est fondée sur la *mesure* de la productivité – celle-là même que l'État fordiste français porte au rang d'étalon de la puissance nationale à la fin des années 1940. La nouveauté du management naissant, c'est donc *son caractère productiviste* – si bien qu'il serait anachronique d'appliquer ce terme à une période antérieure. La comptabilité physique est peu à peu exprimée en valeur monétaire et systématisée par des ingénieurs tayloriens. Elle donne naissance à la comptabilité industrielle dans sa version managériale « classique » : la méthode des « coûts standards » – sur laquelle nous reviendrons longuement dans le chapitre suivant, car elle

²⁴¹ A. CHANDLER, *La main visible des managers*, op. cit., p. 84.

²⁴² Keith HOSKIN et Richard MACVE, « *Writing, Examining, Disciplining: The Genesis of Accounting's Modern Power* », in Anthony G. HOPWOOD et Peter MILLER (dir.), *Accounting as Social and Institutional Practice*, Cambridge, CUP, 1994, p. 71. Traduction personnelle.

²⁴³ *Ibid.*, p. 85.

est initialement utilisée pour fixer des normes de performance aux cadres subalternes, c'est-à-dire pour leur étendre la « gestion par exception » qu'ils appliquent eux-mêmes aux ouvriers²⁴⁴.

La bureaucratisation comme subordination réelle du travail au capital

Comment caractériser le mode de contrôle des salariés dominés qui naît avec le management scientifique ? Pour répondre à cette question, nous pouvons repartir de la distinction marxienne entre subordination formelle et subordination réelle. La subordination formelle désigne un mode de domination dans lequel le capital se soumet « un procès de travail *préexistant et déterminé* ». Par exemple, lorsqu'un artisan du XIX^e siècle doit se salarier pour survivre, le rythme et la durée de son travail peuvent augmenter : mais, initialement, son *contenu effectif* ne change pas. La subordination réelle désigne le moment où, sous le triple effet de « la division du travail », de « l'emploi du machinisme » et de l'application consciente des « sciences naturelles » au sein de l'atelier, le procès de production lui-même est *redéfini et maîtrisé* par le patronat industriel²⁴⁵. Marx pensait que la première révolution industrielle l'avait réalisé. Pourtant, jusqu'à la fin du XIX^e siècle, à chaque changement de procédé technique, les collectifs ouvriers transforment les contours de leur métier et conservent une certaine autonomie collective dans la conduite des opérations²⁴⁶. Aussi n'est-ce pas la machine qui détruit la professionnalité, mais son alliance avec un certain dispositif de gestion : le taylorisme, fondé sur la technologie de pouvoir des études de temps et mouvements. La première forme de subordination réelle du travail au capital, en d'autres termes, ne découle pas d'une organisation *technique* de la production, mais d'une organisation *sociale*, historiquement portée par une catégorie d'ingénieurs-organisateurs.

Cette forme d'organisation sociale peut être désignée par le concept de *bureaucratie*. Pour Claude Lefort par exemple – à une période où il est considéré comme sociologue, et bientôt directeur du département de sociologie de l'Université de Caen –, le taylorisme est l'archétype même de la bureaucratie dans l'entreprise, parce qu'il sépare le groupe social directement producteur des biens et des services de celui qui organise et « rationalise » son activité depuis les bureaux :

« La disposition des ateliers, le nombre et la répartition des postes, le rythme de la production, la durée et l'intensité du travail, tout est fixé par une administration qui fonctionne à distance des ateliers de production et qui compose vis-à-vis d'eux un monde étranger et fermé. »

²⁴⁴ P. MILLER et T. O'LEARY, « *Governing the Calculable Person* », *op. cit.*

²⁴⁵ Karl MARX, *Un chapitre inédit du Capital* [1867], trad. fr. Roger DANGEVILLE, Chicoutimi, J.-M. Tremblay/UQAC, 2002.

²⁴⁶ P. LEFEBVRE, *L'invention de la grande entreprise*, *op. cit.*

Qu'il s'agisse d'un ministère, d'une grande entreprise ou d'un parti de masse, l'activité de ceux que l'on peut désigner comme des « bureaucrates » est « centrée sur l'institution elle-même ». C'est, dit Lefort, « une activité d'organisation » des fonctionnaires de première ligne, des producteurs directs ou des militants de base²⁴⁷. Pour Marie-Anne Dujarier, selon qui le groupe social des *cadres organisateurs à distance* prend justement naissance avec l'ingénieur des méthodes, c'est aussi une caractéristique essentielle des dispositifs de gestion en tant que tels. « Ils *dissocient le travail d'organisation de l'activité* : le premier serait le monopole des planneurs tandis que la seconde serait vidée de la possibilité de produire des normes et des règles en son cours²⁴⁸. » Il s'agit bien sûr de la division sociale entre organisation et exécution, selon le processus que j'ai nommé gestionnarisation. Or, c'est du moins mon hypothèse, cela nous donne une définition opératoire de la bureaucratie : la *prétention*, par un groupe de cadres hiérarchiques et/ou gestionnaires n'exerçant pas d'activité productive directe, *au monopole du travail d'organisation* – c'est-à-dire à la maîtrise de l'organisation du travail d'hommes et de femmes qu'il relègue, par là même, dans une position d'exécutants. Dès lors, le taylorisme classique peut être défini précisément comme bureaucratisation de l'organisation opérationnelle du travail ouvrier.

Les études de temps et mouvements et la comptabilité industrielle, technologies de pouvoir au cœur de la première révolution managériale, peuvent nous aider à caractériser le *type spécifique de bureaucratie* correspondant à l'essor du management. Elle se fonde sur un pouvoir disciplinaire taylorien orienté vers la mesure effective de la productivité. Elle implique une gestionnarisation de l'organisation opérationnelle, par laquelle des spécialistes tentent de gouverner à distance la conduite des opérations au moyen de normes et de dispositifs censés améliorer leur efficacité chiffrée. Elle instrumente une forme effective de subordination réelle du travail au capital, où le procès de production est pris en charge de manière détaillée par l'alliance de l'ingénieur des méthodes, de l'ingénieur de production et du contremaître. Dès lors, la bureaucratie du *scientific management* peut être définie comme une *bureaucratie productiviste*, au sein de laquelle le travail de bureaux spécialisés, relayé localement par une hiérarchie transformée en conséquence, est orienté vers l'augmentation indéfinie de la productivité du travail des salariés de base des ateliers ou des services.

²⁴⁷ Claude LEFORT, « Qu'est-ce que la bureaucratie ? » [1960], in *Éléments d'une critique de la bureaucratie*, Paris, Gallimard, 1978, p. 289 et 296.

²⁴⁸ M.-A. DUJARIER, *Le management désincarné : enquête sur les nouveaux cadres du travail*, op. cit., p. 78.

L'« industrialisation de l'État » dans les années 1920 : le mouvement de « l'organisation » et l'invention des entreprises publiques

En tant que telle, la bureaucratie existait bien avant le XX^e siècle : dès la formation de l'État moderne et même, plus loin dans l'histoire, dans la Chine impériale²⁴⁹. Pourtant, dit Lefort, c'est au XX^e siècle, avec le « progrès du *règne de l'organisation* qui s'effectue dans le cadre du capitalisme », qu'elle prend son essor dans la grande entreprise²⁵⁰. Aux États-Unis, le mouvement du *scientific management* se développe suite à la dépression des années 1870. Lorsqu'en 1941 James Burnham prophétise avec outrance, dans *L'ère des organisateurs*, la prise de pouvoir des *managers*, c'est pour désigner la même réalité²⁵¹. Alfred Chandler reprendra plus tard le titre anglais de cet ouvrage, *The managerial revolution*, comme sous-titre de sa propre histoire de la grande entreprise américaine : celle du passage de la coordination par la « main invisible » du marché, caractéristique selon lui du XIX^e siècle, à la « coordination administrative » par la « main visible » des managers salariés²⁵².

En France, c'est après la Première Guerre mondiale que se structure un vaste mouvement de l'« organisation ». Comme le montre Stéphane Rials, dans les années 1920, le mot lui-même « fait fureur à un tel point que la plupart des commentateurs du temps n'hésitent pas à parler de mode »²⁵³. En 1925 la Confédération générale de la production française (CGPF) fraîchement créée, premier syndicat patronal interprofessionnel d'envergure nationale et ancêtre du MEDEF, met en place une Commission générale d'organisation scientifique du travail (CGOST), qui deviendra la Commission d'études générales de l'organisation scientifique (CEGOS). En 1926 se forme le Comité national de l'organisation française (CNOF), fusion du Centre d'études administratives créé en 1919 par des disciples d'Henri Fayol et de la Conférence nationale de l'organisation française créée un an plus tard par des disciples de Taylor. En 1934, le CNOF fonde l'École d'organisation scientifique du travail puis, en 1938, le Bureau des temps élémentaires. Au moment du Front Populaire, un Centre d'organisation scientifique du travail (COST) est créé au nouveau ministère de l'Économie nationale, présidé par l'ingénieur-conseil planiste Jean Coutrot, dans l'espoir de compenser par une augmentation de la productivité l'adoption de la semaine de quarante heures. Le productivisme, en cohérence avec ce que nous avons vu dans le chapitre précédent, émerge comme problème d'État en même temps que le gouvernement de l'économie nationale.

²⁴⁹ Etienne BALAZS, *La bureaucratie céleste*, Paris, Gallimard, 1968.

²⁵⁰ Claude LEFORT, « L'impensé de l'Union de la Gauche » [1981], in *L'invention démocratique*, Paris, Fayard, 1994, p. 144.

²⁵¹ James BURNHAM, *L'ère des organisateurs* [1941], Paris, Calmann-Lévy, 1947.

²⁵² A. CHANDLER, *La main visible des managers*, op. cit.

²⁵³ Cf. Stéphane RIALS, *Administration et organisation (1910-1930)*, Paris, Beauchesne, 1977, p. 21.

Mais l'élément le plus intéressant pour notre sujet réside dans le fait que, au moment même où se structure le mouvement du management scientifique, un large débat émerge sur la possibilité d'en appliquer les recettes aux services publics. La Première Guerre mondiale marque le début d'une remise en cause : la mobilisation générale de l'économie dans une guerre industrielle totale, en obligeant l'État à prendre le contrôle des entreprises d'armement, à administrer les prix et à s'endetter massivement, ouvre une interrogation sur sa capacité, ou non, à gérer des activités productives de manière « efficace ». Au début des années 1920, le problème est posé dans les termes suivants : « désencombrement » ou « industrialisation » de l'État²⁵⁴. Les fayoliens, qui demeurent comme beaucoup d'organiseurs de l'époque des libéraux assez traditionnels, proposent de privatiser les monopoles industriels sous la forme de concessions contrôlées par la puissance publique. En 1921 Henri Fayol, ingénieur de l'école des Mines de Saint-Étienne, patron et chef de file d'une version française de l'OST, publie une critique virulente de l'administration postale, sur commande officieuse du sous-secrétaire d'État aux PTT Louis Deschamps²⁵⁵. Sa conclusion est sans appel : la direction est instable et politique, les Postes, télégraphes et téléphones n'ont pas de prévision à long terme, pas de bilan, pas d'incitations, pas de responsabilité, il faut donc « en confier l'exploitation proprement dite à une industrie privée »²⁵⁶. La position inverse est notamment défendue par Henri Chardon, conseiller d'État et président du Conseil du réseau des chemins de fer de l'État : l'accroissement bienvenu du rôle économique de la puissance publique implique son « industrialisation », c'est-à-dire sa réorganisation selon les principes du management scientifique²⁵⁷.

Un rapport parlementaire, rédigé par le député libéral et conservateur Louis Marin, est publié en 1923. Il est très modéré et son application l'édulcore encore davantage : « Non seulement [il ne prône pas] le désencombrement de l'État (à une exception près : le monopole des allumettes), mais encore [il se refuse] à envisager une large industrialisation de ses services (à quelques exceptions près et en dépit de louables déclarations d'intention)²⁵⁸. » Les conséquences à long terme de cette séquence sont d'un autre ordre. D'un point de vue pratique, l'enjeu est à la fois relativement modeste et tout à fait structurant : c'est la reconnaissance progressive de la *spécificité des entreprises publiques*. D'abord soumises au droit commercial privé par une jurisprudence du Tribunal des conflits le 22 janvier 1921, elles sont plus tard codifiées dans les statuts juridiques de

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 117.

²⁵⁵ Laurence MORGANA, *L'invention du contrôle de gestion à La Poste (1923-2003)*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 43.

²⁵⁶ Henri FAYOL, *L'incapacité industrielle de l'État : les PTT*, Paris, Dunod, 1921, p. 79.

²⁵⁷ Henri CHARDON, *L'organisation d'une démocratie : les deux forces, le nombre, l'élite*, Paris, Perrin, 1921.

²⁵⁸ S. RIALS, *Administration et organisation (1910-1930)*, *op. cit.*, p. 187.

société d'économie mixte (SEM), puis d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Nous pouvons, à ce propos, dégager le principe suivant : aucune activité sociale n'est, en soi et de par sa nature, destinée à s'exercer sur le mode de l'entreprise plutôt, par exemple, que sur celui de l'administration. C'est par un processus politique, facilité par un certain nombre de conditions et de critères historiquement déterminés, que chacune d'entre elles est soumise, ou non, à la forme-entreprise. Au nom de l'efficacité les gouvernants des années 1920 cherchent alors à repérer, parmi l'ensemble des activités de la puissance publique, celles qui, par exemple parce qu'elles tarifient des biens ou des services à des usagers, doivent être soumises à l'organisation scientifique du travail.

Cependant, ces critères faisant l'objet de luttes symboliques intenses, n'importe quelle activité de l'État peut virtuellement entrer dans cette catégorie. Des institutions traditionnellement considérées comme régaliennes et à ce titre soustraites à l'analyse économique, comme celles du ministère des Postes, télégraphes et téléphones, deviennent *pensables* comme des activités économiques parmi d'autres. Du point de vue de la représentation sociale des services publics, Fayol comme Chardon franchissent le pas : les règles du management scientifique sont universelles et peuvent leur être appliquées. Les conditions symboliques d'une transformation des bureaucraties wébériennes en bureaucraties productivistes sont, dès lors, en place pour les forces sociales et politiques qui auront la volonté de s'en saisir.

2.3. Le « compromis » fordiste : perte de maîtrise sur l'organisation du travail contre Sécurité sociale et augmentations salariales

Nous venons de décrire la première face du rapport salarial fordiste, qui s'ébauche avant la Seconde Guerre mondiale et s'amplifie après : la perte de maîtrise des ouvriers sur l'organisation de leur propre travail. Sa seconde face, pour sa part, concerne la politique du personnel au sens large, c'est-à-dire l'organisation sociale des rapports entre les différentes catégories de salariés et l'organisation relationnelle des équipes. Elle a trait, bien sûr, au « compromis » fordiste qui se met en place à partir de la Libération : le partage des gains de productivité et, concrètement, l'augmentation du salaire au sens large – le salaire direct dédié à la consommation individuelle, plus le salaire socialisé représenté par les cotisations aux caisses de Sécurité sociale. Loin d'être prédéterminé par « l'économie » ou la « technique », ce « compromis » ambigu se met en place au cours de conflits sociaux intenses. Il est composé de plusieurs éléments que seule l'histoire a rassemblés.

D'abord, avec la mise en place du régime général de la Sécurité sociale en 1945, l'ensemble des ouvriers accèdent, sous forme de droits à prétention universelle et non plus d'épargne individuelle, à ce qui auparavant était le privilège de certaines catégories sociales ou de certaines entreprises : la retraite, l'assurance en cas de maladie, le soutien financier à la fondation d'une famille. Le rapport salarial des ouvriers se rapproche, ainsi, de celui des employés et des fonctionnaires d'exécution. Nous ne reviendrons pas sur cette dimension bien connue²⁵⁹. Le deuxième élément du « compromis » fordiste réellement existant concerne les modalités du partage *quantitatif* des gains de productivité. Comme nous le verrons, il demeure en fait assez peu institutionnalisé en France, c'est-à-dire qu'il reste dépendant des résultats historiques contingents des luttes entre patronat et syndicats. Enfin, troisième élément : le compromis concernant la qualification des postes de travail, qui pour sa part est fortement institutionnalisé dans les grilles de qualification négociées dans les conventions collectives. Fondamental, il contribue à atténuer la concurrence interindividuelle entre salariés, sans toutefois porter atteinte à l'organisation du travail atomisée caractéristique du taylorisme.

En France, le partage des gains de productivité n'a jamais été véritablement institutionnalisé

Taylor lui-même défend un système extrêmement individualisé. Vigoureux opposant du contrôle syndical de l'embauche (*closed shop*), et plus généralement de tout ce qui subsiste d'autonomie collective des métiers ouvriers, il cherche à leur substituer la liberté patronale de recruter (*open shop*)²⁶⁰. S'opposant féroce­ment au pouvoir des syndicats comme à l'arbitraire du contremaître, le père de l'OST préconise de réaliser la « coopération étroite, intime, personnelle entre la direction et les ouvriers²⁶¹ », par une politique des hauts salaires et une indexation de la rémunération sur le rendement individuel. Le monopole de la direction de l'entreprise sur la gestion du personnel, sous la forme d'une définition centralisée, « objective » et donc « démocratique » des règles d'avancement et de répartition des salaires, est censé créer les conditions de la collaboration *individuelle* des travailleurs avec les cadres et de leur participation à l'augmentation de la productivité. Taylor vise tout simplement une forme de gestionnarisation et de bureaucratisation de l'organisation sociale et relationnelle de travail, portée par une direction du personnel forte –

²⁵⁹ R. CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale*, op. cit. ; B. FRIOT, *Puissances du salariat*, op. cit.

²⁶⁰ B. CORIAT, *L'atelier et le chronomètre*, op. cit., p. 55.

²⁶¹ Frederic Winslow TAYLOR, *La direction scientifique des entreprises* [1912], trad. fr. Luc MAURY, Paris, Dunod, 1957, p. 48 ; cité par Danièle LINHART, *La comédie humaine du travail. De la déshumanisation taylorienne à la sur-humanisation managériale*, Toulouse, Érès, 2015, p. 69.

une sorte de *bureau des méthodes de recrutement, d'avancement et de fixation des salaires*, relayé localement par un « contremaître fonctionnel » spécifique, qu'une autre époque nommera « responsable RH ».

Ce système ne sera pas mis en place en France. Certes, la politique dite des « hauts salaires » est activement promue par les élites modernistes. Les missionnaires de la productivité du début des années 1950 en font l'une des causes du « goût de l'initiative et des responsabilités », de l'« esprit de coopération dans le travail » et de l'« absence du "sentiment de classe" » d'un ouvrier américain fantasmé. Mais ils préconisent eux-mêmes, plutôt que le rendement individuel, un salaire de base fondé sur le temps de travail, plus un intéressement collectif aux bénéfices de l'entreprise²⁶². Cette rhétorique du « facteur humain » traversera amplement toute la période fordiste. Pourtant, la France ne verra jamais de véritable institutionnalisation du partage des gains de productivité, au sens des conventions collectives des grandes entreprises états-uniennes des années 1960, où les syndicats négocient effectivement des objectifs prévisionnels et une baisse de la conflictualité sociale contre des augmentations de salaire décidées en amont. En d'autres termes, à ce niveau, le rapport salarial fordiste ne découle pas d'un véritable compromis institutionnalisé : il est le résultat historique contingent de multiples luttes entre syndicats et organisations patronales. Si « compromis » il y a, c'est donc *informellement*, comme abandon tacite des revendications portant sur l'organisation du travail et acceptation d'une discipline de fer par les directions syndicales, au profit de revendications purement salariales.

En même temps, montre Jean Fombonne, les directions du personnel qui existaient déjà dans certains établissements locaux se multiplient au niveau des sièges sociaux parisiens des grandes entreprises durant les années 1960. Outre la sélection et la formation des cadres dirigeants dont nous aurons à reparler, elles appliquent les conventions collectives de branche, négocient les accords d'entreprise, prennent en charge la planification des effectifs et codifient les postes de travail et les critères de distribution des salaires. La gestion du personnel se constitue peu à peu comme savoir spécifique, par la formalisation et la systématisation de nombreuses pratiques préexistantes. Le directeur du personnel se professionnalise, son enseignement se spécialise, et au cours des années 1970 il entre au comité de direction²⁶³. Mais, jusqu'à la fin de la période fordiste, l'entreprise ne peut prétendre au monopole de l'organisation sociale et relationnelle du travail : les syndicats conservent un pouvoir de contrôle essentiellement négatif, qui fixe des limites à la

²⁶² P. BADIN, *Aux sources de la productivité américaine : premier bilan des missions françaises*, op. cit., p. 18.

²⁶³ Jean FOMBONNE, *Personnel et DRH : l'affirmation de la fonction personnel dans les entreprises (1830-1990)*, Paris, Vuibert, 2001, p. 309 et 640.

bureaucratisation managériale de la gestion du personnel. De manière plus générale, le taylorisme d'après le compromis fordiste atténue certains traits de sa configuration d'avant-guerre : les grilles de qualification désindividualisent la rémunération, la promotion à l'ancienneté désindividualise la carrière ouvrière, le plein-emploi maintenu par la politique économique de l'État keynésien diminue la pression du marché du travail et la sélectivité des embauches.

La cotation des postes de travail, entre atomisation et qualification

L'existence d'un compromis historique entre directions du personnel et syndicats à propos du travail d'organisation social-relationnel, peu avérée dans le cas du partage des gains de productivité, est attestée à propos de la *qualification*. Se met en effet en place, durant les années 1950, une nouvelle manière de déterminer les salaires et les carrières au sein de l'entreprise : la *cotation des postes de travail*. Introduite avec de grands renforts de publicité par la Régie nationale des usines Renault à Flins en 1952²⁶⁴, cette technologie de gestion du personnel est pratiquée par 85% des entreprises de plus de 1000 salariés en 1971, selon une enquête du CEREQ²⁶⁵. Elle se compose, schématiquement, de deux aspects qui n'ont pas la même origine historique : un monopole de l'entreprise sur la définition du contenu du travail et sur la distribution spatiale des salariés, adapté à la discipline taylorienne classique ; des grilles de qualification, inscrites dans des conventions collectives de branche passées entre syndicats et organisations patronales.

Premièrement, sous l'influence de la *job evaluation* états-unienne, considérée par les missionnaires de la productivité du début des années 1950 comme le moyen d'instaurer une « notation rationnelle du personnel²⁶⁶ », naît une nouvelle manière de fixer la place de chacun dans la division du travail : « C'est le poste de travail qui est rémunéré et non l'ouvrier²⁶⁷. » Il s'agit d'analyser le travail de chaque salarié, de déterminer de manière « objective » les tâches qui lui sont prescrites, de le fixer à une place unique de l'ordre productif de l'atelier et de définir les aptitudes requises pour la tenir, en vue des futures embauches. Cette forte codification de la division du travail au niveau le plus fin, en découpant des « postes » individuels abstraits, indépendants des personnes qui les occupent, est un élément essentiel de la discipline taylorienne, une manière d'appliquer le principe : « Une place pour chacun et chacun à sa place. » Elle prétend mettre fin à l'ancienne

²⁶⁴ Olivier BAUDRY, *Articulations et influences réciproques des formes de gouvernement politique et managérial. Histoire des dispositifs de contrôle et de pilotage chez Renault depuis la fin du XIX^e siècle*, thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paris-Dauphine, 2012, p. 270-271.

²⁶⁵ J. FOMBONNE, *Personnel et DRH*, op. cit., p. 507-508.

²⁶⁶ MISSION DE PRODUCTIVITÉ, *Classification des emplois et notation rationnelle du personnel*, Paris, AFAP, 1952.

²⁶⁷ Patrick FRIDENSON, « Renault, une régie à la conquête de l'autonomie », in Antoine PROST, Lucette LE VAN et Claire ANDRIEU (dir.), *Les nationalisations de la Libération*, Paris, Presses de Sciences Po, 1987, p. 290.

autonomie des équipes dans la répartition fine des tâches. Elle segmente la population ouvrière entre divers niveaux de manœuvres, d'ouvriers spécialisés (OS1, OS2 et OS3) et d'ouvriers professionnels (OP1, OP2 et OP3). Elle consacre le monopole des managers sur l'organisation opérationnelle du travail, l'atomisation et l'interchangeabilité des exécutants. D'un point de vue historique, elle a pu s'accompagner d'une forte individualisation des rémunérations, typiquement le salaire au rendement, et d'un arbitraire patronal à peu près total sur la répartition des promotions.

Pourtant deuxièmement, au sein du compromis fordiste, cette codification disciplinaire de l'espace productif s'est arrimée à un système de négociation collective des salaires et des carrières ouvrières : celui des *grilles de classification*. Chaque poste de travail défini par le management se voit attaché, sauf dans les branches à faible présence syndicale comme l'hôtellerie-restauration, un niveau de diplôme scolaire comme le CAP pour les ouvriers professionnels, un salaire minimum et, contre une formidable résistance patronale, un principe d'avancement à l'ancienneté. Sous la pression des luttes du mouvement ouvrier, l'atomisation des exécutants dans le domaine de l'organisation du travail se voit ainsi « compensée » par une négociation collective du contrat de travail, qui tempère la pression du marché du travail et limite la concurrence entre individus. Sans toucher au contenu de l'activité productive, ce système lie de manière visible la hiérarchie des rémunérations à un rapport de force entre syndicats et patronat, testé périodiquement dans la grève, mais également à une lutte des places plus sourde entre catégories sociales et métiers pour améliorer leur position relative dans les grilles de classification. Il s'agit souvent d'une façade pour dissimuler des critères de sélection moins avouables. Robert Linhart rappelle par exemple que chez Citroën, à la fin des années 1960, la classification « se fait d'une façon tout à fait simple : elle est raciste ». Les noirs sont M1, les arabes M2 ou M3, les portugais et les espagnols OS1, les français OS2 d'office, et l'on devient OS3 « à la tête du client »²⁶⁸. Devenu l'enjeu central des luttes salariales et des luttes catégorielles, les grilles de classification prennent acte en les reconnaissant officiellement des déformations de l'espace social et de la division du travail qui surviennent au cours de l'histoire sous les pressions contraires des rapports de force sociaux. Toutefois, en même temps qu'elle contribue à légitimer des différences de classe, de race et de genre, la qualification des postes entame le pouvoir des managers de définir seuls les aptitudes requises pour chaque poste de travail, en consacrant la légitimité du diplôme scolaire et avec lui du capital culturel au sein de l'ordre social interne à l'entreprise.

²⁶⁸ Robert LINHART, *L'établi*, Paris, Minuit, 1978, p. 24.

L'impossible prétention des ingénieurs au monopole du travail d'organisation

La perte de maîtrise des ouvriers sur leur activité comme la cotation des postes sont l'objet d'une critique sociale sourde, qui deviendra ouverte dans le contexte créé par Mai 68. Comme l'a abondamment prouvé la sociologie du travail classique, la *prétention* des ingénieurs au monopole du travail d'organisation opérationnel et de la définition du contenu des tâches est *impossible à satisfaire* – quoiqu'elle produise effectivement des effets de domination. La coupure entre le travail réel et son organisation à distance génère de l'irrationalité et de l'inefficacité. Les prescriptions des bureaux des méthodes, chargés de tirer de l'observation des ouvriers les plus productifs des normes « scientifiques » ensuite imposées aux autres, sont impuissantes face aux aléas et à la singularité des situations. On peut renvoyer sur ce point, parmi beaucoup d'autres, aux beaux travaux de Danièle Linhart. Le taylorisme classique ne connaît que des individus atomisés, des postes de travail individuels à l'activité fortement prescrite. Pourtant, pour faire face aux contraintes de rythme, s'approprier la tâche, la rendre supportable et retrouver un honneur professionnel d'« artisan » attaché au travail bien fait, les exécutants sont conduits à développer des savoirs pratiques informels. Or, cela a pour conséquences imprévues de donner vie aux collectifs de travail, de les doter d'un pouvoir de négociation de la répartition des tâches face aux contremaîtres et de démontrer l'impuissance des normes du bureau des méthodes²⁶⁹.

Dès lors, le rapport salarial fordiste est pris dans une contradiction insoluble. D'un côté, pour conserver la maîtrise du procès de production, les directions d'entreprise atomisent les salariés dominés, les dépossèdent de leurs savoir-faire et les relèguent dans des positions d'exécution soumises à un contrôle détaillé. Mais, de l'autre, l'initiative et l'implication des ouvriers s'avèrent nécessaires à la productivité et à la réduction des coûts. Le taylorisme classique ne fonctionnerait pas une seconde sans les savoirs clandestins, la professionnalité « illégale », car contraire au règlement intérieur, et la solidarité réprimée des collectifs informels d'exécutants, comme le démontrent les occasionnelles « grèves du zèle » : les contremaîtres savent le reconnaître en pratique. Et pourtant, ce *minimum* d'autonomie collective, de capacité d'auto-organisation opérationnelle et de contrôle sur l'organisation sociale et relationnelle du collectif ouvrier, conquis contre l'ordre officiel de l'entreprise ou dans ses brèches, est la source d'un contre-pouvoir toujours susceptible de se muer en contestation sociale, qui conduira durant la « décennie 68 » à la crise du taylorisme classique et contribuera à la mise en cause du « compromis » fordiste.

²⁶⁹ D. LINHART, *Le torticolis de l'autruche*, op. cit.

3 – L'industrialisation du travail de bureau dans l'entreprise et dans l'État

La compréhension du taylorisme a sans doute souffert d'une focalisation excessive de la sociologie classique du travail sur l'atelier. Celui-ci a pourtant joué un rôle considérable dans l'essor de multiples catégories de cadres et d'employées au sein des grandes entreprises. Dans des travaux que je citerai abondamment car ils font partie des rares à réellement prendre ce problème à bras-le-corps, Delphine Gardey montre précisément que la nouvelle organisation industrielle qui émerge dans l'Entre-deux-guerres « place le bureau au centre de l'activité qu'il innerve, définit, contrôle ». Comme « lieu de production et de centralisation de la circulation des données », il devient la « clef du gouvernement de l'entreprise »²⁷⁰ ou, comme l'affirme le spécialiste du taylorisme administratif Maurice Ponthière, son « moteur »²⁷¹. En mettant en évidence le rôle central des technologies de pouvoir comptables dans le passage du modèle militaire au modèle managérial, Hoskin et Macve insistent sur l'aspect grammatocentrique du management scientifique. Fondé sur l'écriture, la classification et le calcul, il entraîne, dès l'instant où il en vient à informer l'ensemble du système de contrôle, un accroissement considérable de la masse de chiffres, d'informations codifiées et de papier circulant de bas en haut puis de haut en bas le long des lignes hiérarchiques de l'entreprise. Dès lors, l'émergence d'un type de bureaucratie productiviste est à l'origine, à la fois, d'un essor considérable du travail administratif, et de l'application aux employées de bureau des nouvelles techniques disciplinaires nées dans les ateliers.

D'abord, nous nous intéresserons aux transformations de l'organisation du travail de bureau qui accompagnent la montée en puissance des dispositifs managériaux : l'essor, la mécanisation, la féminisation puis la taylorisation de l'activité des employés administratifs des grandes entreprises. Ensuite, nous ferons le point sur la forme effective prise par le rapport salarial des employés de l'État à la Libération. Enfin nous mettrons en évidence, dans le sillage des missions de productivité des années 1950, les tentatives des hauts fonctionnaires modernistes et consultants du complexe productiviste public-privé d'accomplir la même transformation dans les ministères, en y introduisant des bureaux des méthodes.

²⁷⁰ Delphine GARDEY, *Écrire, calculer, classer : comment une révolution de papier a transformé les sociétés contemporaines (1800-1940)*, Paris, La Découverte, 2008, p. 256.

²⁷¹ M. PONTIÈRE, *Le bureau moteur*, op. cit.

3.1. Essor, taylorisation, féminisation et prolétarianisation des employés administratifs d'entreprise

Au début du XX^e siècle, la catégorie d'« employés » désigne l'ensemble des cols blancs quelle que soit leur place dans la hiérarchie du pouvoir et des titres scolaires : cadres, professions intermédiaires, employés. Son essor a partie liée avec la « bureaucratisation des entreprises industrielles » : alors qu'elle ne représentait que 3,5% des effectifs en 1906, elle comprend 7,9% de la population en extension rapide des salariés de l'industrie en 1931²⁷². Bien sûr, la majorité sont des employés au sens strict, tels qu'ils sont comptabilisés dans la nomenclature des catégories socioprofessionnelles du recensement de 1954, à savoir des *exécutants du « travail intellectuel »*. La croissance de leur part dans la population totale ne provient pas, comme à la fin du siècle, du développement des grandes entreprises des secteurs des services à la personne et du commerce, à l'exception notable des grands magasins : en 1954, la catégorie des employés au sens restreint est constituée à 78,7% par des employés de bureau. Ceux-ci comprennent alors les exécutants administratifs de trois secteurs en expansion rapide : non seulement l'industrie, mais également les banques, les compagnies d'assurance et la fonction publique (catégories C). Les travailleurs des bureaux, qui représentent 8,5% de la population active en 1954, en constituent 15,9% en 1982, tandis que leurs effectifs font plus que doubler entre ces deux dates²⁷³.

Le pouvoir montant des bureaux, c'est-à-dire des cadres qui les dirigent, se fonde en fait sur une vaste infrastructure technique et sociale le plus souvent invisibilisée, que Delphine Gardey a brillamment mise en lumière. L'enregistrement comptable de tous les flux physiques et monétaires qui traversent l'entreprise, fondement du management scientifique, nécessite un vaste appareil de production, de déplacement, d'archivage, de traitement et de communication de l'information. Le « bureau », les « fichiers » et les « dossiers » de nos ordinateurs, aujourd'hui simple métaphore, correspondent alors à une organisation matérielle du travail nécessitant de nombreux employés. La mécanographie, qui désigne durant la première moitié du XX^e siècle l'ensemble des dispositifs construits autour de la machine à écrire et de la machine à calculer, permet la production rapide, la duplication et la standardisation de l'écriture. Avec la généralisation de la technique du feuillet mobile, on entre dans l'ère des fiches, des bons et des formulaires, remplis à la main et stockés dans la mémoire physique d'immenses magasins au moyen de systèmes complexes de classement. Dans

²⁷² Delphine GARDEY, *La dactylographe et l'expéditionnaire : histoire des employés de bureau (1890-1930)*, Paris, Belin, 2001, p. 45-47.

²⁷³ Alain CHENU, *Sociologie des employés* [1994], 2^e éd., Paris, La Découverte, 2005, p. 17. Tous ces chiffres proviennent des recensements de la population, selon la nomenclature CSP de 1954.

les années 1920-1930, l'automatisation de la correspondance, les phrases-types et les lettres-types, éléments essentiels de la généalogie du marketing, permettent la maîtrise centralisée des relations avec les clients et les usagers. Bien avant l'ère du télex puis de l'e-mail, les établissements de grande taille se dotent de coûteux systèmes de tubes pneumatiques pour diffuser notes, fiches et formulaires entre leurs différents services – immortalisés comme élément d'incarnation matérielle d'une dystopie bureaucratique par l'esthétique rétro-futuriste du film *Brazil* de Terry Gilliam. Au même moment, l'essor de la comptabilité industrielle et du calcul des prix de revient conduit à leur mécanisation et stimule l'essor du marché de la machine comptable, où opèrent des entreprises comme Bull ou l'*International business machines*, plus connue sous le nom d'IBM. Les cartes perforées des premiers ordinateurs sont percées manuellement²⁷⁴.

Ces nouvelles technologies de l'information, d'abord riches de possibilités, sont perçues comme l'incarnation de la modernité. Puis, orientées sur un chemin de développement singulier, elles prolifèrent de manière non-maîtrisée du fait de leur utilisation à des fins de contrôle dans des rapports de pouvoir. Elles sont finalement dénoncées comme « paperasserie bureaucratique »²⁷⁵. La première révolution informationnelle, ou première révolution du contrôle, fut une révolution de papier. Elle représente d'ailleurs, d'après Gardey, un moment clé de la généalogie de la future révolution informatique, celui qui précède juste l'automatisation du traitement des données. Au début de l'ère bureaucratique en effet, toutes les tâches intellectuelles élémentaires, répétitives et peu qualifiées nécessaires au fonctionnement quotidien des dispositifs de contrôle et des systèmes d'information et de communication, aujourd'hui réalisées par l'ordinateur, sont effectuées à la machine par des employées prolétarisées. L'essor des grandes entreprises industrielles et financières, c'est-à-dire la coordination au moyen de documents écrits d'une multiplicité d'ateliers ou de services par les bureaux d'une direction générale, nécessite assez rapidement, pour les rédiger, les classer, les traiter et les faire circuler, la constitution d'une armée invisible de dactylographes, d'aides-comptables, d'opératrices, de perforeuses-vérificatrices, de standardistes et de secrétaires. Gardey met en évidence, dans le cas de Renault, le caractère involontaire,

²⁷⁴ D. GARDEY, *Écrire, calculer, classer, op. cit.*, p. 89, 143, 182 et 223 ; D. GARDEY, *La dactylographe et l'expéditionnaire, op. cit.*, p. 136.

²⁷⁵ Et l'on peut légitimement se demander si le cycle engouement moderniste/orientation vers le contrôle/critique sociale n'est pas en train de se répéter aujourd'hui avec les technologies du *big data* et le « capitalisme de surveillance » des grandes entreprises qui dominent aujourd'hui Internet. Cf. Shoshana ZUBOFF, « *Big other : surveillance capitalism and the prospects of an information civilization* », *Journal of information technology*, 2015, vol. 30, n° 1. Cf. aussi D. GARDEY, *Écrire, calculer, classer, op. cit.*, p. 256. L'auteur montre que la révolution de papier des années 1930 fait partie de l'archéologie bureaucratique des technologies contemporaines *big data* et des *data sciences* : « La notion de *datas* (données) est présente dès les années 1920 pour définir ce que le bureau réalise en propre. »

désordonné et non-planifié de cette croissance des effectifs d'exécutantes administratives. Le patron-propriétaire Louis Renault a beau mépriser les « non-productifs » et la « bureaucratie », le choix de l'OST dans les années 1910, la croissance considérable de l'entreprise et le gouvernement à distance des ateliers conduisent, malgré d'innombrables résistances, à sa mise en écriture généralisée²⁷⁶.

Ce n'est pas un hasard, bien sûr, si la mécanisation, la perte de polyvalence et la déqualification du travail de bureau sont historiquement allées de pair avec sa féminisation et sa popularisation, à travers la construction sociale progressive d'une soi-disant « nature féminine » du travail administratif répétitif. Gardey montre que ce processus commence à la fin du XIX^e siècle : pour s'assurer un revenu complémentaire avant leur mariage, les familles de la petite-bourgeoisie placent temporairement leurs filles dans les administrations publiques, les banques ou les grands magasins, où elles occupent 12h par jour des postes d'auxiliaires et de journalières sans carrière, sans retraite et à bas salaires. Durant l'Entre-deux-guerres, la part des femmes dans la population active baisse, mais celle des femmes salariées augmente. Le travail de bureau dont il s'agit principalement représente alors l'une des grandes modalités de leur retour dans le salariat au XX^e siècle. L'instruction élémentaire publique et la généralisation de l'écriture et du calcul dans les classes populaires permettent à des entreprises en pleine bureaucratisation de recruter, à moindre coût, une main-d'œuvre d'exécution administrative dont le salaire est généralement considéré comme un salaire d'appoint²⁷⁷. En 1954, la catégorie des employés de bureau est féminisée à 53%, pour dépasser les 60% dans les années 1960, puis atteindre les 82% en 2000²⁷⁸.

Féminisation, popularisation et déqualification se renforcent l'une l'autre à mesure des choix de recrutement et des choix d'organisation opérationnelle du travail des responsables des bureaux. Dès lors, le processus qui se déroule dans l'atelier se répète au niveau du travail administratif. La discipline taylorienne est à son tour appliquée aux exécutantes chargées de faire fonctionner les dispositifs de contrôle rapproché du travail ouvrier. Dès les années 1920, des ingénieurs-organisateurs tentent d'appliquer les principes de spécialisation, de standardisation, de suppression des mouvements inutiles, de chronométrage et de salaire au rendement aux employées de bureau : « Les dactylographes doivent être surveillées, leurs tâches standardisées et effectuées selon des

²⁷⁶ D. GARDEY, *La dactylographe et l'expéditionnaire*, op. cit., p. 147, 151 et 277.

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 73-77 et 89.

²⁷⁸ A. CHENU, *Sociologie des employés*, op. cit., p. 17 et 46. Les chiffres d'avant 1982 correspondent à l'ancienne nomenclature des CSP de 1954. Le chiffre pour 2000 correspond aux « employées administratives d'entreprise » de la nouvelle.

normes communes et soumises à des critères stricts. C'est, par exemple, la fixation d'un standard de production de 70 lignes par heure, assorti d'un système d'amendes²⁷⁹. » Quoique le système Taylor ne soit pas toujours appliqué avec autant de rigueur que dans les ateliers, d'après Gardey, il influence largement les pratiques du travail de bureau. Les postes isolés de secrétaires, polyvalents, sont peu touchés. Ceux susceptibles d'être regroupés dans un même service sont les principaux concernés : nous n'en avons plus conscience, car beaucoup seront automatisés par l'informatique.

Au XIX^e siècle, la tenue des livres comptables était le fait d'hommes reconnus pour leur maîtrise de la calligraphie et dotés d'une position sociale. Dans les directions financières des grandes entreprises, les comptables ont désormais sous leurs ordres une multitude d'employées, en partie concentrées, en partie dispersées dans divers ateliers et services, chargées de recueillir et de mettre en forme l'information qui vient nourrir la mesure de la productivité. La comptabilité industrielle qui systématise, dans les années 1920-1930, le calcul des prix de revient, mérite d'être qualifiée ainsi aux deux sens du terme : comptabilité au service de l'industrie taylorisée, elle correspond historiquement à une phase d'industrialisation du travail comptable. En effet, les petites mains des technologies de contrôle sont également les premières à être contrôlées par l'intermédiaire d'indicateurs de gestion ancrés dans la machine :

« L'usage intensif des machines permet de multiplier les outils de contrôle comptable de l'entreprise, mais cela a pour contrepartie un renforcement du contrôle des personnes qui passe également par les dispositifs techniques de contrôle qui peuvent être intégrés dans les machines elles-mêmes²⁸⁰. »

Cette révolution administrative gagne progressivement les grandes banques et grandes compagnies d'assurance, dont l'activité consiste pour une large part à traiter des informations sur des flux monétaires. Se multiplient, peu à peu, ceux et surtout celles que la critique sociale des années 1970 nommera les « OS du tertiaire », « prolétaires administratives » des « usines à papier » des grands établissements bancaires du sud-ouest de la France, ou des centres chèques postaux du ministère des PTT²⁸¹ – avant que la généralisation du micro-ordinateur ne supprime nombre de leurs emplois, tout en ouvrant de nouvelles possibilités de contrôle. Cette ère pré-informatique, généralement oubliée, donne pourtant des bases historiques solides à la thèse selon laquelle la bureaucratie managériale est une bureaucratie productiviste : pour caricaturer, pourrait-on dire, elle nous rappelle que le management scientifique trouve son origine dans un système qui permet à des cadres gestionnaires coupés de l'activité productive, d'exploiter le travail à bas coût de

²⁷⁹ D. GARDEY, *Écrire, calculer, classer*, op. cit., p. 108.

²⁸⁰ *Ibid.*, p. 240.

²⁸¹ Cf., par exemple, CFDT, *Le « mai » des banques*, Paris, Syros, 1974 ; CFDT BANQUES, « Une profession informatisée, la banque », in CFDT, *Les dégâts du progrès*, Paris, Seuil, 1977 ; M. CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, op. cit.

femmes réduites à une position d'exécutantes, pour produire les chiffres qui leur permettent de gouverner à distance des ouvriers subissant le même traitement, en vue de l'augmentation de leur productivité.

3.2. Le rapport salarial des fonctionnaires de base, du contrat au salariat « non-marchand »

Au XIX^e siècle, les fonctionnaires sont encore largement désignés comme des « employés », et leur situation est à bien des égards proche de celle des cols blancs de l'industrie et de la banque, qu'ils côtoient au sein d'une très restreinte classe moyenne salariée : cadres ou exécutants du travail intellectuel, ils bénéficient d'une position sociale, pour certains d'une retraite, d'une carrière et d'un salaire mensualisé, souvent assez faible en bas de la hiérarchie des ministères. Beaucoup entrent néanmoins par la porte de l'auxiliariat et l'avancement est loin d'être automatique. Le processus de féminisation des emplois administratifs subalternes, de pair avec la construction sociale genrée de certaines professions comme institutrice ou infirmière, est concomitant de celui qui s'amorce dans les entreprises et les banques au XIX^e siècle ; il s'effectue également au travers de la condition précaire d'auxiliaire et, commencé avec les filles de la classe moyenne, se popularise progressivement à mesure de la croissance de l'État, et de l'explosion des effectifs des services publics au détriment des fonctions purement régaliennes et répressives. En 1954, la catégorie des employés administratifs de la fonction publique est déjà féminisée à 53,3% et le sera aux trois quarts en 1999²⁸². Dès la première moitié du XX^e siècle, néanmoins, employés du public et du privé se distinguent par une caractéristique majeure : la force et la visibilité très supérieure des syndicats de fonctionnaires, à l'origine des conquêtes sociales durables de la Libération.

La critique du marché du travail politique et la naissance du syndicalisme des fonctionnaires

Un rapport salarial, comme nous l'avons vu, combine deux éléments pondérés différemment selon les configurations historiques, géographiques et sectorielles : un rapport hiérarchique et un mécanisme de fixation des salaires laissant un part plus ou moins grande à la concurrence interindividuelle. Qu'en est-il, dès lors, des fonctionnaires ? La question de leur appartenance ou non au salariat est très tôt un enjeu des luttes symboliques et politiques. La dimension hiérarchique n'a comme on le sait jamais disparu, surtout chez les exécutants, quoiqu'elle soit toujours restée

²⁸² A. CHENU, *Sociologie des employés*, op. cit., p. 45. INSEE, recensements de la population ; pour 1954 : reclassements nomenclature CSP 1982.

relativement faible pour certaines professions constituées comme les enseignants ou les médecins hospitaliers. Les lois et règlements fixés par l'État appellent obéissance inconditionnelle : officiellement la définition du sens, des finalités et du périmètre des services publics, c'est-à-dire le travail d'organisation politique, est monopolisé par le Parlement ; les hauts fonctionnaires y contribuent largement du fait de leur rôle central dans la production de la loi et dans la gestion des moyens financiers ; les professions organisées également lorsqu'elles disposent des moyens de peser sur les règles qui s'appliquent à elles ou d'espaces soustraits aux interventions externes. Pour les exécutants l'organisation opérationnelle du travail se partage entre la hiérarchie locale et le règlement centralisé, mais tend historiquement à être fixée de manière toujours plus détaillée par les chefs de bureau parisiens ; à partir des années 1970, le règlement sera de plus en plus souvent inscrit dans l'ordinateur. Mais les collectifs d'employés conservent durablement un minimum de capacité d'auto-organisation opérationnelle, et s'avèrent parfois susceptibles de s'approprier une part du travail d'organisation politique, en apportant leur propre sens du métier et leur propre définition du service public dans la relation avec l'administré ou l'utilisateur.

Quant à la dimension marchande, elle était encore très forte au début du XX^e siècle. Max Weber lui-même ne doutait pas une seconde de l'appartenance des fonctionnaires au salariat, et montrait que les employés de l'État y étaient entrés d'une manière analogue aux ouvriers de l'industrie, par rapport non pas à la figure de l'artisan, mais à celle de notable féodal propriétaire de sa charge politique et des moyens matériels et financiers nécessaires à son exercice :

« La “séparation” juridique des fonctionnaires d’avec les moyens d’administration (que ceux-ci existent sous forme physique ou sous forme monétaire) se passe dans la sphère des groupements politiques ou hiérocratiques exactement de la même manière que la “séparation” du travailleur d’avec les moyens de production dans l’économie capitaliste²⁸³. »

Au milieu du XIX^e siècle l'ensemble de la classe politico-administrative de l'État libéral considère que les fonctionnaires sont recrutés par contrat. Parlementaires et hauts fonctionnaires, initialement proches d'un point de vue sociologique, défendent avec vigueur leurs prérogatives d'employeurs et, avec elles, la « liberté » des recrutements, de l'avancement et des licenciements²⁸⁴. Il s'agit, alors,

²⁸³ Max WEBER, *Sociologie des religions*, trad. fr. Jean-Pierre GROSSEIN, Paris, Gallimard, 1996, p. 370. Rappelons-nous que Weber a tendance à utiliser le terme de « fonctionnaire » pour désigner l'ensemble des cadres et des employés, qu'ils appartiennent à l'État ou à l'entreprise capitaliste. Cf. également le début de la célèbre conférence sur « Le métier et la vocation d'homme politique », qui sera analysé dans la troisième partie. La situation antérieure y est notamment décrite dans les termes suivants : « Dans la société féodale par exemple, le vassal faisait face, par ses propres moyens, aux dépenses de l'administration et de la justice dans le territoire qui lui avait été confié et il s'équipait et s'approvisionnait lui-même pour la guerre. Les vassaux qui lui étaient subordonnés faisaient de même. » Max WEBER, *Le savant et le politique* [1919], trad. fr. Julien FREUND, Paris, UGE, 1963, p. 106.

²⁸⁴ Pierre BIRNBAUM, *Les sommets de l'État : essai sur l'élite du pouvoir en France* [1977], Paris, Seuil, 1994 ; Guy THUILLIER, *La vie quotidienne dans les ministères au XIX^e siècle*, Paris, Hachette, 1976.

d'un *marché du travail politique* : l'échange de l'obéissance et de la loyauté politique contre un salaire, une carrière et une position sociale. Nous y reviendrons plus longuement dans la troisième partie, au moment d'analyser les transformations contemporaines du rapport salarial des cadres publics, et dans la quatrième partie, au moment d'analyser les tentatives d'introduction de la gestion des ressources humaines dans les administrations. Contentons-nous pour l'instant de noter qu'à une époque où la condition des ouvriers de métier combine l'incertitude du lendemain et la misère sociale, avec une forte autonomie dans la conduite des opérations et la maîtrise des relations au sein des équipes, celle des employés de l'État combine une hiérarchie napoléonienne très structurée et un contrôle rapproché des opinions politiques et de la vie privée, avec un statut social privilégié.

Comme le met en évidence Jeanne Siwek-Pouydesseau : « L'égalitarisme viscéral des fonctionnaires est né de ce contact quotidien avec les abus du favoritisme, qui permettaient au pouvoir de se reproduire sociologiquement et politiquement²⁸⁵. » C'est là l'une des causes de l'essor des syndicats des services publics malgré le sceau d'illégalité qui les frappent jusqu'en 1946, et de leur ralliement au mouvement ouvrier et au syndicalisme révolutionnaire au début du XX^e siècle. La Fédération générale des fonctionnaires (FGF), qui s'affilie à la CGT dans les années 1920, s'oppose alors à tous les projets gouvernementaux de statut de la fonction publique. Elle défend un système de conventions collectives, un rattachement au droit commun des salariés et la reconnaissance du droit syndical, considérés comme un moyen d'affirmer la communauté d'intérêts qui oppose les travailleurs des services publics et de l'industrie aux parlementaires, aux chefs d'entreprises et à l'État-patron. Siwek-Pouydesseau montre que, quoique leurs intérêts ne soient pas toujours identiques, les « catégories moyennes et inférieures » de fonctionnaires font alors « le plus souvent alliance contre le pouvoir politique (exécutif) et la haute administration ». De plus, quand bien même la distance s'accroît progressivement entre le discours et la pratique, la FGF maintient durant toute l'Entre-deux-guerres l'objectif à long terme d'une abolition du capitalisme et du remplacement de l'État par des fédérations de services publics « autonomes » gérées par leurs travailleurs et leurs usagers²⁸⁶.

La théorie juridique du lien statutaire, unilatéral et réglementaire des fonctionnaires à la puissance publique, loin d'être universelle, est élaborée par le Conseil d'État dans le contexte politique et social contingent de l'Entre-deux-guerres. Les hauts fonctionnaires l'utilisent, montre

²⁸⁵ Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, Villeneuve d'Ascq, PUL, 1989, p. 19.

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 48, 58, 61, 71, 204-205.

Siwek-Pouydesseau, pour remplacer la précédente théorie du rapport contractuel, qui « permettait d'interpréter la grève comme une rupture de contrat », et laissait supposer une possible divergence entre les intérêts considérés comme « particuliers » des agents et l'intérêt dit « général » de l'État. Dès lors, les grandes lignes de la politique du personnel ne peuvent être fixées que par décret, et non, par exemple, dans des conventions collectives négociées. Mais le contrat, dans son interprétation non pas collective et syndicale, mais individualiste et libérale, n'a pas dit son dernier mot. Le premier statut de la fonction publique, adopté par le régime de Vichy en 1941 après l'interdiction des syndicats, établit en effet une distinction jamais appliquée entre les fonctionnaires de plein droit et les simples employés, qui reviendra régulièrement dans les projets des promoteurs du management public : le projet initial est de « laisser au chef de service la liberté de recruter leurs employés et de les payer selon les salaires privés de la région »²⁸⁷.

La Libération, du compromis rêvé au compromis réel : un rapport salarial wébérien atténué avec contrôle syndical des carrières

À la Libération cet étrange « statut » est aboli, tandis que se met en place un nouveau rapport salarial des fonctionnaires, codifié dans le statut de 1946. Assez éloigné des projets antérieurs, il est élaboré en collaboration avec l'ancienne FGF devenue Union générale des fédérations de fonctionnaires (UGFF), dont plusieurs dirigeants sont membres du cabinet du ministre communiste Maurice Thorez. Il répond, à ce titre, à certaines revendications portées par les militants de base. Malgré la réticence initiale de nombreux syndicalistes, qui promouvaient un système de conventions collectives, il suscite un attachement durable de la part des agents, qui s'opposeront victorieusement à toutes les tentatives des gouvernements de le remettre en cause de manière frontale. Cependant, la compréhension de la suite de l'histoire nécessite de bien distinguer deux choses : le compromis *rêvé*, qui dans *l'esprit* du statut de 1946 veut organiser une « réelle participation des personnels à la politique de la fonction publique » et une collaboration entre hauts fonctionnaires et syndicats, mais demeure largement « mythique » ; le compromis *réel*, qui oppose à ce système un fonctionnement assez différent, bien plus conflictuel.

À la Libération, établit Siwek-Pouydesseau, le PCF et la SFIO sont au gouvernement, la direction de la CGT tenue par les communistes est dans une posture de coopération : le compromis rêvé ne se comprend que dans ce contexte. Le statut légalise une « participation étroite des syndicats de fonctionnaires à la gestion du personnel », c'est-à-dire au travail d'organisation social-relational.

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 198 et 270.

Mais le consensus productiviste qui règne jusqu'en 1947 conduit le cabinet Thorez à insister sur le thème de l'efficacité des services publics. Jacques Pruja, secrétaire général adjoint de l'UGFF, déclare par exemple en 1945 que la « notion sacro-sainte d'ancienneté est éminemment préjudiciable au rendement administratif ». En termes de gestion des carrières, le texte du statut considère que l'avancement de grade doit être fait « au choix », et l'avancement d'échelon par une combinaison de choix et d'ancienneté. Cependant, ce n'est pas le chef hiérarchique qui effectue cette sélection, mais les commissions administratives paritaires (CAP) des différents corps, composées pour moitié de représentants de l'État et pour moitié de représentants du personnel. Le statut général prévoit d'accorder des primes de rendement individuelles ou collectives « en fonction de la productivité réelle de chacun ». De plus, il distingue clairement le grade de l'emploi : les CAP peuvent décider du grade, qui détermine le traitement de base ; mais, au nom de l'efficacité, la hiérarchie administrative conserve virtuellement la possibilité, non seulement de définir le contenu des postes de travail, mais également d'y répartir les fonctionnaires du corps en fonction de leurs aptitudes et de leur attacher une partie de salaire²⁸⁸. Au congrès de l'UGFF-CGT de mars 1946, Jacques Pruja préconise de donner aux commissions paritaires un pouvoir de contrôle sur la nomination des chefs. Mais, en même temps, il propose de mécaniser l'administration, de lui appliquer l'organisation scientifique du travail et de déconcentrer les responsabilités²⁸⁹.

Le compromis rêvé par le cabinet Thorez est assez proche de l'esprit initial des comités d'entreprises (CE) qui se mettent en place au même moment – tous deux se distinguent très fortement du « compromis » fordiste ultérieur. Ils visent en effet à impulser une forme de cogestion, parfois pensée comme un ferment de contrôle ouvrier de l'organisation opérationnelle du travail. L'objectif est alors la coopération des exécutants à l'amélioration de la productivité et de l'« efficacité » des entreprises ou des services publics, en échange non pas d'augmentations de salaire mais d'une intégration relative des syndicats, de leur consultation préalable et de la prise en compte de leurs avis. Dans la fonction publique, ce rôle est supposé être celui des comités techniques paritaires (CTP) institués dans chaque ministère. En réalité, la coopération ne se prolonge pas plus longtemps que l'accord relatif du gouvernement et des directions syndicales sur la politique à mener. Ce système instable s'effrite avec l'entrée dans la Guerre froide en 1947, le passage du PCF et de la CGT dans l'opposition et la scission de Force ouvrière, dont la direction se

²⁸⁸ Par salaire des fonctionnaires, j'entends l'ensemble des composantes de la rémunération : traitement de base lié à un corps, un grade et un échelon, plus divers régimes indemnitaires. Ces différences seront analysées plus précisément dans la quatrième partie.

²⁸⁹ J. SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, op. cit., p. 311-313.

rapproche de la SFIO. Dans les entreprises publiques et privées, le patronat fait le choix du monopole de l'organisation du travail, quitte à devoir accorder des augmentations de salaire, et relègue les comités d'entreprise à la gestion des « œuvres sociales ». Dans l'État, les comités techniques des ministères sont rarement saisis des questions concernant l'organisation des services publics ; quand ils le sont, l'administration centrale ne tient pas compte de leurs avis.

Au bout du compte, la Libération est une parenthèse avant le retour au système antérieur, fondé sur une stricte hiérarchie de commandement. Les hauts fonctionnaires, les ministres, les parlementaires et, de manière plus générale, les cadres supérieurs de l'État ne sont pas disposés à céder la moindre parcelle de leur pouvoir sur l'organisation opérationnelle du travail. Mais, tandis que le management scientifique et la discipline taylorienne triomphent dans les entreprises publiques et privées, du fait de leur implantation progressive depuis les années 1920 et du contexte favorable créé par la mise en place du Plan, dans les ministères, les espoirs de consultation et de coopération laissent place à la réaffirmation de la *vieille discipline militaire*. L'obéissance revendiquée par la majorité des cadres publics n'est pas celle, productiviste, de la codification détaillée des gestes et de l'atteinte d'objectifs de rendement, mais celle, juridique, du respect des ordres, des règlements et de la hiérarchie corporatiste. La forme de bureaucratie qu'ils défendent n'est pas productiviste, mais purement wébérienne.

En retour les petits et moyens fonctionnaires neutralisent tous les dispositifs mis en place par le cabinet Thorez et la direction de l'UGFF-CGT en vue d'améliorer la productivité des services publics. Ils disposent désormais en effet d'un *contre-pouvoir syndical sur la gestion du personnel*, institué au niveau des commissions administratives des différents corps, bien plus important que celui que les syndicats des entreprises acquièrent au travers des conventions collectives de branche et des grilles de classification. Le salaire au rendement n'est jamais mis en place, du fait de résistances multiples aussi bien que des difficultés réelles à le mesurer, faute de disposer du dispositif adéquat. Dans les commissions paritaires des corps d'employés, de professionnels reconnus et de cadres subalternes, les syndicats protègent les fonctionnaires d'un possible arbitraire politique en refusant l'avancement au choix pour lui substituer le critère de l'ancienneté, avec l'appui des tribunaux administratifs. La distinction du grade et de l'emploi n'est pas réellement appliquée, si bien que la promotion automatique en vient à régir non seulement l'augmentation des salaires mais, en bas de la hiérarchie du moins, la succession des différents postes qui composent la carrière type au sein d'un corps. Déjà critiqués par de nombreux militants CGT de base au moment du consensus productiviste de 1945-1946, salaire au rendement et avancement au choix sont enterrés au profit

de l'égalité salariale et de la neutralisation maximale de la concurrence entre individus. Une compétition subsiste, mais elle oppose les différents corps plus que les agents pris un par un.

En réalité donc, la bureaucratie wébérienne dans la forme *spécifique* que nous lui connaissons en France depuis 1945, loin d'être taillée dans un même bloc, résulte de l'échec d'un compromis négocié, suivie de la solidification durable du rapport de force entre les deux camps adverses dans un *compromis de fait*. Le compromis rêvé, qu'on pourrait nommer *fordiste atténué avec coopération syndicale*, entendait échanger l'augmentation de la productivité et l'acceptation d'une discipline accrue contre un contrôle syndical non seulement de la gestion du personnel, mais également de l'organisation des services. Le compromis réel, *wébérien atténué avec contrôle syndical des carrières*, confie officiellement la totalité de l'organisation opérationnelle des services publics à une hiérarchie qui applique les règlements des bureaux parisiens, tandis qu'*une part* de la gestion du personnel leur échappe presque totalement.

Le nouveau rapport salarial des fonctionnaires en porte durablement les traits : le rapport marchand s'atténue fortement, mais le rapport hiérarchique demeure formellement le même. Sur le premier versant, les hauts fonctionnaires restent largement soumis à un marché du travail politique, du fait de l'importance du passage par les cabinets ministériels dans l'accès aux postes de direction, soumis à la nomination discrétionnaire du gouvernement. Mais les employés titulaires, les professionnels et les cadres subalternes *sortent du marché du travail* et entrent dans une forme de *salariat non-marchand*, caractérisé par une concurrence interindividuelle minimale. Celle-ci s'exerce essentiellement à l'entrée de la carrière, sous la forme d'une *compétition scolaire* : un concours basé sur les connaissances théoriques fixe durablement la position des agents dans la hiérarchie des salaires, du prestige et du pouvoir. Après l'entrée dans la fonction publique, les seules formes de compétition qui demeurent sont collectives. Outre celle de l'ensemble des fonctionnaires pour rattraper l'inflation ou les augmentations salariales du secteur privé il s'agit, surtout, de la compétition des différents corps pour fixer leurs territoires et leurs salaires relatifs : elle concerne, à la fois, leur place dans la hiérarchie du point d'indice, les avantages de leurs régimes indemnitaires respectifs²⁹⁰, et l'étendue des fonctions comprises dans leurs espaces de carrière.

Sur le versant hiérarchique, le rapport salarial des fonctionnaires continue d'être fondé sur l'obéissance à des règlements détaillés et centralisés. Il exerce une très grande contrainte de *conformité*, mais sans l'allier à une forte contrainte de *rythme*, ancrée dans les machines et dans les

²⁹⁰ Par salaire des fonctionnaires, j'entends la somme du traitement de base, lié au grade dans le corps et à l'ancienneté, et des régimes indemnitaires divers, qui constituent le système de primes de la fonction publique.

dispositifs de contrôle comme la discipline taylorisme classique. Dès lors, officiellement sans faille, il combine en fait un cérémonial hiérarchique autoritaire avec une capacité d'auto-organisation opérationnelle informelle des employés de base en moyenne plus grande que celle des ouvriers tayloriens. Cette caractéristique, déjà présente au début du XX^e siècle, est encore renforcée par la quasi-disparition du rapport marchand et la légalisation du contre-pouvoir syndical sur la gestion du personnel : l'arbitraire hiérarchique wébérien est atténué, car les cadres publics supérieurs ne disposent plus du pouvoir punitif que leur conférait la maîtrise des recrutements, des carrières, de la distribution des salaires et de la capacité de licencier. Nous voyons, une fois de plus, qu'organisation du travail opérationnel et organisation sociale et relationnelle sont intimement liées. Sous l'effet des luttes sociales des syndicats de fonctionnaires, le mode de contrôle des exécutants qui se met en place est donc moins serré et moins contraignant que celui de l'État libéral du début du XX^e siècle avec ses éléments wébériens et ses éléments pré-wébériens : le sentiment d'une certaine perte de contrôle jouera d'ailleurs, on le verra, un rôle central dans la conversion d'une partie des hauts fonctionnaires au management public, lors de la Rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la fin des années 1960. Notons que, quoique le nouveau rapport salarial que je viens de décrire corresponde à celui des fonctionnaires durant l'ère fordiste, il ne saurait sans contradiction majeure être nommé « rapport salarial fordiste », tant il est éloigné du modèle idéaltypique constitué par l'organisation fordienne du travail, telle qu'elle est incarnée par la chaîne de montage de l'industrie automobile. Il s'agit, qu'on m'excuse de nouveau pour la longueur de l'expression, d'un rapport salarial wébérien atténué avec contrôle syndical des carrières.

3.3. Le taylorisme administratif sous la IV^e République : émergence et déclin des organisateurs publics

L'affirmation sans cesse répétée selon laquelle les promoteurs du management public veulent « gérer l'État comme une entreprise », tout en ayant une utilité politique dans le contexte actuel, se dissout dans le chassé-croisé des emprunts réciproques dès qu'on l'envisage sur un temps suffisamment long. « L'entreprise », en effet, n'existe pas davantage que « l'État » comme tout unifié : elle est l'enjeu et le résultat provisoire des luttes entre multiples catégories sociales et professionnelles pour l'appropriation des différentes dimensions du travail d'organisation. Le plus intéressant est alors de suivre dans l'histoire les jeux complexes d'opposition, d'alliance, d'imitation et de distanciation que jouent les différents groupes qui peuplent les appareils de l'État et les différents groupes qui peuplent les appareils des grandes entreprises – jeux au sein desquels se

définissent précisément les frontières très contestées du « public » et du « privé », mais aussi de l'« économique », du « politique » et du « social ».

Les études de temps et mouvements ont été inventées par des ingénieurs d'État dans une entreprise d'armement du gouvernement des États-Unis. Les ouvriers ont été les premiers à subir la dépossession du taylorisme et le règne des organisateurs, bientôt rejoints par les employés de bureau chargés de produire les chiffres permettant aux cadres de les contrôler, puis par celles des grandes banques. Les syndicats de fonctionnaires ont conquis un certain pouvoir de contrôle sur la gestion du personnel et notamment sur les carrières, qui a permis aux employés et aux professionnels des services publics de sortir du marché du travail et de la concurrence salariale individuelle. Cette conquête a durablement orienté le mouvement social dans l'entreprise, qui a cherché à obtenir les mêmes avantages du point de vue de la sécurité de l'emploi, de la retraite, de la qualification et de l'ancienneté, de manière à atténuer l'intervention arbitraire du patronat et des contremaîtres dans l'organisation sociale et relationnelle de la production. Mais, par un mouvement de retour, la question a commencé à se poser de l'application du *scientific management* au travail des fonctionnaires.

Multiplier les bureaux des méthodes dans les ministères

Le plus étonnant, à la Libération, n'est sans doute pas tant la participation de la CGT et du Parti communiste au consensus productiviste de 1945-1947 – la conversion d'une partie des dirigeants du mouvement ouvrier au taylorisme est assez bien documentée²⁹¹ –, que la tentative éphémère de l'étendre aux services publics. Comme nous venons de le voir, le statut général de 1946 en porte les traces, avec notamment le salaire au rendement. Jacques Pruja, secrétaire général adjoint de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires et membre du cabinet de Maurice Thorez au ministère de la Fonction publique, est envoyé par le secrétariat général du gouvernement, sur une suggestion du fondateur du cabinet de consultants CEGOS Jean Milhaud, « visiter le service Organisation et méthodes de la Trésorerie anglaise ». Lorsqu'au congrès de l'UGFF-CGT de mars 1946, il insiste sur la mécanisation de l'administration et le développement de l'organisation scientifique du travail, il reçoit les « vives approbations » des délégués²⁹². La même année, l'inspecteur des Finances keynésien et dirigiste Gabriel Ardant, proche de Pierre Mendès-France,

²⁹¹ Robert LINHART, *Lénine, les paysans, Taylor* [1976], Paris, Seuil, 2010 ; Bruno TRENTIN, *La cité du travail : la gauche et la crise du fordisme*, Paris, Fayard, 2012.

²⁹² J. SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, op. cit., p. 265. De nombreuses critiques internes se font également jour, notamment aux PTT.

fonde le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (CCE), qui s'attelle à développer la comptabilité industrielle dans l'administration et promeut activement la mécanographie. Son conseil d'administration comprend alors, outre sept hauts fonctionnaires des corps de contrôle et deux députés de la commission des Finances, cinq représentants des syndicats de fonctionnaires, dont un CFTC et quatre UGFF-CGT. Leur participation active est avérée jusqu'en 1947²⁹³.

Depuis le début des années 1930, montre Antoine Weexsteen, le polytechnicien Jean Milhaud cherche à orienter la CEGOS vers le marché de la réforme de l'État. Le cabinet d'ingénieurs-conseils, intégré à l'appareil économique de l'État vichyste en même temps que les organisations patronales de branche, participe à la création de trois bureaux des méthodes à la préfecture de Police de Paris, aux PTT et à la SNCF en 1941. Retrouvant son statut privé à la Libération, il se donne alors pour objectif de les généraliser dans l'administration. Signe à la fois du consensus productiviste et du peu de volonté de l'étendre à l'État, la proposition de loi d'un député républicain populaire allant dans ce sens est rejetée. À l'occasion de la création des comités techniques paritaires en 1946, elle envisageait de les rattacher à un bureau des méthodes créé dans chaque ministère pour l'occasion, qui en aurait assuré le secrétariat²⁹⁴. Objet administratif non identifié, très révélateur du climat de l'époque, sans doute voué à disparaître quand bien même il eut existé, il ne propose rien de moins que la taylorisation des services publics sous contrôle syndical.

En juin 1947, Jean Milhaud fonde l'Institut technique des administrations publiques (ITAP) sous une forme associative pour poursuivre un projet un peu différent dans une position d'*outsider*. Son conseil d'administration se compose essentiellement de hauts fonctionnaires, quoique le syndicaliste communiste Jacques Pruja en fasse partie. Avec l'entrée dans la guerre froide l'UGFF explose, certaines fédérations passent à Force ouvrière, d'autres à la CGT communiste, qui adopte une position d'opposition. Les syndicats de fonctionnaires se désintéressent durablement de la question de la productivité des services publics. Ils y reviendront, plus tard, avec une posture critique. Cependant, en marge de la haute fonction publique, un milieu restreint continue de porter ce thème durant toutes les années 1950. L'ITAP s'oriente vers la formation continue des cadres

²⁹³ F. DESCAMPS, « Gabriel Ardant, le Comité central d'enquête sur le coût et les rendements des services publics (1946-1953) », *op. cit.*, p. 254.

²⁹⁴ Antoine WEEEXSTEEN, « La contribution des organismes du privé au perfectionnement des méthodes des administrations publiques des années 1930 aux années 1960 : l'exemple de la CEGOS et de l'ITAP », in Philippe BEZES, Florence DESCAMPS et Sébastien KOTT (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques*, Paris, CHEFF, 2013, p. 321.

publics et constitue progressivement un « vivier d'organiseurs prêts à être recyclés dans d'autres instances dès que l'État se préoccupe de productivité dans ses services²⁹⁵ » :

« La moitié environ des conférenciers étaient des fonctionnaires supérieurs des administrations centrales, administrateurs civils ou ingénieurs. Le ministère des Finances devançait de très loin les autres administrations, avec un administrateur civil sur deux. Parmi les autres administrations les plus représentées, citons les Armées, les PTT, la Fonction publique et les grands corps, puis les universitaires après 1957²⁹⁶. »

Nommé à la tête du Commissariat général à la productivité en 1953, Gabriel Ardant oriente le complexe productiviste public-privé vers la promotion du taylorisme administratif. Il le dote d'un département Organisation et administration, confié au chef du bureau des méthodes de l'INSEE Raymond Gaudriault. Docteur en droit, diplômé de l'École d'organisation scientifique du travail, celui-ci a été chef de l'atelier mécanographique du ministère de la Guerre en 1940, adjoint du Service national de la statistique sous l'Occupation, puis grand promoteur de la « rationalisation » du travail de bureau, qu'il applique après-guerre aux codeuses chargées de produire les chiffres nécessaires au gouvernement de l'économie nationale²⁹⁷. Entre janvier et février 1954, Gaudriault est envoyé dans une mission de productivité sur les *Techniques administratives*, présidée par le chef de l'inspection générale des PTT et président de l'ITAP Didier Chautant²⁹⁸. L'association française pour l'accroissement de la productivité (AFAP) se charge de diffuser son rapport dans les administrations. Il s'agit essentiellement d'une opération de propagande, destinée à attacher le taylorisme administratif à l'image de « modernité » des États-Unis et à justifier une réforme déjà prête, les auteurs n'ajoutant rien aux ouvrages qu'ils ont déjà publié en France.

Florence Descamps a réalisé une histoire très précise des jeux institutionnels dans lesquels est pris le Commissariat général à la productivité du fait de sa position en marge de l'administration. La stratégie d'Ardant consiste à intervenir sur la base du volontariat et à favoriser le partage d'expériences entre public et privé. Le département Interventions joue le rôle d'un cabinet public de conseil, à disposition de tous les services de l'État cherchant à se doter d'un bureau des

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 326.

²⁹⁶ Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, « L'institut technique des administrations publiques, entrepreneur militant de la productivité administrative (1947-1968) », *Revue française d'administration publique*, 2006, vol. 4, n° 120.

²⁹⁷ Cf. Raymond GAUDRIAULT, *L'organisation des travaux administratifs*, Paris, Delmas, 1949 ; Robert CARMILLE, *Les services statistiques français pendant l'Occupation*, Saint-Cloud, Carmille, 2000.

²⁹⁸ Parmi les 12 missionnaires on trouve : 4 membres des instances de contrôle de l'État par lui-même (Cour des Comptes, direction du Budget, Service d'études et de contrôle fiscal, Chautant pour l'inspection générale des PTT) ; 4 chefs de bureaux O & M (ministère de l'Agriculture, de l'Intérieur, Chassaing pour les PTT, Gaudriault à l'INSEE) ; 1 membre de la Banque nationale pour le commerce et l'industrie (institution publique ancêtre de la BNP) ; 3 membres d'entreprises ou de cabinets de conseil privés (Lafarge, Astra, SCMAT). Cf. MISSION FRANÇAISE DE PRODUCTIVITÉ, *Techniques administratives*, Paris, AFAP, 1954.

méthodes. Le Commissariat, qui a peu de moyens et peu d'effectifs, propose également des formations courtes sur l'organisation scientifique, les moyens techniques ou les « facteurs humains », réalisées par des financiers publics, des ingénieurs-conseils privés, des psychologues ou des sociologues (dont le jeune Michel Crozier). En 1957, il crée un Institut d'études supérieures des techniques d'organisation (IESTO) au CNAM, destiné à prendre en charge des sessions longues, sur neuf mois, de formation continue des cadres publics. En s'appropriant les outils des cabinets de conseil privés, un cercle restreint de hauts fonctionnaires participe, sans employer l'expression, à l'invention d'un véritable management public. « Dans les réunions de travail, la référence est constante au secteur privé et un parallèle est souvent tracé entre les "patrons administratifs" et les dirigeants d'entreprise ; on commence à parler de management... »²⁹⁹

Descamps montre ainsi que se structure peu à peu, au sein d'un complexe productiviste public-privé initialement tourné vers l'entreprise, un « milieu des *organiseurs publics* » dédié à ce qu'on nommait dans les années 1920 l'industrialisation de l'État :

« [Il] réunit des membres des corps de contrôle, des membres des corps techniques de l'État (manufactures de l'État, Génie rural, etc.), quelques inspecteurs des Finances, des magistrats de la Cour des Comptes, des administrateurs de l'INSEE, des inspecteurs généraux des PTT, des contrôleurs des Armées, des ingénieurs de la SNCF, etc. Ils gravitent autour des lieux de rassemblement et d'échanges tels que l'ITAP, le département Organisation du Commissariat général de la Productivité, l'IESTO, le CNAM, l'Association française pour l'accroissement de la productivité, l'Institut international des sciences administratives, la *Revue administrative*, etc.³⁰⁰ »

Une extension aux employés de l'État des techniques du management scientifique du travail de bureau

En accord avec l'enseignement de Taylor et de Fayol, les organisateurs publics des années 1950 considèrent le management scientifique comme une méthode universelle, fondé sur des méthodes objectives et des observations quantifiées. La mission de productivité sur les *Techniques administratives* de 1954 visite à la fois des entreprises privées et des services publics. Les États-Unis fantasmés des rédacteurs du rapport sont ceux de « l'interpénétration » du secteur public et du

²⁹⁹ Florence DESCAMPS, « Une tentative de politique de productivité dans les services publics : Gabriel Ardant et le Commissariat général à la Productivité (1954-1959) », in Philippe BEZES, Florence DESCAMPS et Sébastien KOTT (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques*, Paris, CHEFF, 2013, p. 415-420.

³⁰⁰ F. DESCAMPS, « Gabriel Ardant, le Comité central d'enquête sur le coût et les rendements des services publics (1946-1953) », *op. cit.*, p. 283.

secteur privé, de la mobilité des employés entre les deux et de la déclinaison des bureaux des méthodes à tous les niveaux de la hiérarchie administrative³⁰¹.

De manière générale, le registre utilisé par les réformateurs est celui de la mécanisation et de la taylorisation du travail de bureau, le même que décrit Delphine Gardey dans le cas des banques, des compagnies d'assurances et des grandes entreprises industrielles des années 1930. En 1951, l'ITAP publie un manuel à destination des cadres des bureaux des méthodes qui se créent dans les ministères. Il s'agit, par l'observation et la quantification, le chronométrage et les représentations graphiques, de modéliser l'activité des bureaux en « *process* », de calculer des temps d'exécution, des fréquences, des délais et les prix de revient, de procéduraliser les tâches des petits fonctionnaires dans le but d'accélérer leur déroulement³⁰². Le chef du bureau des méthodes de l'INSEE Raymond Gaudriault, dans un ouvrage fayolien issu d'un cours professé à la future ENSAE³⁰³, préconise d'attacher à chaque poste ou à chaque agent le registre détaillé de ses « consignes de travail » et de ses « standards d'exécution » : décomposition des « modes d'exécution » en opérations élémentaires, allocation de temps à chacune d'entre elles, « système de primes accordées en fonction de la production »³⁰⁴. Tous insistent sur les « relations humaines », la nécessité d'obtenir si possible le soutien des chefs de service, voire des syndicats. Tous ont la volonté d'établir des « systèmes de suggestions » pour faire « participer » avec « initiative » et « responsabilité » les employés à l'« effort d'amélioration continue », c'est-à-dire à l'élaboration des normes qu'on leur imposera ensuite de l'extérieur, selon le principe du taylorisme participatif³⁰⁵.

Dans un ouvrage de 1953 intitulé *Techniques de l'État : de la productivité du secteur public* Gabriel Ardant propose, pour la première fois, les grandes lignes d'une réforme d'ensemble de l'État selon les principes du management scientifique. Il considère lui aussi que les techniques de gestion du répertoire de base du taylorisme administratif sont « communes aux secteurs publics et privés » : comptabilité physique des documents et des matières, généralisation des procédures écrites, normalisation des imprimés et des formulaires ; investissement dans les machines de bureau, à condition d'en mesurer le rendement et de les utiliser de manière suffisamment intensive pour les amortir ; décomposition du travail des employées administratives en opérations élémentaires, élimination des temps morts ; prise en compte du « facteur humain » et développement des

³⁰¹ MISSION FRANÇAISE DE PRODUCTIVITÉ, *Techniques administratives*, op. cit., p. 4 et 8.

³⁰² ITAP, *Manuel des techniques d'organisation et méthodes*, Paris, ITAP, 1951, p. 18 et 21.

³⁰³ L'école d'application qui, à la sortie de Polytechnique, forme les économistes et les statisticiens d'État du corps des administrateurs de l'INSEE.

³⁰⁴ R. GAUDRIAULT, *L'organisation des travaux administratifs*, op. cit., p. 31.

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 31 et 130 ; MISSION FRANÇAISE DE PRODUCTIVITÉ, *Les techniques administratives aux États-Unis*, Paris, AFAP, 1958, p. 78 et 85 ; ITAP, *Manuel des techniques d'organisation et méthodes*, op. cit., p. 49.

« sciences humaines ». Mais d'autres techniques, dit Ardant, découlent de la spécificité des services publics. L'auteur réaffirme alors les préoccupations d'une bureaucratie traditionnelle fondée sur le règlement : il ne s'agit pas de se passer de la règle générale détaillée et centralisée, mais de la « rationaliser » pour la rendre « efficace ». La suppression des « formalités inutiles » doit conduire à l'instauration d'un bon formalisme, simple, « naturel », protégeant contre l'arbitraire. De plus, le contrôle chiffré des résultats de l'action administrative, la mesure du rendement et l'analyse des travaux élémentaires, plutôt que de revenir aux cadres des services locaux de manière décentralisée, sont supposés être concentrés entre les mains des grands corps d'inspection parisiens pour application uniforme sur tout le territoire national³⁰⁶.

Au niveau de la maîtrise de l'organisation opérationnelle du travail des employés des services publics, Ardant défend ainsi explicitement une *forme hybride* entre bureaucratie wébérienne et bureaucratie productiviste, discipline militaire et discipline taylorienne. L'objectif est, alors, d'étendre aux fonctionnaires de base une dimension du rapport salarial fordiste des ouvriers et des employés de bureau : le contrôle à distance du travail productif au moyen de normes d'exécution et de contraintes de rythme détaillées, c'est-à-dire la monopolisation du travail d'organisation opérationnel par des spécialistes des méthodes.

La productivité des services publics au service de la puissance de l'État fordiste

Florence Descamps montre que, pour justifier le règne des chronomètres, des additionneurs de dossiers et des compteurs de lignes dactylographiées dans l'administration, les organisateurs publics des années 1950 recourent comme les planificateurs au registre de la puissance nationale. Dans une note de janvier 1956, Ardant défend l'idée selon laquelle « la productivité de l'économie française et celle des services publics ont désormais partie liée ». Les deux sont d'après lui dans un rapport « à la fois de contagion et d'émulation : si le secteur administratif se préoccupe de productivité, il entraînera avec lui le secteur privé ». Dès la signature du traité de Rome en 1957, Ardant l'intègre dans un plaidoyer en faveur de sa propre réforme : pour que l'industrie française affronte la concurrence européenne, et augmente sa productivité, il faut accroître l'efficacité de l'État. Gaudriault exprime la même idée dans un « rapport sur les services publics » de septembre 1957 : « L'administration se doit de prêcher l'exemple et de ne pas rester en dehors d'un mouvement de rénovation et d'adaptation qu'elle réclame au secteur privé. Son action sera

³⁰⁶ Gabriel ARDANT, *Techniques de l'État : de la productivité du secteur public*, Paris, PUF, 1953, p. 45-60 et 106-113.

d'autant mieux admise qu'elle aura su se plier aux disciplines exigées. »³⁰⁷ Malgré une similarité apparente, la différence est de taille par rapport au discours des managers publics des années 1990³⁰⁸ : l'État, loin de son futur complexe d'infériorité par rapport aux entreprises, est censé leur montrer la voie. C'est lui qui, selon une expression du consultant Octave Gélénier utilisée plus tard en sens inverse, doit se constituer en « avant-garde de la bonne gestion³⁰⁹ ».

Il serait en effet totalement anachronique d'en faire l'expression d'un quelconque « néolibéralisme », dont la *seule* manifestation est ici l'influence de l'ordolibéralisme allemand sur la forme prise par le Marché commun de l'Europe des six, à savoir la construction institutionnelle consciente et progressive d'un espace de concurrence commerciale. Nous nous situons toujours, en effet, dans le cadre mis en place par les équipes de Jean Monnet et de François Bloch-Lainé à la Libération. Avec l'émergence du Plan et du capitalisme bancaire public, le discours du productivisme d'État a lié l'augmentation de la productivité des entreprises, l'accroissement de la production nationale et la puissance de la France dans le monde. Dans les années 1950, les organisateurs publics font de la transformation productiviste des bureaucraties étatiques une condition de la maximisation de la croissance du PIB, des objectifs du Plan et du développement des exportations, préalable à tout partage des « dividendes du progrès » avec la classe ouvrière. Au nom du capitalisme fordiste en économie (partiellement) ouverte et de la dépendance de la croissance de l'État à la dynamique de l'accumulation privée, les planistes libéraux-keynésiens entendent lui appliquer les recettes du management scientifique. La « croisade de l'efficacité » initialement orientée vers l'entreprise se retourne sur son concepteur : l'État fordiste lui-même.

Une institutionnalisation manquée

Mais à la fin des années 1950 le complexe productiviste public-privé se délite, en partie parce qu'il a accompli sa mission : contribuer à relancer la croissance de la production nationale et mettre sur les rails un secteur dynamique du conseil aux entreprises. En 1959 le Commissariat général à la productivité est absorbé par le Commissariat général du Plan, sous le nom de commission de la productivité. Cependant, le milieu des organisateurs publics se dissout. Très étroit, il est toujours demeuré minoritaire au sein de la campagne pour la productivité. Dans un contexte assez défavorable, et malgré plusieurs tentatives dans ce sens, il manque son institutionnalisation.

³⁰⁷ F. DESCAMPS, « Une tentative de politique de productivité dans les services publics », *op. cit.*, p. 405 et 429-430.

³⁰⁸ Cf. par exemple COMMISSION « EFFICACITÉ DE L'ÉTAT », *Le pari de la responsabilité*, Paris, CGP/La Documentation française, 1989.

³⁰⁹ Octave GÉLINIER, *Direction participative par objectifs*, Puteaux, Hommes et techniques, 1968, p. 8.

Début 1957, montre Descamps, la réforme d'ensemble d'Ardant n'est pas loin de recevoir un début de traduction parlementaire. Sous un gouvernement de coalition SFIO/Parti radical dirigé par Guy Mollet, une commission présidée par le secrétaire d'État à la Fonction publique socialiste Pierre Métayer préconise la mécanisation des services, la création d'une Commission centrale d'organisation et méthodes et l'institution d'une prime de rendement pour les gains de productivité réalisés. Le projet de loi Métayer n'aboutit pas, le gouvernement tombant une nouvelle fois sous l'instabilité de la IV^e République. À la fin de l'année, au sein d'un gouvernement centriste, le libéral conservateur Raymond Marcellin reprend le dossier. Une circulaire de décembre 1957 désigne le Commissariat comme bureau central des méthodes pour toute l'administration publique et reconnaît son autorité sur les bureaux ministériels. Mais, avec la crise budgétaire causée par la Guerre d'Algérie, il perd près de la moitié de ses crédits et ne parvient à en récupérer une partie qu'en acceptant de devenir un « expert en réduction de coûts ». Alors que le Commissariat est rattaché au Plan, son secteur « Administration » est absorbé par la direction du Budget, où il devient le Service central d'organisation et méthodes (SCOM). Raymond Gaudriault acquiert la fonction d'ingénieur en chef des méthodes de l'État. Mais son bureau n'a ni moyens d'action, ni personnel et, orienté vers la réduction des effectifs, s'avère incapable de s'assurer la coopération des ministères dépensiers. Il n'aura à peu près aucun effet³¹⁰.

Marginaux au sein de la haute fonction publique, les organisateurs publics sont dépendants des modernistes mendésistes pour soutenir leurs réformes dans le champ politique. Mais, quoique les idées d'Ardant soient diffusées dans le best-seller *La science économique et l'action* publié avec Mendès-France en 1954³¹¹, celui-ci ne le considère pas comme une priorité et, doté d'une faible base électorale, n'a qu'un pouvoir limité au sein des diverses coalitions gouvernementales. Peinant à susciter l'enthousiasme des socialistes comme des conservateurs, le taylorisme administratif et l'application du management scientifique aux services publics sont enterrés par les libéraux classiques de la direction du Budget et du cabinet d'Antoine Pinay (Centre national des indépendants et paysans) au ministère des Finances. Ils n'ont ainsi à l'époque aucun lien, contrairement à ce qu'on entend parfois, avec un quelconque projet « néolibéral » au sens actuel du terme.

Gabriel Ardant est mis sur la touche pour être resté fidèle à Mendès-France et s'être opposé publiquement à la Guerre d'Algérie et au « coup d'État civil » du Général de Gaulle. Avec son mentor,

³¹⁰ F. DESCAMPS, « Une tentative de politique de productivité dans les services publics », *op. cit.*, p. 424-430 et 438.

³¹¹ Pierre MENDÈS FRANCE et Gabriel ARDANT, *La science économique et l'action*, Paris, UNESCO, 1954.

il rejoint le nouveau Parti socialiste unifié (PSU). Ni l'un ni l'autre n'y sont actifs très longtemps mais, au tout début des années 1960, Ardant fait partie de sa commission économique. Celle-ci est peu portée à l'extension du secteur industriel public, mais défend la nationalisation du système bancaire, le partage négocié du revenu national et le contrôle du mouvement ouvrier sur le Plan³¹². Éloigné des affaires au début des années 1970, l'inspecteur des Finances keynésien réalisera à la fois, dans la réédition de l'ouvrage de 1954, une promotion du renouveau de la planification française et du dirigisme financier, et une ardente défense de l'accroissement de la productivité des services publics et de la Rationalisation des choix budgétaires (RCB)³¹³.

³¹² Mathieu FULLA, *Les socialistes français et l'économie (1944-1981)*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 149.

³¹³ Pierre MENDES FRANCE et Gabriel ARDANT, *Science économique et lucidité politique*, Paris, Gallimard, 1973.

Chapitre 3 – LA BUREAUCRATIE MANAGÉRIALE (2) : LE GOUVERNEMENT INDIVIDUALISÉ DES CADRES PAR LES CHIFFRES

«Le budget change tout – chacun reçoit une mission bien définie, chacun contrôle à tout moment le résultat de son effort. [...] Les budgets et les hommes se juxtaposent, tendus vers le résultat d'ensemble qui résume les résultats de chacun, on tend la main au voisin, on coordonne sa propre action avec la sienne. [...] L'homme prend conscience de son rôle personnel, il prend confiance en lui-même, confiance dans ses chefs. Le climat de l'affaire se transforme, le budget en fait une vaste association de volontés résolues à mieux faire pour le bien commun. [...] C'est là le fondement psychologique de la productivité³¹⁴. »

Comité national de la productivité,
Votre meilleur outil, le budget, 1953.

Nous venons d'analyser la technologie de pouvoir de l'étude de temps et mouvements et les différents dispositifs de contrôle des exécutants dont elle forme le noyau, rassemblés sous le terme de taylorisme classique. Mais la première révolution managériale est loin de se limiter à cet aspect local. Dans l'industrie, le triple investissement dans les machines, dans la codification du travail des ouvriers/employées et dans la coordination des ateliers rend possibles des économies de débit, également nommées économies d'échelle³¹⁵. Elles impliquent et conditionnent une augmentation considérable de la taille des entreprises, attachée bien sûr à d'autres facteurs comme la possibilité d'écouler les marchandises sur un vaste marché ou la disponibilité du capital financier. Le travail d'agencement des machines, de normalisation des opérations, de comptabilisation des flux, de supervision de la production des employées de bureau qui produisent les chiffres, de coordination des ateliers et de maîtrise des marchés implique une croissance considérable des effectifs d'ingénieurs puis plus généralement de cadres. Avec la concentration des moyens de production se pose, pour les dirigeants de ces entreprises regroupant plusieurs milliers et souvent plusieurs dizaines de milliers de personnes, la question du contrôle des contrôleurs, de la gestion des gestionnaires et, plus généralement, de l'organisation des organisateurs.

³¹⁴ COMITÉ NATIONAL DE LA PRODUCTIVITÉ, *Votre meilleur outil, le budget. Le budget par la comptabilité pour la productivité*, Paris, Éditions de productivité, 1953, p. 26.

³¹⁵ Le second aspect est dérivé du premier : c'est bien l'augmentation de la vitesse de circulation des matières et des produits qui rend possible l'augmentation du volume de production (le débit est un volume par unité de temps).

Ce chapitre est entièrement consacré au dispositif de gestion qui représente la colonne vertébrale de la grande entreprise fordiste : la direction par objectifs (DPO). J'utilise ce terme en un sens plus large que ses concepteurs, pour désigner l'ensemble du dispositif de gouvernement des cadres par les chiffres – ou, pour être plus précis, car toute bureaucratie a toujours utilisé des chiffres divers et variés : du gouvernement *individualisé* des cadres *hiérarchiques* par les indicateurs de *résultat*³¹⁶. En analysant le discours du management généraliste des années 1960, Luc Boltanski et Ève Chiapello ont montré que la version fordiste de la DPO était le dispositif le plus représentatif du « deuxième esprit du capitalisme ». Il était vu comme un moyen, à la fois, d'impliquer et d'intégrer les cadres à l'entreprise en leur accordant une certaine autonomie encadrée par des objectifs budgétaires négociés, de les évaluer à partir de leurs résultats « objectifs » pour restaurer une forme de « méritocratie », et de déconcentrer des organisations géantes de plus en plus difficile à gérer sans en perdre le contrôle centralisé³¹⁷. À ce titre, la direction par objectifs se compose de plusieurs technologies de pouvoir : ses formes varient selon le type de chiffres qu'elle mesure, les structures organisationnelles qu'elle porte ou au sein desquelles elle s'insère, le système codifié de rémunération et de promotion que ses données instruisent (ou non). Elle a une importance centrale dans l'histoire que je raconte car, comme nous le verrons longuement par la suite, des premières tentatives de l'importer dans l'État dans les années 1960 jusqu'à son institutionnalisation effective avec la LOLF et la RGPP dans les années 2000, la DPO forme le cœur du management public.

Pour commencer, nous reviendrons sur le vieux débat de la discipline sociologique sur la notion de *bureaucratie*, afin de donner des fondements conceptuels à la distinction établie dans le chapitre précédent entre sa forme wébérienne et sa forme managériale. Nous envisageons, alors, « vue d'en bas » depuis les ateliers ou les services taylorisés, la spécificité du pouvoir des bureaux dans le management scientifique : son orientation vers l'accroissement de la productivité. Il s'agit maintenant de l'analyser pour elle-même, du point de vue de ce que les cadres font d'elle et de ce qu'elle fait aux cadres : pour le dire sommairement, les bureaucrates dirigés par des règlements détaillés deviennent des managers gouvernés individuellement par les chiffres.

La suite de ce chapitre sera plus analytique, puisque nous traiterons successivement des différentes dimensions et des différentes technologies de pouvoir qui composent la version tayloro-fordiste « classique » du dispositif de la direction par objectifs. D'abord, nous nous intéresserons à

³¹⁶ Je précise que la notion de résultat ici mobilisée est plus large que le résultat comptable au sein strict, tel qu'il peut être lu, sous différentes formes, dans le compte de résultat (marge brut, valeur ajoutée, résultat d'exploitation, résultat net, etc.).

³¹⁷ Luc BOLTANSKI et Ève CHIAPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme* [1999], Paris, Gallimard, 2011, p. 110-112.

ses techniques de mesure de la productivité et de l'« efficacité³¹⁸ » : il s'agira de revenir sur l'histoire et le fonctionnement du contrôle de gestion financier, c'est-à-dire du modèle du contrôle budgétaire « standard », fondé sur une comptabilité analytique par coûts prévisionnels – dont une analyse d'inspiration foucaldienne a été réalisée par Peter Miller et Ted O'Leary dans la revue *Accounting, organizations and society* à la fin des années 1980³¹⁹. Ensuite, nous analyserons les effets de la DPO sur les structures de l'entreprise et sur la division du travail d'organisation, pour montrer comment elle permet d'accorder une certaine autonomie de gestion à la hiérarchie intermédiaire, tout en permettant à une direction générale spécialisée de la contrôler de manière centralisée. Enfin, nous étudierons son utilisation à des fins de codification d'un marché concurrentiel fermé du travail des cadres au sein des grandes entreprises, ainsi que son rôle, bien mis en évidence par Luc Boltanski, dans l'unification symbolique du groupe social des cadres autour de la figure du manager au cours des années 1960-1970³²⁰. Nous verrons que, conformément à la thèse de la bureaucratie productiviste, la direction par objectifs vise à répercuter sur la ligne hiérarchique les contraintes des dirigeants de l'entreprise dans le champ économique, de manière à mettre sous tension maximale les hommes chargés d'organiser le travail des ouvriers et des employées en vue de l'augmentation indéfinie de la productivité.

1 – Qu'est-ce qu'une bureaucratie productiviste ?

Le but de cette section n'est pas de proposer une théorie de la bureaucratie, mais d'introduire à l'analyse historique de l'une de ses formes. D'abord, nous reviendrons sur la conception classique de Max Weber et sur le débat français du début des années 1960, à travers les deux interprétations de Michel Crozier et de Claude Lefort. J'essaierai de montrer qu'il est effectivement possible, en se basant sur l'analyse des dispositifs de gestion qui les structurent et de leurs effets sur la division du travail d'organisation, de considérer le management comme un *type historique* de bureaucratie. Enfin nous verrons que la direction par objectifs, qui forme le cœur de ce modèle, correspond à un gouvernement à distance des cadres au moyen de techniques comptables, c'est-à-dire à un processus de *gouvernementalisation de l'entreprise* au sens de Michel Foucault, dont on peut faire l'histoire de manière précise.

³¹⁸ J'utilise le terme entre guillemets pour rappeler qu'il est impossible de parler d'efficacité en soi, et qu'il s'agit toujours d'une conception située de l'efficacité, portée par les cadres dirigeants et les spécialistes de la mesure.

³¹⁹ P. MILLER et T. O'LEARY, « Governing the calculable person », *op. cit.* ; Pour une présentation de la revue AOS, cf. Fabrice BARDET, *La contre-révolution comptable. Ces chiffres qui (nous) gouvernent*, Paris, Les Belles Lettres, 2014.

³²⁰ L. BOLTANSKI, *Les cadres*, *op. cit.*

1.1. Intérêts et limites de trois conceptions sociologiques de la bureaucratie

Comme nous allons le voir, Weber propose un idéaltype toujours utilisable, mais par certains aspects trop général, et par d'autres historiquement situé. Pour sa part, Crozier défend le « management » contre la « bureaucratie ». Quant à Lefort, il offre des pistes extrêmement fécondes pour penser le management *en tant que* bureaucratie, mais conserve une conception trop abstraite qu'il ne cherche pas à fonder empiriquement. Tous, on va le voir, fournissent des bases pour penser la pluralité des types historiques de bureaucratie.

Max Weber entre théorie générale de la bureaucratie et description d'un type bismarckien historiquement situé

Dans son premier texte sur « La domination bureaucratique », rédigé entre 1909 et 1913, Max Weber place sur un pied d'égalité les deux lieux où la bureaucratie s'est, selon lui, « pleinement développée » : l'État moderne et la grande entreprise capitaliste « avancée ». À cette époque, le sociologue considère que les deux correspondent à un même type d'organisation. Mais, d'un point de vue analytique, c'est prioritairement sur une description de l'administration publique de son temps qu'il se base : c'est bien elle qui correspond à la forme « pure » du « fonctionnariat moderne » public ou privé³²¹. En Allemagne en effet, les « employés » d'entreprise, catégorie qui regroupe à la fois les cadres et les exécutants administratifs, prennent alors exemple sur la fonction publique bismarckienne³²². De manière parallèle mais un peu différente, la catégorie bien française de cadre, qui ne regroupe que la frange supérieure des cols blancs, trouve son origine dans la hiérarchie militaire et dans la conception napoléonienne de l'État.

Les traits que regroupe Weber au début de son texte sont évocateurs. De par leur caractère extrêmement général, ils s'appliquent à l'administration étatique du début du XX^e siècle comme à la grande entreprise néolibérale contemporaine, en passant par la grande entreprise américaine des années 1960 – qui toutes s'opposent à la domination patrimoniale de la monarchie absolue et du petit patron-propriétaire, comme à la domination peu formalisée d'un leader « charismatique ». La bureaucratie se caractérise par une *répartition stricte des compétences et de l'autorité*, inscrite dans des règlements. Bien sûr, la spécialisation fonctionnelle et le principe d'autorité sont toujours aujourd'hui au cœur des transnationales cotées en Bourse. Le mode de domination bureaucratique

³²¹ Max WEBER, *La domination* [1914], trad. fr. Isabelle KALINOWSKY, Paris, La Découverte, 2014, p. 63.

³²² « Employés » traduit *Angestellten*, tandis que fonctionnaire traduit *Beamte*, désignant aussi bien les agents de l'État que les *Privatbeamte*, les employés. Cf. Paul BOUFFARTIGUE et Charles GADÉA, *Sociologie des cadres*, Paris, La Découverte, 2000, p. 10.

instaure en second lieu une *hiérarchie des fonctions et du commandement*, où chaque cadre ou employé est normalement « nommé par une instance à laquelle il est subordonné ». L'existence d'une ligne managériale et la sélection par les chefs et leurs spécialistes, sur la base des « compétences » requises, demeurent des traits centraux, par exemple, chez Google ou chez Amazon. L'organisation bureaucratique est, de plus, basée sur une *gestion par « documents écrits »*, dont le traitement nécessite une équipe de « fonctionnaires subalternes » réunis dans un « bureau ». C'est encore le cas d'une direction des ressources humaines, avec ses comptes rendus d'entretien d'évaluation et ses référentiels de compétences. La bureaucratie requiert, en quatrième lieu, une « *formation spécialisée approfondie* » donnant accès à une activité qui « absorbe toute la force de travail du fonctionnaire ». Un acheteur ou un manager formés en gestion dans une grande école de commerce occupent, comme un chef de bureau ayant reçu une formation juridique, une profession salariée à plein temps. Enfin, le modèle wébérien se caractérise par une *gestion par « règles générales »* pouvant être apprises et appliquées de manière « objective » : elles peuvent être détaillées ou plus globales, et il serait difficile aujourd'hui de trouver une organisation qui n'en possède pas³²³.

Pourtant, dans la suite de son exposé³²⁴, Weber ajoute au type bureaucratique de nombreux traits particuliers, qui correspondent à un modèle historiquement situé : ni la grande entreprise fordiste, ni sa transformation néolibérale, ni l'État managérial contemporain n'y entrent. Quant à l'administration française « classique » de la seconde moitié du XX^e siècle, elle partage une bonne part de ses traits mais pas leur totalité. D'abord, le cadre/employé « est embauché par contrat » sur la base de ses compétences professionnelles attestées par examen ou concours. Il est doté d'un emploi à vie : lorsque le licenciement est possible, c'est comme une exception. Il reçoit un « salaire normalement fixe », conforme à son rang social plutôt qu'« évalué proportionnellement au rendement » – cependant, ajoute *Économie et société*, les rémunérations sont « graduées suivant le rang hiérarchique en même temps que suivant les responsabilités assumées »³²⁵. Enfin, le « fonctionnaire » aspire à l'avancement « le plus mécanique possible », selon le principe de l'ancienneté, et sa réussite à des examens ou concours scolaires continue durablement de fournir un principe de classement. Dans *Économie et société*, Weber ajoute cependant une nuance de taille : les cadres/employés « voient s'ouvrir une carrière, un "avancement" selon l'ancienneté [...]

³²³ M. WEBER, *La domination*, op. cit., p. 63-65 et 68.

³²⁴ *Ibid.*, p. 71-72 et 77.

³²⁵ M. WEBER, *Économie et société 1*, op. cit., p. 294-295.

*dépendant du jugement de leurs supérieurs*³²⁶ ». Les deux critères coexistent donc dans le type « pur ». À noter que, pour l'auteur, ces différents traits ne découlent pas de l'application d'un modèle théorique, mais des résultats conjoints des luttes des hommes politiques pour se doter d'un appareil d'administration « efficace » et des luttes des fonctionnaires pour améliorer leur position sociale.

Weber décrit une version bismarckienne de la bureaucratie. L'État libéral français du début du XX^e siècle y correspond mal – quoique ses employés embauchés par contrat soient dotés d'un statut social, d'une carrière, d'un salaire mensualisé et parfois d'une retraite – tant la « liberté » de recruter, l'avancement au choix et le licenciement politique demeurent prégnants. De plus, l'auteur n'intègre ni les syndicats de fonctionnaires, ni la divergence de position et d'intérêts entre hauts fonctionnaires ou cadres dirigeants d'un côté, employés d'exécution et professionnels reconnus³²⁷ de l'autre. Or, ces rapports sociaux sont fondamentaux pour expliquer la genèse de la version française « classique » de la bureaucratie étatique à la Libération, et c'est d'ailleurs à ce titre qu'elle mérite le qualificatif de « wébérien atténué » que nous lui avons attribué dans le chapitre précédent : du fait d'un avancement presque entièrement automatique, sauf au sommet, « les chances du subordonné ne dépendent pas du jugement du supérieur³²⁸ ». En conséquence, le sociologue allemand considérerait ce système comme à la fois *moins bureaucratique* et *moins efficace* que le type « pur », car il prive la ligne hiérarchique d'un moyen d'obtenir l'obéissance. Faute d'avoir trouvé mieux, je désignerai la plupart du temps ce modèle français, impur et historiquement situé, par l'expression de *bureaucratie wébérienne* tout court – tandis que le terme de bureaucratie bismarckienne se référera au type décrit dans *Économie et société*.

Pour Weber, la bureaucratie est en soi neutre du point de vue des valeurs, c'est-à-dire susceptible d'être mise au service des finalités politiques très diverses des partis au pouvoir ou de l'instance « législative » de l'entreprise (typiquement, son conseil d'administration). En même temps, qu'il s'agisse d'un peuple doté du droit de nommer et de révoquer les fonctionnaires, d'un parlement, d'un collège aristocratique ou d'un monarque héréditaire – l'auteur ne le fait pas, mais

³²⁶ *Ibid.*, p. 295. Je souligne.

³²⁷ Par cette expression, je cherche à signifier que les exécutants, qui ne sont jamais de purs exécutants, sont des hommes et des femmes de métier dont la professionnalité est déniée par le collectif bureaucratique ou managérial, c'est-à-dire non reconnue.

³²⁸ M. WEBER, *Économie et société 1*, op. cit., p. 295-296. Cette expression est utilisée par Weber à propos d'un système où les fonctionnaires d'autorité sont élus, comme le proposent les conseillistes allemands lors de la Révolution de 1918-1919. À ce titre, il n'est pas pour l'auteur celui où « la domination se réalise de la manière la plus pure ». Or la critique, qui porte sur la dépendance de la carrière envers le jugement du chef, vaut également pour le système français d'ancienneté totale mis en place à la Libération.

on pourrait transposer : qu'il s'agisse d'une nomination des cadres par les travailleurs, d'un conseil ouvrier, d'une assemblée des actionnaires ou d'un patron héréditaire – dans tous les cas le « souverain » se trouve vis-à-vis de la bureaucratie « dans la position du "dilettante" par rapport aux "spécialistes" ». La tendance des bureaucrates au secret et à la rétention d'informations tend à le priver de son pouvoir réel³²⁹. Cependant, loin d'en faire un trait statique et fétichisé, le sociologue allemand décrit les luttes de pouvoir qui opposent l'instance politique aux hauts fonctionnaires, sans préjuger de leurs diverses issues historiques possibles.

Il est très important de rappeler que, pour Weber, les « fonctionnaires » publics et privés appartiennent pleinement au régime du salariat : qu'ils soient agents d'exécution, professionnels reconnus, directeurs d'une administration centrale ou d'une entreprise, ils travaillent pour un employeur en échange d'une rémunération, avec des moyens matériels et immatériels dont ils ne sont pas juridiquement propriétaires – dont ils ne sont pas supposés décider de la finalité. Le début de la célèbre conférence de 1919 sur « Le métier et la vocation d'homme politique » est à cet égard très éclairant. Tandis que le vassal féodal est propriétaire des moyens d'administration qu'il est susceptible d'utiliser dans le jeu politique – « moyens financiers, bâtiments, matériel de guerre, parcs de voiture, chevaux, etc. » –, « l'état-major » constitué par les cadres dirigeants d'une bureaucratie moderne, dit Weber, « est "coupé" des moyens de gestion dans le même sens où de nos jours l'employé et le prolétaire sont "coupés" des moyens de production matériels dans l'entreprise capitaliste »³³⁰. En d'autres termes, sur le papier, les hommes qui composent la direction bureaucratique ne sont que les grands exécutants des finalités politiques d'un individu ou d'un groupe « souverain » – quoique le sociologue allemand sache très bien qu'elle peut, dans certains cas, acquérir un pouvoir propre.

Michel Crozier : « management » contre « bureaucratie »

Pour Weber, le développement jugé inexorable de l'organisation bureaucratique découlait d'un « facteur décisif » : « sa supériorité purement *technique* sur tous les autres modes d'organisation », en termes de précision, de rapidité, de réactivité, d'efficacité, de neutralité, de permanence, d'économie de moyens et d'optimisation des coûts³³¹. Sur ce point au moins, le sociologue allemand

³²⁹ M. WEBER, *La domination*, op. cit., p. 102 et 106-107.

³³⁰ M. WEBER, *Le savant et le politique*, op. cit., p. 105. Sur la même base, le sociologue états-unien Charles Wright Mills caractérise les « cols blancs » des entreprises – c'est-à-dire, dans la nomenclature française des catégories socioprofessionnelles, les cadres et les employés – par le fait qu'ils sont « dépossédés des moyens d'administration, de communication et de vente ». Cf. Charles Wright MILLS, *Les cols blancs* [1951], trad. fr. André CHASSIGNEUX, Paris, Maspero, 1966 ; cité dans A. CHENU, *Sociologie des employés*, op. cit., p. 39-40.

³³¹ M. WEBER, *La domination*, op. cit., p. 83 et 85.

prend pour argent comptant la vision que hauts fonctionnaires et cadres d'entreprises cherchent à donner d'eux-mêmes pour légitimer leur domination. Or, c'est précisément sur cet aspect que la bureaucratie va être attaquée par la critique managériale, qui émerge en France durant les années 1960 et est aujourd'hui solidement implantée. Son plus illustre représentant, le Michel Crozier du *Phénomène bureaucratique* – qui comme nous le verrons va devenir le sociologue « officiel » de la haute fonction publique moderniste –, inverse le jugement porté par Weber sur les traits particuliers de la bureaucratie bismarckienne ou « française ». Ses règles générales impersonnelles trop détaillées la rendent incapable de saisir le particulier. L'existence de corps stratifiés déresponsabilise tous les acteurs et empêche la circulation de l'information. Sa centralisation excessive et le cloisonnement de ses bureaux la coupent du terrain et la rendent lente à réagir, inefficace, incapable de s'adapter. Le recrutement par concours, l'avancement à l'ancienneté, le principe d'égalité et le contrôle syndical des carrières ne produisent aucune des incitations permettant de sélectionner et de promouvoir les éléments les plus « efficaces ». L'apparence de neutralité et d'objectivité de la bureaucratie cache un compromis entre hauts fonctionnaires, syndicats et notables locaux, à la base d'un *statu quo* qui bloque tout progrès et toute optimisation du fonctionnement de l'organisation³³². Pour toutes ces raisons, dit Crozier, « la chaîne formelle de commandement [...] a perdu en fait l'essentiel de son pouvoir³³³ ». Le député libéral giscardien Gérard Longuet l'exprimera sans ambages en caricaturant sa pensée : « La bureaucratie est le fait que le pouvoir effectif appartient aux exécutants³³⁴. » Dès lors, l'idéal est de faire de la ligne hiérarchique une courroie de transmission neutre, efficace et sans frottements pour atteindre, sans les déformer, les objectifs des dirigeants politiques (parlementaires ou actionnaires).

Comme le consultant en stratégie Octave Gélinier dans la citation en exergue de cette partie, Crozier, dont on ne peut pas nier l'intelligence, la cohérence et la finesse empirique, fait parfaitement la différence entre les deux dimensions que j'ai décrites. Pour désigner le *modèle historique particulier* que je nomme bureaucratie wébérienne, il utilise le terme de bureaucratie tout court. Mais, pour désigner les traits *les plus généraux* du modèle de Weber, que je nomme pour ma part bureaucratie tout court, il met le terme entre guillemets. Pour Crozier au début des années 1960, le modèle bismarckien ou français est un dysfonctionnement temporaire de l'organisation, une *survivance du passé* qu'un progrès inéluctable aura tôt fait de balayer. Son idéal est, comme il

³³² M. CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, op. cit.

³³³ *Ibid.*, p. 129.

³³⁴ Gérard LONGUET, « La bureaucratie est-elle le résultat d'un choix idéologique ? », in *Le péril bureaucratique*, Paris, Club de l'horloge, 1980, p. 34.

le dit lui-même, une « bonne » bureaucratisation au sens général du sociologue allemand, c'est-à-dire une forme de bureaucratie souple, remplaçant la rigidité de l'organisation scientifique du travail des années 1920 par un taylorisme participatif, accordant une place centrale aux « relations humaines »³³⁵. Pour cela, il propose de remplacer le modèle du bureaucrate se contentant de faire appliquer un règlement détaillé par celui du « *manager* » doté d'une « liberté d'action » – c'est-à-dire disposant « de pouvoir sur ses subordonnés » : « Pouvoir formel de prendre des décisions en dernier recours et pouvoir informel de négocier avec chaque membre de l'organisation et chaque groupe pour leur faire accepter ses décisions. »³³⁶ Dès lors, ce n'est pas faire violence au texte de Crozier que de dire qu'il défend, contre la bureaucratie wébérienne, une forme de bureaucratie managériale. Nous y reviendrons lorsque nous analyserons le rôle central de la sociologie des organisations dans l'invention du management public en France.

Claude Lefort : le management est une bureaucratie

Au début des années 1960, Claude Lefort se positionne dans le même débat, et les deux auteurs se répondent l'un l'autre sans toujours se citer. Contrairement à Crozier qui considère que les ouvriers de la grande entreprise font partie de sa « bureaucratie », il reprend la position de Weber : les cadres et les employés dominent les ouvriers depuis les bureaux, organisent leur travail et jouissent d'un statut de prestige qui leur confère un rang social supérieur³³⁷ (l'auteur ne voit pas le phénomène de féminisation et de taylorisation de la catégorie des employés dont nous avons parlé précédemment). Mais tandis que le sociologue allemand semble considérer que l'ensemble des fonctionnaires de l'État domine l'ensemble des administrés – selon le rôle d'application de la loi, adossé au monopole de la violence physique, qu'ils exercent encore presque uniquement au XIX^e siècle –, Lefort introduit des distinctions sociales au sein même de « l'État ». Si, dans l'entreprise, les ouvriers ne font pas partie de la bureaucratie, alors qu'en est-il des fonctionnaires exerçant une activité de service public ? Les enseignants du secondaire, dit-il, ne sauraient être considérés comme des bureaucrates, car ils ne sont qu'en partie soumis au ministère et leur activité conserve une large

³³⁵ « La "bureaucratisation", au sens wébérien du terme a beau s'accroître, elle n'a pas les conséquences dysfonctionnelles que Weber redoutait et dont tous ses successeurs avaient annoncé la venue. La liaison cependant existe, mais il faut renverser les termes du problème pour en comprendre la signification. C'est parce que les formes d'organisation deviennent plus souples et rendent ainsi la participation des individus à des activités standardisées et contrôlées plus supportables, que celles-ci ont pu se développer au maximum. Autrement dit, les limitations ou du moins l'atténuation de la rigidité des systèmes bureaucratiques d'organisation, au sens dysfonctionnel, constitue une condition indispensable de la croissance de la "bureaucratisation" au sens wébérien. » M. CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, op. cit., p. 354.

³³⁶ *Ibid.*, p. 202.

³³⁷ M. WEBER, *La domination*, op. cit., p. 67 ; C. LEFORT, « Qu'est-ce que la bureaucratie ? », op. cit., p. 288.

autonomie individuelle et collective : ils appartiennent à une profession qui a sa propre finalité³³⁸, exerce son propre pouvoir, est traversée par ses propres rapports de force. Nous pourrions étendre ce raisonnement aux employées d'exécution de l'État : soumises à une stricte hiérarchie, elles produisent un service public dont les finalités et les modalités de mise en œuvre sont décidées dans des bureaux parisiens, et sont les agentes d'un pouvoir qu'elles n'exercent pas ou très peu. Une fois que les ouvriers accèdent à la retraite, aux conventions collectives et à la mensualisation, en quoi se distinguent-elles encore d'eux, autrement que par une éventuelle différence de degré ? Bref, ce qui compte, ce sont à la fois les statuts sociaux relatifs des groupes professionnels, et leur position dans la division du travail d'organisation : la bureaucratie est un rapport social caractérisé par l'opposition des organisateurs et des exécutants.

Plus précisément, un système bureaucratique tel que le pense Lefort comporte six principales caractéristiques. D'abord, il correspond à un *système de pouvoir socialisé* : un pouvoir composé, exercé collectivement par un groupe social divisé en différentes fonctions et niveaux hiérarchiques. Si, d'un point de vue juridique, le directeur est supposé être la « source » des décisions de son organisation, d'un point de vue sociologique l'ensemble de ses cadres y contribuent largement :

« [La direction] fait elle-même partie du cadre qu'elle domine, si le pouvoir qu'elle détient formellement est dans la réalité *composé*, c'est-à-dire si les décisions qui lui reviennent en vertu d'attributions officiellement fixées ont été élaborées en fait, au moins en partie, à divers niveaux inférieurs³³⁹. »

Ensuite, nous l'avons vu, ses membres exercent à temps plein une activité d'organisation de l'activité d'autrui : tournée vers l'institution elle-même, entreprise, parti de masse ou service public, la bureaucratie ne vise pas à produire directement un bien ou un service mais, comme dit Henri Fayol, à « prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler³⁴⁰ ». Troisièmement, elle ne peut opérer qu'au sein d'un milieu social concret, où ses membres se reconnaissent mutuellement, se rendent réciproquement des comptes en témoignant de leur fonction devant les autres. Ils partagent un certain *mode de socialisation*, où la circulation et la signature des notes de service, rapports, circulaires et autres documents écrits joue un rôle fondamental. Quatrièmement, l'appartenance à la bureaucratie implique que la hiérarchie des statuts, des salaires et du prestige soit indissociable d'une hiérarchie de responsabilité et de pouvoir sur les autres, selon le principe de la *carrière bureaucratique* – comme Weber lui-même l'indique. Cinquièmement, elle est fondée sur l'adhésion subjective et l'identification en chaîne de ses agents à leurs supérieurs hiérarchiques

³³⁸ C. LEFORT, « Qu'est-ce que la bureaucratie ? », *op. cit.*, p. 285.

³³⁹ *Ibid.*, p. 288.

³⁴⁰ HENRI FAYOL, *Administration industrielle et générale* [1916], Paris, Dunod, 1920, p. 5.

ou à l'organisation en tant que telle. Enfin, elle constitue une couche sociale dominante à distance des hommes et des femmes qu'elle domine³⁴¹. Dès lors, pour Lefort, la bureaucratie n'est pas un simple mode d'organisation comme chez Weber, ou sa simple pathologie comme chez Crozier : elle désigne, à la fois, un *système de pouvoir socialisé*, la *couche sociale* qui le fait fonctionner, et *l'activité sociale hiérarchique et codifiée dans des documents écrits* par laquelle celle-ci se rapporte à elle-même.

En conséquence, l'auteur donne à la question de l'appartenance des hauts fonctionnaires et des patrons non-propriétaires au salariat une réponse très différente de celle de Weber. S'ils sont bien *individuellement et juridiquement* coupés des moyens d'administration – seuls les actionnaires ou les hommes politiques sont supposés disposer librement des machines d'industrie ou de guerre, des bâtiments et des finances –, les cadres dirigeants sont *dans les faits et collectivement* capables d'en orienter les finalités. À un degré qui dépend du rapport de force historique qui les oppose à la direction proprement politique, ils contribuent au travail d'organisation politique. La ligne hiérarchique elle-même, et de manière générale l'ensemble des individus que le sommet à officiellement chargés d'une activité d'organisation du travail d'autrui, sont bien coupés des moyens d'organisation : ils obéissent à des finalités fixées par une direction, et sont à ce titre des salariés au sens plein du terme, mais de par leur participation à un pouvoir socialisé, ils ne sont pas des salariés comme les autres (ce sont, dirait Bourdieu, des dominants dominés). Quant aux salariés de base relégués dans des positions d'exécutants, ils sont à la fois individuellement et, surtout, *collectivement* coupés des moyens de production et d'organisation – s'ils sont susceptibles de peser sur leurs finalités, c'est à la marge et de manière officieuse. Les professionnels reconnus comme les enseignants ou les médecins salariés, enfin, disposent d'un *certain degré* d'autonomie politique collective, dépendant d'un rapport de force historique, qui les place *en partie* en dehors des prises du système bureaucratique.

Lefort cherche également à rendre compte de la genèse de la grande entreprise bureaucratisée. À mesure de la concentration du capital, dit-il, les patrons-propriétaires doivent coordonner un nombre toujours plus grand d'ateliers et de services : ils engagent des ingénieurs de production et des cadres de toute sorte pour organiser le travail des ouvriers et des employées, mais perdent progressivement leur pouvoir jusqu'à être eux-mêmes remplacés par des directeurs salariés, qui continuent d'agir dans l'intérêt des actionnaires-propriétaires tout en poursuivant le leur. Cette couche sociale voit les conditions de son essor, dit l'auteur, dans la « rationalisation économique ».

³⁴¹ C. LEFORT, « Qu'est-ce que la bureaucratie ? », *op. cit.*, p. 288-292 et 297-298.

Mais, sur cette base relativement indéterminée, elle tend à imposer son propre mode d'organisation : elle « élabore sa conduite, intervient activement dans sa [propre] structuration et placée dans des conditions historiquement créées se développe, en suivant son intérêt³⁴² ». En d'autres termes, l'organisation de la grande entreprise ne découle ni de la technique, ni de l'économie : elle est élaborée, dans un contexte historique précis, par des *groupes sociaux qui se construisent en la construisant*, au milieu d'intenses conflits de juridiction, en même temps qu'un rapport de force les oppose collectivement à celles et ceux qu'ils cherchent à reléguer dans des positions d'exécution.

Lefort considère la grande entreprise états-unienne issue de la révolution managériale, décrite par Chandler, comme un archétype de la bureaucratie. Crozier ne s'y trompe pas qui le classe, avec Rosa Luxemburg et Charles Wright Mills, parmi les tenants de la « pensée anti-managériale³⁴³ ». Et quoique l'auteur tende effectivement à réduire la théorie des organisations à un taylorisme agrémenté des techniques comportementales de l'école des relations humaines, ses intuitions peuvent nous servir de base pour définir de manière précise le type historique issu de la grande entreprise fordiste. Qu'est-ce que la bureaucratie managériale ? C'est une *bureaucratie productiviste*, c'est-à-dire un système de domination fondé sur la prétention, pour un groupe de cadres professionnalisés exerçant un pouvoir collectif segmenté sur une activité sociale de production, au monopole du travail d'organisation du travail des hommes et des femmes ainsi relégués dans une position d'exécutants, sous la forme d'une recherche permanente codifiée des gains de productivité, et de l'utilisation la plus productive possible de toutes les ressources financières, matérielles et humaines, en vue des finalités politiques du groupe dirigeant et selon sa définition de l'« efficacité ».

Analyser un type historique de bureaucratie à partir des technologies de pouvoir qui le structurent

Le problème de l'analyse lefortienne, c'est qu'elle ne nous permet pas de retrouver la diversité empirique : l'auteur ne se lance jamais dans une analyse historique et sociologique précise et nous laisse, en quelque sorte, faire le travail. S'il voit et affirme la spécificité du management, force est de reconnaître qu'il fait peu d'efforts pour en fixer les traits. Il tend en outre à rester prisonnier

³⁴² *Ibid.*, p. 292.

³⁴³ M. CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, op. cit., p. 218. Le nom de Lefort n'apparaît pas dans le texte, mais Crozier parle de Socialisme ou Barbarie, que l'auteur n'a quitté qu'en 1958, et cite le numéro de la revue *Arguments* où Lefort a publié l'article « Qu'est-ce que la bureaucratie ? » (qui contient une critique en règle de la conception crozérienne, basée sur des articles de la fin des années 1950).

d'une vision purement *réglementaire* de la bureaucratie, comme si celle-ci n'opérait qu'à travers une réglementation de plus en plus détaillée de toutes les activités sociales. Or, la discipline taylorienne elle-même va bien au-delà de cette dimension, surtout lorsqu'elle prend une forme participative. Comme nous allons le voir, les techniques de gestion qui s'appliquent aux cadres sont plus diverses encore. Ce sont elles, précisément, dont je voudrais analyser l'histoire et le fonctionnement. Il est possible à ce niveau possible de fonder une typologie des différentes modalités de la bureaucratie sur une *analyse des différentes technologies de pouvoirs qu'elles mettent en œuvre et qui les structurent*.

Dans le chapitre précédent, nous avons parcouru l'un des aspects spécifiques de la bureaucratie managériale : son *mode de contrôle des exécutants*, fondé non pas sur le règlement centralisé et détaillé comme la bureaucratie wébérienne, mais sur la programmation temporelle des gestes au niveau de chaque atelier ou service, au moyen de la technique des études de temps et mouvements, et articulés à diverses modalités de contrôle social. Il s'agit maintenant de s'intéresser au fonctionnement des bureaux eux-mêmes, à la manière dont ils font prise sur les hiérarchies locales des ateliers et des services, au groupe social des cadres et à son intégration dans l'entreprise. Tous ces aspects forment ce que l'on peut nommer, au sens large, le *gouvernement de l'organisation*.

1.2. Le processus de gouvernementalisation de l'entreprise

Michel Foucault, qui pourtant récuse le concept de bureaucratie, va nous permettre de penser le gouvernement de la grande entreprise en dehors d'une vision juridique et au-delà d'une conception purement disciplinaire du pouvoir. Il est, dit-il, à la fois mystificateur et infécond de se donner, au *départ* de l'analyse, un « foyer unique de souveraineté » ou « une structure binaire avec d'un côté les "dominants" et de l'autre les "dominés" ». Ni la société, ni l'État, ni l'entreprise ne peuvent être réduits à un point central ou à un antagonisme unique et massif qui serviraient de principe d'explication. Il faut au contraire, dit Foucault, partir du « socle mouvant des rapports de force qui induisent sans cesse, par leur inégalité, des états de pouvoir, mais toujours locaux et instables »³⁴⁴. Non pas pour s'en contenter comme on l'entend parfois : pour mettre en évidence « une production multiforme de *rapports de domination* qui sont *partiellement intégrables à des stratégies d'ensemble* » – et peuvent produire, comme des résultats historiques provisoires, une certaine domination de classe ou une certaine domination étatique, dotées d'une inertie relative

³⁴⁴ Michel FOUCAULT, *La volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 1976, p. 122.

sans pour autant cesser d'être traversées par des conflits multiples³⁴⁵. Une gouvernementalité, ou plus simplement un *mode de gouvernement*, peut précisément être définie de cette manière : l'intégration stratégique partielle, mais en partie stabilisée, d'un socle mouvant de rapports de pouvoir. Il correspond, dit Arnault Skornicki, à « une stratégie gagnante qui se maintient »³⁴⁶.

La faible intégration initiale des firmes issues d'ententes et de fusions

Une bonne manière de retrouver le multiple sous l'unité apparente et le mouvement sous la stabilité présumée, c'est bien sûr de recourir à l'histoire. Comme le met en évidence Alfred Chandler dans le cas des États-Unis, les premières grandes entreprises sont justement issues d'un processus graduel de fusion et d'intégration. Des cartels de petites entreprises se forment d'abord pour limiter la concurrence, avec des associations professionnelles pour les gérer. Puis, à la toute fin du XIX^e siècle, ces petites entreprises sont unifiées juridiquement sous la forme d'un trust ou d'une holding, à la fois sous la pression des marchés financiers et en conséquence du *Sherman Act* de 1890, législation « antitrust » qui interdit les ententes regroupant plusieurs firmes mais autorise les fusions. L'association patronale devient un bureau central (« *central office* ») qui parvient, parfois après plusieurs décennies, à restructurer tout le système productif en se dotant des moyens d'une centralisation administrative effective. Pour rester rentable, la firme réalise finalement une intégration verticale pour contrôler, en aval, les réseaux de distribution et, en amont, les fournisseurs³⁴⁷.

La grande entreprise naît donc parfois réellement de l'agrégation de plusieurs entreprises plus petites, qu'il faut restructurer de manière bureaucratique pour tirer le maximum de profit des économies de débit et d'échelle. Lorsqu'elle se constitue par croissance interne, elle doit également résoudre le problème de la coordination d'ateliers et de services de plus en plus nombreux. Comme le dit Lefort, le mouvement historique de la concentration du capital, soutenu par diverses institutions et rapports sociaux, est le terreau fertile du développement de la couche sociale des organisateurs :

« Plus les activités sont morcelées, plus les services sont divers, spécialisés et cloisonnés, plus les étages de l'édifice sont nombreux et les délégations d'autorité à chaque étage, plus se multiplient, en raison même de cette dispersion, les instances de coordination et de contrôle et plus la bureaucratie prospère³⁴⁸. »

³⁴⁵ Michel FOUCAULT, « Pouvoirs et stratégies » [1977], in *Dits et écrits II (1976-1988)*, Paris, Gallimard, 2001, p. 425. Je souligne.

³⁴⁶ A. SKORNICKI, *La grande soif de l'État*, op. cit., p. 44-45.

³⁴⁷ A. CHANDLER, *La main visible des managers*, op. cit., p. 351.

³⁴⁸ C. LEFORT, « Qu'est-ce que la bureaucratie ? », op. cit., p. 292.

Les vagues de fusion produisent, littéralement, des étages de bureaux supplémentaires – qui finissent par se matérialiser dans les gratte-ciel new-yorkais des sièges sociaux des grandes entreprises états-uniennes.

Michel Aglietta rappelle qu'à la fin des années 1890 aux États-Unis, la « centralisation purement formelle de la propriété » n'a pas réellement transformé les rapports de pouvoir internes à l'entreprise. « Les anciens capitalistes autonomes demeurés chefs d'unités continuaient à se comporter de manière indépendante pour la gestion courante. »³⁴⁹ Une société holding, en effet, contrôle ses différentes unités de production par la présence majoritaire de ses hommes au sein de leurs conseils d'administrations. « Le flux d'information central, dit Peter Armstrong, est celui du *reporting* financier³⁵⁰. » Le bureau central ne reçoit pas plus de données sur la gestion interne des ateliers et des services que les actionnaires des sociétés anonymes de l'époque – soit, avant la financiarisation de l'économie, la *corporate governance* et la contre-offensive des quarante dernières années, quelque chose de rudimentaire.

Alors que la grande entreprise fordiste se constitue aux États-Unis dans les années 1920, cette situation demeure dominante en France jusqu'au début des années 1950. Maurice Lévy-Leboyer montre que, durant la première moitié du XX^e siècle, les entreprises françaises grandissent par autofinancement plutôt que par crédit bancaire ou croissance externe, malgré une assez faible vague de fusions entre 1928 et 1930. Il voit à cela plusieurs causes institutionnelles : les sociétés par actions, les marchés financiers et mêmes les banques d'affaires sont peu développés en comparaison avec la situation outre-Atlantique ; les marchés de biens et services demeurent étroits et segmentés du fait de l'importance de la petite propriété privée et de la paysannerie, mais aussi, peut-on ajouter, de la faiblesse des salaires ouvriers. De plus, deux formes d'ententes patronales par participations croisées empêchent durablement une intégration industrielle plus poussée : les cartels et les holdings financières. Les premiers sont créés, dans les secteurs de l'aluminium, de l'électrochimie et du travail des métaux, pour contrôler l'activité de plusieurs entreprises et fixer leurs prix et leurs volumes de production. Beaucoup deviennent des grandes entreprises à structure fonctionnelle centralisée dans les années 1930, un quart de siècle après les États-Unis. Mais les holdings financières, qui compensent la faiblesse des banques d'affaires, protègent les entreprises

³⁴⁹ M. AGLIETTA, *Régulation et crises du capitalisme*, op. cit., p. 275-277.

³⁵⁰ Peter ARMSTRONG, « *Corporate Control in Large British Companies: The Intersection of Management Accounting and Industrial Relations in Postwar Britain* », in Anthony G. HOPWOOD et Peter MILLER (dir.), *Accounting as Social and Institutional Practice*, Cambridge, CUP, 1994, p. 192.

membres de la faillite : elles deviennent puissantes et demeurent longtemps aussi stables que peu intégrées³⁵¹.

Une société holding peut même adopter la structure fonctionnelle centralisée, dans laquelle chaque département passe sous la tutelle hiérarchique directe de la direction, sans changement majeur de cet état de fait. Le comité exécutif peut s'avérer n'être que la réunion, à intervalles plus ou moins longs, des responsables des différentes usines, ceux-ci continuant à consacrer la plupart de leur temps à la gestion quotidienne de leurs ateliers et services³⁵². La centralisation n'est qu'une fiction juridique, purement formelle, tant que les cadres du bureau central ne se dotent pas des technologies de pouvoir susceptibles de rendre leur contrôle effectif à un certain degré.

La coordination centralisée d'une multiplicité de disciplines tayloriennes locales

Tout gouvernement, dit Arnault Skornicki, « est une lutte continuée, pour stabiliser, pérenniser voire institutionnaliser un type déterminé de conduite des autres³⁵³ ». L'« État de Police » mercantiliste et colbertiste du XVIII^e siècle était déjà, pour Foucault, le nom d'une opération visant à *coordonner une multiplicité de disciplines sur toute l'étendue d'un territoire*, dans un objectif de contrôle de la population orienté vers la maximisation de la puissance nationale. Sa technologie de pouvoir principale, le règlement détaillé centralisé, le maintenait en réalité dans une certaine impuissance. Mais il n'en parvenait pas moins à orienter, dans le sens d'une stratégie globale, un certain nombre de rapports préexistants. L'État libéral investit par la bourgeoisie au XIX^e siècle, élément central d'explication de la généralisation des disciplines dans *Surveiller et punir*, s'appuie sur les mille petits pouvoirs de l'armée, de l'asile, de l'hôpital, de la prison, de la manufacture puis de l'école pour constituer de véritables appareils ministériels spécialisés. Comme le remarque Skornicki, cette multiplicité complexe qu'est l'État revendique alors « avec succès de "s'appuyer" sur des dispositifs disciplinaires dispersés dans le social » : sa « puissance de codification » lui confère une « certaine puissance de mobilisation de toute une série de micro-pouvoirs qui vivent en dehors de lui mais qu'il emploie à ses propres fins³⁵⁴ ».

³⁵¹ Maurice LÉVY-LEBOYER, « *The Large Corporation in Modern France* », in Alfred CHANDLER et Herman DAEMS (dir.), *Managerial Hierarchies*, Cambridge, HUP, 1980. Entre 1919 et 1932, les holdings financières passent de 5,9 à 15,5% des participations et des titres, pour redescendre à 14% 1937, tandis que les banques d'affaires (Banque de Paris et des Pays-Bas, Banque de l'union parisienne) passent de 27,6 à 8,6%. Cf. p. 139-142.

³⁵² Au tout début du XX^e siècle, le comité de direction de la *General Electric*, pourtant l'une des entreprises les plus intégrées des États-Unis, ne se réunissait qu'une fois par mois. A. CHANDLER, *La main visible des managers*, op. cit., p. 478.

³⁵³ A. SKORNICKI, *La grande soif de l'État*, op. cit., p. 44-45.

³⁵⁴ *Ibid.*, p. 72-73.

Or, les premiers cadres supérieurs des bureaux centraux des grandes entreprises constituées par ententes et fusions se posent une question similaire. Ils cherchent, littéralement, à réaliser un travail d'intégration stratégique d'un socle mouvant de rapports de pouvoir. Tous ces pouvoirs ne sont pas disciplinaires : nous pouvons citer les rapports conflictuels entre cadres selon leur fonction, leur formation, leur place dans la hiérarchie, la culture de leur entreprise d'origine en cas de fusion ; le rapport de vente ou d'usage qui oppose ou lie les commerciaux ou les publicitaires aux différentes catégories de consommateurs ; le rapport marchand qui oppose les acheteurs aux cadres, aux dirigeants et aux ouvriers des entreprises fournisseurs ; le rapport de concurrence qui oppose collectivement les groupes s'identifiant à l'entreprise aux autres firmes du même secteur ; le rapport créancier/débiteur qui oppose la direction à son banquier d'affaires ou, dans le cas d'une société par actions, à ses actionnaires ; le rapport d'imposition qui l'oppose au ministère des Finances et au Fisc ; le rapport social de genre qui permet aux recruteurs de s'appuyer sur les hommes pour accorder aux employées de bureau une rémunération inférieure, socialement considérée comme un salaire d'appoint qui s'ajoute à leur activité de travailleuses domestiques ; le rapport colonial qui leur permet de réserver certaines activités moins bien payées à certains salariés, en fonction de leurs nationalités ou de leurs origines supposées ; le rapport aux conditions matérielles de l'existence terrestre qui leur permet de se procurer une énergie non-renouvelable à bas coût sans avoir à se préoccuper des conséquences écologiques.

Cependant, parmi l'ensemble des pouvoirs mouvants que la grande entreprise naissante cherche à intégrer, il en est certains qui prennent une importance centrale : les multiples disciplines locales, tayloriennes ou prétayloriennes, par lesquelles les cadres et les contremaîtres des différents ateliers cherchent à augmenter la productivité apparente du travail des ouvriers ; celles que les ingénieurs et les comptables exercent sur les employées de bureau pour leur faire produire de manière « efficace » les chiffres qui leur permettront de contrôler l'organisation. Bref, le gouvernement de l'entreprise ne supprime pas les disciplines et autres formes de domination rapprochée, mais les coordonne et les contrôle à distance en les mettant à son service³⁵⁵. Dans tous les cas, pour sortir le pouvoir de l'atelier, pour organiser les organisateurs, pour contrôler les consommateurs, pour gouverner à distance un ensemble immense sans avoir à se fonder principalement sur la puissance

³⁵⁵ On perçoit au passage la confusion des débats actuels sur la « gouvernamentalité néolibérale » et l'inanité de toutes les conceptions qui théorisent un soi-disant passage de la discipline (confondue avec la souveraineté ou avec l'autoritarisme) au gouvernement (« par la liberté »). N'est-il pas pourtant très clair que, pour Foucault, l'émergence d'une forme de gouvernamentalité ne supprime pas les types de pouvoir préexistants ? Qu'elle restructure les disciplines, qu'elle les renforce là où elles sont le plus efficaces et le plus économiques, les efface là où elles sont jugées inutiles, définit des seuils de tolérance au-delà desquels aucun manquement à la norme n'est plus admis, et ne donne d'autonomie en deçà de ce seuil que tant qu'elle est jugée efficace ?

dérisoire du regard et de la parole du maître, il a fallu changer d'échelle : tenir ensemble la multiplicité des rapports de pouvoir locaux successivement ou simultanément nécessaires pour produire tel bien ou tel service de manière concurrentielle et en tirer un profit.

La genèse de la grande entreprise a également une dimension géographique et territoriale très importante : il s'agit bien de « coordonner, surveiller et évaluer les activités de plusieurs unités d'exploitation géographiquement disséminées³⁵⁶ ». Ce processus prend appui sur la construction puis sur la « modernisation » régulière des réseaux de transport et de communication – unification matérielle du territoire elle-même supportée par l'unification et la construction juridique et culturelle de la « nation » par les administrations étatiques. Aux États-Unis, c'est le capitalisme privé qui met en place l'interconnexion dense des lignes de chemin de fer, des télégraphes et des services postaux qui permet l'essor du « marché national », basé sur l'extraction de l'énergie concentrée et peu coûteuse du charbon par laquelle l'Occident ouvre l'ère de l'anthropocène³⁵⁷. En France, l'État joue un rôle plus grand de par son monopole précoce sur les postes, les télégraphes et les téléphones. Dès le XVIII^e siècle, il pilote l'essor des manufactures. Au début du XX^e, des ingénieurs d'État dirigent les mines de charbon, les entreprises de chemin de fer et le complexe militaro-industriel. Si la constitution progressive de l'État moderne a représenté un premier courant de bureaucratisation, la nationalisation du monopole de la violence physique socialement légitime, conduisant comme dit Élias au passage de la concurrence politique du féodalisme à la concurrence économique du capitalisme, est venue former le cadre d'un deuxième courant de bureaucratisation : celui de la constitution des grandes entreprises d'envergure nationale³⁵⁸. Cependant, dans le second cas, le processus de gouvernementalisation n'agit pas au niveau de l'État mais bien, rappelle Lefort, « au cœur de ce que le jeune Marx appelait encore la société civile³⁵⁹ ».

L'interdépendance entre technologies de contrôle, structures organisationnelles et composition du groupe des cadres

Par quels moyens le mouvement d'intégration qui a conduit à la constitution de la grande entreprise fordiste est-il parvenu à se doter d'une prise relative sur les rapports sociaux ? Pour ajouter une couche de gouvernementalité au-dessus d'un chaos de disciplines, la direction s'est dotée de divers dispositifs de pouvoir. Comme l'État moderne naissant, la grande entreprise a dû

³⁵⁶ A. CHANDLER, *La main visible des managers*, op. cit., p. 89.

³⁵⁷ Timothy MITCHELL, *Carbon democracy*, Paris, La Découverte, 2013.

³⁵⁸ Norbert ELIAS, *La dynamique de l'Occident* [1939], Paris, Calmann-Lévy, 1975.

³⁵⁹ C. LEFORT, « Qu'est-ce que la bureaucratie ? », op. cit., p. 279.

construire « un appareil administratif qui soit en même temps un appareil de savoir³⁶⁰ ». Le taylorisme, nous l'avons vu, nécessite pour fonctionner de nombreuses informations codifiées. En retour, les ingénieurs-organiseurs standardisent le procès de production de manière à lui faire produire des données suffisamment fiables. Envahie par de multiples *compteurs* – qu'il s'agisse d'employées spécifiquement rémunérés pour remplir des formulaires, de capteurs inscrits dans des machines ou d'algorithmes programmés dans des logiciels – l'entreprise devient un dispositif de surveillance, d'enregistrement et de codification des flux de matières et de monnaie. Dès lors, les données produites sont disponibles à des fins globales de coordination des ateliers et services, voire, au terme du processus, de redéfinition des finalités et du périmètre juridique de l'entreprise. C'est la naissance d'une forme nouvelle de gouvernement par les chiffres, qui correspond à une certaine forme de gestionnarisation, dont les techniques de pouvoir spécifiques sont les calculs de coût, les budgets et les indicateurs de performance financiers ou physiques – le tout intégré dans l'infrastructure sociotechnique de l'informatique de gestion, après avoir été calculé à la machine par des employées prolétarisées.

Peter Armstrong décrit les grandes entreprises fordistes comme « des firmes géantes multi-établissements, contrôlées à travers les flux d'information denses de la comptabilité managériale³⁶¹ ». Utilisée par les cadres supérieurs pour gouverner à distance les cadres opérationnels qui organisent le travail des exécutants, celle-ci permet de coordonner une multiplicité de disciplines tayloriennes locales, sans utiliser elle-même un pouvoir de type disciplinaire. L'adjonction d'un « étage » supplémentaire de bureaux par-dessus une structure de plus en plus complexe se fait largement à travers l'invention puis la standardisation de cette *comptabilité de contrôle* dont Hoskin et Macve ont tenté de faire la généalogie. Comme Chandler, ils décrivent son origine au sein des entreprises de chemins de fer états-uniennes de la seconde moitié du XIX^e siècle qui, du fait de leur intensité capitalistique, furent parmi les premières à requérir un financement par actions et à être gérées sur une grande échelle par des cadres salariés à plein temps. On doit d'ailleurs aux ingénieurs ferroviaires le sens moderne, quoique encore restreint, du terme « management », qu'ils utilisent « pour désigner le maniement et le soin de leurs machines », ou bien la gestion de l'entreprise par les chiffres dans son aspect purement technique – avant que le mouvement du *scientific management* ne s'en empare à la fin du XIX^e siècle « pour l'appliquer au gouvernement des ouvriers industriels »³⁶².

³⁶⁰ M. FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population*, op. cit., p. 280.

³⁶¹ P. ARMSTRONG, « *Corporate Control in Large British Companies* », op. cit., p. 191.

³⁶² T. LE TEXIER, *Le maniement des hommes*, op. cit., p. 13.

Plus précisément, les ingénieurs qui dirigent l'industrie états-unienne des chemins de fer inventent simultanément trois dispositifs de gestion promis à un bel avenir : la structure « divisionnaire » (*line and staff*) ; le contrôle des cadres par l'intermédiaire des statistiques produites par l'exploitation quotidienne de l'entreprise, qui pour la première fois sont utilisées comme des « *instruments d'administration* » ; et, sur cette base, « presque toutes les techniques de base de la comptabilité moderne »³⁶³. Point significatif : l'organigramme type de la grande entreprise fordiste a la même origine que les dispositifs statistiques et comptables qui la traversent et la sous-tendent. La première structure « authentiquement divisionnaire », composée de quatre départements dotés d'une autonomie de gestion, et d'une direction générale spécialisée chargée de les contrôler à distance, est mise en place autour des années 1850 à la *Pennsylvania Railroad* par Herman Haupt. Hoskin et Macve montrent que cet ingénieur issu de l'école militaire de West Point instaure pour la première fois, au moyen d'un usage intensif des « technologies comptables pour promouvoir le contrôle systématique des coûts et la rentabilité », un gouvernement chiffré personnalisé des cadres subalternes par les cadres supérieurs³⁶⁴. D'après les deux auteurs ce dispositif de gestion peut ainsi, comme les études de temps et mouvements au fondement du taylorisme, être tracé jusqu'à la pédagogie disciplinaire d'une grande école d'ingénieur organisée sur le modèle de l'École polytechnique. Plus encore que l'usage systématisé du chronomètre, la comptabilité managériale possède une forte dimension d'examen généralisé et d'évaluation chiffrée permanente, expression de son « grammatocentrisme ».

Pour Chandler, la grande entreprise fordiste parvenue à « maturité » est fondée sur la structure (multi)divisionnaire, qui aux États-Unis se généralise à partir des années 1920. Parmi les dirigeants des firmes issues des fusions du début du siècle, beaucoup critiquent alors la centralisation excessive et en fait relativement impuissante de la structure hiérarchique comme de la structure fonctionnelle. Pendant longtemps pourtant, personne ne parvient à définir des relations claires entre les ateliers et services locaux et les bureaux centraux : soit les cadres supérieurs passent tout leur temps à coordonner des tâches de routine ; soit ils sont au contraire « trop coupés des réalités de l'exploitation » du fait du manque d'informations pertinentes sur la situation locale³⁶⁵. Ce sont les cadres dirigeants de General Motors et Du Pont de Nemours qui inventent une « solution » au début des années 1920 : une structure composée de divisions recrutant elles-mêmes leur personnel,

³⁶³ A. CHANDLER, *La main visible des managers*, op. cit., p. 116-177 et 122. Par « moderne », l'auteur entend une comptabilité susceptible de fixer des normes prévisionnelles individualisées aux cadres.

³⁶⁴ K. HOSKIN et R. MACVE, « *Writing, Examining, Disciplining* », op. cit., p. 89.

³⁶⁵ A. CHANDLER, *La main visible des managers*, op. cit., p. 503.

gérant leur production, leur marketing, leurs fournisseurs, leur recherche et développement. « Chacune, dit Aglietta, doit être considérée comme une sous-entreprise autonome du point de vue de la gestion courante et organisée selon la structure fonctionnelle centralisée. » La fonction principale de la direction générale devient la planification et le contrôle : elle centralise l'ensemble du *cash-flow* et alloue le capital aux directeurs de division au moyen de techniques de calcul de rentabilité des investissements³⁶⁶.

Dès lors, l'entreprise s'appuie sur une structure à trois étages : l'organisation opérationnelle du travail des exécutants par les contremaîtres et les cadres subalternes, fondée sur une discipline taylorienne et des méthodes de « relations humaines » ; le contrôle des cadres subalternes par les cadres supérieurs de la division, fondé sur la comptabilité managériale (structure *line and staff*) ; le contrôle des directeurs de division par la direction générale, qui ajoute au contrôle comptable une technologie de calcul de la rentabilité des investissements (structure divisionnaire au sein restreint). Le taylorisme dans l'atelier n'implique nullement, en soi, les niveaux supérieurs de la structure. Mais, une fois ceux-ci historiquement en place, toute pression financière exercée au sommet peut alors théoriquement être répercutée en chaîne jusqu'au travail des ouvriers et des employées, le long de lignes hiérarchiques dont l'attention est absorbée par des indicateurs de performance, orientée vers l'augmentation de la productivité, la réduction des coûts, l'accroissement du chiffre d'affaires et l'utilisation maximale des machines en vue de l'augmentation de la rentabilité.

C'est ce que Chandler nomme *l'invention de la direction générale* :

« La politique de l'entreprise et ses prévisions ne résultaient plus de négociations entre les divisions ou les départements les plus puissants. Elles étaient formulées par des cadres généralistes qui avaient le temps et les informations nécessaires et dont, en outre, la motivation psychologique était liée à l'entreprise dans son ensemble plutôt qu'à une de ses composantes³⁶⁷. »

En d'autres termes, le nouveau gouvernement par les chiffres est conçu *par* et *pour* une direction générale salariée qui se construit en le construisant. Devenue « centre unique de pouvoir dans l'entreprise³⁶⁸ » après avoir bâti un réseau de capteurs et de compteurs dans tous les ateliers et tous les services, elle prend en charge la planification à long terme et la détermination des finalités, des objectifs et du périmètre de la firme depuis sa tour de contrôle. Elle invente les savoirs formalisés constitués par la « théorie des organisations », la « planification stratégique » et la « stratégie d'entreprise », et contribue ainsi à la gestionnarisation du travail d'organisation politique.

³⁶⁶ M. AGLIETTA, *Régulation et crises du capitalisme*, op. cit., p. 279.

³⁶⁷ A. CHANDLER, *La main visible des managers*, op. cit., p. 513.

³⁶⁸ M. AGLIETTA, *Régulation et crises du capitalisme*, op. cit., p. 275-277.

Elle acquiert par-là même, comme les hauts fonctionnaires le revendiquent souvent avec succès dans les services publics, une sorte de monopole de la définition de « l'intérêt général » de l'entreprise. Finalement, en plus du contrôle à dominante financière orienté vers la maximisation du profit, pris en charge par une direction financière forte, les cadres dirigeants se dotent souvent d'une direction centrale du personnel dans le but de sélectionner, d'évaluer et de promouvoir les cadres supérieurs sur des critères « objectifs » de performance chiffrée. Bien sûr, les guerres de bureaux, les conflits de juridiction entre professions et les concurrences entre directeurs d'usines ne cessent pas : en même temps qu'ils entrent au comité de direction, ils sont arbitrés et stabilisés à l'avantage des groupes qui le contrôlent à un moment donné.

En France, montre Maurice Lévy-Leboyer, la structure divisionnaire au sens strict est plus longue à se généraliser. Si Saint-Gobain, Pechiney et Kuhlmann l'adoptent dès les années 1920, seules six des 100 plus grandes entreprises l'ont mise en place en 1950. Elles sont 21 en 1960 puis 54 en 1970, avant que cette forme ne devienne plus courante³⁶⁹. La Libération opère une rupture et, en ce domaine, le dispositif d'incitation à la concentration du capital mis en place par la planification française joue un rôle certain ; et plus encore, comme nous le verrons, la nouvelle politique industrielle sélective de la seconde moitié des années 1960.

Un principe d'analyse : « Passer à l'extérieur de l'entreprise »

Comme l'État pour Foucault, la grande entreprise « repose sur l'intégration institutionnelle des rapports de pouvoir » au sein d'une stratégie globale³⁷⁰. Elle peut être analysée comme un ensemble composite et conflictuel maintenu dans une cohérence relative et orienté vers les objectifs particuliers de la direction du moment par des dispositifs de gestion. Le processus de gouvernementalisation de l'entreprise, dès lors, donne à son mode de gouvernement une forme historique particulière dont on peut retracer la genèse en France : c'est l'objet de la suite de ce chapitre. Mais l'analyse doit, en cohérence avec ce que le programme de recherche de Foucault entendait réaliser pour l'État avec le concept de gouvernementalité³⁷¹, *passer à l'extérieur de l'entreprise*. Cela implique, comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, trois déplacements. 1) Passer de l'institution aux technologies de pouvoir qui la structurent : plutôt que de partir de l'aspect juridique de l'entreprise, de sa structure formelle, il est possible de montrer comment cette structure elle-même s'est construite *autour de technologies de pouvoir historiquement constituées*

³⁶⁹ M. LÉVY-LEBOYER, « *The Large Corporation in Modern France* », *op. cit.*, p. 118.

³⁷⁰ M. FOUCAULT, *La volonté de savoir*, *op. cit.*, p. 127.

³⁷¹ M. FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population*, *op. cit.*, p. 122.

mais qui *continuent à la traverser de part en part*. 2) Passer de l'étude d'objets prédéterminés à l'analyse de la constitution des domaines de savoir et, plus précisément, des savoirs de gouvernement : plutôt que de considérer la gestion des ressources humaines, le marketing, la finance d'entreprise ou la planification stratégique comme l'application de la « science » à des pratiques immémoriales (leur « rationalisation »), il est possible de montrer comment l'évaluation et la sélection des cadres, le comportement d'achat des consommateurs, la rentabilité des investissements, la définition des objectifs à long terme de l'entreprise ont été *constitués en objets de connaissances spécialisés* au moment où ils sont devenus la *cible de pouvoirs spécifiques*. 3) Passer du fonctionnalisme à l'analyse des stratégies de pouvoir : plutôt que de partir des impératifs « économiques », de la division du travail et de la création de spécialités « fonctionnelles » censées s'ensuivre – comptabilité analytique, contrôle de gestion ou gestion de la qualité –, il est possible de montrer au travers de quelles dynamiques conflictuelles entre groupes sociaux et professionnels ces différentes spécialités gestionnaires en sont venues à exister, et de comprendre leur rôle dans la *construction sociale des « impératifs » économiques*.

Nous étudierons successivement, selon ces principes, trois dimensions étroitement interdépendantes de type de gouvernamentalité propre à la grande entreprise fordiste et, à ce titre, à la bureaucratie managériale. Premièrement, nous nous intéresserons au *mode de gouvernement de l'organisation* au sens strict, qui désigne son aspect le plus « technique » : comment fonctionnent les technologies de pouvoir comptables utilisées pour coordonner les différents ateliers ou les différents services ? Comment se sont-elles généralisées en France ? Deuxièmement, nous interrogerons le *type de direction administrative* correspondant à la bureaucratie managériale : comment les techniques de pouvoir sont-elles utilisées pour transformer les structures ? Comment le travail d'organisation est-il divisé entre cadres de différentes fonctions et de différents niveaux hiérarchiques dans l'entreprise divisionnaire ? Quel type de centralisation la direction met-elle en place pour maintenir son contrôle sur l'ensemble des cadres ? Troisièmement, nous analyserons le *mode de socialisation du pouvoir* caractéristique de la grande entreprise fordiste : si la bureaucratie désigne l'ensemble des groupes sociaux officiellement dotés d'une fraction du travail d'organisation, il s'agit de comprendre de quelle manière les rapports conflictuels qui les unissent sont organisés. Comment la hiérarchie des salaires, du prestige et du pouvoir est-elle déterminée et légitimée ? Tout en reprenant les conclusions du chapitre précédent, le tableau ci-dessous synthétise par avance le type historique issu de l'analyse qui va suivre, par comparaison avec le type wébérien.

Tableau 2. Comparaison de deux types historiques de bureaucratie, du point de vue des dispositifs de pouvoir

	Bureaucratie wébérienne	Bureaucratie managériale (/productiviste/fordiste)
1. Mode de contrôle des exécutants	<u>Discipline militaire</u>	<u>Discipline taylorienne classique</u>
Contrôle d'exécution (travail d'organisation opérationnel) :	Répression du non-respect des ordres et des règlements (en réalité : forte autonomie des « métiers »).	Pouvoir fortement incorporé dans les machines, normes détaillées du bureau des méthodes (en réalité : auto-organisation clandestine des collectifs d'exécutants).
Contrôle social (travail d'organisation social-relationnel /gestion du personnel) :	Variable. État libéral, grande entreprise (fin XIX ^e) : paternalisme + avantages « maison » + contrôle moral + avancement au choix + pouvoir de licencier. État fordiste (syndicats forts, contrôle social faible) : concurrence scolaire à l'entrée, hiérarchie des corps, contrôle syndical des carrières, sortie du marché du travail.	Atomisation par la cotation des postes individuels. Ensuite, variable. Régime « IBM » de mobilisation de la force de travail (syndicats faibles) : salaire au rendement, avancement au résultat, avantages « maison » Régime « Billancourt » (syndicats forts, contrôle social faible) : partage des gains de productivité, conventions collectives, grilles de classification, peu de concurrence entre exécutants. (cf. Thomas Coutrot, <i>L'entreprise néo-libérale</i> , 1998).
2. Mode de gouvernement de l'organisation	<u>« Gouvernement » légal-rationnel</u>	<u>Gouvernement individualisé des cadres par les indicateurs de résultat</u>
Mode de coordination des ateliers/services :	Règles générales détaillées : pouvoir « juridique » et réglementaire.	Règles générales globales. Dispositif de contrôle de gestion : indicateurs chiffrés.
Type d'« efficacité » revendiqué :	Régularité et prévisibilité.	Régularité et prévisibilité. Mesure de la productivité et de l'« efficacité ».
Régime d'internalisation /codification de la pression du champ (de l'« environnement » économique, politique, etc.) :	Informel et peu objectivé. Ordres de la hiérarchie.	Ordres de la hiérarchie. Comptabilité analytique.
Circulation de l'information officielle dans des documents écrits :	Notes et circulaires papier → dénonciation de la « paperasserie ».	Papier + Informatique de gestion → dénonciation de la centralisation de l'information.

3. Type de direction administrative	<u>Direction simple</u>	<u>Direction générale « stratégie »</u>
Système formel d'autorité :	Structure fonctionnelle centralisée : ligne hiérarchique + organisation « en silos » des bureaux fonctionnels. Unité de commandement.	Structure « divisionnaire » (<i>line and staff</i>) : ligne hiérarchique + autorité des directeurs locaux sur des cadres gestionnaires. Unité de commandement + délégation d'autorité.
Pouvoir financier interne :	Budget centralisé, réparti de manière détaillée par la direction. Peu de visibilité sur l'utilisation des moyens.	Direction financière forte. Budget individualisé par atelier ou service. Financement des investissements à la performance (concurrence par comparaison <i>interne</i>).
Type de centralisation :	Centralisation de toutes les règles et de toutes les décisions. (Mais, du fait de son impuissance : une certaine autonomie informelle au niveau local.)	« Invention de la direction générale » (Chandler). Concentration du pouvoir stratégique (siège social) : pouvoir politique (fixation des finalités) + pouvoir gestionnaire (surtout financier). Déconcentration des décisions opérationnelles et/ou de gestion : autonomie contrôlée des managers locaux.

4. Mode de socialisation du pouvoir (entre cadres salariés prétendant collectivement au monopole du TO)	<u>Intégration « militaire » :</u> confiance personnelle du chef dans les dirigeants de corps d'officiers disciplinés	<u>Intégration par concurrence salariale :</u> codification et maîtrise par la direction du personnel d'un marché interne fermé du travail des cadres
Mode de reconnaissance mutuelle de la division du travail de domination :	Signature : les décisions remontent tendanciellement à la direction pour validation.	Direction « participative » par objectifs /contrat managérial au sein de la ligne hiérarchique.
Formation spécifique des cadres :	Formation « technique », généralement juridique ou d'ingénieur, soit généraliste soit plus spécialisée (en réalité : forte dimension de cooptation sociale des grandes écoles).	Cadres supérieurs et dirigeants : formation « pratique » en gestion (grandes écoles d'ingénieur/de commerce). Formation continue des managers aux « relations humaines », apprentissage des machines de gestion.
Carrière bureaucratique (hiérarchie des salaires, du prestige et du pouvoir) :	Diplôme/concours scolaire. Obéissance. Tension avancement à l'ancienneté au milieu /confiance personnelle entre direction politique et cadres dirigeants au sommet.	Diplôme/concours scolaire. Confiance + résultats chiffrés : « rationalisation » des carrières, concurrence salariale entre cadres. Mobilité interne.
Mode d'intégration du collectif bureaucratique :	Cooptation à l'entrée des corps d'encadrement supérieur. Carrière « maison »/salaire à vie. Au sommet : nominations politiques par propriétaires privés ou gouvernement.	Cooptation et sélection formalisée des cadres dirigeants et des managers sur toute la carrière « maison ». Cadres subalternes : sélection « sur le tas ». Salaire à vie. « Culture de l'efficacité ».

2 – Mode de gouvernement de l'organisation : les coûts et les budgets standards

Dans les différentes synthèses disponibles des travaux des économistes hétérodoxes de l'école de la régulation, seules cinq institutions semblent résumer le concept de mode de régulation. Pourtant, à lire de plus près les textes fondateurs, il aurait été possible d'en ajouter d'autres. C'est le cas notamment de ce que je nomme le mode de gouvernement de l'entreprise dans *Régulation et crises du capitalisme*, l'ouvrage séminal de Michel Aglietta. Il considère en effet la direction par objectifs et, plus précisément, le contrôle de gestion financier, comme un aspect essentiel et structurant de la grande entreprise fordiste³⁷². Au fur et à mesure de la concentration du capital, le contrôle centralisé risque de perdre son efficacité. Il faut alors, disent les auteurs de *L'emprise de l'organisation*, mettre en œuvre des « techniques de gouvernement à distance » pour permettre « aux dirigeants de maintenir leur contrôle sur des ensembles de plus en plus étendus »³⁷³.

Pour coordonner ses ateliers et ses services, une bureaucratie de forme wébérienne utilise un mélange de règlements détaillés et centralisés et d'intervention plus ou moins discrétionnaire de la direction ou de la hiérarchie pour faire face aux cas particuliers. Elle revendique un type d'efficacité fondé sur la régularité et la prévisibilité des règles : est efficace ce qui est conforme ; ce qui annonce, en amont, que telle situation entraîne mécaniquement telle réaction. Ce « gouvernement » légal-rationnel de l'organisation, au sens de Weber, ne permet pas une réelle calculabilité monétaire de l'action. Elle prend peu en compte la dimension économique, c'est-à-dire le coût. Même quand elle effectue des calculs rudimentaires, le seul moyen dont dispose la direction pour répercuter au niveau des ateliers ou services ses propres contraintes – celles par exemple qu'elle reçoit de la forme de concurrence qui règne dans le secteur du champ économique au sein duquel elle s'insère –, c'est l'obéissance hiérarchique.

Pour pallier toutes ces limites du contrôle, les cadres dirigeants des bureaucraties managériales naissantes inventent une modalité nouvelle de gouvernement par les chiffres. Rappelons

³⁷² Le mode de gouvernement de l'entreprise pourrait être classé sous la rubrique « rapport salarial » au sens large, car il conditionne et est conditionné par la forme prise par le rapport hiérarchique. Pourtant, Aglietta lui-même le place dans le chapitre « concentration et centralisation du capital » de la partie consacré aux « lois de la concurrence ». Choix qui a sa cohérence puisque, comme on va le voir, le contrôle de gestion correspond à un certain régime d'internalisation de la pression du champ économique. Le plus simple serait sans doute d'en faire une institution du capitalisme à part entière, à la charnière du régime de concurrence, du régime financier et du rapport salarial. Cf. M. AGLIETTA, *Régulation et crises du capitalisme*, op. cit., p. 272-296.

³⁷³ M. PAGÈS, V. de GAULEJAC, M. BONNETI, et al., *L'emprise de l'organisation*, op. cit., p. 43.

immédiatement que toutes les organisations bureaucratiques ont historiquement disposé de formes de quantification propres, renvoyant au rang de prophétie douteuse l'annonce d'une dissolution du droit dans une « gouvernance par les nombres » vague et peu spécifiée³⁷⁴. Le phénomène traité est plus restreint mais plus précis : c'est l'émergence d'un gouvernement *individualisé des cadres hiérarchiques* par les *indicateurs de « résultat »*, selon la *technologie de mesure singulière* de la comptabilité analytique. Par ce moyen, la bureaucratie managériale ne vise plus simplement la prévisibilité juridique, mais la prévision effective. Elle institue une technologie de savoir-pouvoir qui ne réduit pas l'« efficacité » à la régularité, mais cherche à construire et à mesurer de manière chiffrée ce qui, pour la direction, vaut comme « efficacité ». Elle fonde une nouvelle catégorie d'« ingénieurs de la mesure³⁷⁵ » s'imposant peu à peu comme les spécialistes d'une nouvelle discipline : le *management control*, ou contrôle de gestion. Nous chercherons à restituer l'histoire de son émergence et de son importation en France en nous basant notamment sur des travaux de spécialistes et des rapports publiés dans le cadre de la campagne pour la productivité des années 1950. Il s'agit en fait de faire la généalogie de quelque chose que nous ne connaissons aujourd'hui que trop bien, tant les réformes managériales contemporaines ont cherché à l'étendre aux hôpitaux et aux universités : la pratique et le discours qui – loin d'aller de soi du point de vue d'une histoire des idées politiques – considère la « liberté » comme la disposition d'un budget, et la « responsabilité » comme l'imputation à un « individu » (en l'occurrence un cadre hiérarchique) d'un chiffre inscrit dans un document comptable.

D'abord, nous reviendrons sur l'histoire de la comptabilité industrielle et du contrôle budgétaire, et plus précisément sur la généalogie de la *méthode des coûts standards*, qui en représente la modalité proprement fordiste. Ensuite, nous analyserons l'un des aspects essentiels du contrôle de gestion : sa capacité à internaliser et à répercuter de manière individuelle la pression du champ économique au plus près des cadres hiérarchiques, en inscrivant dans des chiffres la conception particulière que la direction se fait de l'« environnement » de l'entreprise. Enfin, nous mettrons en évidence les tentatives des hauts fonctionnaires modernistes des années 1950 pour transposer cette technologie de pouvoir dans l'État sous le nom de « budgets fonctionnels ».

³⁷⁴ A. SUPLOT, *La gouvernance par les nombres*, op. cit.

³⁷⁵ J.-M. PILLON, *Pôle emploi*, op. cit., p. 106.

2.1. Des ingénieurs militaires de l'État à « l'humanisme budgétaire » : le « compromis » fordiste côté cadres

Henri Zimnovitch distingue trois périodes de l'histoire de la comptabilité industrielle en France, correspondant à trois manières de calculer et d'utiliser les prix de revient : prix de revient *comptable*, prix de revient *uniforme-technocratique* et prix de revient *managérial*. Jusqu'à 1930, il ne s'agit encore que d'un pur instrument de savoir prétendant à la vérité et à l'exhaustivité des comptes³⁷⁶. Cette technologie de mesure, d'après l'historien de la gestion Marc Nikitin, est constituée de manière très empirique à partir des années 1820 par les ingénieurs de quelques grandes entreprises comme Saint-Gobain ou les forges de Decazeville, pour établir des coûts complets (somme des prix de revient = somme des dépenses). Dès l'origine du capitalisme industriel, elle permet de calculer des marges³⁷⁷.

De 1930 à 1950, des ingénieurs tayloriens du mouvement de l'organisation inventent le « prix de revient uniforme », utilisé pour déterminer les prix de vente mais aussi pour légitimer leur travail en visibilisant les gains de productivité. Il est basé, en France, sur la *méthode des sections homogènes* : il s'agit de diviser l'entreprise en ateliers conçus en vue d'une tâche déterminée, de leur ouvrir chacun un compte, puis d'y répartir précisément, en fonction du nombre d'heures de travail de la main d'œuvre directe le plus souvent ouvrière, les frais généraux – essentiellement les *salaires des bureaux* que, justement, le taylorisme multiplie. D'après Yannick Lemarchand, la méthode trouve son origine dans le complexe militaro-industriel de la Première Guerre mondiale. Pour prouver leur efficacité face à une forte critique libérale, les ingénieurs de l'Armement des industries militaires d'État s'inspirent de l'OST fraîchement mise en place aux usines Renault. Le lieutenant-colonel Émile Rimailho, polytechnicien spécialisé dans la production de chars d'assaut, importe un système comptable similaire à la Compagnie générale de construction et d'entretien de matériels de chemin de fer (CGCEM), filiale du Paris-Lyon-Méditerranée qu'il dirige dans les années 1920. En 1927, il préside le groupe de travail de la CEGOS qui formalise la méthode des sections homogènes. Incluse dans le plan comptable général de Vichy en 1942 puis, de manière facultative, dans celui de 1947, elle est largement diffusée en France³⁷⁸.

³⁷⁶ Henri ZIMNOVITCH, *Les calculs du prix de revient dans la seconde industrialisation en France*, thèse de doctorat en sciences de gestion, Université de Poitiers, 1997.

³⁷⁷ Marc NIKITIN, *La naissance de la comptabilité industrielle en France*, thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paris-Dauphine, 1992, p. 47-49.

³⁷⁸ Yannick LEMARCHAND, « À propos des origines militaires de la méthode des sections homogènes, retour sur les mécanismes de l'innovation comptable », *20^e Congrès de l'AFC*, 1999.

À partir de 1950-1960 émerge le « prix de revient managérial », qui correspond à l'importation de la *méthode des coûts standards* par les missions de productivité aux États-Unis. Alors qu'avec le système précédent, les coûts sont comparés à ceux de l'année précédente, il s'agit d'établir des normes prévisionnelles, orientées vers le futur, au moyen de coûts préétablis. Développée à partir des années 1900 par les ingénieurs du *scientific management*³⁷⁹, elle se base sur la comptabilité taylorienne des flux physiques, tout en donnant à ces normes d'efficacité une « forme monétaire » qui les rend « calculables en termes financiers »³⁸⁰. L'élaboration du standard, observe la mission des comptables de l'OECE aux États-Unis, nécessite de « préparer exactement le travail avant exécution » et requiert une coopération et un dialogue entre les ingénieurs des méthodes, les managers opérationnels et les comptables³⁸¹. Cet étalon, lié soit au niveau prévu des ventes, soit à la capacité normale de l'usine, soit à un objectif idéal, implique une forte standardisation de l'organisation opérationnelle de travail des ouvriers : normes de qualité et de quantité, détermination des prix unitaires à partir des salaires horaires et des temps élémentaires. En France, la version 1957 du plan comptable accorde « une place substantielle » à la méthode des coûts standards, quoiqu'elle soit encore facultative et rudimentaire jusqu'à la réforme de 1982, et les cabinets de conseil la diffuse à grande échelle dans les années 1960³⁸².

Les mêmes coûts préétablis peuvent être injectés dans un budget prévisionnel de type particulier : le *budget standard*. Ils donnent alors naissance au « contrôle de la gestion par le moyen du budget »³⁸³, soit la fixation par la direction d'une norme qui lui permet d'évaluer le résultat financier des cadres : « On vous indique d'avance comment va se présenter votre bilan au point de vue des résultats et quelle sera l'origine de ceux-ci par division, par usine, par produit³⁸⁴. » Nicolas Berland a montré que le contrôle budgétaire, ou contrôle de gestion à dominante financière, prenait ses racines à la fois dans le mouvement du *scientific management* et, en France, dans le contrôle étatique des concessions de service public à des entreprises privées. En contrepartie du financement partiel des investissements du Paris-Lyon-Méditerranée, les ingénieurs des Ponts et Chaussées du ministère des Travaux publics lui fixent l'obligation d'instaurer « un budget visant à faciliter le contrôle de la tutelle ». Au départ calqué sur les règles de la comptabilité publique, il est

³⁷⁹ A. CHANDLER, *La main visible des managers*, op. cit., p. 312.

³⁸⁰ P. MILLER et T. O'LEARY, « *Governing the Calculable Person* », op. cit., p. 104.

³⁸¹ OECE, *Comptabilité industrielle et productivité*, op. cit., p. 57.

³⁸² Didier BENSADON, Nicolas PRAQUIN et Béatrice TOUCHÉLAY (dir.), *Dictionnaire historique de comptabilité des entreprises*, Villeneuve d'Ascq, PUS, 2016, p. 93.

³⁸³ P. BADIN, *Aux sources de la productivité américaine : premier bilan des missions françaises*, op. cit., p. 34 ; je souligne.

³⁸⁴ COMMISSARIAT GÉNÉRAL À LA PRODUCTIVITÉ (dir.), *La prévision et le contrôle de gestion* [1956], 2^e éd., Paris, Dunod, 1961, p. 24-25.

rapidement basé sur une comptabilité analytique et utilisé à des fins de gestion interne. Après sa nationalisation en 1938, le PLM devient le tronçon central de la nouvelle SNCF, qui se dote en 1942 d'un service central de prévision budgétaire. Lors de la nationalisation des concessions d'électricité qui donne naissance à EDF en 1946, l'existence du même système lui permet d'adopter immédiatement un « embryon » de contrôle budgétaire, peu après réécrit dans le langage de la comptabilité industrielle. Mais il ne s'agit pas encore de la méthode des coûts standards. À la Libération, celle-ci est mise en place par Péchiney sur la base de la planification des commandes de guerre de l'État. Saint-Gobain l'adopte au milieu des années 1950 suite à la participation de son secrétaire général à une mission de productivité³⁸⁵. Renault l'instaure en 1958³⁸⁶. À la fin des années 1960, une grande entreprise sur deux pratique le contrôle budgétaire. La technique se généralise dans les années 1970-1980 et, dans les années 1990, presque 90% des entreprises françaises y ont recours³⁸⁷.

Pour les missionnaires de la productivité, toute la nouveauté des coûts et budgets standards réside dans leur pragmatisme : les grandes entreprises états-uniennes ne l'utilisent pas seulement pour fixer les prix de vente, mais y voient « avant tout un instrument de contrôle », orienté vers la réduction indéfinie des coûts. Le *controller* cherche à produire le plus rapidement possible une analyse des écarts entre objectifs fixés et résultats effectifs directement utilisables par les cadres. Il se base, pour cela, sur la mécanisation et la taylorisation maximale de travail des employés de bureau. Un plan comptable, tous sont d'accord, « n'est pleinement efficace que s'il correspond à l'organigramme de l'entreprise », de manière à ce qu'en face de toute prévision, « on puisse mettre un nom ». Dès lors, chaque manager reçoit un objectif standardisé : faire produire aux ouvriers tel volume de telle marchandise à tel coût unitaire. Il devient possible de « [traduire] les responsabilités individuelles en coûts de production »³⁸⁸.

Peter Miller et Ted O'Leary rappellent que l'on trouve déjà, dans les *Principles of Scientific Management* de Taylor, les éléments centraux de la méthode des coûts standards. Il s'agit d'éliminer un « gaspillage » considéré comme « intrinsèque aux savoirs et aux pratiques profanes » des ouvriers de métier. Pour révéler les zones d'ombre qui dissimulent la non-productivité, la technologie de mesure de la comptabilité analytique cherche à braquer sur l'ensemble des salariés

³⁸⁵ N. BERLAND, *L'histoire du contrôle budgétaire en France*, op. cit., p. 21-22, 67-69 et 134.

³⁸⁶ O. BAUDRY, *Articulations et influences réciproques des formes de gouvernement politique et managérial*, op. cit., p. 243.

³⁸⁷ Nicolas BERLAND, *Le contrôle budgétaire*, Paris, La Découverte, 2002, p. 21 et 24.

³⁸⁸ OECE, *Comptabilité industrielle et productivité*, op. cit., p. 39 et 61-62 ; MISSION FRANÇAISE DE PRODUCTIVITÉ, *Contrôle budgétaire et prix standards*, Paris, AFAP, 1953, p. 4-5 ; COMMISSARIAT GÉNÉRAL À LA PRODUCTIVITÉ (dir.), *La prévision et le contrôle de gestion*, op. cit., p. 28.

la lumière d'un savoir « scientifique ». À ce titre elle représente parfaitement le *type d'efficacité*, chiffré, revendiqué par la bureaucratie productiviste :

« Les coûts et les budgets standards fournirent une nouvelle manière de penser et d'agir qui promet de rendre visibles les inefficacités de l'individu au sein de l'entreprise. Elle s'ajouta à l'attention traditionnellement portée à la fidélité et à l'honnêteté de la personne par la comptabilité. La comptabilité des coûts allait maintenant englober les individus, et les mettre dans la nécessité de rendre des comptes (*make them accountable*) par référence à des normes de performance prescrites. »³⁸⁹

Avec la « gestion par exception », la hiérarchie n'a plus à s'immiscer en permanence dans le travail des ouvriers et peut limiter son intervention aux irrégularités du flux. Mais la technique fortement disciplinaire des études de temps et mouvements n'est adaptée qu'au contrôle de tâches physiques ou intellectuelles simples. La comptabilité analytique, selon Miller et O'Leary, permet justement « aux aspirations normalisatrices du *scientific management* », au principe d'exception et à l'objectivation de l'écart à des normes chiffrées de s'éloigner des ateliers » pour « remonter la hiérarchie de l'entreprise »³⁹⁰. Les contremaîtres états-uniens résistent d'ailleurs activement à sa mise en place durant les années 1910³⁹¹. Le budget standard étend la même logique aux cadres opérationnels. Cependant à ce niveau il ne s'agit plus, contrairement à ce qu'affirment les auteurs, de discipline au sens strict, mais de ce que Foucault nomme un *mécanisme de sécurité*³⁹² : il contrôle l'autonomie, surveille la liberté, mais ne prescrit pas les détails. Pour être plus précis, il ne conserve qu'une des dimensions du concept : la *discipline scolaire*, fortement grammatocentrique, de l'examen permanent. La comptabilité managériale par coûts standards a deux faces : l'une, disciplinaire, permet à la hiérarchie rapprochée de contrôler l'exécution du travail des ouvriers et des employés ; l'autre, gouvernementale, permet aux cadres supérieurs et à la direction de contrôler le travail d'organisation des cadres subalternes et des contremaîtres, voire de les laisser choisir librement les méthodes qu'ils jugent les plus efficaces pour augmenter la productivité apparente du travail des salariés dominés. La direction par objectifs, aussi loin de rompre avec le taylorisme que d'en instituer une forme nouvelle³⁹³, cherche à le coordonner depuis les bureaux.

Au cœur de la grande entreprise fordiste, la méthode des coûts standards articule les prévisions de vente basées sur les études de marché, la standardisation des produits et la mesure de la productivité. Elle se situe exactement à l'interface entre production de masse, consommation de

³⁸⁹ P. MILLER et T. O'LEARY, « *Governing the Calculable Person* », *op. cit.*, p. 99 et 103.

³⁹⁰ *Ibid.*, p. 105.

³⁹¹ P. LEFEBVRE, *L'invention de la grande entreprise*, *op. cit.*, p. 206.

³⁹² M. FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population*, *op. cit.*, p. 8.

³⁹³ A. SUPLOT, *La gouvernance par les nombres*, *op. cit.*, p. 217-218 et 337.

masse, partage de la valeur ajoutée et prix administrés. Mais elle participe également du « compromis » fordiste par la rhétorique qui l'accompagne et la tentative qu'elle équipe de fonder les rapports entre ouvriers et cadres sur l'« objectivité ». Avec le Plan, les coûts standards renforcent la stabilisation de l'« environnement » économique national. Dans les années 1930 et sous Vichy, le contrôle budgétaire est justifié par une rhétorique corporatiste et paternaliste, promettant à ceux qu'elle nomme affectueusement les « petit chefs » une « liberté dirigée ». Au moment des missions de productivité, le même dispositif est traduit dans le langage états-unien du mouvement des « relations humaines », avec les thèmes de la « responsabilité », de l'« autonomie », de l'« initiative » et du « développement de la personnalité »³⁹⁴. Le but n'est pas seulement de faire accepter à d'anciens petits propriétaires issus de la classe moyenne non-salariée leur subordination nouvelle aux grandes entreprises, en vantant leur position de « petit patron » au sein d'organisations en fait fortement standardisées. Il s'agit de légitimer auprès des ouvriers une nouvelle hiérarchie, que l'inscription supérieure du pouvoir dans des dispositifs permet de se présenter, à la fois, comme moins « arbitraire », plus « permissive » et techniquement plus « compétente », tout en l'attachant au mythe de l'Amérique : tel est, dès les années 1950, le rôle stratégique de la figure émergente du « manager ».

Dans une brochure illustrée de 1953, le Comité national de la productivité vante le contrôle budgétaire comme un vecteur d'« humanisation » du travail. « Fondement psychologique de la productivité », selon le paragraphe cité en exergue de ce chapitre, le budget coordonne les salariés en leur donnant chacun une mission, un objectif et un mérite bien définis. Ils prennent alors confiance en eux-mêmes et en leur hiérarchie et s'impliquent activement dans la maximisation du résultat financier. Pour le chef du contrôle financier d'Alsthom Paul Loeb, défenseur autoproclamé d'un « humanisme budgétaire », la prévision doit limiter les fluctuations économiques, engendrer la stabilité et la sécurité, éviter aux ouvriers la misère du chômage comme la fatigue des heures supplémentaires³⁹⁵. La brochure du CNP conclut à une version idyllique du « compromis » fordiste, l'échange de la sécurité de l'emploi contre la discipline et la limitation des grèves : « L'ouvrier travaille en confiance et dans le calme, il améliore son rendement sachant que son plein emploi restera assuré. »³⁹⁶

³⁹⁴ N. BERLAND, *L'histoire du contrôle budgétaire en France*, op. cit., p. 125-126 ; N. BERLAND, *Le contrôle budgétaire*, op. cit., p. 81-82.

³⁹⁵ CEGOS, *Le contrôle budgétaire : 6 expériences françaises*, Paris, Hommes et techniques, 1953 ; cité dans N. BERLAND, *Le contrôle budgétaire*, op. cit., p. 86. « L'homme veut maîtriser les forces qui l'ont si longtemps asservi. Par le budget, il entend diriger désormais l'économie, mettre à son service toutes les ressources de la nature, et réaliser pour le profit de la collectivité l'emprise définitive de sa volonté sur les choses qui l'entourent. »

³⁹⁶ COMITÉ NATIONAL DE LA PRODUCTIVITÉ, *Votre meilleur outil, le budget*, op. cit., p. 14-15.

2.2. Le régime fordiste d'internalisation de la pression marchande

La comptabilité est par excellence le vecteur de l'individualisation de « l'entreprise » au milieu de l'ensemble chaotique des flux monétaires, car elle contribue à la délimitation sociale des frontières entre les organisations et leur « extérieur ». C'est pourquoi Max Weber, dans son *Histoire économique*, peut définir le capitalisme, et « l'entreprise » elle-même, par la possession d'une certaine technologie de gestion : le compte de capital. À Florence, au début du XIV^e siècle, le recours au crédit bancaire conduit à la « séparation de la comptabilité domestique et de la comptabilité d'affaires ». À partir du patrimoine de la firme, distingué du patrimoine personnel, « se développe le concept de capital »³⁹⁷. La fiction juridique de la société anonyme, comme agent économique doté d'une volonté propre et cherchant à maximiser un gain, c'est-à-dire comme personne morale « autonome » détachée de ses salariés et de ses propriétaires, ne tient que par les conventions d'une *comptabilité générale*. Ce sont elles qui permettent de définir ce qui vaut comme « profit » et ce qui vaut comme « perte » au cours d'une année budgétaire (compte de résultat), ce qui est une ressource et ce qui est une dette au sein d'une estimation monétaire du patrimoine de l'entreprise (bilan).

Le champ économique se structure comme tel sur cette base. Dans les quelques « grandes entreprises » pré-bureaucratiques et peu intégrées du XIX^e siècle, les contraintes que le détenteur de capitaux tient de sa volonté de triompher sur ses pairs dans la lutte pour le résultat comptable – de l'*illusio* capitaliste à laquelle sa participation à ce jeu l'enchaîne – ne sont répercutées jusqu'aux ouvriers de métier que par le biais de mécanismes marchands : « marchandage », concurrence entre équipes et entre tâcherons, etc. Dans une grande bureaucratie wébérienne du début du XX^e siècle ou dans une petite entreprise, la pression économique n'atteint les producteurs de base qu'au moyen des ordres, des décisions et des règlements de la hiérarchie : elle a d'autant moins de puissance que l'organisation est vaste et le contrôle des collectifs ouvriers ou des syndicats sur la gestion du personnel fort. La direction ne dispose que de peu de techniques pour gouverner les salariés vers sa finalité politique propre : le profit.

La comptabilité analytique, en permettant de décomposer le résultat de différents ateliers, de différentes usines et de différents services, individualise des « centres de responsabilité » à l'intérieur de l'entreprise. La fiction managériale impute alors à un cadre, dénommé « responsable », le résultat d'une dynamique sociale complexe de production et de vente – dont l'issue dépend en

³⁹⁷ M. WEBER, *Histoire économique*, op. cit., p. 14-15 et 250-251.

fait de l'action de l'ensemble des hommes et femmes de diverses catégories sociales et professionnelles qui lui sont subordonnés, de ceux des autres services, des autres entreprises et de l'État. La comptabilité analytique permet également de calculer les prix de revient et les marges de différents produits, ce qui, en situation de concurrence oligopolistique, confère à la direction de l'entreprise la clé de voûte de toute potentielle maîtrise du marché des biens et services et, donc, des consommateurs. Dans la méthode des coûts standards, le budget de base est souvent le budget prévisionnel des ventes, basé sur une étude de marché et éventuellement sur les chiffres du Plan quinquennal. Dès lors, rappelle Henri Bouquin, « loin d'être introverti », le contrôle de gestion « doit aider à internaliser l'environnement »³⁹⁸ : il est le vecteur privilégié d'une transmission interne de la pression marchande, c'est-à-dire d'une répercussion auprès des salariés des « *impératifs* » de la direction dans le champ économique. Olivier Baudry montre par exemple qu'à la Régie Renault, à partir du milieu des années 1960, le prix de revient est « une donnée intériorisée par le management et les managers intermédiaires pour se coordonner entre eux ». Il devient, alors, le « support de diffusion des contraintes de gestion et des marges de manœuvre des dirigeants »³⁹⁹.

On trouve parfaitement exprimée, chez Michel Crozier, l'idée selon laquelle seule une accentuation de la concurrence sur le marché des biens et services, intensifiant les pressions à l'adaptation et la vigueur de la sélection, peut permettre à la direction de transformer les rapports sociaux internes à l'entreprise et de redonner du pouvoir à une ligne managériale qui l'aurait en partie perdu. Pour empêcher l'organisation d'« échapper à la pression de la réalité », le sociologue pointe différents moyens : recourir au facteur déstabilisateur de l'innovation technologique ; restructurer en permanence au nom de la « modernisation » ; transférer « directement sur les employés la pression du public ». Mais il s'agit surtout de relayer la « pression indirecte du milieu » et la « pression de la lutte pour la survie » à l'intérieur de l'entreprise au moyen de techniques de prévision⁴⁰⁰. Aussi Crozier définit-il, sans le savoir, un certain *régime d'internalisation et de codification de la pression de l'environnement* – c'est-à-dire, plus précisément, du champ au sein duquel évolue la direction de l'organisation. Tandis que la bureaucratie wébérienne est peu sensible à son « extérieur » – seuls les ordres et règlements de la hiérarchie lui donnent une existence en interne –, la bureaucratie managériale se dote de capteurs permettant de lui donner une « réalité » chiffrée dotée de toutes les apparences de l'objectivité.

³⁹⁸ H. BOUQUIN, *Le contrôle de gestion*, op. cit., p. 11.

³⁹⁹ O. BAUDRY, *Articulations et influences réciproques des formes de gouvernement politique et managérial*, op. cit., p. 243.

⁴⁰⁰ M. CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, op. cit., p. 212-214.

Alors que le capitalisme concurrentiel du XIX^e siècle définissait le « réel » économique à partir des tâtonnements continus du marché, la grande entreprise fordiste le définit à partir des coûts de production. Elle instaure ainsi un régime de vérité très différent du libéralisme classique : « Plutôt que de laisser le marché définir le prix, les coûts allaient désormais être l'arbitre⁴⁰¹. » Au sein d'une concurrence oligopolistique, d'après les enseignements de l'école la régulation, le mécanisme de formation des prix lui-même se transforme : l'entreprise applique « au coût unitaire de production un taux de marge, lui-même calculé pour assurer une rentabilité moyenne du capital sur l'ensemble d'un cycle ». En France, le ministère des Finances intervient régulièrement dans ce processus pour limiter les marges⁴⁰². Dès lors, il est clair que la technologie de mesure de la comptabilité analytique standard contribue à transformer le régime de concurrence lui-même. Lorsque toutes les grandes entreprises d'un secteur l'adoptent parce que celles qui le font prennent une longueur d'avance dans la bataille commerciale, cette nouvelle manière d'écrire et de chiffrer le monde produit des effets de pouvoir. La technique de prévision des budgets standards allonge considérablement l'horizon des cadres en même temps qu'elle le focalise sur la réduction des coûts. De pair avec le Plan au niveau national, elle contribue à construire l'« environnement » économique relativement stable qui est sa propre condition de possibilité. La comptabilité analytique est ainsi, selon les termes d'Anthony Hopwood et Peter Miller, « l'élément essentiel d'un processus auto-réalisateur par lequel la rationalité économique devient calculable, et valide ainsi ses propres termes de référence »⁴⁰³. Il y a *interdépendance micro-macro* entre le régime de concurrence et le régime d'internalisation/codification de la pression marchande adopté par les firmes.

Le rapport de pouvoir entre l'entreprise et les banques privées ou publiques, qui fait partie intégrante du régime monétaire et financier global, est également en jeu. Au sommet de l'édifice informationnel du contrôle de gestion de la grande entreprise fordiste trône, en effet, la planification des investissements. Comme le dit Michel Aglietta : lorsque la direction financière définit un plan global, la contribution effective de chaque division à sa réalisation est contrôlée par une « norme de rentabilité en termes de taux de profit du capital productif engagé », associée à son budget prospectif⁴⁰⁴. Le calcul du retour sur investissement (ROI), dit Bouquin, permet « de transformer l'entreprise diversifiée en un vaste marché financier interne, la direction allouant des

⁴⁰¹ Anthony G. HOPWOOD et Peter MILLER (dir.), *Accounting as Social and Institutional Practice*, Cambridge, CUP, 1994, p. 21.

⁴⁰² Robert BOYER, *Théorie de la régulation*, Paris, La Découverte, 2004, p. 19.

⁴⁰³ A. G. HOPWOOD et P. MILLER (dir.), *Accounting as Social and Institutional Practice*, op. cit., p. 28.

⁴⁰⁴ M. AGLIETTA, *Régulation et crises du capitalisme*, op. cit., p. 285.

ressources aux projets dont les ambitions et la rentabilité lui conviennent. [...] Le chef ne donne plus d'ordre, il finance des projets⁴⁰⁵ ». Dès lors, la firme entière peut-être orientée vers les objectifs financiers des banques et des actionnaires. Mais, si ceux-ci sont en position de faiblesse comme c'est largement le cas en France durant la période fordiste, les cadres dirigeants internalisent des arbitrages qui, dès lors, sont soustraits aux financeurs.

2.3. « Vérité des prix de revient » et calcul de rentabilité dans les entreprises publiques

Les entreprises publiques expriment à merveille la nouvelle donne instaurée par la comptabilité analytique et le contrôle budgétaire. La constitution de monopoles d'État dans les secteurs de l'énergie et du transport en 1946 joue d'ailleurs, pour de nombreux hauts fonctionnaires, le rôle d'une sorte d'école du capitalisme managérial, centrale dans les tentatives ultérieures d'appliquer les mêmes recettes dans l'administration. Nous analyserons d'abord le discours microéconomique des planistes libéraux-keynésiens, particulièrement révélateur chez Ardant et Mendès-France. Nous nous intéresserons ensuite au développement du calcul de rentabilité et de la recherche opérationnelle dans les entreprises publiques des années 1950.

La supériorité théorique des monopoles publics chez Ardant et Mendès-France

Le best-seller de 1954 *La science économique et l'action*, signé avec Mendès-France mais largement écrit par Gabriel Ardant, consacre une large place aux entreprises publiques. Véritable « manuel d'économie appliquée à l'intention des responsables politiques⁴⁰⁶ », il reprend largement les idées du Commissaire à la productivité dans *Techniques de l'État*. Pour les auteurs, la « contrepartie nécessaire » de la disparition du « moteur du profit » en « économie socialiste », c'est-à-dire dans les firmes nationalisées, c'est le remplacement des différents mécanismes qui, en « économie libérale », conduisent à l'amélioration de l'efficacité économique. Les mécanismes « naturels » doivent céder la place à des instruments « réfléchis » : mesure exacte des prix de revient et des rendements ; « reconstitution d'une sorte de concurrence entre les usines ou les ateliers »

⁴⁰⁵ H. BOUQUIN, *Le contrôle de gestion*, op. cit., p. 292. Notons que cet élément, qui d'un point de vue historique fait partie intégrante du management fordiste à son niveau supérieur de « maturité », préfigure les technologies de pouvoir du néolibéralisme contemporain, en tant que gouvernement par une concurrence codifiée et méthodiquement organisée. Le finance de marché globalisée réinterprétera et transformera par exemple les indicateurs financiers par lesquels les directions générales des grandes entreprises fordistes contrôlent à distance leurs multiples divisions, en les insérant dans un dispositif nouveau, pour en faire un instrument de contrôle des dirigeants d'entreprise eux-mêmes.

⁴⁰⁶ D. DULONG, *Moderniser la politique*, op. cit., p. 64.

au moyen d'un système adapté de récompenses et de sanctions ; fixation des tarifs sur la base de la « vérité des prix »⁴⁰⁷.

Plus révélateur encore, l'inspecteur des Finances keynésien et son maître préconisent déjà au début des années 1950 une large part des recommandations du fameux rapport sur les entreprises publiques du mendésiste Simon Nora en 1967, souvent considéré à tort comme l'une des sources du néolibéralisme en France⁴⁰⁸ :

« Les charges spéciales que l'État lui impose, dans l'intérêt général, doivent être évaluées et portées à son crédit. Agir autrement ce serait, ici encore, *fausser les résultats*, attribuer à des défauts de gestion ou d'organisation ce qui provient des missions confiées aux entreprises publiques⁴⁰⁹. »

La commission des PTT du III^e Plan préconise la même chose à propos des services postaux dès 1947⁴¹⁰. Nora lui-même considère que, privée du critère du profit, la firme nationalisée a plus besoin encore que l'entreprise privée de mesurer la productivité et « d'apprécier à tout moment l'écart séparant les prévisions faites des résultats obtenus » au moyen du contrôle budgétaire. Il propose à la SNCF de chiffrer les « coûts supplémentaires » ou les « manques à gagner » résultant du maintien, à des fins sociales ou d'aménagement du territoire, de lignes déficitaires et des tarifs « anormalement bas » :

« Faute de bien distinguer la rentabilité propre de l'activité économique et le coût spécifique des contraintes d'intérêt public, il n'y a plus pour ces entreprises, ni critère de bonne gestion, ni incitation à la meilleure gestion, ni sanction pour la mauvaise. »⁴¹¹

La « vérité des prix » est une expression ambiguë. Les interprètes et les historiens la rabattent souvent sur sa version libérale classique. Pourtant, elle est l'enjeu d'une lutte symbolique pour la définition légitime du « réel » économique : plusieurs conceptions se livrent bataille pour imposer un certain régime de vérité. Or pour les mendésistes, défenseurs de l'économie mixte, la question de la distinction public/privé n'est pas clivante : il s'agit simplement de savoir où placer le curseur. Comme le Plan, l'extension des nationalisations est défendue, ou non, selon les contextes historico-politiques et les individus. Cherchant à prendre le pouvoir au sein du Parti radical en ce début des

⁴⁰⁷ P. MENDÈS FRANCE et G. ARDANT, *La science économique et l'action*, op. cit., p. 215-216 ; G. ARDANT, *Techniques de l'État*, op. cit., p. 11.

⁴⁰⁸ François DENORD, *Néo-libéralisme, version française*, Paris, Demopolis, 2007, p. 263.

⁴⁰⁹ G. ARDANT, *Techniques de l'État*, op. cit., p. 23. Je souligne.

⁴¹⁰ COMMISSION DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS, *Rapport en vue de l'établissement du III^e Plan de modernisation et d'équipement*, Paris, CGP, 1957, p. 89.

⁴¹¹ Simon NORA, *Rapport sur les entreprises publiques*, Paris, La Documentation française, 1968, p. 28 et 34-36. Le rapport Nora, commandé dans le cadre du suivi de l'exécution du V^e Plan, a principalement été rédigé par des membres des grands corps de l'État : 4 inspecteurs des Finances, 1 Cour des Comptes, 1 Conseil d'État, 2 X-Mines (l'un est DG de Thompson-Houston et l'autre directeur des participations à la Compagnie financière de Suez), 1 Ponts et Chaussées, plus 2 polytechniciens « simples » (dont l'un est directeur du département industriel du CEA).

années 1950, Mendès et Ardant se revendiquent de principes libéraux-keynésiens. Leur discours prétend pourtant, en même temps, valoir dans une économie entièrement nationalisée comme celle de l'URSS. Un passage de Staline est cité affirmant que, la loi de la valeur s'appliquant au socialisme, les spécialistes soviétiques s'attellent désormais « à réduire le prix de revient, à pratiquer l'autonomie financière et à obtenir la rentabilité des entreprises ». La Yougoslavie prétendument autogestionnaire de Tito est mentionnée comme une variante possible, plus favorable à l'efficacité économique du fait de la supposée autonomie de gestion des directeurs « élus ». Le cœur du mendésisme est le productivisme – « la meilleure utilisation des forces productives du pays » dit Ardant – qu'en cela il partage avec les marxistes orthodoxes et les néolibéraux⁴¹².

Mais ces derniers seraient horrifiés par le traitement que l'inspecteur des Finances réserve à la concurrence, considérée non pas comme un instrument d'action sur les hommes, mais comme un optimum *théorique* à atteindre par d'autres moyens que la mise en compétition : la tendance « naturelle » à « l'identification du prix de vente et du prix de revient ». Ardant et Mendès préconisent ainsi de construire des tableaux pour comparer les coûts des différentes usines, des différents ateliers et des différents services des entreprises publiques, et d'accorder aux cadres des primes à la productivité. Or, le sens de l'opération est pour eux parfaitement clair : « La sanction qu'appliquerait le mécanisme du marché [...] le directeur général de l'entreprise, ou le pouvoir qui le contrôle, peut l'appliquer à sa place ». Dotée des chiffres comptables produits par ses contrôleurs de gestion, la hiérarchie remplace le marché. Lorsqu'elle est incapable de produire des résultats, il est possible d'imiter la sanction de la faillite en renvoyant les directeurs et les conseils d'administration eux-mêmes. « En somme, dit Ardant, il s'agit de *substituer* à la concurrence du marché une concurrence "sur le papier" » : de la « remplacer » par « un mécanisme réfléchi qui en imite les effets essentiels »⁴¹³. La concurrence n'est utile que pour autant qu'elle augmente la productivité : quand elle ne le fait pas on peut se passer d'elle ; on peut la supprimer *partout où on est capable d'imiter ses effets productivistes*.

Une analyse sérieuse du « régime de vérité » propre au néolibéralisme contemporain ne gagnerait-elle pas à le distinguer clairement de ce régime fordiste de « vérité des prix de revient » ? Comme nous le verrons dans la quatrième partie, les néolibéraux ne se contentent en effet jamais de la concurrence « sur le papier » : partant de ses vertus supposées en termes d'efficacité, ils

⁴¹² P. MENDÈS FRANCE et G. ARDANT, *La science économique et l'action*, op. cit., p. 218 et 223 ; G. ARDANT, *Techniques de l'État*, op. cit., p. 18 et 30 ; la citation est issue de STALINE, *Les problèmes économiques du socialisme en URSS*, Paris, Éditions sociales, 1952.

⁴¹³ G. ARDANT, *Techniques de l'État*, op. cit., p. 19-20 et 28 ; P. MENDÈS FRANCE et G. ARDANT, *La science économique et l'action*, op. cit., p. 219-221. Je souligne.

cherchent à la faire jouer *effectivement* dans la réalité, à la codifier là où elle n'existe pas au moyen de la technique de pouvoir de l'appel d'offres, à l'organiser et à l'orienter au moyen d'indicateurs chiffrés. Pour Ardant au contraire les monopoles publics, pour peu qu'un « contrôle constant des résultats » permette d'en tirer tous les avantages, sont considérés comme une forme supérieure de « rationalité » économique. L'entreprise nationalisée, qui contrairement au monopole privé respecte la « vérité des prix », limite les « doublons » et les « irrationalités » de la concurrence entre plusieurs firmes : réduisant les coûts de démarchage, de marketing et de publicité, elle diffuse l'usage d'un produit plutôt que la vente d'une marque qui ne diffère en rien des autres. La bonne concurrence conduit à la diminution des coûts et à la concentration du capital. La mauvaise concurrence au marketing agressif et à la fausse différenciation⁴¹⁴. Dès lors, une étude des « besoins » réalisée par les bureaux d'études centraux d'une entreprise unique et inscrite dans le Plan est potentiellement plus « rationnelle » d'un point de vue économique. Ardant rêve, ainsi, d'un monopole public plus efficace que la grande entreprise fordiste états-unienne selon ses propres critères, gérée par des cadres dynamiques sélectionnés selon leur capacité à maximiser la productivité de leurs équipes.

La recherche opérationnelle : du profit d'une entreprise à la rentabilité de l'industrie en général

En se basant sur la « recherche opérationnelle » développée dans l'industrie d'armement des États-Unis durant la Seconde Guerre mondiale, plusieurs entreprises fraîchement nationalisées entreprennent, dans les années 1950, de construire leur propre version de la « planification stratégique » qui, dans le secteur privé, encadre les grandes décisions d'investissement de la direction générale. Dès la Libération, Maurice Allais réalise des travaux d'économétrie visant à déterminer des critères de bonne gestion pour des entreprises qui ne disposent plus de l'aiguillon du profit⁴¹⁵. Il devient le chef de file d'une génération d'ingénieurs-économistes des grandes écoles, surtout Ponts et Mines, souvent taxés de néo-libéraux, mais comptant aussi bien Keynes que Walras et Pareto parmi leurs influences et acceptant à l'époque, sans doute contre leur gré, la subordination du « micro » au « macro ».

En France, l'analyse de la rentabilité des investissements publics trouve son origine au cœur du capitalisme bancaire public. Les entreprises publiques qui contribuent le plus à mettre en place les

⁴¹⁴ G. ARDANT, *Techniques de l'État*, op. cit., p. 33-34 et 37.

⁴¹⁵ Aude TERRAY, *Des francs-tireurs aux experts*, Paris, CHEFF, 2002, p. 427-429.

conditions générales de l'accumulation fordiste du capital commencent, pour justifier leurs demandes de crédit auprès de la Commission des investissements et du Trésor, à produire des programmes chiffrés mettant en avant l'effet positif de la baisse du coût de l'énergie ou des transports sur la rentabilité des entreprises privées. Les « secteurs de base » nationalisés, de manière cohérente avec l'idée que s'en font les premiers planificateurs, « attisent » la croissance du PIB comme une large prise d'air par le bas attise le feu – tout en contribuant à renforcer la carbonification de l'économie.

Entre 1949 et 1960, Marcel Boiteux développe la recherche opérationnelle à EDF, soutenu par le futur commissaire au plan Pierre Massé qui en est, à l'époque, directeur de l'équipement. Dans leur conception, il s'agit essentiellement de fournir à l'industrie de l'énergie bon marché. Les grands équipements, barrages hydro-électriques, centrales à charbon ou plus tard centrales nucléaires, doivent viser la rentabilité économique et la maximisation de la croissance du PIB. On calcule leurs coûts selon des conventions qui sont objets de luttes, on les compare, on cherche à définir mathématiquement un optimum économique représentant la combinaison de moyens la plus « efficace » : par exemple, quelle association de centrales de différents types est-elle la plus susceptible de faire face au pic hivernal en minimisant la surproduction le reste du temps ? L'entreprise d'électricité, qui depuis la Libération s'est dotée d'une comptabilité analytique et d'un contrôle budgétaire, dispose ainsi, malgré l'abandon du critère du profit, d'indicateurs de performance économique centrés sur la « vérité des prix de revient » de l'énergie.

2.4. Comptabilité analytique et contrôle budgétaire dans les administrations de la IV^e République

À la Libération, au moment où une fraction minoritaire de l'appareil économique et financier de l'État essaie de généraliser les bureaux des méthodes dans les ministères, des tentatives sont faites pour y implanter, également, le calcul des prix de revient. Gabriel Ardant parvient à convaincre François Bloch-Lainé, alors directeur du cabinet du ministre des Finances, de créer ce qui devient, le 9 août 1946, le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (CCE)⁴¹⁶. L'idée est, à la fois, de calculer des coûts unitaires pour les « produits » des administrations, et d'envoyer des membres des corps de contrôle enquêter sur place dans les ministères. Dès 1950, montre Florence Descamps, l'institution propose sans succès au gouvernement « un véritable plan

⁴¹⁶ F. DESCAMPS, « Gabriel Ardant, le Comité central d'enquête sur le coût et les rendements des services publics (1946-1953) », *op. cit.*, p. 264.

de réforme de l'administration française », orientée vers la « détermination rationnelle des crédits » et la « connaissance des résultats »⁴¹⁷. La mission de productivité *Contrôle budgétaire et prix standard* comprend quatre hauts fonctionnaires⁴¹⁸. Au moment même où l'État planificateur fordiste naissant cherche à diffuser dans les entreprises les techniques comptables développées avant-guerre par les ingénieurs tayloriens, sa fraction la plus moderniste tente, quoique avec peu d'échos, de les utiliser pour transformer le contrôle financier exercé par les hauts fonctionnaires transversaux de l'État sur les divers services publics.

Ardant et Mendès posent une équivalence révélatrice, que nous retrouverons à maintes reprises dans les projets de management public fordiste : « Les recherches de rendement dans les services publics s'appuient sur les mêmes principes que ceux grâce auxquels on cherche à améliorer l'efficacité économique des entreprises publiques⁴¹⁹. » Dans les administrations également, il est possible de « corriger l'absence de concurrence » et de « compenser » l'absence de profit au moyen d'« un système de contrôle, de sanctions et de récompenses ». Les garanties d'impartialité des fonctionnaires doivent être combinées avec l'intérêt porté à l'augmentation de la productivité, la comparaison systématique et l'« émulation » entre les différents services d'un ministère. Mais, au-delà du simple calcul des coûts, l'inspecteur des Finances mendésiste propose déjà de multiplier les techniques statistiques de gouvernement par les chiffres. Sa conception des différentes dimensions de la « performance » est étonnamment proche de celles de la LOLF dans les années 2000 : « statistiques d'activité » pour définir les « produits » et établir le volume de production de divers services publics ; mesure chiffrée de leur « qualité » ; calcul de leur « utilité » (pourcentage des accidents pour la sécurité routière, succès aux examens pour l'enseignement, pourcentage des récidivistes pour le système carcéral)⁴²⁰.

La technique de pouvoir sur laquelle insistent le plus les organisateurs publics des années 1950 est celle du « budget de prix de revient », également dénommé « budget fonctionnel ». Permettant la comparaison de toutes les dépenses publiques du point de vue des coûts et de l'« utilité », censée se substituer au budget classique, il doit conduire les décideurs au « meilleur choix possible » et fournir des « fondements raisonnables » à la « gestion des affaires publiques »⁴²¹. Dans une

⁴¹⁷ *Ibid.*, p. 279.

⁴¹⁸ MISSION FRANÇAISE DE PRODUCTIVITÉ, *Contrôle budgétaire et prix standards*, *op. cit.* Deux membres proviennent du ministère de la Défense et deux de la Cour des Comptes, dont un détaché aux Finances.

⁴¹⁹ P. MENDÈS FRANCE et G. ARDANT, *La science économique et l'action*, *op. cit.*, p. 224-225.

⁴²⁰ G. ARDANT, *Techniques de l'État*, *op. cit.*, p. 58-59 et 81-84. La LOLF parlera de qualité, d'efficacité (pour la productivité) et d'efficacité socio-économique (pour l'utilité).

⁴²¹ P. MENDÈS FRANCE et G. ARDANT, *La science économique et l'action*, *op. cit.*, p. 224-227.

« Esquisse d'un programme pour l'amélioration de la productivité dans l'administration publique » publié par le Commissariat général à la productivité en 1954, Jean Dayre prône l'assouplissement des règles budgétaires et du contrôle a priori au profit d'un contrôle a posteriori des résultats⁴²². Gaudriault rappelle, pour sa part, que l'établissement d'un programme d'action dans chaque service doit conduire à l'établissement d'un « contrôle budgétaire » par confrontation des réalisations avec les prévisions, et d'un « contrôle des travaux » portant à la fois sur « la qualité [...], le respect des délais, les prix de revient »⁴²³. Dans chaque cas, ces nouvelles prérogatives sont supposées revenir aux corps d'inspection des ministères :

« Le contrôleur tient la place que tient l'acheteur dans le secteur privé. C'est lui, à défaut des consommateurs, qui doit rappeler aux services publics l'exigence de la productivité, c'est lui qui doit sans cesse leur demander si les services qu'ils fournissent valent bien l'argent qu'on leur accorde ; son action doit compenser l'absence de la notion de profit⁴²⁴. »

Comme dans le cas de la taylorisation des services publics, la réforme échoue par manque de volonté politique et manque de volonté administrative malgré un début d'institutionnalisation. En 1954, le Comité central d'enquête est rattaché à la Cour des Comptes puis mis en sommeil : il manquait de moyens et personnel depuis sa création. Le commissaire à la productivité, montre Descamps, finit néanmoins par convaincre la direction du Budget, qui se dote en 1955 d'un bureau « organisation et rendement ». Comme la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001, le « décret organique »⁴²⁵ du 19 juin 1956 rédigé par le directeur du Budget Roger Goetze modifie la procédure par laquelle les parlementaires votent le budget de l'État : en annexe, les ministères doivent joindre leurs prix de revient ainsi que « des indicateurs d'activité, de coût et de rendement ». Une circulaire de 1957 impose aux administrations le calcul du coût des services « par grandes fonctions ». Mais le décret LOLF de 1956 n'est appliqué qu'en 1957. La guerre d'Algérie signe la fin de la IV^e République et de la carrière administrative d'Ardant. En 1959, la nouvelle ordonnance organique restaure la conception libérale de la comptabilité publique en vigueur depuis le XIX^e siècle⁴²⁶.

⁴²² F. DESCAMPS, « Une tentative de politique de productivité dans les services publics », *op. cit.*, p. 409.

⁴²³ R. GAUDRIAULT, *L'organisation des travaux administratifs*, *op. cit.*, p. 136-137.

⁴²⁴ G. ARDANT, *Techniques de l'État*, *op. cit.*, p. 113.

⁴²⁵ Il s'agit d'un décret-loi, dont le texte utilise cette expression.

⁴²⁶ F. DESCAMPS, « Gabriel Ardant, le Comité central d'enquête sur le coût et les rendements des services publics (1946-1953) », *op. cit.*, p. 280-282 ; F. DESCAMPS, « Une tentative de politique de productivité dans les services publics », *op. cit.*, p. 421.

Plus profondément, au niveau de son infrastructure technique, le budget productiviste défendu par les organisateurs publics des années 1950 est encore relativement peu intégré à la vie quotidienne des services. Pour reprendre la typologie de Zimnovitch⁴²⁷, le décret de 1956 instaure un prix de revient « comptable », simple instrument de connaissance destiné à informer très à postériori les dirigeants, les financiers publics et le Parlement. Basée sur la méthode des sections homogènes dans sa version du plan comptable général de 1947, la comptabilité analytique visée par Ardant est de type « uniforme-technocratique ». Elle cherche à comparer le coût des différents services pour mettre en évidence et diffuser les gains de productivité. Contrairement aux vœux des organisateurs publics la tentative échoue car, en l'absence d'un véritable taylorisme administratif, elle ne dispose pas d'accroches dans une comptabilité physique insérée dans le procès de production des services publics locaux : elle est, dès lors, vouée à produire des statistiques globales difficilement utilisables par la hiérarchie. A fortiori, le projet d'Ardant est très loin des normes prévisionnelles de la méthode des coûts standards et des prix de revient « managériaux », qui requièrent une organisation opérationnelle du travail des fonctionnaires de base encore plus standardisée. Cependant, la tentative en elle-même est révélatrice : l'idée d'une généralisation de la comptabilité productiviste au cœur de l'État n'a pas eu besoin des missions de productivité, elle a été portée dès la Libération par des hauts fonctionnaires économiques et financiers, plus « dirigistes » que « libéraux », dans une tentative éphémère de renouveler les instruments centralisés du contrôle de l'administration par elle-même.

3 – Type de direction administrative : l'invention de la direction générale stratégique

Le gouvernement de l'organisation par les chiffres n'a généralement que peu d'effets tant qu'il demeure inséré au sein d'une structure de commandement wébérienne. Celle-ci, en effet, se caractérise par une forme de *direction simple*, en théorie omnipotente mais en pratique relativement impuissante. Son budget est centralisé et réparti de manière détaillée par la direction, qui concentre la quasi-totalité du pouvoir financier interne, c'est-à-dire des prérogatives sur la distribution de la monnaie au sein de l'organisation, mais dispose en réalité de peu d'informations sur l'utilisation concrète des moyens matériels et humains que l'argent permet d'acheter. La direction simple se caractérise par une structure formelle d'autorité de type fonctionnelle centralisée : les cadres opérationnels locaux doivent obéissance à tous les différents bureaux

⁴²⁷ H. ZIMNOVITCH, *Les calculs du prix de revient dans la seconde industrialisation en France*, op. cit.

centraux chargés de régler à distance les détails de diverses dimensions du travail des exécutants, une fois leurs décisions validées par la direction. Son type de centralisation est sur le papier total, mais la direction demeure pleinement engagée dans la « production » au sens restreint : la ligne hiérarchique est chargée d'appliquer des règlements stricts et détaillés, mais l'arbitrage des cas particuliers est supposé remonter pour signature jusqu'à un centre coupé de la réalité du travail. Dans un tel contexte, le gouvernement par les chiffres est assez peu susceptible d'améliorer le « résultat » qu'il constate : les cadres supérieurs chargés de prendre les décisions opérationnelles sont éloignés du théâtre des opérations ; lorsque les cadres supérieurs ou subalternes locaux y contribuent, c'est de manière informelle et sans maîtrise possible pour la direction.

C'est pourquoi les cadres dirigeants des grandes entreprises fordistes, pour tirer le maximum des potentialités de la technologie de pouvoir des coûts et budgets standard en termes d'augmentation de la productivité, ont assez rapidement cherché à *construire de nouvelles structures organisationnelles autour d'elle*. Ce faisant, ils ont élaboré un nouveau type de direction administrative, spécifique à la bureaucratie managériale : la *direction générale* « *stratège* ». D'abord, nous nous intéresserons à la nouvelle division du travail d'organisation qu'elle opère : l'octroi aux cadres d'une autonomie de gestion contrôlée et d'un certain pouvoir financier. Ensuite, nous analyserons le type de centralisation qu'elle institue, combinant une certaine décentralisation de la conduite des opérations auprès des cadres locaux, et une forte concentration du pouvoir stratégique aux mains de la direction au moyen de dispositifs de gestion, au sein d'une structure d'autorité « divisionnaire ». Enfin, nous verrons que Gabriel Ardant et les organisateurs publics des années 1950 envisagent de réaliser la même transformation dans les services publics, mais comme un objectif lointain qui dépasse de loin leurs capacités d'action réelles.

3.1. Contrôle de l'autonomie, contrôle par l'autonomie

La direction par objectifs, au sens restreint, consiste à utiliser les coûts et les budgets standards, ou d'autres formes de contrôle de gestion, pour fixer des objectifs personnalisés aux cadres. Comme l'affirment les missionnaires de la productivité des années 1950, elle implique une certaine négociation et une certaine participation : « Chaque individu responsable, jusqu'au niveau du contremaître, doit viser un objectif ou un budget à la préparation duquel il a personnellement participé et qu'il a accepté après un examen approfondi de la direction⁴²⁸. » À l'OECE, plusieurs

⁴²⁸ OECE, *Comptabilité industrielle et productivité*, op. cit., p. 40.

patrons venus des États-Unis critiquent ainsi leurs homologues européens pour leur incapacité à déléguer et à laisser « une responsabilité suffisante à leurs subordonnés⁴²⁹ ». Cette pratique, popularisée outre-Atlantique par le consultant, professeur de gestion et auteur de livres à succès Peter Drucker sous le nom de *management by objectives*⁴³⁰, forme le cœur de la littérature française de management généraliste destinée aux cadres dans les années 1960⁴³¹. L'ingénieur civil des Mines et consultant en stratégie Octave Gélinier en défend en 1968 une version devenue classique, nommée direction participative par objectifs : directeur de la CEGOS depuis 1959, l'auteur a participé, en tant que chef du service d'études prix de revient et budget, à la mission de productivité sur le contrôle budgétaire au début de la décennie⁴³².

Le contenu de l'autonomie des managers : pouvoir financier délégué, marges de manœuvre dans la conduite des opérations et dans la gestion du personnel

Le principe est simple : pour « motiver » les cadres hiérarchiques, il faut leur fixer des objectifs chiffrés de manière contractuelle lors d'un entretien avec le chef direct, leur laisser une grande « autonomie » pour les réaliser et évaluer leurs résultats a posteriori. Un *contrat managérial* sans valeur juridique est établi au sein de la ligne hiérarchique. Toute la question consiste à caractériser avec précision le *contenu* et les *modalités* de l'« autonomie » qu'il confère : face à l'énorme charge normative et « idéologique » du terme, toute analyse sociologique sérieuse ne devrait-elle refuser de l'utiliser sans le qualifier plus précisément ? Qu'en est-il du point de vue de la division du travail d'organisation ?

Lors de l'élaboration du budget, les cadres hiérarchiques traduisent leurs plans d'actions en données financières, avec l'aide des ingénieurs des méthodes et des contrôleurs de gestion. Après une série d'aller-retours entre les différents niveaux de la structure, arbitrés par la direction financière, chaque manager est sommé d'accepter les standards de vente, de productivité ou de rentabilité comme des objectifs personnels. Lors de la mise en œuvre du budget, il n'est pas tenu par le plan d'exécution détaillé qu'il a contribué à élaborer, mais peut l'adapter aux circonstances « extérieures », à l'action des autres services et aux fluctuations du marché. À intervalles réguliers, les cadres hiérarchiques transmettent à la direction un rapport contenant leurs dépenses et leurs recettes réelles (nommé *reporting*). Une fois par mois, un contrôleur de gestion compare le budget

⁴²⁹ OECE, *Les problèmes de gestion des entreprises*, Paris, OECE, 1954, p. 14.

⁴³⁰ Peter DRUCKER, *La pratique de la direction des entreprises* [1954], trad. fr. BUREAU DES TEMPS ÉLÉMENTAIRES, Paris, Éd. d'Organisation, 1957.

⁴³¹ L. BOLTANSKI et È. CHIAPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, op. cit.

⁴³² MISSION FRANÇAISE DE PRODUCTIVITÉ, *Contrôle budgétaire et prix standards*, op. cit.

prévisionnel au budget réel, analyse les résultats en volumes et en prix de revient, et prévient la direction générale en cas de déviation par rapport au plan initialement prévu. Il adresse également à chaque responsable un rapport sur les causes possibles, internes ou externes, de cet écart. Celui-ci est alors chargé de prendre des mesures correctives s'appliquant, sans négociation, aux cadres de rang inférieur, selon le principe de la gestion par exception. À la fin de l'année, il est évalué par son chef sur la base d'une comparaison de ses résultats à des normes préétablies.

Alors que, dans la bureaucratie wébérienne, la direction fixe de manière détaillée les dépenses de l'année à venir et arbitre toutes les modifications en cours d'exercice, dans la bureaucratie managériale, le pouvoir financier est délégué et partagé sur l'ensemble de la ligne hiérarchique : les cadres supérieurs exercent un pouvoir global sur de grandes masses de monnaie au niveau d'une division, d'une région, d'une usine ou d'un établissement ; les cadres subalternes, la maîtrise et les contremaîtres exercent un pouvoir plus détaillé sur l'emploi de sommes plus limitées, au niveau du département d'une usine, d'un service, d'un atelier ou d'un collectif de travail. Chaque entité dispose d'un budget individualisé attaché à des indicateurs de performance, agrégés par l'entité supérieure, dans une logique où les budgets et les contrôles des différents niveaux s'emboîtent les uns dans les autres. Dès lors chaque cadre (voire agent de maîtrise ou même contremaître) dispose d'une certaine autonomie financière.

Mais ce pouvoir financier délégué et contrôlé n'est pas une fin en soi, quand bien même la finalité fixée à l'entreprise par la direction est de faire de l'argent avec de l'argent : la finance interne sert à *agir sur différentes dimensions de l'organisation du travail*. En achetant des machines, des logiciels, le salaire d'ingénieurs sachant les programmer, ou celui de techniciens sachant les maintenir en état de fonctionnement, un cadre commande du travail d'organisation sociotechnique, et contribue lui-même à définir l'infrastructure matérielle et informationnelle de l'entreprise. En achetant les salaires des ingénieurs des méthodes, des cadres de fabrication, des agents de maîtrise et des contremaîtres, un manager commande du travail d'organisation opérationnel, et contribue lui-même à agencer localement les moyens en vue de la production effective de biens ou de services. En achetant des pièces à une entreprise sous-traitante et en lui permettant de payer des salaires, il en commande simplement une partie à l'extérieur de l'organisation et la coordonne avec les autres. En achetant les salaires des cadres hiérarchiques, des contremaîtres et des spécialistes de la gestion du personnel chargés de recruter, de former, de promouvoir, de distribuer finement les rémunérations ou de licencier les ouvriers ou les employées, un responsable commande du travail d'organisation social-relationnel, et contribue lui-même à transformer l'organisation sociale de l'entreprise (mais il doit le faire en tenant compte des syndicats ouvriers, qui exercent un certain

pouvoir en la matière). Enfin, en achetant les salaires des ouvriers, employés ou professionnels de base, un manager achète du travail productif, lui-même nécessairement accompagné d'une certaine contribution, petite ou grande, reconnue ou non, à l'organisation réelle du travail (par opposition à son organisation officielle ou prescrite)⁴³³.

Dans une petite entreprise, toutes ces dimensions s'articulent généralement de manière très informelle. Dans la grande industrie pré-bureaucratique et peu intégrée du XIX^e siècle, les tâcherons et les chefs d'équipes en réalisent une grande part. Durant l'ère du contremaître au début du XX^e siècle, certaines sont réglementées et d'autres exercées de manière très peu codifiée dans les ateliers. Dans une grande entreprise bureaucratique de type plus ou moins wébérienne des années 1930-1960, ces différentes dimensions de l'organisation du travail tendent à être soumises à des règlements détaillés définis par les bureaux. Certaines échappent à la codification, ou sont prises en charge par la hiérarchie ou les producteurs de base de manière informelle *contre* l'organisation officielle, du fait du caractère inapplicable des directives centrales.

Qu'en est-il dans la grande entreprise bureaucratique de type managériale/fordiste des années 1960-1980 ? La direction centrale continue de fixer des règles, mais elles tendent à devenir moins détaillées et plus globales. Dès lors, les managers des différents niveaux hiérarchiques peuvent jouir d'une certaine autonomie contrôlée, plus ou moins grande selon les domaines. Par exemple, tel directeur d'usine ou chef d'atelier aura autorité sur des ingénieurs des méthodes, des ingénieurs de fabrication, des agents de maîtrise, des contremaîtres et dans une moindre mesure des managers des entreprises sous-traitantes, et pourra orienter de manière relativement libre la manière dont ils conduisent les opérations de production : il disposera, alors, d'une certaine *autonomie d'organisation opérationnelle*, au sein des règles plus ou moins contraignantes de la direction. Ou encore, les cadres hiérarchiques, s'ils disposent d'une *autonomie de gestion du personnel* – et ont autorité sur des responsables du personnel et leurs employés d'exécution – pourront recruter, former, promouvoir, licencier les membres de diverses catégories de travailleurs ou leur distribuer

⁴³³ Bien sûr, on peut continuer ainsi de suite indéfiniment. En achetant des études de marché et des salaires d'ingénieurs de conception, de chefs de produits, de commerciaux et de téléopératrices, un directeur de division commande du travail d'organisation des usages et contribue lui-même à organiser les consommateurs (mais, s'il s'agit d'une entreprise d'équipement ou d'une SS2I, il commande et vend à d'autres entreprise du travail d'organisation sociotechnique ; s'il s'agit de pièces et de biens intermédiaires, du travail d'organisation opérationnel, etc.). En achetant une nouvelle usine, c'est-à-dire l'ensemble du capital productif et des salaires qui la compose, ou en rachetant un fournisseur, un directeur de division réalise un travail d'organisation politique : il contribue à délimiter les activités, et donc les frontières et les finalités de l'entreprise. En rémunérant un consultant en stratégie issu d'un grand cabinet, les cadres dirigeants achètent à l'extérieur un certain travail d'organisation politique. Bien évidemment, toutes les dimensions de l'organisation du travail sont interdépendantes et réagissent les unes sur les autres. Elles sont historiques et s'articulent différemment selon les pays, les époques, les secteurs, les entreprises.

des primes. Bien sûr, ils le feront dans le cadre des règles plus ou moins détaillées et plus ou moins strictes de la DRH centrale, de l'accord l'entreprise, de la convention collective et du droit du travail. En France durant la période fordiste, l'autonomie de gestion du personnel des managers est limitée de l'extérieur par des lois relativement protectrices et un contre-pouvoir syndical relativement fort, mais les variations sont grandes selon les secteurs et la taille des entreprises.

Cette autonomie des managers, dont le contenu et l'étendue dépendent étroitement de leur place dans la hiérarchie, est en fait strictement maîtrisée par le centre, et cela de trois manières différentes et complémentaires. L'une d'elles correspond au travail de sélection et de gestion des carrières des cadres, coordonné par la direction centrale du personnel, que nous analyserons dans la section suivante. Contentons-nous pour l'instant d'analyser les deux autres : les prescriptions et les règles que les services fonctionnels imposent à la conduite des opérations, aux achats, à la gestion du personnel ouvrier et employé ; le très fort contrôle financier rendu possible par la technologie de pouvoir des coûts et budgets standards, réalisé par les cadres de la direction financière.

Structure « divisionnaire » et idéologie du leadership : le contrôle à distance et l'abstraction du pouvoir

La structure fonctionnelle centralisée, caractéristique de la bureaucratie wébérienne, impose aux cadres locaux d'appliquer les règlements produits par l'ensemble des bureaux centraux, répercutés par voie hiérarchique. Dans la bureaucratie managériale, la structure « divisionnaire » place au contraire les cadres organisateurs à distance – ingénieurs des méthodes, contrôleurs de gestion, responsables des ressources humaines ou acheteurs – sous l'autorité formelle des managers généralistes : pas seulement au sommet, mais aussi au niveau des directeurs de division, d'usine voire d'ateliers, qui peuvent s'appuyer sur ces spécialistes pour élaborer et chiffrer leurs propres programmes d'action. Les cadres hiérarchiques sont supposés disposer du pouvoir, tandis que les cadres gestionnaires qui siègent aux comités de direction locaux sont censés jouer un rôle de « conseil » et de mise en application des décisions de gestion. Pourtant, ils sont rattachés de manière « fonctionnelle » au service correspondant du siège social, par exemple la direction centrale du personnel ou la direction centrale des achats⁴³⁴. Dès lors, ceux que Marie-Anne Dujarier nomme

⁴³⁴ J'utilise le terme « divisionnaire » entre guillemets pour désigner toute forme d'organisation en *line and staff*. En effet, la traduction française de ce dernier type par « structure hiérarchico-fonctionnelle » est trompeur, car toute grande organisation possède une dimension hiérarchique et une dimension fonctionnelle : l'idée selon laquelle chaque *line* dirige son *staff*, signifie qu'à tous les niveaux de la structure le chef hiérarchique dispose d'une autorité formelle sur

les « planneurs », parce qu'ils planifient à distance l'activité des autres au moyen de règles générales et de dispositifs de gestion, exercent en fait un certain pouvoir sur les managers⁴³⁵. Ce pouvoir n'est pas hiérarchique et demeure indirect : mais il dispose, pour s'appliquer à l'action d'un cadre, de l'autorité de son propre supérieur, et s'exerce de manière d'autant plus forte et d'autant plus prescriptive qu'il se situe en bas de la structure.

Déjà dans la grande entreprise fordiste, établissaient les auteurs de *L'emprise de l'organisation*, le « *leadership* » fonctionne comme une mystification. Le discours de justification de la direction par objectifs prétend conférer à chaque manager « une autorité autonome de petit patron dans un domaine défini⁴³⁶ » au sein de la grande entreprise. Il vise en fait « à préserver l'autorité mythique des décideurs légitimes », qui justement tend à se dissoudre au sein d'un système de pouvoir fortement socialisé, fonctionnalisé et en partie dépersonnalisé :

« Le pouvoir, tout en restant vertical (orienté du haut vers le bas), cesse d'être pyramidal ; il prend la forme d'un réseau de contrôle : c'est l'ensemble des responsables d'un niveau qui contrôle l'activité du personnel du niveau inférieur tout en étant eux-mêmes contrôlés par l'ensemble des responsables du niveau supérieur : "j'ai 14 patrons", nous disait un directeur [d'IBM]⁴³⁷. »

Le manager de la grande entreprise fordiste dispose bien de marges de manœuvre, d'une capacité d'arbitrage et, à un niveau suffisamment haut, d'une certaine autonomie de gestion, c'est-à-dire d'une capacité de commander du travail d'organisation à des spécialistes de la gestion. Mais, contrairement au patron d'une petite entreprise, il les exerce au sein d'un système très codifié, avec une forte division du travail de domination. Le pouvoir personnel de chaque organisateur, hiérarchique ou à distance, est encadré par celui de tous les autres. Dans le dispositif de la direction participative par objectifs, dit Gélénier, un cadre subalterne continue de s'appuyer sur des « procédures contraignantes » et sur un strict contrôle d'exécution⁴³⁸ : sa liberté consiste, essentiellement, à agir sur un processus normalisé pour le transformer dans le sens de l'« efficacité ».

des spécialistes de la gestion. Cette structure peut descendre plus ou moins bas dans l'organigramme, et varier selon les types de cadres organisateurs à distance. Au sens strict, la structure mise en avant par Chandler, que je nomme multidivisionnaire sans guillemets, est une structure *line and staff* partielle/incomplète au sommet : chaque division coordonne l'ensemble des activités d'approvisionnement, de marketing, de production et de distribution pour mieux dominer à distance un certain marché ; la direction générale ne gère directement ni les achats ni le marketing, mais dispose d'une puissante direction financière négociant/imposant des objectifs de performance avec les directeurs de division, et réglant la méthodologie de leurs financiers et de leurs contrôleurs de gestion internes ; elle possède par ailleurs une direction du personnel chargée de sélectionner les cadres supérieurs (de la direction générale et des divisions).

⁴³⁵ M.-A. DUJARIER, *Le management désincarné : enquête sur les nouveaux cadres du travail*, op. cit.

⁴³⁶ O. GÉLINIER, *Direction participative par objectifs*, op. cit., p. 37.

⁴³⁷ M. PAGÈS, V. de GAULEJAC, M. BONNETI, et al., *L'emprise de l'organisation*, op. cit., p. 63-64.

⁴³⁸ O. GÉLINIER, *Direction participative par objectifs*, op. cit., p. 21.

Centralité du contrôle financier et intériorisation des objectifs politiques de la direction

L'autonomie des managers étant une autonomie de conduite des opérations de production, de gestion du personnel, ou d'achat des pièces et des matières premières à des fournisseurs, ses formes sont extrêmement variables selon les secteurs, les grandes entreprises, les établissements et la place dans la hiérarchie. Pourtant, au-delà des règles globales qui dans chaque firme organisent chacune de ces dimensions, la direction par objectifs possède une caractéristique centrale : son contrôle est principalement financier. Le contrôleur de gestion peut théoriquement produire des indicateurs chiffrés dans tous les domaines. Pourtant, dans l'entreprise fordiste, il est rattaché à la direction financière : les indicateurs de performance physiques, quand ils existent, sont subordonnés au contrôle budgétaire et aux calculs de rentabilité. Pagès, Gaulejac, Bonneti et Descendre montrent pour le cas d'IBM dans les années 1970 que la direction financière a accès à toutes les informations. Ses cadres organisateurs à distance sont les plus puissants et les mieux payés. Ses règles sont les plus rigoureuses et les plus prégnantes, celles qui concourent le mieux à maintenir la centralisation du système au niveau mondial. Du fait de l'importance du résultat purement financier dans la carrière des cadres, les contrôleurs de gestion font planer en permanence une « menace diffuse » et « assujettissent les agents aux normes du pouvoir central sans avoir besoin d'évoquer les sanctions qu'ils encourent en cas de non-respect de la règle »⁴³⁹.

Comme nous l'avons vu, les coûts et les budgets standards traduisent en chiffres et en tableaux les contraintes de la direction dans le champ économique, et leur donne une réalité sociale en les répercutant en cascade le long de la ligne hiérarchique sous forme de pression financière. L'« environnement » et le « marché » apparaissent, au sein de l'entreprise, sous la forme d'une donnée « objective » fétichisée dans des indicateurs. L'instauration de la direction par objectifs à la Régie Renault à la fin des années 1950 par le mendésiste Pierre Dreyfus, montre Olivier Baudry, est justifiée au nom de l'« initiative » et de l'« implication » des managers intermédiaires : la négociation et l'« ajustement mutuel » entre différents types de cadres, opérationnels et organisateurs à distance, s'effectuent désormais autour du langage commun de la comptabilité et de la finance d'entreprise⁴⁴⁰. La direction participative par objectifs, dit Gélénier, « doit se situer dans une structure ferme et au sein d'un style de direction où chaque niveau de responsabilité n'hésite pas à

⁴³⁹ M. PAGÈS, V. de GAULEJAC, M. BONNETI, et al., *L'emprise de l'organisation*, op. cit., p. 65 et 68.

⁴⁴⁰ O. BAUDRY, *Articulations et influences réciproques des formes de gouvernement politique et managérial*, op. cit., p. 421 et 247-249.

appliquer avec une grande fermeté les critères de bonne gestion et le jugement par les résultats⁴⁴¹ ». En faisant reconnaître aux managers le *caractère sacré des chiffres comptables*, elle entend ainsi développer « l'esprit de concurrence », la « conscience des coûts » et la « volonté de maintenir et d'accroître la rentabilité de leurs affaires » que la mission de productivité *Contrôle budgétaire et prix standard* mythifiait chez leurs homologues états-unien⁴⁴². Dès lors, chaque manager est sommé d'intérioriser les impératifs financiers de la direction et d'agir dans son travail quotidien de manière à maximiser le chiffre d'affaires de ses vendeurs, le taux d'utilisation de ses machines ou la productivité apparente de ses ouvriers et de ses employées.

Il s'agit donc d'autonomie contrôlée : le pouvoir financier délégué accordé aux cadres, leur espace d'autonomie constitué par certaines marges de manœuvre dans la conduite des opérations ou la gestion du personnel, sont orientés au moyen de la mesure des résultats vers les objectifs politique de la direction – qui, dans le capitalisme fordiste, sont d'abord des objectifs de profit et d'expansion. Mais les auteurs de *L'emprise de l'organisation* vont au-delà, puisqu'ils parlent d'un « système de règles où l'autonomie et le contrôle se renforcent mutuellement ». Le contrôle de l'autonomie est aussi un contrôle *par* l'autonomie : seuls les cadres qui font la preuve de leurs résultats et de leur loyauté se voient accorder un réel pouvoir. Toute marge de manœuvre supplémentaire demeure attachée à la possibilité, en cas d'écart à la norme planifiée, d'un remplacement du responsable et d'une reprise de contrôle directe par des hommes de confiance de la direction. Les véritables prérogatives sur l'organisation opérationnelle ou sociale du travail ne sont accordées qu'aux managers présentant tous les signes extérieurs d'une *absence d'autonomie politique* par rapport aux finalités de l'entreprise, selon un processus d'*autonomisation contrôlée* maîtrisé depuis le centre : « L'adhésion aux objectifs est la clé de voûte des relations dans le travail : on est d'autant plus "libre" qu'on se "soumet". »⁴⁴³

3.2. Une centralisation renouvelée : de l'impuissance du règlement à la concentration du pouvoir stratégique

Les partisans de la direction par objectifs présentent souvent la grande entreprise fordiste intégrée comme l'incarnation de la « décentralisation ». Ce vocabulaire, immédiatement normatif et très largement utilisé à des fins de légitimation, est aussi dangereux que celui de l'« autonomie ». C'est pourquoi, là encore, le sociologue devrait résister à parler de « centralisation » et de

⁴⁴¹ O. GÉLINIER, *Direction participative par objectifs*, op. cit., p. 37.

⁴⁴² MISSION FRANÇAISE DE PRODUCTIVITÉ, *Contrôle budgétaire et prix standards*, op. cit., p. 4.

⁴⁴³ M. PAGÈS, V. de GAULEJAC, M. BONNETI, et al., *L'emprise de l'organisation*, op. cit., p. 44 et 61.

« décentralisation » en général sans les qualifier plus précisément. Il risque, en effet, de confondre le processus de gouvernementalisation de l'entreprise avec un relâchement de l'autorité centrale. Pourtant, à l'opposé d'une vision juridique et binaire, le pouvoir accordé aux managers locaux n'est pas *soustrait* au pouvoir exercé par les cadres dirigeants sur l'organisation du travail : il n'existe que pour autant qu'il *s'appuie sur et est relayé par* le pouvoir des cadres hiérarchiques et organisateurs à distance. La direction ne cherche plus à concentrer l'ensemble de décisions dans des règlements détaillés, prétention qui produit justement l'impuissance relative de la bureaucratie wébérienne : elle cherche à stimuler et à renforcer des rapports de pouvoir locaux, nécessairement en mouvement, pour les intégrer dans une stratégie d'ensemble. En cela, la direction par objectifs ne représente nullement un compromis qui affaiblirait l'autorité centrale au nom de l'efficacité. Elle est, au contraire « le fait de directions fortes, ambitionnant d'accroître leur influence sur les hommes, de mieux stimuler et orienter leurs énergies en vue de la réussite commune ». En d'autres termes, affirme Gélénier : « Une direction participative qui réussit acquiert plus de pouvoir réel que n'en peut espérer aucune direction autocratique. »⁴⁴⁴

Canaliser et gestionnariser la participation des managers subalternes

Loin de la langue de bois participativiste qui a prospéré depuis, le discours d'Octave Gélénier cherche à convaincre le patronat de l'utilité d'une participation limitée et strictement codifiée des cadres pour l'augmentation de la productivité et de la rentabilité. Il en liste neuf « formes dégénérées » qui révèlent, en creux, sa propre conception : 1 – Il s'agit d'une participation structurée, inscrite dans une « procédure formalisée », impliquant que les salariés ne se mêlent pas de ce qui ne les regarde pas. 2 - C'est une participation style « commando », par petits groupes, qui ne doit pas aboutir aux compromis jugés incohérents d'une assemblée générale. 3 - Chacun participe selon sa fonction, sur son « terrain », relativement aux « problèmes qui y sont liés par circuit court avec *feed-back* », sans empiéter sur la fixation des objectifs derniers de l'organisation, qui est du ressort de la direction générale. 4 - C'est une participation individualisée « en situation », qui ne concerne pas les « entités collectives » comme les syndicats, mais se négocie pour chaque salarié avec son supérieur hiérarchique. Elle ne vise pas l'élaboration de règles générales mais les « décisions particulières concernant tel homme, tel produit ». 5 - C'est une participation non-conflictuelle, où le supérieur hiérarchique doit chercher à recueillir par négociation « *le consensus des intéressés* ». 6 - C'est une participation « en gestionnaire réaliste », portant « sur les faits ».

⁴⁴⁴ O. GÉLINIER, *Direction participative par objectifs*, op. cit., p. 34.

Contre toute « démagogie », elle exige l'accord sur la perception de la réalité, c'est-à-dire la reconnaissance de l'objectivité des chiffres comptables et du caractère sacré des « impératifs » économiques qui « s'imposent » à l'organisation. 7 - C'est une participation hiérarchique descendante. Prenant appui sur une définition claire de la stratégie par la direction, elle doit « d'abord procéder de haut en bas, chaque échelon [...] présentant au suivant le cadre proposé au déploiement de ses efforts ». 8 - C'est une participation décisionniste à forte réactivité. Le but n'est pas de consulter ou de donner une capacité de contrôle aux « parties prenantes » sur les décisions prises au sommet, qui compromettrait « la compétitivité de l'entreprise ». C'est, au contraire, de construire une ligne hiérarchique capable de décliner le plus rapidement possible une stratégie, c'est-à-dire de s'adapter en permanence aux variations de « l'environnement » et aux changements d'objectifs de la direction. 9 - La participation n'est pas une fin en soi, mais un moyen au service de l'organisation et de son efficacité. S'il est nécessaire de susciter la « liberté » et de prendre en comptes les « buts personnels » des cadres, c'est dans l'unique but de « capter la source d'énergie des initiatives et des ambitions autonomes » pour l'orienter vers les « besoins de l'entreprise »⁴⁴⁵.

Cette stimulation, cette limitation, cette procéduralisation, cette gestionnarisation, cette canalisation managériale de la participation visent à conférer aux cadres dirigeants « l'autorité la plus ferme et la plus exigeante ». La direction par objectifs prend appui sur une psychologie de ce qu'on nommerait aujourd'hui la « réalisation de soi » pour atteindre des fins que la seule contrainte était vouée à manquer faute de produire l'implication des cadres subalternes et de la maîtrise. Gélinier la nomme d'ailleurs « style de direction participatif-programmé », dans la mesure où elle « réalise la synthèse entre deux éléments souvent jugés inconciliables : un haut degré de programmation et un haut degré de participation »⁴⁴⁶. Il s'agit, en d'autres termes, d'une planification participative, ou encore d'une participation gestionnaire planifiée par le centre, que l'on peut également désigner comme participation gestionnarisée.

Bâtir une tour de contrôle pour des cadres dirigeants professionnalisés

Jean Benoît, l'ingénieur qui a introduit les coûts et budgets standards à Pechiney, explique en ces termes l'intérêt d'une « participation du plus grand nombre possible de cadres » :

« Ces formes de contrôle où le patron *prédétermine* les meilleurs modes d'action en accord avec tout le personnel de direction lui permettent de garder l'essentiel de ses prérogatives, *tout en décentralisant*

⁴⁴⁵ *Ibid.*, p. 22-23.

⁴⁴⁶ *Ibid.*, p. 13-14.

*l'action de détail et sans perdre le contrôle, puisque, si la réalité n'est pas conforme à l'objectif, il en sera averti instantanément par la méthode d'exceptions, par les écarts*⁴⁴⁷. »

Henri Bouquin note le « paradoxe de cette "centralisation grâce à la décentralisation" » qu'Alfred Sloan, à l'origine de la structure multidivisionnaire chez General Motors, dénommait « décentralisation avec contrôle coordonné »⁴⁴⁸. Elle permet aux cadres dirigeants, comme le répètent à n'en plus finir tous les textes des années 1950, de « consacrer plus de temps aux problèmes majeurs⁴⁴⁹ ». En cela, loin de conduire à un système fragmenté et peu intégré, elle participe de l'invention de la direction générale comme ensemble de fonctions spécialisées et professionnalisées.

Quelles sont les dimensions que la grande entreprise fordiste centralise, celles qu'elle déconcentre, celles qu'elle décentralise ? La direction générale joue le rôle principal dans la détermination des finalités de la grande entreprise fordiste : elle exerce une forme de *centralisation politique*. En vue d'atteindre ses objectifs, elle paye les salaires de spécialistes de la finance d'entreprise, de contrôleurs de gestion et d'exécutantes administratives chargées de produire les chiffres venant nourrir la comptabilité analytique. Elle est lié par un rapport salarial à des spécialistes des méthodes, des ressources humaines ou des achats, ou bien achète la force de travail de consultants spécialisés. Dans tous les cas, la direction commande un travail d'organisation gestionnaire, destiné à enserrer dans des dispositifs les autres dimensions de l'organisation du travail et à les normaliser à distance : c'est une *centralisation gestionnaire*. La direction participative par objectifs, rappelle Michel Aglietta, est à ce niveau indissociable d'un « organe central de coordination et de programmation vers lequel convergent toutes les informations⁴⁵⁰ » : elle équipe une très forte *centralisation informationnelle*, généralement sur la base sociotechnique de l'informatique de gestion – dont l'*International business machines* (IBM) était, précisément, le grand spécialiste au niveau mondial. Ces nombreuses données normalisées sur le fonctionnement de l'entreprise, une fois traduites en termes monétaires, forment le fondement du dispositif de gestion le plus contraignant de tous, le contrôle budgétaire lui-même : forme extrêmement stricte de *centralisation financière*, il permet en même temps, à travers une forme de déconcentration, auprès de la ligne hiérarchique, du détail du pouvoir financier, un contrôle individualisé des cadres au moyen de normes de performance et d'une gestion par exception.

⁴⁴⁷ COMMISSARIAT GÉNÉRAL À LA PRODUCTIVITÉ (dir.), *La prévision et le contrôle de gestion*, op. cit., p. 23-24 ; je souligne.

⁴⁴⁸ H. BOUQUIN, *Le contrôle de gestion*, op. cit., p. 102.

⁴⁴⁹ MISSION FRANÇAISE DE PRODUCTIVITÉ, *Contrôle budgétaire et prix standards*, op. cit., p. 4-5.

⁴⁵⁰ M. AGLIETTA, *Régulation et crises du capitalisme*, op. cit., p. 280-281.

Dès lors, sur cette base technologique extrêmement lourde, il est possible d'accorder aux managers de divers niveaux certaines formes d'autonomie. D'abord, une *décentralisation de la plus grande part du travail d'organisation opérationnel interne*, dans lequel la direction générale ne s'immisce plus directement (il demeure gestionnarisé, avec un bureau des méthodes ou de la « qualité » rattaché au milieu de la hiérarchie ; si un bureau central fixe encore des règles globales, la décentralisation n'est pas totale). Ensuite, une *déconcentration* de la gestion financière, de la politique du personnel, de l'achat des biens intermédiaires à des fournisseurs, voire du choix fin des investissements productifs et de l'infrastructure technique : un certain travail d'organisation (gestionnaire, social-relationnel, opérationnel externe ou sociotechnique) est délégué à des managers. Mais ils continuent d'opérer dans le cadre des règles générales et des dispositifs gestionnaires des services fonctionnels du siège social.

Dans le chapitre précédent, nous avons définis le *pouvoir stratégique* comme le choix et le paramétrage – notamment par la direction générale – des dispositifs de gestion permettant de contrôler à distance le comportement d'autres acteurs de manière à l'orienter vers ses propres finalités (ou, de manière plus abstraite et plus générale, comme la somme d'un travail d'organisation politique et d'un travail d'organisation gestionnaire). Dès lors, le *type de centralisation* rendu possible par la direction par objectifs peut être caractérisé comme une *concentration du pouvoir stratégique à dominante financière*. Dans les structures ainsi mises en place, en affinité élective avec le gouvernement individualisé par les chiffres, les cadres dirigeants exercent collectivement une certaine maîtrise sur l'ensemble de l'entreprise depuis une tour de contrôle, qui centralise et redistribue une information codifiée selon leurs propres objectifs politiques de profit et d'expansion. Leur travail consiste essentiellement à agir à distance sur des processus normalisés, en s'appuyant sur des cadres locaux sous contrôle financier strict : ceux-ci sont dotés d'une certaine autonomie opérationnelle et d'une certaine autonomie de gestion, mais sommés d'intérioriser les contraintes de la direction. Dans ce système qui agence des « durs » et des « mous », des « pleins » et des « vides », il est dès lors possible de leur sous-traiter les contradictions de l'organisation du travail. La direction par objectifs forme ainsi le cœur d'un *type de direction administrative* que l'on peut nommer la *direction générale stratège*. En son sein, « si les subordonnés profitent d'une limitation de l'autorité de leur chef, ils le doivent à un renforcement du pouvoir central⁴⁵¹ ».

⁴⁵¹ M. PAGÈS, V. de GAULEJAC, M. BONNETI, et al., *L'emprise de l'organisation*, op. cit., p. 72.

3.3. La réforme productiviste des structures ministérielles, espoir des organisateurs publics des années 1950

Le discours des organisateurs publics des années 1950 est moins bavard au sujet de la réforme des structures de l'administration qu'au sujet du taylorisme ou du calcul des prix de revient. Pourtant, lorsque le sujet est abordé, c'est encore la grande entreprise fordiste qui sert de modèle, avec sa concentration stratégique et son large transfert de la conduite des opérations aux cadres locaux. La mission de productivité sur les techniques administratives recommande d'accorder « aux échelons inférieurs une liberté d'action qui est la vraie déconcentration, tout en laissant le contrôle aisé⁴⁵² ». Le chef du bureau des méthodes de l'INSEE Raymond Gaudriault réalise, pour sa part, une critique de la concentration du pouvoir dans les bureaux parisiens : en obligeant les cadres subalternes « en contact avec la réalité » à se référer sans cesse à l'autorité supérieure, elle ralentit la prise de décision, réduit la productivité et « risque d'étouffer le sens de l'initiative et le goût des responsabilités ». De plus, elle surcharge les hauts fonctionnaires de « questions secondaires », au détriment de leurs « fonctions de prévision et d'organisation ». En conséquence, le plus grand défenseur de la généralisation de la discipline taylorienne dans les services publics est également un fervent partisan de la déconcentration, sous certaines conditions : une qualification suffisante des cadres, « l'organisation d'un système de contrôle rapide et précis » et « l'unité de doctrine » (par quoi l'auteur désigne « l'éducation » des hommes aux conceptions de la direction, qui rappelle ce que l'on nommera plus tard la « culture d'entreprise »). Dans ce contexte nouveau, annonce le futur chef du Service central d'organisations et méthodes (SCOM), « les cadres pourront agir sans en référer à la direction ; celle-ci aura la garantie qu'aucune action ne sera entreprise qui ne soit conforme aux buts fixés »⁴⁵³.

En 1953, Gabriel Ardant pousse plus loin les mêmes préoccupations. La structure militaire napoléonienne, fondée sur le maintien de l'ordre plutôt que sur le souci de la productivité est, dit-il, à la fois trop spécialisée et trop uniforme. Il est donc nécessaire de jeter les bases d'une « réorganisation des structures administratives inspirée de la préoccupation constante de l'efficacité » :

« Aux systèmes rigides, aux contrôles préventifs trop nombreux, aux règles disciplinaires fondées sur le respect exclusif de la forme doivent être substitués des régimes plus souples, une répartition des établissements d'après les besoins réels, un contrôle par les résultats. »

⁴⁵² MISSION FRANÇAISE DE PRODUCTIVITÉ, *Les techniques administratives aux États-Unis*, op. cit., p. 9.

⁴⁵³ R. GAUDRIAULT, *L'organisation des travaux administratifs*, op. cit., p. 27-28. De manière révélatrice des conceptions wébériennes en vigueur dans l'État, les cadres sont souvent dénommés « exécutants ».

Il sera alors possible, par ces divers moyens, de donner « plus de liberté » aux « directeurs des services locaux des administrations publiques ». Bien sûr la condition de cela est une « substitution » de comptes et de budgets productivistes à la comptabilité traditionnelle de l'État :

« On ne peut décentraliser au sens large du terme que si l'on peut contrôler les résultats, et le contrôle des résultats suppose lui-même une connaissance exacte des prix de revient et de l'utilité des produits fabriqués ou des services rendus. »⁴⁵⁴

Par bien des aspects, le projet idéal et relativement vague des organisateurs publics des années 1950 demeure dans un cadre hybride entre bureaucratie wébérienne et bureaucratie managériale. L'inspecteur des Finances keynésien réaffirme par exemple la nécessité d'une réglementation « plus claire », plus simple, mieux connue des exécutants car si, bien entendu, « le pouvoir central [...] était mieux assuré du respect de la réglementation générale à tous les échelons », il hésiterait moins « à déconcentrer le pouvoir de décision ». Quoiqu'il défende les mêmes techniques de prévision que Michel Crozier dans les années 1960, Ardant en donne une interprétation opposée, plus technocratique que managériale : l'objectivité présumée des chiffres « doit permettre de substituer l'administration des choses au gouvernement des hommes ». De plus la méthode proposée, loin des budgets standards, ne suppose aucun financement des services publics selon leur volume de production, ni aucune allocation préférentielle de l'activité aux établissements les plus productifs, mais simplement une détermination « objective » des « besoins » de la population. Pourtant, sur le projet global d'une extension à l'État du gouvernement comptable et de la direction générale stratégique, le discours des organisateurs publics des années 1950 fixe déjà certains traits généraux, auxquels la RCB de la fin des années 1960 et la LOLF et la RGPP des années 2000 feront subir peu de transformations⁴⁵⁵.

4 – Mode de socialisation du pouvoir : l'intégration des organisateurs par le marché interne du travail

Les *technologies* de mesure du gouvernement par les chiffres, comptabilité analytique et contrôle budgétaire, n'ont qu'une inscription très faible dans les institutions et dans les rapports

⁴⁵⁴ G. ARDANT, *Techniques de l'État, op. cit.*, p. 120-124 et 167-168. La conclusion prétend valoir, à la fois, pour les entreprises publiques et pour les administrations.

⁴⁵⁵ *Ibid.*, p. 101 et 167-168. Fait intéressant, Ardant propose la décentralisation « la plus large possible » des prérogatives de l'État aux collectivités locales et la « participation des habitants à la gestion des services » mais, en même temps, préconise de mesurer « l'efficacité » de la gestion municipale et de « graduer la liberté des collectivités locales en fonction des résultats qu'elles obtiennent », selon le principe de l'autonomisation contrôlée. Cf. p. 135-138.

sociaux tant qu'elles ne sont pas inscrites dans un *dispositif* de pouvoir plus large ; tant que, comme nous venons de le voir, la direction ne parvient pas à reconfigurer autour d'elles les structures formelles d'autorité et la division du travail d'organisation. Mais au-delà, les indicateurs de performance financiers tendent à rester inertes et ne deviennent pas prégnants, selon la distinction de Valérie Boussard⁴⁵⁶, s'ils ne sont pas relayés par des catégories sociales et professionnelles. Un dispositif contient en effet dans sa définition un certain nombre de rapports institués entre les individus de différents groupes : il n'a pas d'existence en dehors de l'organisation sociale et relationnelle toujours singulière nécessaire à son fonctionnement – qui implique, aussi bien, la constitution et la formation de corps de spécialistes, leur relation avec les cadres hiérarchiques chargés de le répercuter dans les ateliers, l'incorporation de dispositions à l'évaluation chiffrée dans des *habitus*, et de manière plus générale la construction historique conflictuelle des représentations, des « identités », des frontières et des positions relatives des différents groupes dans la hiérarchie des salaires, du prestige et du pouvoir. La direction par objectifs à des effets limités tant que n'est pas construit, autour d'elle, *tout un ordre social*.

Comme nous l'avons vu toute bureaucratie, comme système de domination fortement composé et divisé, est inséparable d'un certain mode de socialisation du pouvoir entre « organisateurs », c'est-à-dire entre salariés à plein temps prétendant collectivement au monopole du travail d'organisation. La bureaucratie wébérienne, pour sa part, réalise une intégration que l'on peut qualifier de « *militaire* ». Au sommet, prévaut un rapport de confiance personnelle et de nomination discrétionnaire entre chef politique et dirigeants bureaucratiques (le patron et ses collaborateurs, le cabinet du ministre et ses directeurs d'administration centrale). Au milieu de la hiérarchie, l'obéissance de corps d'officiers attachés à l'organisation par une carrière « maison », un salaire à vie et un statut social privilégié est vue comme un gage suffisant de bonne exécution des ordres et des règlements : avant de s'appliquer aux ingénieurs-directeurs dans les années 1930, le terme de « cadre » désigne, depuis la fin du XVIII^e, l'« ensemble des officiers et sous-officiers de l'armée⁴⁵⁷ ». L'encadrement supérieur est coopté à l'entrée par promotion interne ou diplôme scolaire. La progression de ses membres dans la hiérarchie des salaires, du prestige et du pouvoir se fait principalement selon un critère automatique d'ancienneté. Leur formation spécifique est généralement « technique », souvent juridique dans l'État, plutôt d'ingénieur dans les grandes entreprises wébériennes de l'Entre-deux-guerres. Dans un système où le règlement est centralisé

⁴⁵⁶ Valérie BOUSSARD, « Quand les règles s'incarnent : l'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du travail*, 2001, vol. 43, n° 4.

⁴⁵⁷ Étymologie Trésor de la langue française : <http://www.cnrtl.fr/etymologie/cadre>

et détaillé, la reconnaissance mutuelle des fonctions au sein de la ligne hiérarchique s'effectue à travers le mécanisme de la signature : la plupart des décisions formelles et des arbitrages remontent à la direction pour visa.

Qu'en-est-il dans la bureaucratie managériale ? L'introduction d'une direction par objectifs transforme ce dernier élément : un nouveau mode de reconnaissance mutuelle de la division du travail de domination se met en place, au sein duquel chaque cadre témoigne de sa fonction devant les autres en négociant et en acceptant un budget accompagné d'objectifs chiffrés, et se voit conférer, en retour, un espace plus ou moins grand d'autonomie contrôlée. C'est ce que j'ai nommé le *contrat managérial*. Certaines versions du dispositif de la DPO peuvent s'en contenter et conserver la carrière des cadres à l'ancienneté et la formation « technique » : le mode de socialisation du pouvoir demeure globalement wébérien, au sein des structures de la direction générale stratège. On a alors affaire à une interprétation encore partiellement « technocratique » de la direction par objectifs, qui ne correspond pas pleinement au type historique de la bureaucratie managériale fordiste.

En effet, depuis leur tour de contrôle, les cadres dirigeants professionnalisés se demandent rapidement comment « évaluer les compétences de leurs cadres moyens⁴⁵⁸ ». S'il faut leur déléguer la plus grande part de la conduite des opérations, comment canaliser leur autonomie dans une direction particulière, sans disposer de réels moyens de sanction ? Des chefs d'entreprise venus des États-Unis au moment des missions de productivité jugent par exemple que leurs confrères européens « ne mettent pas à profit, pour la sélection, la formation et l'utilisation efficaces des cadres, des méthodes et des techniques pourtant éprouvées »⁴⁵⁹. Or, la direction par objectifs présente justement l'avantage « d'offrir des critères clairs et fiables de mesure des performances sur lesquels pourra prendre appui l'organisation des carrières⁴⁶⁰ ». Dès lors, le dispositif entretient une affinité élective avec un nouveau mode de socialisation des cadres, spécifique à la bureaucratie managériale : une *intégration organisationnelle* fondée sur un *marché interne du travail*, c'est-à-dire sur une concurrence formalisée pour l'accès aux postes de prestige et de pouvoir.

D'abord, nous poserons quelques principes théoriques à l'analyse des rapports entre classes sociales et dispositifs de gestion, avant d'étudier de ce point de vue la métamorphose historique du groupe social des cadres après 1945. Ensuite, nous analyserons la « rationalisation » des carrières, et sa technologie de pouvoir essentielle, l'entretien individuel : quelle forme contribue-t-elle à

⁴⁵⁸ A. CHANDLER, *La main visible des managers*, op. cit., p. 458.

⁴⁵⁹ OECE, *Les problèmes de gestion des entreprises*, op. cit., p. 14.

⁴⁶⁰ L. BOLTANSKI et È. CHIAPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, op. cit., p. 113.

donner au rapport salarial des cadres caractéristique du capitalisme fordiste ? Puis, nous nous intéresserons à son effet sur la formation spécifique des organisateurs, de plus en plus orientée vers la gestion, et à ses conséquences sur la figure sociale du manager, attachée à une « culture de l'efficacité » et à une légitimation par le « résultat ». Enfin, nous verrons que les organisateurs publics des années 1950 insistent peu sur cette dimension : il faudra attendre la Rationalisation des choix budgétaires (RCB) lancée à la fin des années 1970 pour l'observer dans le discours des réformateurs de l'État.

4.1. Classes sociales et dispositifs de gestion : le groupe social des cadres de l'« officier de l'armée du travail » au manager

Comment penser le rapport dynamique entre classes sociales, groupes professionnels et technologies de pouvoir ? Question difficile s'il en est, qu'une sociologie historique de la gestion ne peut pas durablement éluder. Michel Foucault, on le sait, laisse le problème de côté : la bourgeoisie du XIX^e siècle fait une utilisation stratégique des techniques disciplinaires, que plus encore que la monarchie absolue elle généralise dans ses usines et dans l'État libéral qu'elle domine⁴⁶¹. Il s'agit d'un simple instrument et, si l'auteur peuple ses récits de classes, il ne les théorise pas. Pourtant, qu'est-ce que le groupe social des cadres, sinon un ensemble hétérogène de positions sociales qui émergent, se différencient, puis se structurent en champ selon une logique proprement sociologique, autour de la mise en place de disciplines tayloriennes dans l'organisation du travail et d'un nouveau gouvernement de la grande entreprise capitaliste ? Alfred Chandler tombe dans l'écueil inverse : s'il ne fait pas de doute, pour lui, que les managers en sont venus à former une « nouvelle classe » à l'origine du « capitalisme managérial »⁴⁶², son apparition semble découler mécaniquement des nécessités techniques de la production.

Claude Lefort est plus subtil : la bureaucratie prend appui sur la division technique du travail, telle qu'elle existe au sein d'un certain contexte historique, mais impose son ordre propre sur cette base. Elle compose une « couche sociale » qui lie son destin à l'institution de masse qui l'emploie, s'identifie à elle, mais la façonne et la structure en retour dans un sens bien précis : celui de l'accroissement de son propre pouvoir. L'auteur s'appuie sur la nomenclature des catégories socioprofessionnelles de l'INSEE de 1954 pour cerner les contours de la bureaucratie de la grande entreprise de son époque : « [Elle est] constituée par les cadres moyens et supérieurs attachés aux

⁴⁶¹ M. FOUCAULT, *Surveiller et punir*, op. cit., p. 257-258.

⁴⁶² A. CHANDLER, *La main visible des managers*, op. cit., p. 552. Le terme est traduit par « gestionnaire ».

tâches d'administration et d'exploitation, hiérarchie qui plonge ses racines jusque dans le secteur productif, où chefs d'ateliers et contremaîtres contrôlent et surveillent le travail des ouvriers ». Les techniciens, ingénieurs de recherche et autres cadres techniques n'en font pas partie. Les spécialistes des bureaux des méthodes et autres organisateurs à distance sont inclus. Selon Lefort, la bureaucratie ne devient une classe, comme en URSS, que lorsque la bureaucratie d'un parti totalitaire prend le pouvoir et s'agrège les directeurs d'entreprises. Autrement, dénuée de conscience d'elle-même, chaque organisateur s'identifie aux objectifs de son entreprise et se fond dans la structure sociale existante : « La société bourgeoise l'assimile. »⁴⁶³ Or, cette pensée encore globalement marxienne ne permet pas de penser les rapports toujours historiquement et symboliquement construits entre groupes professionnels et classes sociales.

La distinction théorique de Bourdieu entre classes « sur le papier » et classes « mobilisées », jointe à l'analyse historique précise de Boltanski sur la formation du groupe social des cadres, offre des pistes plus intéressantes. La classe « pour soi » n'émerge pas de la « prise de conscience » d'une classe « en soi » qui lui préexisterait. Seule existe, objectivement, une certaine distribution-répartition des propriétés sociales et des capitaux économiques ou culturels : liés à diverses expériences sociales, plus ou moins partagées du fait d'une exposition à des conditions matérielles d'existence similaires, et finalement incorporés dans des habitus, ils sont le résultat contingent de conflits historiques complexes. Ces classes « sur le papier » n'ont réellement d'existence que dans leur construction par le savant : elles ne fournissent que des *lignes de clivage probables*, qui peuvent être codées et configurées selon différents principes de division. C'est justement l'objet des luttes symboliques du champ politique : polariser ces différences objectives historiquement construites dans un sens ou dans un autre, construire des alliances entre groupes, mobiliser des classes qui ne préexistent pas mais sont construites, dans l'histoire même, au cours des conflits entre les organisations politiques qui prétendent parler en leur nom⁴⁶⁴.

Dans chaque établissement de chaque entreprise, les rapports de production sont à l'origine de divers clivages locaux dont la forme est historiquement déterminée. Durant l'ère fordiste, l'opposition directe des ouvriers et des contremaîtres, ou des ateliers et des bureaux, en font partie. L'organisation du travail, la séparation organisateurs/exécutants et les conflits entre groupes professionnels construisent des lignes de clivage probables, que les acteurs se représentent comme des divisions lorsqu'ils les décodent selon certains schèmes de perception globaux – défendus

⁴⁶³ C. LEFORT, « Qu'est-ce que la bureaucratie ? », *op. cit.*, p. 290 et 303.

⁴⁶⁴ Pierre BOURDIEU, « Espace social et genèse des "classes" » [1984], in *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001.

localement, par exemple, par la ligne hiérarchique, par les syndicats ouvriers ou par les représentants de telle ou telle profession. Chaque groupe peut, sur la base de l'expérience de sa place dans les rapports de production, établir une relation avec l'expérience plus générale de sa place dans la structure sociale, celle de la différence des manières d'être, de sentir, de parler, de s'habiller, de se nourrir ou de se divertir, qui est à la fois l'effet et la cause de la division en classes, en genres ou en « races ». Dès lors les clivages locaux peuvent, selon les instruments symboliques disponibles dans le champ politique, être inscrits dans des clivages globaux, et inversement.

Comme l'a admirablement montré Boltanski dans sa thèse, la catégorie très française de « cadre » est justement l'un de ces opérateurs symboliques, susceptible de faire d'un ensemble disparate de situations professionnelles – ingénieurs, cadres de production, spécialistes des méthodes, publicitaires ou commerciaux – un groupe pourvu d'une certaine représentation de soi, doté d'organisations propres, capable de se mobiliser pour ce qu'il perçoit comme ses intérêts. Au début du XX^e siècle, comme nous l'avons vu, les « employés » sont déjà organisés sur un modèle dont la référence est l'administration publique. Au même moment, rappelle Paul Bouffartigue, les grandes écoles publiques à l'origine du « modèle étatique » et colbertiste de la profession d'ingénieur en France commencent « à préparer de manière significative aux carrières d'ingénieur civil » dans l'industrie⁴⁶⁵. Dans les années 1930, tandis que la mise en place du taylorisme réduit les prérogatives des contremaîtres sur l'organisation opérationnelle du travail et accroît celle des ingénieurs, le terme de « cadre » passe de l'État à l'entreprise pour désigner le sommet de la hiérarchie des « employés », avant d'être officialisé par la Charte du travail sous Vichy. Le « collaborateur » du patron s'identifie alors, dit Boltanski, à la figure militaire d'un « officier de l'armée du travail » livrant un combat pour la productivité⁴⁶⁶. Le rapport salarial des cadres et son modèle de socialisation du pouvoir sont largement wébériens : le bénéfice d'une carrière ascendante et d'une retraite, la sécurité de l'emploi, le prestige social, une relative autonomie accordés à un salarié « de confiance » par un employeur qui lui délègue une partie de son autorité, en échange d'une loyauté, d'une « implication morale » et d'une « soumission volontaire », qui impliquent entre autre une identification aux buts de l'organisation et une obligation sociale de « ne pas compter ses heures »⁴⁶⁷.

À la Libération, les syndicats de cadres parviennent à assurer la reconnaissance officielle du groupe. Les Comités d'entreprises de 1945, rappellent Thévenot et Desrosières, distinguent trois

⁴⁶⁵ Paul BOUFFARTIGUE, *Les cadres. Fin d'une figure sociale*, Paris, La Dispute, 2001, p. 129-131.

⁴⁶⁶ L. BOLTANSKI, *Les cadres*, op. cit., p. 129.

⁴⁶⁷ P. BOUFFARTIGUE, *Les cadres. Fin d'une figure sociale*, op. cit., p. 52-55.

collèges électoraux et contribuent à cristalliser les frontières entre « ouvriers », « cadres » et « ETAM » (employés-techniciens-agents de maîtrise). Les grilles de classification des arrêtés Parodi construisent une hiérarchie calquée sur celle des catégories A, B et C/D de la fonction publique, qui s'impose durablement comme grille de lecture de la structure sociale avec la nomenclature des catégories socioprofessionnelles de l'INSEE de 1954 : les « cadres supérieurs », qui regroupent les ingénieurs, les directeurs d'ateliers, les commerciaux et les organisateurs à distance ; les « cadres moyens », qui regroupent les techniciens, les agents de maîtrise et les comptables (nos actuelles « professions intermédiaires ») ; les « employés », qui désignent les exécutantes des bureaux et du commerce⁴⁶⁸. Le groupe des cadres au sens plein, « supérieur », se dote d'institutions corporatives propres, distinctes de celles des autres catégories sociales, toujours en place soixante-dix ans plus tard, qui contribuent à lui donner une forte consistance sociale apparente. Comme le résume Christophe Falcoz, elles sont les piliers de son rapport salarial spécifique, à distance des ouvriers, des employées et des « cadres moyens » :

« L'APEC pour la recherche d'emploi, l'AGIRC pour les retraites complémentaires, le collège cadre pour les élections du Comité d'entreprise, la section cadre au sein des conseils des Prud'hommes, le syndicat catégoriel des cadres nommé Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC), et enfin, les avenants-cadres des conventions collectives et des accords d'entreprise issus de la négociation paritaire instituée à tous les niveaux (branche par exemple)⁴⁶⁹. »

Dans les années 1930, montre Boltanski, les syndicats d'ingénieurs ont cherché, en réaction aux mobilisations ouvrières du Front populaire, à faire alliance avec l'ancienne classe moyenne des petits patrons, des commerçants et des artisans, autour d'une doctrine corporatiste, personnaliste, antiparlementariste et fascisante qui trouvera à s'exprimer sous le régime de Vichy. Dans les années 1950, c'est une toute autre figure du groupe qui se construit : ses représentants dans le champ politique et médiatique inventent un art de vivre fondé sur une culture de l'efficacité, de la sobriété et de la fonctionnalité « conforme aux représentations stéréotypées de l'Amérique », et se présentent comme le fer de lance d'une nouvelle classe moyenne salariée, résolument moderniste⁴⁷⁰. Dans les années 1950, ils forment en partie la base sociale étroite du journal *L'Express* et du ménéssisme.

Boltanski montre que les missions de productivité sont le point de départ d'une stratégie qui vise à généraliser « la représentation du "cadre moderne" comme "manager" ». À travers une

⁴⁶⁸ Alain DESROSIÈRES et Laurent THÉVENOT, *Les catégories socioprofessionnelles* [1988], 3^e éd., Paris, La Découverte, 1996, p. 18-19.

⁴⁶⁹ Christophe FALCOZ, *Bonjour les managers, adieu les cadres !*, Paris, Éd. d'Organisation, 2002, p. 16.

⁴⁷⁰ L. BOLTANSKI, *Les cadres*, op. cit., p. 169.

« conversion » au management, une petite fraction du groupe social parvient au cours des années 1960 puis 1970 à devenir un « attracteur symbolique » polarisant toutes les autres composantes, et impose progressivement sa représentation de soi comme une image idéale de la réussite de tous. Contre un modèle militaire et wébérien jugé dépassé, les nouveaux cadres revendiquent leur « compétence », leur « dynamisme », leur « ouverture » et leur « sens des relations humaines ». Ils rêvent d'un épanouissement de l'individu au sein de la grande entreprise par la « participation » et l'« autonomie ». Les pendants de ce discours au niveau des rapports de production et de l'organisation du travail sont, bien sûr, l'accent mis sur le management participatif et la direction par objectifs à partir des années 1960, qui joue un grand rôle, avec les techniques de sélection et d'intégration par le « facteur humain », dans la construction historique singulière du groupe :

« Les dimensions "psychologiques" du "management" et les dimensions techniques ou comptables sont en interdépendance. Sans la mise au point de techniques comptables (budget prévisionnel, contrôle de gestion, méthodes de planification de la production, de régulation de stock et de standardisation, etc.), les technologies sociales de manipulation (psychologie de groupe, relations humaines, etc.) n'auraient sans doute pu exercer tous leurs effets. »⁴⁷¹

Il est alors, sur cette base, possible d'articuler schématiquement mais de manière résolument historique classes sociales, groupes professionnels et dispositifs de gestion. Beaucoup des professions composant la catégorie de cadres se construisent et se dissocient en construisant différentes parts de l'organisation de la grande entreprise fordiste : les ingénieurs de production et des méthodes la discipline taylorienne, les chefs comptables et contrôleurs de gestion la méthode des coûts standards, les chefs de produits et publicitaires le gouvernement des consommateurs ; ingénieurs de conception et commerciaux voient en même temps leurs prérogatives se réduire. Au cours de luttes symboliques intenses, les cadres généralistes tels les directeurs de division, d'usine et d'atelier parviennent à agréger autour d'eux les autres groupes en leur imposant la figure légitimatrice du « manager moderne », et en attirant à eux les individus aux propriétés sociales et aux titres scolaires les plus reconnus : l'autorité formelle et en partie mythique que leur confère la structure « divisionnaire » et la direction par objectifs sont des atouts conséquents à ce jeu⁴⁷². Du fait de leur place dans la hiérarchie des salaires, du prestige et du pouvoir, les cadres parviennent à polariser les carrières de l'ensemble de la nouvelle classe moyenne et d'une large part de la société salariale, et à s'imposer comme les principaux producteurs de leurs pratiques culturelles et de leurs

⁴⁷¹ *Ibid.*, p. 153, 164 et 198.

⁴⁷² Après la crise de 1973 des cadres organisateurs à distance, les spécialistes du marketing, parviennent à ravir aux managers généralistes ce prestige, en imposant la maîtrise des marchés au sommet de la hiérarchie des priorités patronales.

arts de vivre légitimes. Mais les managers qui en occupent le sommet, eux-mêmes polarisés vers les patrons salariés, ne parviennent à cette position qu'en acceptant, à la fois, les verdicts « objectifs » du gouvernement par les chiffres et un nouveau rapport à soi et aux autres fondé sur une concurrence pour la carrière et une « culture de l'efficacité » qu'ils diffusent en retour.

4.2. L'organisation scientifique de la concurrence pour la carrière bureaucratique

Dans le modèle wébérien, après une cooptation à l'entrée sur la base d'un diplôme ou d'un concours scolaire sélectifs, la carrière bureaucratique des cadres s'effectue largement selon un critère d'ancienneté, avec cependant une dimension de choix informel et de confiance personnelle d'autant plus grande qu'on s'approche du sommet (beaucoup plus forte dans la grande firme des années 1930-1950, qui n'a jamais tout à fait correspondu au modèle, que dans l'État). Le nouveau mode de socialisation du pouvoir qui émerge dans la grande entreprise fordiste conserve pleinement le principe d'une triple progression des cadres dans la hiérarchie des salaires, du prestige et du pouvoir. Octave Gélénier, l'homme qui murmure à l'oreille des cadres dirigeants, affirme ainsi que « le moteur d'action des subordonnés, la motivation qui leur fait déployer de grands efforts, est la *perspective de carrière*⁴⁷³ ». C'est elle, dit Michel Aglietta, qui « assujettit étroitement les cadres à la classe capitaliste⁴⁷⁴ ». Pagès, Gaulejac, Bonneti et Descendre ont même donné un nom à ce mécanisme : la « canalisation ». Elle n'est pas sans rappeler le discours du directeur de la CEGOS sur la participation, puisqu'elle vise à transformer le maximum d'énergie psychique « en force de travail par le biais de la carrière », et pousse les prétendants à accepter le verdict des dispositifs d'évaluation : « C'est en courant après le pouvoir qu'on le fait fonctionner. En faisant carrière on applique les mécanismes de contrôle, d'intégration et de reproduction non seulement aux autres mais principalement à soi-même. »⁴⁷⁵

Nous analyserons d'abord les transformations que la grande entreprise fordiste apporte à la carrière bureaucratique : elle la formalise et l'individualise pour stimuler la concurrence entre les cadres et l'orienter vers les objectifs de la direction. Nous verrons ensuite que la bureaucratie managériale conserve largement certains traits du modèle wébérien : l'importance du diplôme, la carrière « maison » et le salaire à vie. Elle donne ainsi lieu à un marché du travail des cadres relativement fermé.

⁴⁷³ O. GÉLINIER, *Le secret des structures compétitives*, op. cit., p. 41.

⁴⁷⁴ M. AGLIETTA, *Régulation et crises du capitalisme*, op. cit., p. 205.

⁴⁷⁵ M. PAGÈS, V. de GAULEJAC, M. BONNETI, et al., *L'emprise de l'organisation*, op. cit., p. 107-108 et 155.

Formaliser et individualiser les carrières : une méritocratie productiviste

Boltanski montre que le « mouvement en faveur du développement des carrières » naît en France dans les grandes entreprises publiques comme Renault, la SNCF ou Air France, avant de se diffuser massivement dans l'industrie privée au cours des années 1960 et de devenir « la préoccupation dominante des organisateurs ». Ses origines sont doubles : la formalisation de l'avancement et de la notation provient des cadres des ministères ; les fiches de postes, entretiens individuels, grilles d'évaluation et tests psychologiques du mouvement des « relations humaines »⁴⁷⁶. Ces technologies sociales sont peu à peu codifiées et perfectionnées. Une partie du travail d'organisation social-relationnel se tourne, de plus en plus, vers les organisateurs eux-mêmes. Toujours en partie réalisé de manière informelle par les membres du collectif bureaucratique ou managérial via leur formation et leur socialisation quotidienne, ce TO est peu à peu codifié et approprié par un sous-groupe spécialisé : la direction centrale du personnel.

Les auteurs de *L'emprise de l'organisation*, que l'on peut à ce titre ranger parmi les fondateurs d'une sociologie critique de la gestion, analysent la politique de gestion du personnel en vigueur à IBM France dans les années 1970. Sa technologie de pouvoir centrale, promise à un brillant avenir, est « l'entretien d'évaluation-conseil » : utilisée au départ à des fins de contrôle des managers intermédiaires par les cadres supérieurs, elle est étendue aux commerciaux qui forment la principale population de l'établissement étudié et même, fait très rare durant l'ère fordiste, aux techniciens et ouvriers qualifiés⁴⁷⁷. En ce qui concerne les cadres, la négociation des objectifs annuels est, nous l'avons vu, l'élément essentiel d'un certain mode de reconnaissance mutuelle de la division du travail de domination, qui doit conduire à l'intériorisation des objectifs de la direction. Elle se double, directement ou à un autre moment, d'une discussion portant sur les perspectives de carrière. Deux éléments entrent en compte : le jugement des chiffres et le jugement du chef. D'abord, dit Gélénier, l'entretien est « centré sur l'examen et le commentaire d'un grand nombre de *chiffres* (avancement des budgets, tableaux d'écarts, etc.) et de *faits* (concernant la technique, la qualité, la concurrence, les clients, le personnel, etc.)⁴⁷⁸ ». Nécessitant, comme nous l'avons vu, la reconnaissance du caractère sacré du résultat comptable, il autonomise en partie le jugement de l'organisation sur ses propres organisateurs⁴⁷⁹. En même temps l'entretien reconnaît aux supérieurs

⁴⁷⁶ L. BOLTANSKI, *Les cadres*, op. cit., p. 219-220.

⁴⁷⁷ M. PAGÈS, V. de GAULEJAC, M. BONNETI, et al., *L'emprise de l'organisation*, op. cit., p. 109.

⁴⁷⁸ O. GÉLINIER, *Direction participative par objectifs*, op. cit., p. 28-29.

⁴⁷⁹ Marie-Anne DUJARIER, « L'automatisation du jugement sur le travail. Mesurer n'est pas évaluer », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2011, n° 128-129. Les psychosociologues marxissants du Laboratoire de changement social

un pouvoir d'évaluation : le « subordonné cadre », assume le directeur de la CEGOS, tombe « en situation de dépendance assez marquée à l'égard du chef qui le note, qui le juge, qui peut le refouler, à qui il ne faut pas déplaire sans raison solide⁴⁸⁰ ». Il s'agit, à ce titre, de la gestionnarisation d'une partie de l'organisation sociale et relationnelle des cadres : le travail d'évaluation demeure exercé par la hiérarchie, mais au travers d'un dispositif contraignant élaboré par la direction centrale du personnel. Il n'est pas rare, dans les grandes entreprises fordistes, que les cadres dirigeants organisent leur propre sélection selon le même principe : à IBM par exemple, sans être eux-mêmes soumis à évaluation, ils se basent sur les résultats des entretiens de leurs subordonnés pour repérer, et sélectionner, les cadres à « haut potentiel » qui viendront peut-être, un jour, rejoindre leurs rangs⁴⁸¹.

Les promoteurs de la direction par objectifs préconisent pour la plupart d'ajouter, au salaire fixe défini par la convention collective, la fiche de poste et l'ancienneté, un intéressement individuel gagé sur l'atteinte des standards. Mais, surtout, le « jugement par les faits et les résultats » doit conduire à « l'avancement d'après les performances et capacités prouvées »⁴⁸². Alors que la bureaucratie wébérienne ne connaissait que l'automatisme de l'ancienneté ou l'arbitraire du choix personnel, la bureaucratie managériale conduit à une double formalisation de la valeur sociale des cadres et de l'espace des carrières. D'un côté, les deux techniques de pouvoir des coûts et budgets standards et de l'entretien individuel conduisent à une évaluation individuelle dotée de toutes les apparences de l'objectivité, mais orientée vers les objectifs de la direction. De l'autre la codification stricte des fonctions de cadres dans des fiches de postes, fixant un maximum et un minimum au salaire, permet de leur attacher un certain nombre de réquisits en termes de qualification, de comportement et de personnalité. Dès lors, montre Boltanski, ce travail d'organisation social-relationnel permet à la fois d'orienter l'ensemble du système des carrières vers l'« efficacité », telle que la définit la direction, et de légitimer l'ordre social interne à l'entreprise :

« Une fois établi, au moyen de critères "objectifs" et "scientifiques", le "salaire équitable" attaché à chaque poste et sa "valeur relative" dans une "classification" qui "reflète à la fois la hiérarchie des responsabilités et des salaires" et, de l'autre côté, au moyen de procédés non moins "scientifiques" et "objectifs" – entretien d'appréciation, tests, critères de notation, questionnaires, etc. –, la "valeur" des hommes et leur

des années 1970 nomment ce mécanisme « l'objectivation » : le salarié n'est reconnu qu'en fonction d'une mesure quantifiée de sa performance et « de son adaptation aux règles ». M. PAGÈS, V. de GAULEJAC, M. BONNETI, et al., *L'emprise de l'organisation*, op. cit., p. 113.

⁴⁸⁰ O. GÉLINIER, *Le secret des structures compétitives*, op. cit., p. 41.

⁴⁸¹ M. PAGÈS, V. de GAULEJAC, M. BONNETI, et al., *L'emprise de l'organisation*, op. cit., p. 127.

⁴⁸² O. GÉLINIER, *Le secret des structures compétitives*, op. cit., p. 83.

"potentiel actualisable", l'ordre hiérarchique de l'organisation se trouve fondé de façon à la fois méritocratiquement impeccable et miraculeusement souple : il suffit, en effet, de redéfinir, même partiellement, le système des postes (...) pour obtenir l'algorithme de tous les déplacements possibles⁴⁸³. »

Le diplôme initial ne cesse pas, durant toute la période fordiste, de déterminer les possibilités d'accès aux fonctions de prestige et de pouvoir. Mais *s'ajoute* peu à peu, à la compétition proprement scolaire, une concurrence formalisée au sein des vastes espaces de carrière des grandes entreprises. Sans cesse menacé par ses collègues et par le marché du travail, dit Gélénier, le cadre « est naturellement en état de tension permanente, astreint à se déplacer sans cesse ». Il vit, dès lors, « un perpétuel concours »⁴⁸⁴. Les technologies de pouvoir fortement grammatocentriques de la comptabilité analytique et du contrôle budgétaire, dont comme nous l'avons vu Hoskin et Macve tracent la généalogie jusqu'à une grande école d'ingénieurs états-unienne, deviennent alors très explicitement un moyen de soumettre les managers à une forme de discipline d'examen continuée, dont les critères de notation et de sélection ne sont plus maîtrisés par le ministère de l'Éducation nationale, mais par les entreprises. Une interprétation de la méritocratie qui n'est plus scolaire ou morale, mais *proprement productiviste*, vient équiper le gouvernement de l'organisation par les chiffres, qui y trouve son moyen essentiel de mise sous tension et d'enrôlement des cadres. Inscrits au cœur des carrières des managers et de l'ordre social légitime de la grande entreprise fordiste, les indicateurs de performance financiers des contrôleurs de gestion reçoivent, à travers ce dispositif, leur meilleure chance de s'appuyer sur le pouvoir de la ligne hiérarchique pour se doter de relais concrets jusqu'au travail réel des exécutants et, ainsi, d'imprégner en profondeur les rapports sociaux de production.

Des marchés internes du travail des cadres relativement fermés

Pourtant, on aurait tort de conclure que les cadres sont soumis à un marché global dérégulé du travail ou à une quelconque forme de « laisser-faire ». La mobilité inter-entreprises, sans être inexistante, n'est pas comme depuis les années 1990 une norme. Le discours du « deuxième esprit du capitalisme » et de la direction par objectifs, établissent Boltanski et Chiapello, concilie « demandes de sécurité » et « émulation ». La stabilité de l'« environnement » économique rendue possible par les techniques de prévision, le Plan, la politique de plein-emploi, la planification des besoins, la grande codification du recrutement des cadres⁴⁸⁵, la conception de vastes espaces de

⁴⁸³ L. BOLTANSKI, *Les cadres*, op. cit., p. 223.

⁴⁸⁴ O. GÉLINIER, *Le secret des structures compétitives*, op. cit., p. 41 et 233.

⁴⁸⁵ L. BOLTANSKI et È. CHIAPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, op. cit., p. 146-147.

carrière au sein de grandes entreprises intégrées, avec leurs postes de prestige et leurs « placards », concourent tous à faire de la stabilité de l'emploi la situation normale. Même Gélénier, l'un de ceux qui vont le plus loin dans la défense de la concurrence salariale et de la mobilité des cadres *entre* entreprises, affirme en même temps : « Sur le plan du personnel, la stabilité est considérée comme souhaitable. » Ceux qui sont jugés productifs jouissent, effectivement, d'une « grande sécurité de fait ». Le « licenciement des inefficaces », qu'il revendique fermement, est considéré comme une exception⁴⁸⁶. Dans les années 1970 IBM combine la carrière « maison », sous la forme hypertrophiée de l'embauche de jeunes diplômés souvent retenus jusqu'à leur retraite par des avantages divers, avec une politique systématique de mobilité du personnel entre filiales, qui cherche à la fois à multiplier les occasions d'évaluation et de rétribution, et à empêcher la constitution de collectifs stables, qui pourraient devenir des sources alternatives d'identification par rapport à l'organisation⁴⁸⁷.

Au sommet de la hiérarchie de la société salariale, le groupe social des cadres représente en fait la forme la plus protégée et la plus intégrée du compromis fordiste, stable au point où les banquiers leur accordent presque automatiquement des crédits immobiliers gagés sur leurs revenus futurs. La bureaucratie managériale conserve en fait le cœur du modèle wébérien ou militaire d'intégration des organisateurs : la possibilité d'une carrière « maison », l'octroi d'un salaire à vie, l'accès à un statut privilégié à distance des dominés, support de leur identification aux objectifs de la direction. Le rapport salarial fordiste des cadres, malgré les dénonciations rituelles de la « bureaucratie », conserve en fait de nombreux points communs avec celui des hauts fonctionnaires.

Mais à cela, il ajoute un élément essentiel : la construction d'un marché *interne* du travail, dont la densité de circulation est supérieure aux maigres passerelles qui l'ouvrent sur le marché national. Il est à la fois très réglementé, notamment par les conventions collectives de branche négociées avec les syndicats de cadres, et siège d'une véritable concurrence qui, loin d'être naturelle, est activement construite et maîtrisée par des spécialistes au moyen de techniques de pouvoir hautement codifiées. Ce marché interne, loin de conduire comme on le dit parfois à des formes d'atomisation ou d'anomie, contribue en fait dans cette configuration à accroître la cohérence du collectif managérial. Il réalise, à ce titre, une forme *d'intégration organisationnelle*, au fondement du mode de socialisation du pouvoir caractéristique de la bureaucratie managériale. Cette organisation active de la concurrence dans des espaces restreints ne peut pas être qualifiée de

⁴⁸⁶ O. GÉLINIER, *Le secret des structures compétitives*, op. cit., p. 38, 42 et 83.

⁴⁸⁷ M. PAGÈS, V. de GAULEJAC, M. BONNETI, et al., *L'emprise de l'organisation*, op. cit., p. 134.

« néolibérale », tant elle est au cœur du capitalisme fordiste. Elle jouera néanmoins un rôle dans la généalogie du néolibéralisme, qui cherchera, comme nous le verrons dans la quatrième partie, à l'étendre à l'ensemble de salariés et à la transposer dans tous les domaines.

4.3. La « culture de l'efficacité » au cœur de la formation et de la sélection des cadres

Cette dimension de concurrence pour la carrière, arbitrée par des indicateurs de performance, est indissociable d'un autre aspect de la socialisation du pouvoir entre managers : l'adhésion à une culture du résultat, s'inscrivant dans le cadre général du discours de l'« efficacité nationale » qui émerge à l'occasion de la campagne pour l'accroissement de la productivité à la fin des années 1940. Nous analyserons d'abord son aspect interne à l'entreprise. Ensuite, nous mettrons l'accent sur l'un des vecteurs de sa diffusion : la transformation de la formation spécifique des cadres dans le sens de la gestion.

L'ordre symbolique comptable et la mise en scène rituelle de l'« efficacité »

Dans la vision idéale qu'en donne Gélénier, la direction participative par objectifs vise ainsi à inculquer aux cadres les « valeurs » virilistes de la « rationalité », de la « flexibilité », du « respect des engagements et des délais » et de l'« agressivité compétitive ». Le principal moyen de « conditionnement » en est, justement, la participation à la méritocratie productiviste : « Dans l'entreprise où la promotion est accordée aux hommes les plus rentables, chacun ne tarde pas à comprendre que le critère de rentabilité est important. »⁴⁸⁸ Certes, dans la réalité, ce mécanisme n'a rien d'automatique. Mais, si l'on en croit Boltanski, il est un élément, parmi beaucoup d'autres, de la construction historique contingente de la figure symbolique du « manager moderne ». Comme le dit Boussard, certains acteurs « brandissent l'indicateur comme un étendard : grâce à lui, ils donnent force à leur groupe, aux valeurs et aux règles qui le régissent et imposent sa légitimité à dominer les autres groupes d'acteurs⁴⁸⁹ ». C'est précisément le rôle de la productivité et des indicateurs comptables dans la grande entreprise fordiste : ils unifient tendanciellement les dirigeants, la ligne hiérarchique et les cadres organisateurs à distance autour du langage commun légitime de la finance d'entreprise.

⁴⁸⁸ O. GÉLINIER, *Direction participative par objectifs*, op. cit., p. 40-42.

⁴⁸⁹ V. BOUSSARD, *Sociologie de la gestion*, op. cit., p. 109.

Homologue dans l'entreprise de l'éloge planificateur de la « productivité nationale », le discours de l'efficacité est cependant ambigu : à partir du moment où il est requis de manière rituelle comme élément de conformité à un rôle social, les frontières se brouillent entre la « rationalité » et l'apparence de la rationalité. Entendons-nous bien : les coûts et les budgets ne sont pas une illusion sans référent, ils mesurent bien quelque chose. La comptabilité analytique standard a sa propre manière de symboliser et de codifier un réel complexe pour lui donner une réalité sociale palpable auprès des cadres et, ainsi, le rendre gouvernable. Sous une forme différente dans chaque organisation, elle enregistre après coup le résultat des multiples conflits et rapports de pouvoir qui, un à un, conditionnent la productivité et le chiffre d'affaires de l'entreprise par rapport à ses concurrentes : relations des contremaîtres aux ouvriers, des cadres marketing et commerciaux aux consommateurs, des acheteurs aux fournisseurs, le tout enchâssé dans un contexte macro-économique global lui-même tissé d'institutions et de rapports de force. L'image médiatique, le freinage, les grèves et le prix du pétrole, comme l'action du ministère des Finances en termes de prix et de politique économique, influent sur le résultat. Dès lors, prévisions de vente, budgets et indicateurs de coûts standards peuvent être vus comme des paris sur le futur, destiné à mettre sous tension le collectif managérial en lui offrant l'image des normes qu'il faudrait atteindre pour faire triompher l'entreprise dans le champ économique. C'est également l'image de sa maîtrise collective de l'avenir.

Mais par construction, l'explication des résultats comptables, dans le contexte singulier de chaque atelier et de chaque service, est un exercice difficile, dont les contrôleurs de gestion cherchent à faire un métier, mais qui demeure soumis à d'innombrables luttes d'interprétation. Or, face à l'indétermination du réel, la construction d'une image de soi efficace et performante peut avoir plus de poids dans la sélection des managers que les résultats financiers. Non pas que ceux-ci n'aient aucune importance – c'est plutôt le contraire, car ils ne sont jamais perdus de vue –, mais d'un point de vue informatif, ils ne représentent qu'une donnée qui aide à en comprendre d'autres au sein d'un contexte historique dense. Comme le dit Henri Bouquin :

« Ce que l'on cherche réellement, c'est à identifier les *bons* managers, ceux qu'il faut attacher à l'entreprise. Donc ceux qui, derrière les résultats, témoignent d'un certain type de comportement, parfois observable, parfois difficile à observer, donc approché par d'autres voies⁴⁹⁰. »

Au bout du compte, l'adhésion ostensible aux valeurs et aux objectifs contenus dans les dispositifs est plus importante que les chiffres au sens strict : la capacité à se justifier, à assumer de

⁴⁹⁰ H. BOUQUIN, *Le contrôle de gestion, op. cit.*, p. 242.

rendre des comptes quant à des phénomènes sur lesquels on a en définitive peu d'influence ; la propension à utiliser les indicateurs pour interpréter sa propre activité et celle de ses subordonnés, à faire jouer l'argument de leur objectivité et de leur neutralité pour mettre sous tension les exécutants ; l'aptitude à s'identifier à l'esprit de la machine de gestion plutôt qu'au chiffre qu'elle produit, à poursuivre y compris par d'autres moyens les fins qu'elle vise sans être toujours capable de les mesurer ; la disposition à prendre au sérieux les rituels du budget, de l'entretien individuel ou de la réduction des coûts, à voir l'entreprise à travers les yeux de la direction, tels qu'ils apparaissent dans les catégories inscrites au cœur des dispositifs comptables. Derrière le cérémonial des chiffres un comportement social, et socialement acquis, ne cesse pas d'être coopté : l'image d'un certain *leadership* « naturel », d'une certitude de soi dans l'exercice du commandement, d'une capacité de maîtriser ses subordonnés par la négociation et la contrainte en dernier recours, ou d'une disposition à jongler avec les chiffres, bref, d'un « *habitus* managérial », comme dit Lionel Jacquot⁴⁹¹, que l'on acquiert par excellence dans les grandes écoles d'ingénieurs généralistes ou les grandes écoles de gestion⁴⁹².

Le rôle de l'État planificateur dans l'institutionnalisation de l'enseignement de gestion en France

La formation spécifique des cadres fait partie des vecteurs privilégiés du « discours de la productivité nationale » et de la « culture de l'efficacité ». Au moment des missions de productivité, elle prend surtout la forme d'une large diffusion du *Training within Industry* (TWI) par l'Institut français pour la formation pratique des chefs, créé en 1949 sous l'égide du ministère du Travail sur le modèle d'« économie concertée » cher aux membres du complexe productiviste public-privé (il regroupe des grands cabinets d'organisation, des entreprises, des organisations patronales et des syndicats réformistes). Ce modèle, qui devient un élément de la promotion « au mérite » des contremaîtres à des fonctions d'agents de maîtrise, et de ceux-ci à des postes de cadres subalternes, consiste essentiellement en une formation-action aux « relations humaines » et à la conduite des équipes⁴⁹³. En 1951, l'Institut technique des administrations publiques organise une série de formations sur « Le facteur humain dans les administrations publiques » destinées à un parterre de

⁴⁹¹ Lionel JACQUOT, *L'enrôlement du travail : comprendre la machinerie managériale*, Nancy, PUL, 2014, p. 47 et 56.

⁴⁹² Pierre BOURDIEU, *La noblesse d'État*, Paris, Minuit, 1989.

⁴⁹³ J. FOMBONNE, *Personnel et DRH*, *op. cit.*, p. 448-449.

hauts fonctionnaires et d'organismes publics. Il présente le TWI comme une méthode universellement applicable, mais avec peu d'applications concrètes⁴⁹⁴.

Au-delà des cadres autodidactes qui représentent la fraction la plus dominée du groupe, la formation en gestion des managers et des gestionnaires est à l'ordre du jour dès les missions de productivité, quoique son institutionnalisation ne réussisse véritablement qu'à la fin des années 1970. Au travers de l'Agence de productivité européenne (EPA) créée en 1953, l'un des objectifs des États-Unis est de développer en Europe la formation au management. À partir de 1954, le Centre de recherche et d'études des chefs d'entreprise (CRC) créé par le CNPF, futur Institut de l'entreprise, propose des formations courtes à destination des cadres dirigeants en poste. La CEGOS investit également le créneau de la formation continue. En 1955, le ministère de l'Éducation nationale pilote la création des Instituts d'administration des entreprises (IAE) dans plusieurs universités françaises, en s'appuyant sur un financement du Commissariat général à la productivité de Gabriel Ardant. Celui-ci participe également à la constitution de l'Institut de contrôle de gestion (ICG), qui contribue à la professionnalisation de cette catégorie de cadres organisateurs à distance. En 1959, l'Institut européen d'administration des affaires (INSEAD) est installé à Fontainebleau⁴⁹⁵. Dans les années 1960, l'École des hautes études commerciales (HEC) et l'École supérieure des sciences économiques et commerciales (ESSEC) se dotent d'enseignants permanents et améliorent leur position dans le champ des grandes écoles en investissant le créneau de la formation en gestion. Des enseignements spécifiques apparaissent dans les IUT créés en 1966. L'Université Paris-Dauphine, fondée en 1968, se spécialise dans les « sciences de l'organisation ». Les grandes écoles d'ingénieur publiques comme Polytechnique, Mines, Ponts ou Centrale, de plus en plus orientées vers l'industrie, se dotent peu à peu de modules de management et amorcent, très tôt, leur transformation en *business schools*.

Marie-Emmanuelle Chessel et Fabienne Pavis montrent que la véritable institutionnalisation de la formation des cadres en gestion se fait sous l'égide de l'État planificateur. Dans les années 1960 les experts de la commission de la productivité des IV^e et V^e Plans, constituée par absorption du Commissariat à la productivité, chiffrent les besoins de « professionnalisation » des managers et des gestionnaires français : « Le manque de personnes formées est considéré comme l'un des principaux obstacles à l'expansion économique du pays. » Après des discussions entre le ministère de l'Éducation nationale, le ministère des Finances et le centre de recherche du CNPF, le projet aboutit en 1968 à la création de la Fondation nationale pour l'enseignement de la gestion des entreprises

⁴⁹⁴ ITAP, *Démonstration d'une méthode de formation pratique des chefs, système dit « Training within industry »*, Paris, ITAP, 1951.

⁴⁹⁵ M.-L. DJELIC, « L'arrivée du management en France », *op. cit.*, p. 11-12.

(FNEGE). Son conseil d'administration est composé à la fois de hauts fonctionnaires, d'universitaires, de directeurs d'établissements et de représentants d'organisations patronales. L'institution donne, immédiatement, la priorité à la « formation des formateurs en gestion, destinés à enseigner dans les entreprises, dans les écoles de commerce ou dans les universités », à travers l'envoi de jeunes diplômés dans des cursus universitaires aux États-Unis. Des missions de productivité à la FNEGE, disent Chessel et Pavis, on observe une « chaîne d'actions réformatrices sur trente ans » :

« Des technocrates – influencés eux-mêmes par des modernistes issus de différents milieux – pensent un outil de réforme ; des patrons entourés d'enseignants et de hauts fonctionnaires – le gèrent en contribuant eux-mêmes à former des enseignants qu'ils chargent de réformer le système de formation à la gestion. »⁴⁹⁶

Depuis les années 1950, mais avec une véritable mise sur les rails dans les années 1960, une nette accélération dans les années 1970, et un triomphe du modèle des *business schools* dans les années 1980, l'enseignement en gestion contribue à professionnaliser la direction générale, la ligne hiérarchique et les organisateurs à distance. Plus précisément, montre Yves-Marie Abraham dans le cas d'HEC, le système mis en place par les grandes écoles de commerce combine la légitimation par l'excellence académique lors du concours d'entrée et des classes préparatoires, et un cursus visant à l'inverse la « neutralisation du jeu scolaire ». Les matières classiques comme le droit disparaissent au profit de « cours directement centrés sur les nouvelles techniques de gestion », de stages en entreprise, et d'une « méthode des cas » originaire de Harvard, fondée sur des mises en situation professionnelles appelant les élèves à « endosser le rôle de décideur ». Tous visent, dit l'auteur, une « modification des habitus », c'est-à-dire une conversion, plus ou moins difficile à réaliser selon les origines sociales, « du souci scolaire au sérieux managérial »⁴⁹⁷.

C'est ainsi que le modèle des *business schools* diffuse, de plus en plus massivement, l'aptitude à entrer dans les « machines de gestion »⁴⁹⁸, la figure normative changeante du cadre « moderne », la culture de l'« efficacité » et, de manière générale, toutes les composantes historiquement construites de ce que les membres du groupe apprennent, pratiquement, à reconnaître comme un habitus managérial, ensuite renforcé et sélectionné au cours de leurs interactions quotidiennes. Se met alors en place, à distance de la formation « technique » et abstraite du modèle wébérien, un type de formation spécifique des cadres cohérent avec la bureaucratie managériale, qui contribue à en renforcer les différentes dimensions : il légitime le gouvernement comptable de l'entreprise ; il renforce la division du travail d'organisation instituée entre managers voués à la conduite des

⁴⁹⁶ M.-E. CHESSEL et F. PAVIS, *Le technocrate, le patron et le professeur*, op. cit., p. 25-26, 50, 107 et 217.

⁴⁹⁷ Yves-Marie ABRAHAM, « Du souci scolaire au sérieux managérial, ou comment devenir un "HEC" », *Revue française de sociologie*, 2007, vol. 48, n° 1.

⁴⁹⁸ J. GIRIN, « Les machines de gestion », op. cit.

opérations, spécialistes de la gestion chargés de faire fonctionner des dispositifs, et cadres dirigeants qui en centralisent les données dans leur tour de contrôle ; il contribue à l'acceptation d'une mise en concurrence arbitrée par des indicateurs de résultats. Pour toutes ces raisons, la formation « pratique » en gestion joue un rôle central dans la légitimation du nouvel ordre social de la grande entreprise fordiste, quoique leur triomphe coïncide paradoxalement avec son entrée en crise après 1974, qui conduira peu à peu à la mise en place de la grande entreprise néolibérale.

4.4. Une dimension peu présente dans le discours des organisateurs publics des années 1950

Les organisateurs publics des années 1950 insistent très peu sur cette dimension de la bureaucratie managériale. Leurs discours en reprennent certains éléments, sans les penser de manière systématique et en les insérant au sein d'un mode « militaire » de socialisation du pouvoir, globalement wébérien.

Dès 1949, l'ingénieur des méthodes de l'INSEE Raymond Gaudriault fixe aux directeurs d'administration centrale la mission jugée primordiale « de sélectionner soigneusement et d'éduquer ses cadres et de leur inspirer une doctrine commune ». Il préconise pour cela une définition précise des postes de travail et un recours prudent aux tests psychotechniques. Il joint même un modèle de « bulletin de notes annuelles » destiné aux cadres, supposé évaluer leurs capacités d'organisation, leur aptitude à commander et leur fidélité à la direction, autant que leur moralité et leur bonne tenue⁴⁹⁹. Gabriel Ardant propose de lier l'avancement des cadres publics à une notation fondée sur la mesure « objective » des résultats plutôt que sur l'ancienneté ou le bon vouloir du chef, et d'utiliser pleinement les primes de rendement autorisées par le statut de 1946⁵⁰⁰. Favorable au recrutement par concours, il préconise d'en corriger le caractère trop académique, en imaginant des épreuves pratiques révélant la productivité, la capacité d'organisation et l'aptitude à prendre des décisions en situation⁵⁰¹. La mission sur les techniques administratives aux États-Unis met en avant l'analyse des postes de travail, le perfectionnement des méthodes de recrutement au moyen de tests, la pratique des « feuilles de notations annuelles » et de l'« entretien personnel »⁵⁰².

⁴⁹⁹ R. GAUDRIAULT, *L'organisation des travaux administratifs*, op. cit., p. 16, 35-36 et 50-51.

⁵⁰⁰ G. ARDANT, *Techniques de l'État*, op. cit., p. 157-158 et 164.

⁵⁰¹ *Ibid.*, p. 161-162.

⁵⁰² MISSION FRANÇAISE DE PRODUCTIVITÉ, *Techniques administratives*, op. cit., p. 9. De plus on trouve, parmi les compétences requises des inspecteurs généraux des PTT selon leur chef Didier Chautant : formation et évaluation des chefs, stimulation de l'action et de la confiance des cadres par la prise en compte de la dimension psychologique, sélection des candidats aux emplois de cadres supérieurs, entretiens avec les chefs de service, répartition des tâches en fonction des aptitudes. Cf. Didier CHAUTANT, *Confrontation des méthodes d'inspection et de contrôle*, Paris, ITAP, 1953.

La dimension de mise sous tension par la concurrence salariale n'est pas présente et ces idées, relativement vagues, ne reçoivent aucune application. Une fois de plus, il faudra attendre la RCB et, en son sein, une interprétation pleinement managériale en fait minoritaire, pour voir à l'œuvre la première volonté de transposer dans les ministères un véritable marché interne du travail des cadres publics.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

L'État mis en place à la Libération ne s'est pas contenté de définir un Plan « indicatif » et de produire des biens à travers la SNCF, EDF, la Régie Renault ou les Charbonnages. Dès l'origine, il est pleinement engagé dans un réamorçage sous perfusion publique de l'accumulation du capital. Il contribue de très près, puisque le moteur se situe à la direction du Trésor, à mettre sur les rails un régime fordiste étatique spécifiquement français. Quand bien même, dès le début de la V^e République, il organise le transfert progressif de ce rôle de stimulation de l'investissement aux banques d'affaires privées, le gouvernement de l'économie nationale et l'appareil économique qui le soutient en sont durablement marqués. Les hauts fonctionnaires économiques et financiers attachent l'accroissement des dépenses publiques et de la puissance de l'État français à une croissance de la production industrielle tirée par le couple taylorisme/consommation de masse et acceptent ainsi de chevaucher le tigre du capital, croyant être à même de l'orienter. La puissance publique – ou les groupes sociaux qui en monopolisent les principales positions de pouvoir – ne se contente pas de prendre appui sur des grandes entreprises qu'elle alimente au carburant du crédit bancaire, de l'électricité bon marché et des énergies fossiles. Pour forger leur mordant, pour gagner la « bataille de la production », elle attise la concurrence entre elles. Pour les renforcer encore au contact d'adversaires états-unien ou allemand, elle abaisse progressivement les protections douanières du Marché commun. Pour leur donner l'exemple de l'investissement, de la réorganisation et de la mécanisation, les entreprises publiques du secteur concurrentiel comme Renault entrent dans l'arène.

De surcroît, dès les années 1950, l'État leur distribue des armes. Les hauts fonctionnaires, les experts, les consultants et les chefs d'entreprise du complexe productiviste public-privé cherchent à promouvoir diverses technologies de pouvoir, qui visent toutes à orienter le travail d'organisation de leurs bureaux, de leur hiérarchie et de leur force de vente vers l'augmentation maximale de la productivité et du chiffre d'affaires. Ils poussent ainsi les grandes entreprises à se restructurer sur le modèle d'une bureaucratie managériale, branchée sur ce que sa direction codifie comme son « environnement », dotée d'une tour de contrôle capable de répercuter individuellement auprès des cadres la pression de la concurrence commerciale sous la forme d'objectifs principalement financiers. Ceux-ci sont alors chargés, par l'impératif de tenir leur budget ou par un contrat moral dont ils ne maîtrisent pas les termes et les techniques de mesure, d'user de leur nouvelle autonomie pour optimiser l'usage des machines et l'organisation taylorienne du travail des exécutants. Bien

sûr, l'État n'invente aucun de ces instruments de pouvoir, et ne crée pas de toutes pièces le mouvement de la productivité : il y prend part, il en fait un support de sa puissance, il l'oriente, l'accélère, lie son destin à lui, œuvre avec d'autres à la systématisation de ses principes dans les entreprises privées et publiques. Il favorise une action aux trois pôles du champ de la gestion : le management des grandes entreprises, les cabinets de conseil et, à plus long terme, l'enseignement de la gestion. Durant toute la période, l'État fait ainsi office de catalyseur, cherchant à réunir et à faire interagir tous les ingrédients d'un nouveau mode de gouvernement de l'entreprise, pièce essentielle du régime d'accumulation fordiste qui tire la double croissance enchevêtrée du PIB et des dépenses publiques. Aussi les hauts fonctionnaires économiques et financiers jouent-ils un rôle actif dans l'accélération et dans la structuration singulière de la première révolution managériale en France.

Ce rôle est inséparable de la constitution historique, au milieu d'intenses conflits sociaux et politiques, du groupe social les cadres. De la même manière que, selon Bourdieu, la noblesse de robe s'est construite en construisant l'État moderne, managers et organisateurs à distance se sont construits en construisant les dispositifs productivistes de la grande entreprise fordiste, et sont finalement parvenus à agréger autour d'eux, quoique de manière relativement lâche selon Boltanski, les groupes professionnels sur lesquels ils exerçaient une forme de domination symbolique. Mais, loin de se contenter de répondre passivement à une demande patronale, ou de réagir à un impératif préexistant, ils ont activement participé à l'émergence des instruments et des catégories de pensées qui les portent. Militants de l'« efficacité », ils ont acquis leur poids social en la faisant reconnaître comme une valeur dominante. Les dispositifs de gestion qu'ils ont développés ont activement structuré les entreprises et les processus économiques, y compris dans le sens de leurs intérêts. Ils ont contribué à orienter le développement des systèmes de production, des technologies et des systèmes d'information, à organiser et à standardiser le travail selon des normes bien particulières, à réorganiser les entreprises pour les mettre sous tension managériale. Les hauts fonctionnaires, experts et hommes politiques modernistes de la Libération ont, là encore, donné une impulsion décisive en érigeant la productivité au rang d'impératif national et en promouvant des instruments de représentation du monde social et un ordre symbolique fondés sur le partage des « dividendes du progrès » et la croissance du PIB.

L'État devenu productiviste a immédiatement cherché à en retourner les principes pour analyser sa propre action. Quelques hauts fonctionnaires modernistes et dirigistes issus des corps de direction ont cherché à transposer dans l'administration la même discipline taylorienne, reprenant à leur compte un projet de généralisation des bureaux des méthodes et d'industrialisation du travail

de bureau, et les mêmes technologies de gouvernement, à commencer par le calcul des prix de revient et la déconcentration des structures ministérielles autour du contrôle des résultats des cadres hiérarchiques de l'État. Le Commissariat général à la productivité et les organisateurs publics des années 1950, minoritaires et disposant de peu de soutiens administratifs ou politiques, ont largement échoué à pérenniser leur action malgré un début de tentative d'institutionnalisation, et sont pour l'essentiel tombés dans l'oubli.

Mais, au milieu des années 1960, un certain nombre de conditions sont en place pour qui voudrait réitérer la tentative. La génération des énarques de la Libération est parvenue aux postes de pouvoir. La croissance du PIB est effectivement devenue un impératif national central dans le champ politique. Au sein du régime fordiste de finances publiques, le choix du Marché commun accroît la contrainte économique qui pèse sur les dépenses de l'État et attache la poursuite de sa croissance à la compétitivité des entreprises françaises. Un certain nombre de hauts fonctionnaires économiques et financiers ont pris l'habitude de réfléchir aux politiques publiques en termes d'effets sur la productivité des entreprises et sur la croissance du PIB. Certaines entreprises nationalisées, école du capitalisme managérial, se livrent à des calculs de coûts de production et à des études de rentabilité des investissements publics. À mesure qu'un appareil économique d'État se détache des autres appareils pour servir de substitut à certains mécanismes de marché, comme le voyait très bien Suzanne de Brunhoff en 1965, l'État dans ce qu'il a de plus politique « devient objet de comptabilité » et entre lui-même, progressivement, dans le domaine du calcul économique : « Ce n'est pas seulement l'efficacité de son action sur l'économie qu'on cherche à évaluer, mais son "efficience" par rapport à ses propres tâches politiques⁵⁰³. »

⁵⁰³ S. de BRUNHOFF, *Capitalisme financier public*, op. cit., p. 7-8.

DEUXIÈME PARTIE :

Le management public fordiste, invention, échec et réinterprétations (1965-1981)

« Les principes et les règles générales qui valent pour l'industrie valent aussi pour l'État, et réciproquement⁵⁰⁴. »

Henri Fayol, école des Mines de Saint-Etienne,
ingénieur-organisateur, 1918.

« Quand les entreprises privées étaient encore dominées, dans tous les pays, par un paternalisme tout aussi peu propice à la communication, le style administratif français pouvait passer pour efficace ; depuis que, dans les sociétés les plus modernes, les grandes entreprises ont découvert des moyens de gouvernement plus libéraux, ses insuffisances commencent à se découvrir⁵⁰⁵. »

Michel Crozier, HEC, sociologue des organisations, 1966.

« C'est donc bien toute une conception du management public qu'engage la "rationalisation des choix budgétaires", au-delà d'un simple éclairage de la décision budgétaire⁵⁰⁶. »

Jacques Bravo, X-ENSAE, chargé de mission RCB
à la direction du Budget, 1972.

⁵⁰⁴ Henri FAYOL (dir.), *L'éveil de l'esprit public*, Paris, Dunod, 1918, p. 6.

⁵⁰⁵ Michel CROZIER, « Crise et renouveau dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 1966, vol. 3, p. 234-235.

⁵⁰⁶ Jacques BRAVO, « La RCB et le management de l'État », *Revue de science financière*, 1972, vol. 2, p. 300.

INTRODUCTION DE LA DEUXIÈME PARTIE

Philippe Bezes montre qu'au début des années 1960 le sentiment d'« une "perte de maîtrise" de l'ensemble étatique » est grand parmi les hauts fonctionnaires⁵⁰⁷. Le gouvernement de l'économie nationale mis en place à la Libération autour du Plan et du Trésor-banquier, le succès des entreprises nationalisées, le cercle vertueux tissé entre le régime de finances publiques et une croissance de la production industrielle tirée par l'accumulation fordiste du capital, conduisent à une croissance plus ou moins désordonnée du rôle, des fonctions et des organes des appareils de l'État. Si le contrôle sur l'action des équipes dirigeantes des entreprises publiques est faible, si l'intervention économique demeure fragmentée, exposée aux conflits de territoire des directions ministérielles et aux luttes de pouvoir des corps de l'inspection des Finances, des Mines, des Ponts ou du Génie rural, le *gouvernement de l'administration* est encore plus éparpillé.

Comme le veut le concept même de gouvernementalité, *l'unité* de l'État n'est jamais donnée : c'est toujours un problème qui se pose, tant au niveau de l'appareil des différents ministères que des instances transversales qui les coiffent. Sur la base d'une fragmentation persistante, elle est dépendante, à la fois : d'une unification symbolique autour de savoirs de gouvernement et de catégories de perception et d'action communes, traditionnellement celles du droit ; d'une unification matérielle, qui les solidifie en partie dans des technologies de pouvoir et dans une certaine organisation du travail des services publics, initialement fondée sur la technique disciplinaire du règlement ; d'une unification sociale qui, par la socialisation des hauts fonctionnaires autour d'origines de classe semblables, de formations scolaires spécifiques, de corps maîtrisant la carrière de leurs membres, de cultures ministérielles et d'interactions quotidiennes, donne une consistance minimale à un ensemble hétérogène. Sans ce *processus permanent d'étatisation* – qui est aussi un travail d'organisation de l'activité des fonctionnaires de première ligne – ce qu'on nomme « l'État » n'est qu'enchevêtrement de services, amas de bureaux, confusion de savoirs locaux, qui tous ont plus à voir avec le champ social qu'ils réglementent qu'avec une unité supposée du pouvoir « souverain ».

Le « gouvernement » légal-rationnel caractéristique du modèle wébérien, issu du processus historico-national complexe de gouvernementalisation à l'origine de l'État français « moderne », réalise lui-même un certain type d'unification. Les bureaux parisiens des différents ministères

⁵⁰⁷ P. BEZES, *Réinventer l'État*, op. cit., p. 65.

sectoriels conduisent à distance les opérations des services locaux au moyen de procédures et d'instructions détaillées et arbitrent les cas particuliers. Ils demeurent très éloignés du travail réel des fonctionnaires de première ligne et, souvent, ne disposent pas véritablement d'autres savoirs que juridiques. L'organisation des services publics est soumise aux règlements minutieux de plusieurs « instances centralistes », comme dit Bezes, qui au début de la V^e République se divisent schématiquement le travail de la manière suivante : le pouvoir financier est aux mains de la direction du Budget, avec un contrôle par la Cour des Comptes de l'utilisation des fonds par les ministères ; la gestion du personnel est en partie confiée aux différents corps, en partie centralisée par une direction de la Fonction publique tenue par des conseillers d'État ; ceux-ci, au sein du Conseil d'État ou dans les cabinets des ministres, jouent également un grand rôle dans la mise en cohérence juridique des impulsions politiques du gouvernement ; le ministère de l'Intérieur et le corps préfectoral font respecter les règlements auprès des collectivités locales et les aménagent en négociant des exceptions. Les bureaucrates critiques de la « bureaucratie » accusent leur « cloisonnement » et leur « inefficacité ». De plus, comme nous l'avons vu, le contre-pouvoir syndical et les conquêtes sociales de la Libération privent la ligne hiérarchique d'une partie de son pouvoir sur les carrières et sur la gestion du personnel : les hauts fonctionnaires modernistes dénoncent les « blocages », la « rétention d'informations » et la « résistance au changement » des employés de bureau, des professionnels ou même des cadres subalternes des services locaux. Certains cherchent les moyens de rétablir une « courroie de transmission » efficace de l'information vers le haut et des ordres vers le bas.

Au cours des années 1960, montre Bezes, l'« inefficacité » de la bureaucratie wébérienne est constituée en problème public. L'administration devient l'objet de nouveaux savoirs, hétérogènes de par leurs points de vue, mais tous orientés vers la question économique de « l'efficacité » : application des analyses coûts-avantages aux choix ministériels ; calcul des prix de revient et de l'« utilité » des services publics ; gestion statistique prévisionnelle des effectifs de fonctionnaires ; application de la sociologie des organisations aux ministères par l'équipe de Michel Crozier. Il ne s'agit pas seulement, selon la formule de Bezes, de l'émergence d'un « souci de soi de l'État ». L'État moderne n'a-t-il pas lui-même été construit, « rationalisé », unifié symboliquement autour des « savoirs réflexifs » constitués par le droit public, le contrôle de la légalité des dépenses et les théories juridiques de la souveraineté ? C'est pourquoi je formulerai la chose de manière un peu différente : on observe dans le contrôle étatique des services publics, dans les années 1960, et sur la base de tentatives qui comme celles de Gabriel Ardant s'égrènent depuis la Libération, le passage tendanciel d'une réflexivité de type juridique à une réflexivité de type économique (bien sûr, elle

continue de mettre à son service tous les instruments du droit). Dans le contexte de la mise en place du Marché commun et de l'accès de la génération formée par l'École nationale d'administration (ENA) depuis 1946 à la tête des ministères, la question du gouvernement de l'administration est réactivée. Une bataille entre instances centralistes s'engage, dans l'espace ainsi ouvert, pour le renouveau du contrôle centralisé des appareils de l'État : « Pour ceux qui accèdent aux principaux postes de pouvoir avec l'édification de la V^e République, une nouvelle lutte commence pour l'"administration de l'administration" – autrement dit, pour l'imposition des savoirs de direction de l'appareil d'État. »⁵⁰⁸

Avec la Rationalisation des choix budgétaires (RCB), officiellement lancée début 1968, ces divers savoirs viennent informer et instrumenter une tentative de reprise en main, de réunification – d'intégration stratégique partielle de la multiplicité mouvante de rapports de pouvoir qui constituent l'État – autour de l'instance qui, depuis la fin des années 1940, joue déjà le rôle nodal dans le gouvernement de l'économie nationale : le ministère des Finances. La RCB, montre l'historienne Aude Terray, est élaborée à partir de 1965 par la nouvelle direction de la Prévision, qui rassemble une partie des moyens du SEEF, le service du Trésor à l'origine de la comptabilité nationale française. Son directeur, le mendésiste Jean Saint-Geours, scelle une alliance avec le nouveau directeur du Budget Renaud de la Genière. En avril 1968 une mission RCB est créée au sein du ministère, confiée à l'ancien directeur des Prix Philippe Huet. Tous trois sont inspecteurs des Finances. Le projet est légitimé d'après le « modèle commode » du *Planning, Programming, and Budgeting system* (PPBS), mis en place dans l'administration états-unienne depuis 1965, quoique ses racines se situent en fait au cœur de l'appareil économique de l'État français. La RCB reçoit une éphémère consécration politique entre 1969 et 1972, au moment de la « nouvelle société » de Jacques Chaban-Delmas. Plusieurs hauts fonctionnaires modernistes sont alors membres de son cabinet à Matignon, dont Simon Nora, Jacques Delors et Yves Cannac. Mais, critiqué sur sa droite, le Premier ministre est en position de faiblesse par rapport au président Pompidou et le portage gouvernemental de la réforme ne survit pas à sa chute⁵⁰⁹. Comme en témoignent les textes du *Bulletin RCB*, l'opération se poursuit de manière plus ou moins souterraine au-delà de la période étudiée par Terray, mais pâtit de l'absence d'une seconde vague de volonté politique au cours des années 1970, qui serait venue concrétiser certains des multiples projets esquissés.

⁵⁰⁸ *Ibid.*, p. 65 et 73.

⁵⁰⁹ A. TERRAY, *Des francs-tireurs aux experts*, op. cit., p. 441-445.

L'histoire interne de la réforme, des luttes de territoire et des alliances bureaucratiques dans lesquelles elle est prise, du contexte politique et des forces administratives qui l'ont portée, est très bien établie par Terray et Bezes. C'est pourquoi je tenterai, à partir d'une analyse des discours des hauts fonctionnaires ayant participé de près ou de loin à la RCB, d'apporter une autre perspective, celle d'une histoire externe de la circulation des technologies de pouvoir entre la grande entreprise et l'État. Ma thèse est que, loin de préfigurer un quelconque néolibéralisme comme l'affirment les deux auteurs, avec de nombreux autres dont Michel Foucault lui-même, la RCB cherche à transposer dans l'administration les dispositifs managériaux que l'État planificateur pousse les entreprises publiques et privées à adopter depuis les missions de productivité. Non seulement la réforme réactive le répertoire des organisateurs publics des années 1950, mais elle le prolonge jusqu'à l'invention d'un véritable management public – l'expression émerge en son sein –, c'est-à-dire d'un projet relativement cohérent de transposition dans l'État de l'ensemble des dispositifs de pouvoir qui structurent le gouvernement de la grande entreprise fordiste.

Dans le chapitre quatre, nous nous intéresserons à la dimension la plus technique de la RCB, pour montrer qu'elle cherche à transposer au sein de l'État le type de gouvernement par les chiffres caractéristique de la bureaucratie managériale. Son aspect le mieux connu, le développement de l'analyse économique et du calcul de la rentabilité des investissements publics, instaure une variante de la « planification stratégique » qui, dans la grande entreprise intégrée, permet aux cadres dirigeants d'orienter les grandes décisions de développement. À travers l'analyse de la genèse étatique de la technique des études coût-avantages, nous verrons que cette manière de voir émerge du cœur du capitalisme bancaire public mis en place à la Libération, se développe dans les entreprises publiques et tend à faire retour sur les administrations elles-mêmes. Mais la RCB ne se limite pas à cet aspect. Dès 1968, elle s'élargit à d'autres techniques managériales et cherche à élaborer une comptabilité analytique et des budgets de prix de revient pour mesurer « l'efficacité » des services publics. Elle retrouve, ainsi, le projet du Commissariat général à la productivité dans les années 1950.

Dans le chapitre cinq, nous nous focaliserons sur une dimension nouvelle et réellement méconnue de la RCB : l'élaboration, par des hauts fonctionnaires modernistes, des membres du Club Jean Moulin et des sociologues des organisations de l'équipe de Michel Crozier, d'une interprétation véritablement managériale de la RCB, autour de la promotion de la direction participative par objectifs. Nous verrons qu'il existait, à l'état de projet, une volonté de transposer dans les services publics le mode de socialisation du pouvoir inventé par la grande entreprise fordiste : la formation en gestion, la culture de l'efficacité, l'individualisation des carrières des cadres publics, l'avancement

au résultat chiffré et la construction d'un véritable marché concurrentiel du travail des hauts fonctionnaires. De plus, certains énarques modernistes défendent un type de direction administrative stratège qui cherche à répéter dans l'État ce que Chandler nomme « l'invention de la direction générale » : l'accord d'une « autonomie » et d'une « responsabilité » aux directeurs des services départementaux et des établissements publics, en contrepartie d'un recentrement des bureaux parisiens sur le contrôle à distance, la construction de dispositifs et la sélection des cadres publics les plus « performants ». Au-delà des coûts et budgets standards, on retrouve donc dans les discours des hauts fonctionnaires de la RCB l'ensemble des aspects du gouvernement des cadres par les chiffres caractéristique de la bureaucratie productiviste.

Dans le chapitre six, nous étudierons la RCB dans l'administration où elle a produit le plus d'effets, la seule à vrai dire où elle ait réellement « touché le sol », c'est-à-dire atteint le travail quotidien des cadres subalternes et des fonctionnaires de première ligne – notamment parce qu'elle y était en préparation depuis au moins la fin des années 1950 : le ministère des Postes et télécommunications. Outre les aspects liés à l'introduction de la direction par objectifs, cette étude de cas nous permettra d'aborder une dimension le plus souvent masquée de la RCB, au niveau du mode de contrôle des exécutants : tout simplement la centralité du taylorisme classique. C'est peut-être d'ailleurs ce qui a « manqué » aux autres ministères, du fait de l'échec d'Ardant et Gaudriault dans les années 1950 : ils n'ont en effet jamais disposé d'une organisation du travail suffisamment standardisée pour produire de manière stable, dans l'ensemble des services locaux, les chiffres qui auraient pu permettre à leur direction d'administration centrale de les gouverner à distance. Nous verrons que la tentative du ministère des PTT, qui d'un point de vue strictement technique aurait pu réussir, contribue en fait fortement à mettre en place les conditions de la grève de 1974, la plus massive de l'histoire de la Poste, qui est aussi la première à revendiquer la défense du service public contre la managérialisation de l'État.

Dans le chapitre sept, nous nous éloignerons un peu de l'administration pour envisager les luttes d'interprétation dont le management est l'enjeu au sein du champ politique très conflictuel des années 1970, ainsi que les stratégies dont ses différentes techniques de pouvoir sont l'objet, tant de la part des hauts fonctionnaires modernistes et des différents courants de la gauche autogestionnaire que du Parti communiste ou des partis de droite. Nous verrons alors que la Rationalisation des choix budgétaires produit en fait des échos, réduits mais réels, dans l'ensemble du champ politique : on peut ainsi trouver les traces d'une RCB moderniste et mendésiste, mais également d'une RCB rocardienne au Parti socialiste, d'une RCB communiste – et, il est vrai, d'une RCB véritablement néolibérale, minoritaire et assez éloignée des lieux où on l'attendrait.

Chapitre 4 – LA RATIONALISATION DES CHOIX BUDGÉTAIRES :

GOUVERNER L'ADMINISTRATION VERS LA CROISSANCE DU PIB

« Le premier précepte du "management" est celui du "planning stratégique", imposé à la direction au sommet de l'entreprise, ou de la collectivité⁵¹⁰. »

Philippe Huet, ENA-inspection des Finances,
directeur de la mission RCB, 1971.

« Il ne serait pas admissible [...] qu'il existe un fossé entre les comportements de notre secteur public et du secteur productif du point de vue des méthodes de travail ; les Pouvoirs publics, qui incitent le secteur productif à développer la rationalité et la productivité, ne peuvent pas se dispenser d'utiliser eux-mêmes ces méthodes⁵¹¹. »

Valéry Giscard d'Estaing, ENA-inspection des Finances,
ministre des Finances, allocution d'ouverture de la
Commission interministérielle de RCB, 1971.

De même qu'il est courant de voir dans tout processus de managérialisation une sorte d'« influence » occulte du « marché » sur l'État, il est courant d'opposer les analyses coût-avantages de la RCB au « Plan » et d'en faire une sorte de retour au libéralisme. Aude Terray, par exemple, durcit l'opposition entre la macroéconomie keynésienne, attachée aux grands équilibres, et une microéconomie tournée vers l'augmentation de l'« efficacité » des entreprises, alors que les deux ne prétendent pas agir au même niveau. Comme nous l'avons vu le Plan a, depuis ses origines, cherché à se doter d'instruments d'action micro-économiques à travers le complexe productiviste public-privé. Philippe Bezes, tout en fournissant de nombreux éléments à la thèse opposée, soutient que le répertoire de réforme de la RCB est « alternatif à la planification » :

« De fait, planification et RCB reflètent deux visions distinctes du gouvernement rationnel. Pour la planification, une fois les buts bien négociés, la mise en œuvre n'est plus un problème. Avec la RCB, au contraire, l'administration ne peut plus être considérée comme une organisation transparente dont le seul objectif serait de mettre en œuvre les choix du Plan. À l'inverse, elle constitue un ensemble d'organisations dont les objectifs doivent être analysés et rationalisés⁵¹². »

⁵¹⁰ Philippe HUET, *Présentation de la RCB*, Paris, MEF, 1971, p. 14.

⁵¹¹ Valéry GISCARD D'ESTAING, « Allocution d'ouverture », *Bulletin RCB*, 1971, numéro spécial, p. 8.

⁵¹² P. BEZES, *Réinventer l'État*, op. cit., p. 102.

Foucault lui-même contribue à cette confusion, dans la mesure où il laisse entendre sans se livrer à une réelle analyse que la « nouvelle société » de Chaban-Delmas préfigure le « néolibéralisme » de Giscard, et que la technique de pouvoir de l'analyse coût-bénéfices est *en soi* néolibérale⁵¹³.

Je défendrai une hypothèse inverse : la RCB émerge du sein même d'une planification française qui, au moment où elle cherche à mettre l'action de l'administration au service de la croissance du PIB, tente de lui étendre les dispositifs productivistes qu'elle promeut depuis la Libération dans les grandes entreprises publiques et privées. D'abord, nous nous intéresserons à la généalogie des « études RCB » à la direction de la Prévision. Elles émergent, en effet, au cœur même du capitalisme bancaire public, comme une tentative de transposer à l'administration les méthodes de calcul de la rentabilité des investissements développées dans les entreprises publiques dans les années 1950, et qu'une nouvelle politique industrielle sélective veut alors étendre au financement public des entreprises privées. Ensuite, nous analyserons le discours des promoteurs de la RCB sur le Plan. Nous verrons que, loin de considérer les deux comme antinomiques, ils inscrivent presque tous la réforme de l'État au sein d'un projet de renouveau de la planification française, supposé l'adapter au contexte du Marché commun. Enfin nous analyserons l'infléchissement de la réforme, dès la fin des années 1960, vers l'instauration de « budgets de programmes ». Il s'agit en fait d'une réactivation du répertoire des organisateurs publics du Commissariat général à la productivité dans les années 1950 : la mesure systématique de la productivité et de l'« efficacité » des services publics au moyen d'une comptabilité analytique et de budgets de prix de revient.

Au final, les hauts fonctionnaires cherchent bien à transposer, en se basant sur l'organisation de la grande entreprise fordiste, *l'ensemble* des technologies de mesure qui composent le gouvernement des cadres par les chiffres caractéristique de la bureaucratie managériale. Seulement, les promoteurs de la RCB s'aperçoivent au cours des années 1970 qu'ils ont procédé à l'envers : partant de la volonté d'éclairer les choix des ministres par un calcul d'« efficacité », ils en déduisent la nécessité de multiplier les indicateurs de performance dans le budget de l'État et, pour cela, de généraliser une comptabilité productiviste ancrée dans le fonctionnement quotidien des services locaux. Cependant, malgré une tentative d'institutionnalisation en 1978, la volonté politique n'est pas là, et les budgets de programmes n'ont à peu près aucun effet.

⁵¹³ M. FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique*, op. cit., p. 151 et 252.

1 – Planification concurrentielle et gouvernement des services publics dans les années 1960

Durant les années 1960, l'appareil économique d'État mis en place à la Libération subit des transformations considérables. Dans le cadre de la réduction progressive des barrières douanières entre pays de l'Europe des six, décidée par le Traité de Rome instaurant le Marché commun, le V^e Plan se fixe en pour objectif de renforcer la « compétitivité » de l'industrie française, et de stimuler dans chaque secteur l'émergence d'un « petit nombre d'entreprises ou de groupes de taille internationale » capables d'affronter la concurrence⁵¹⁴. La planification et le capitalisme bancaire public des années 1950 sont jugés insuffisants par rapport à la tâche qu'ils s'étaient fixés : tout en jouant un grand rôle dans la diffusion des dispositifs de pouvoir de la grande entreprise fordiste, ils n'ont pas conduit à la concentration industrielle espérée. Jean-Claude Dumas montre que de 1950 à 1958, durant l'âge d'or de l'État-banquier, le crédit public stimule la croissance organique plutôt que les opérations de fusion et d'absorption, quoiqu'une vague d'OPA, peu importante, ait lieu de 1959 à 1964.

Esquissée en 1962 puis inscrite au cœur du V^e Plan (1966-1970), une nouvelle politique industrielle sélective, fondée sur les « grands programmes », cesse de financer aux mêmes conditions l'ensemble des firmes des « secteurs prioritaires », pour fournir une aide ciblée aux grandes entreprises les plus performantes. Le Trésor-banquier, tout en conservant une partie de sa force de frappe financière, organise le passage de relais auprès des banques d'affaires⁵¹⁵, dont il avait cherché à la Libération à compenser la faiblesse. Un capitalisme bancaire privé prend peu à peu la place du capitalisme bancaire public dans le financement des investissements, sans conduire à un démantèlement de l'appareil économique d'État. Une grande vague de fusions industrielles se produit effectivement entre 1966 et 1972. En 1970, la concentration du capital a fortement augmenté : 445 entreprises de plus de 1 000 personnes « représentent 46,1% des effectifs, 53,3% du chiffre d'affaires et 68% des investissements », avec des industries d'autant plus concentrées qu'elles sont éloignées du consommateur final⁵¹⁶.

⁵¹⁴ COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *V^e Plan de développement économique et social (1966-1970)*, op. cit., p. 13 et 68-69.

⁵¹⁵ Selon le texte du VI^e Plan, il s'agit d'« accroître les concours à moyen terme des banques à l'industrie sous forme de prêts » et de « développer les ressources des établissements financiers spécialisés dans le financement de l'industrie ». Cf. CGP, *VI^e Plan de développement économique et social (1971-1975)*, Paris, UGE, 1971, p. 74.

⁵¹⁶ Jean-Claude DUMAS, « Industrialisation et structure des entreprises en France », in Jacques MARSEILLE (dir.), *L'industrialisation de l'Europe occidentale (1880-1970)*, Paris, ADHE, 1998, p. 226-228. Cf. p. 227 : « Cependant, la concentration est d'autant plus forte que le secteur est plus capitalistique : les entreprises de 1 000 salariés emploient 95,9% des effectifs du secteur énergétique, 58,8% des industries intermédiaires, 55,2% des industries d'équipement et 15,7% des industries de consommation. »

C'est dans ce contexte, celui du passage tendanciel d'une planification sectorielle à une « planification concurrentielle », qu'il faut replacer l'émergence de la Rationalisation des choix budgétaires. En juillet 1965, le Conseil des ministres décide la création de trois comités d'experts, nommés en mars 1966, pour suivre l'exécution du V^e Plan : développement industriel, entreprises publiques et réforme de l'administration. Il est possible de les lire, ensembles, comme l'expression d'une nouvelle stratégie des hauts fonctionnaires planificateurs et du patronat organisé. Les deux premiers, qui donneront lieu au rapport Nora et au rapport Ortoli-Montjoie, sont fortement consensuels au sommet de l'État, quoiqu'ils ne seront jamais mis en œuvre dans toute leur radicalité. Rien n'a filtré des travaux inachevés du troisième comité, sans doute, comme le soutient André Gauron, du fait de fortes divergences⁵¹⁷. Pourtant la RCB, dès son élaboration, pose la question d'une adaptation de l'État fordiste au nouveau contexte créé par le Marché commun et la planification concurrentielle. La transformation interne du gouvernement fordiste de l'économie nationale se cherche, également, du côté d'une transformation du gouvernement de l'administration.

Nous nous intéresserons d'abord au nouveau gouvernement des entreprises publiques proposé par le rapport Nora. Nous analyserons ensuite le contexte formé par la politique industrielle sélective et les grands programmes. Nous verrons que la RCB émerge, dans ce cadre, comme une déclinaison tournée vers l'administration des études de la rentabilité du financement public des entreprises nationalisées puis privées. Enfin, nous nous intéresserons aux types d'analyses coût-avantages mis en avant par ses promoteurs.

1.1. Le Rapport Nora : gouverner les entreprises publiques par objectifs

Le rapport du comité des entreprises publiques présidé par Simon Nora est le plus connu. Pourtant la plupart du temps les analyses insistent, au détriment de la tentative de renouvellement de la planification française dont il est porteur, sur son aspect le plus libéral. Il s'agit alors de réduire le financement public des firmes nationalisées pour les pousser à s'endetter auprès des banques privées mais, surtout, pour les conduire à améliorer leur autofinancement, en rapprochant leurs tarifs de la « vérité des prix de revient ». Conjointement à la fermeture du « circuit du Trésor », cette politique de désengagement, qui signe en effet le retour à une certaine orthodoxie financière

⁵¹⁷ A. GAURON, *Le temps des modernistes*, op. cit., p. 93. Selon lui, une partie des membres du comité se retrouvent pour rédiger, autour de François Bloch-Lainé, l'ouvrage *Pour nationaliser l'État* dont nous reparlerons beaucoup.

libérale, est justifiée au nom de la trop grosse ponction des entreprises publiques sur le marché de l'argent, au détriment supposé des entreprises privées.

Mais, au-delà de ce projet, le rapport Nora présente une politique systématique de restructuration des entreprises publiques sur le modèle de la firme fordiste. Elle comporte deux aspects : la généralisation en interne des « méthodes modernes de gestion » ; le branchement⁵¹⁸ de la tutelle étatique sur ce dispositif à travers les « contrats de programme ». La question de départ est simple : de quelle structure doter les entreprises publiques pour maximiser à la fois leur rentabilité et la réalisation « des principaux objectifs du Plan » ? La réponse ne l'est pas moins : il est possible de mettre en place une « décentralisation des décisions » et une « concurrence interne », au moyen d'un « contrôle budgétaire » standard, par mesure des « écarts » par rapport aux prévisions. La technologie de mesure sous-jacente est double : partant d'une « comptabilité analytique » et d'une mesure de la productivité, il s'agit d'y intégrer les « contraintes d'intérêt public »⁵¹⁹.

Le rapport Nora réalise une critique en règle de la faiblesse de la tutelle étatique des entreprises publiques. Pour l'unifier, il propose de la confier à une « holding centrale » qui disposerait « d'une autorité, d'une rapidité et d'une souplesse de décision comparables à celles d'une banque d'affaires ». Ses contrôleurs d'État devraient avoir les moyens de « confronter leurs expériences concernant les méthodes de gestion, les financements, les salaires, les prix de revient ». La banque d'affaires publique serait alors chargée de négocier avec la direction des entreprises publiques des « contrats de programme » valant pour la « période du Plan ». Concrètement, chaque contrat fixerait à la fois les moyens financiers et les objectifs chiffrés, ceux-ci étant de deux types : des objectifs de rentabilité et d'« efficacité » ; des « objectifs d'intérêt collectif » se substituant ou s'ajoutant « à ce qui serait résultat du seul jeu du marché ». La direction serait ensuite dotée d'une « autonomie de gestion », et pourrait être limogée si elle n'atteint pas les résultats négociés. Le rapport Nora envisage également de contracter avec des entreprises privées, qui seraient ainsi rémunérées pour réaliser des missions d'intérêt général⁵²⁰.

Dans cette forme de « planification souple », l'État et le Plan, comme la direction générale d'une firme géante composée de multiples divisions, gouverneraient à distance les entreprises nationalisées au moyen d'objectifs chiffrés répercutés en cascade jusqu'aux ateliers et aux services

⁵¹⁸ Cette métaphore électrique, souvent utilisée par Foucault, me semble particulièrement apte à exprimer l'articulation entre les dispositifs de pouvoir et la manière dont leurs concepteurs les mettent en relations avec des « réalités » extérieures, de manière diverses selon le contexte.

⁵¹⁹ S. NORA, *Rapport sur les entreprises publiques*, op. cit., p. 4 et 33-36.

⁵²⁰ *Ibid.*, p. 10, 31-33, 83, 91-92 et 109.

locaux. L'appareil industriel public serait maintenu, mais le secteur monopolistique composé de la SNCF, d'EDF, de la RATP, de Total, des Charbonnages, etc., serait soumis à une forte pression à l'augmentation de la productivité, et réorganisé sur le principe de la direction par objectifs. Quant au capitalisme bancaire public, il ne disparaîtrait pas, mais se recentrerait sur sa fonction d'État-actionnaire et s'appuierait désormais sur des banques d'affaires privées pour financer les investissements. Ce programme, qui ne sera pas appliqué si l'on excepte quelques tentatives partielles, envisage un renouveau global de la planification française, relativement cohérent avec les principes du Plan Monnet et du planisme libéral-keynésien, dont l'horizon serait un secteur public aussi « efficace » que le secteur « concurrentiel », capable de rivaliser avec les capitalismes allemand et états-unien sur leur propre terrain. Dans les années 1970, les gestionnaires du Parti socialiste comme du Parti communiste imagineront d'ailleurs, comme nous le verrons, se baser sur les contrats de programme pour rendre les entreprises publiques plus efficaces que les entreprises privées selon leurs propres critères. Susceptible d'être mis au service de tous les projets politiques pourvu qu'ils acceptent son noyau productiviste – d'une privatisation totale qui continuerait de fixer aux firmes privées des objectifs d'intérêt public, à une nationalisation complète dans un cadre « souple » et « efficace » –, le gouvernement des entreprises publiques du rapport Nora aura une forte postérité mais peu d'applications réelles. Parmi les hauts fonctionnaires de la RCB, une frange minoritaire cherchera, avec encore moins de succès, à l'étendre aux administrations.

1.2. La politique industrielle sélective : un nouvel interventionnisme d'État

La « politique industrielle » systématisée au même moment par le rapport Ortolli-Montjoie aura plus de postérité⁵²¹. Dès le début des années 1960, la conditionnalité des prêts du Fonds de développement économique et social (FDES) est renforcée et des incitations fiscales aux fusions industrielles sont mises en place. Avec le V^e Plan en 1965, cette politique sélective ciblant des entreprises individuelles prend progressivement le pas sur la politique sectorielle. Des « grands programmes » sont lancés : convention État-sidérurgie, plan calcul, construction navale, programme nucléaire, construction aéronautique et programme spatial (le Concorde, l'Airbus puis le Mercure). Le VI^e Plan leur ajoutera le complexe pétrochimique et métallurgique de Fos-sur-Mer⁵²².

En 1969, sous le gouvernement Chaban-Delmas, le ministère de l'Industrie prend le nom de ministère du Développement industriel et scientifique et accroît son pouvoir dans l'appareil

⁵²¹ François-Xavier ORTOLI, *Rapport du Comité de développement industriel*, Paris, La Documentation française, 1968.

⁵²² R. DELORME et C. ANDRÉ, *L'État et l'économie*, op. cit., p. 267-270.

économique d'État au détriment du Commissariat général. Il est confié à l'inspecteur des Finances François-Xavier Ortoli – depuis le début de la décennie, il a été successivement directeur du cabinet de Pompidou à Matignon, commissaire du Plan et ministre des Finances – qui cherche à en faire « l'élément de synthèse des actions publiques en matière de politique industrielle »⁵²³. Le rapport Ortoli-Montjoie joue un certain rôle dans la préparation du VI^e Plan. Celui-ci, en plus de trois branches prioritaires et d'une politique d'environnement industriel visant à « créer un milieu favorable à la croissance des firmes dynamiques » (main-d'œuvre, recherche scientifique, infrastructures de transport et de télécommunication, politique active de la concurrence, marchés publics), renforce la politique sélective du crédit public⁵²⁴. Une unique Commission de l'industrie assure la prééminence du patronat moderniste des plus grandes entreprises dans les choix du VI^e Plan.

Erhard Friedberg montre que la planification concurrentielle, et le passage tendanciel du secteur à l'entreprise comme cible de l'intervention de l'État, contribuent à transformer ses rapports avec le patronat. À la Libération, ceux-ci ont été institutionnalisés sous la forme de « réseaux de clientèles » entre les différentes directions du ministère de l'Industrie et les syndicats professionnels de branche (« institués par les milieux industriels en grande partie en vue de leurs tractations avec l'État »). Tandis que le respect du marché concurrentiel et la politique industrielle sélective deviennent une « doctrine de référence commune aux milieux industriels et à l'appareil de l'État », ils tendent à être remplacés par des négociations informelles auparavant minoritaires. Le rapport s'établit directement entre les nouvelles directions générales des grands groupes, réorganisées sur le modèle de la structure « divisionnaire », et le ministère des Finances. La politique d'ouverture à la concurrence mondiale, loin d'entraîner un désengagement de l'État industriel, renforce dans un premier temps « l'osmose entre le "secteur public" et le "secteur privé" »⁵²⁵.

Dès lors, du fait de sa centralité dans les circuits de financement, la direction du Trésor doit « descendre dans l'arène » et négocier de gré à gré avec les entreprises industrielles, sans être préparée à ce nouveau rôle et sans disposer d'une expertise en la matière⁵²⁶. Les financiers publics, montre Laure Quennouëlle-Corre, sont contraints de « se pencher sur des questions

⁵²³ Cité dans Henry ROUSSO, « Le ministère de l'industrie dans le processus de planification une adaptation difficile (1940-1969) », in Henry ROUSSO (dir.), *De Monnet à Massé*, Paris, CNRS, 1986, p. 34.

⁵²⁴ CGP, *VI^e Plan de développement économique et social (1971-1975)*, op. cit., p. 66-68 et 80.

⁵²⁵ Erhard FRIEDBERG, « Administration et entreprises », in Michel CROZIER (dir.), *Où va l'administration française ?*, Paris, Éd. d'Organisation, 1974, p. 115, 118, 124 et 137-138.

⁵²⁶ *Ibid.*, p. 131 et 133.

microéconomiques qui dépassent leurs compétences généralistes »⁵²⁷. Tandis que le Plan et le ministère de l'Industrie filtrent les programmes du point de vue de leur contenu technique et de leur secteur, les hauts fonctionnaires du Trésor et du FDES sélectionnent les entreprises à partir de leur « situation financière » et de la rentabilité de leurs projets⁵²⁸. Plus que jamais, mais sans en avoir véritablement les moyens, l'État-banquier est poussé à jouer pleinement le rôle qu'il s'est fixé en 1947 : celui d'une banque d'affaires publique au service de la croissance de la production nationale. Le capitalisme financier public, qui a perdu une large partie de sa capacité d'orienter les grandes masses macro-économiques, renforce localement son pouvoir en cherchant à agir de manière plus fine et plus sélective, mais en vue, toujours, de l'augmentation de la productivité et de la concentration industrielle.

1.3. La RCB initiale, involution du dirigisme financier public

La question se pose, dans ce cadre, de savoir comment choisir les entreprises et les branches à subventionner. Dès 1965, montre Terray, le Groupe de travail sur la recherche industrielle présidé par Jean Saint-Geours cherche justement à unifier le choix des investissements et élabore « une liste des critères destinés à sélectionner les secteurs industriels dont il faut privilégier le développement ». Au sein de la toute nouvelle direction de la Prévision, l'inspecteur des Finances mendésiste crée à cette fin une division « rentabilité des investissements », que le passage de la politique industrielle au ministère de l'Industrie prive finalement de sa fonction. Le directeur de la Prévision cherche à l'origine à appliquer, au gouvernement des entreprises privées, la même technologie de pouvoir qu'il a vu, dans les années 1950, les entreprises publiques comme EDF utiliser pour justifier leurs grands projets auprès du Trésor-banquier :

« Le souci de Jean Saint-Geours est de créer des outils de calcul orientés vers la notion de rentabilité des investissements sectoriels en s'inspirant des besoins qu'il a pressentis lorsqu'il était secrétaire du FDES et des premières études fondées sur le calcul économique que lui soumettent alors les entreprises pour appuyer leur demande de financement public. »⁵²⁹

La tentative échoue. Mais la « recherche opérationnelle » et l'analyse coût-avantages, développées dans les années 1950 dans le cadre du Plan pour mesurer la rentabilité des investissements des entreprises publiques, entrent au ministère des Finances. Dans une note stratégique écrite en mai 1965, soit deux mois avant le décret officiel de création de la direction de

⁵²⁷ L. QUENNOUËLLE-CORRE, *La direction du Trésor, op. cit.*, p. 240.

⁵²⁸ *Ibid.*, p. 471.

⁵²⁹ A. TERRAY, *Des francs-tireurs aux experts, op. cit.*, p. 409, 423 et 441.

la Prévision, révèle Terray, Saint-Geours annonce ce qui deviendra la Rationalisation des choix budgétaires : l'une des priorités est désormais d'« établir et [d']appliquer des méthodes d'appréciation de la rentabilité des investissements du secteur public, ainsi que du rendement des services de l'administration ». Deux analyses coût-avantages sont lancées, sur le Concorde et sur le RER. L'opération, d'abord nommée Optimisation des dépenses publiques, est prise en charge par quatre bureaux confiés à des polytechniciens, qui fusionnent en 1969 pour former la sous-direction RCB⁵³⁰.

La RCB est initialement la continuation, ou plutôt l'involution, le retournement sur soi du dirigisme financier public : l'application, au financement des projets des différents ministères, des critères et des technologies de mesure que les financiers publics reprennent aux entreprises publiques des années 1950, et veulent finalement imposer aux entreprises privées. La technique de l'étude coût-avantages RCB peut elle-même être mise au service d'orientations politiques diverses, l'orthodoxie financière qui règne à la direction du Budget ou dans le cabinet de Giscard aux Finances (1962-1966) n'étant ni la seule ni la principale intéressée : elle contribuera finalement à l'échec de la réforme. Au sein de la direction de la Prévision des années 1960, hauts fonctionnaires et chargés de mission sont d'ailleurs plutôt politisés à gauche. Sur 30 réponses pour une quarantaine de questionnaires envoyés, dont 20 déclarant une appartenance politique pour la période, Aude Terray compte 1 PCF, 1 LCR, 6 SFIO et pas moins de 11 PSU⁵³¹ – dont l'inspecteur des Finances Michel Rocard, bientôt secrétaire général du parti, et l'administrateur de l'INSEE Michel Aglietta, marxiste hétérodoxe et futur fondateur de l'école de la régulation. À la fin des années 1960, le Parti socialiste unifié, bien loin de tout libéralisme, défend la nationalisation des banques et une version de la « planification démocratique » accordant un large rôle aux syndicats voire, pour la fraction qui prend le pouvoir en 1967, aux conseils ouvriers. Anicet Le Pors, le seul qui déclare son appartenance au Parti communiste, continuera comme nous allons le voir de défendre une certaine interprétation de la RCB jusqu'au milieu des années 1980⁵³².

Quant au directeur de la Prévision lui-même, il a adressé en septembre 1964 aux mendésistes et au Club Jean Moulin une note dénonçant un retour à l'orthodoxie financière et la montée d'un

⁵³⁰ *Ibid.*, p. 443-444. Il s'agit des divisions Rentabilité des investissements, Actions économiques et Structures de production (cette dernière davantage préoccupée par la politique industrielle), plus une section Recherche opérationnelle chargée d'élaborer la méthodologie. Avec le sous-directeur et les chefs de bureaux, on compte alors : 1 X-Air, 2 X-Mines, 1 X-Armement, 1 X-Ponts.

⁵³¹ *Ibid.*, p. 431 et 434.

⁵³² Anicet LE PORS, *L'État efficace*, Paris, R. Laffont, 1985, p. 73 et 197-198.

« néo-libéralisme » au sein de l'administration⁵³³. Selon Aude Terray, Saint-Geours poursuit alors la tradition créée par Bloch-Lainé à la commission des Investissements en 1948⁵³⁴, celle de la subordination de l'équilibre budgétaire à un équilibre économique plus large. Rallié au Parti socialiste en 1976, l'inspecteur des Finances pourfendra encore le « néo-libéralisme économique » de Giscard, rendu « principal responsable » de la crise. Il défendra alors un renouveau de la planification et du capitalisme bancaire public, seuls selon lui capables de conduire à une allocation des ressources orientée vers « la plus grande utilité collective », au moyen de contrats de programme passés entre l'État et les directions d'entreprises⁵³⁵.

1.4. Les analyses coût-avantages : une mise en équivalence monétaire généralisée

Le cœur du dispositif de comparaison de la rentabilité des investissements publics est constitué par la technique de l'analyse coût-avantages qui, rappellent deux polytechniciens de la direction de la Prévision, « tire son origine de l'extension au secteur public de la théorie du choix des investissements privés⁵³⁶ ». Instrument d'aide à la décision, elle s'applique au travail d'organisation politique réalisé par les cabinets des ministres et les directions d'administration centrale, c'est-à-dire à la définition de la finalité des services publics et aux grands choix de développement, qu'elle tente de socialiser et de gestionnariser en leur attachant des données chiffrées produites par des spécialistes. Le modèle revendiqué est celui de la « planification stratégique » qui, au sommet de la grande entreprise fordiste, encadre les décisions d'investissement des cadres dirigeants⁵³⁷. André Delion, de la Cour des Comptes, parle même de l'élaboration « rationnelle » d'une « stratégie administrative »⁵³⁸. Équipée de ses nouveaux calculateurs électroniques IBM, appuyée sur les cellules RCB des différents ministères, la direction de la Prévision entend fournir aux décideurs des

⁵³³ P. BEZES, *Réinventer l'État*, op. cit., p. 71-72.

⁵³⁴ A. TERRAY, *Des francs-tireurs aux experts*, op. cit., p. 410 et 413.

⁵³⁵ Jean SAINT-GEOURS, *Pour une économie du vouloir*, Paris, Calmann-Lévy, 1976, p. 73 et 162-167.

⁵³⁶ Henri GUILLAUME et Hubert LÉVY-LAMBERT (dir.), *La rationalisation des choix budgétaires : techniques d'analyse*, Paris, PUF, 1971, p. 34.

⁵³⁷ Cf. la phrase de Huet en exergue de ce chapitre. Cf., aussi, J. BRAVO, « La RCB et le management de l'État », op. cit., p. 293. L'auteur, chargé de mission RCB à la direction du Budget, se base sur la définition de Robert Anthony, professeur à la *Harvard Business School*, premier théoricien du contrôle de gestion et membre de l'équipe du PPBS états-unien : la planification stratégique est le « processus de choix des objectifs de l'organisation » et « des ressources nécessaires pour atteindre ces objectifs ». Le directeur du Budget de l'époque RCB parle « d'opérer un choix rationnel entre les objectifs » : cf. Renaud de LA GENIÈRE, *Le budget*, Paris, Presses de Sciences Po, 1976, p. 25. En novembre 1974, l'OCDE organise un séminaire sur « La planification stratégique dans l'appareil de l'État » : cf. M. PLOWDEN, « Prévision et planification stratégiques au Royaume-Uni », *Bulletin RCB*, 1975, n° 20, p. 13.

⁵³⁸ André DELION, « Administration publique et management », *Revue d'administration publique*, 1969, n° 9, p. 55 et 62.

modèles ou des alternatives entre lesquelles choisir et se pense, ainsi, en moderne conseiller du Prince en stratégie.

Par exemple, en ce qui concerne la politique de sécurité routière développée par le ministère de l'Équipement à la fin des années 1960, l'étude RCB cherche à choisir la combinaison la plus rentable, pour un nombre donné de « victimes évitées » et à un degré d'impopularité maîtrisé, entre les actions d'éducation, le durcissement du code de la route, le niveau de surveillance policière, la réglementation de la conception des véhicules, l'aménagement de l'infrastructure, l'entretien du réseau, la régulation du trafic et la « réparation » après coup des conséquences matérielles et humaines des accidents de la route⁵³⁹. Il s'agit en l'occurrence de mettre en place ce que Foucault nomme un « mécanisme de sécurité » : pour assurer au moindre coût que l'augmentation continue de la vitesse moyenne de circulation jugée nécessaire à la croissance du PIB ne conduira pas la mortalité routière, qu'elle entraîne inévitablement, à dépasser un certain seuil jugé intolérable par la population, l'objectif est d'utiliser un savoir statistique pour coordonner globalement un certain nombre de règlements, de surveillances et autres disciplines locales.

Chaque analyse coût-avantages à, du point de vue de ses conventions de calcul, sa spécificité. Les études RCB ont néanmoins des points communs. Comme la « recherche opérationnelle » des entreprises publiques, elles remplacent le critère du profit par « la somme des gains et des pertes des agents économiques concernés, administrations, entreprises et ménages »⁵⁴⁰, comme l'exprime le commissaire du Plan Pierre Massé, qui a contribué à les diffuser à EDF dans les années 1950. Cette mesure de l'« utilité » d'une politique publique, nommée « surplus global », prend en compte ce que les économistes nomment les « externalités ». Mais, y compris pour corriger les pollutions ou déterminer les conséquences de l'éducation ou de la politique de santé, seules sont pris en compte leurs effets sur la croissance du PIB⁵⁴¹. Quant aux « effets non-marchands », il s'agit au maximum, pour les polytechniciens de la direction de la Prévision, de leur affecter « une valeur monétaire », en chiffrant par exemple la valeur que les usagers accordent à leur temps dans les transports, ou les effets de redistribution sociale, puis de les pondérer selon « la sensibilité des choix aux options

⁵³⁹ H. GUILLAUME et H. LÉVY-LAMBERT (dir.), *La rationalisation des choix budgétaires : techniques d'analyse*, op. cit., p. 136-143.

⁵⁴⁰ Pierre MASSÉ, « Préface », in Henri GUILLAUME et Hubert LÉVY-LAMBERT (dir.), *La rationalisation des choix budgétaires*, Paris, PUF, 1971, p. 5-7.

⁵⁴¹ Cf. H. GUILLAUME et H. LÉVY-LAMBERT (dir.), *La rationalisation des choix budgétaires : techniques d'analyse*, op. cit., p. 38. Le critère du profit est remplacé « par la variation de valeur de la consommation nationale à prix constants, qui représente, tout compte fait, le supplément de biens et services marchands disponibles pour la consommation ».

politiques », en établissant la fonction de préférence du décideur⁵⁴². On envisage même, à titre très expérimental, d'intégrer des indicateurs « sociaux » au sein de la comptabilité nationale⁵⁴³.

Dans tous les cas, au moment où ces critères sont additionnés au critère monétaire, ils lui sont rendus homogènes et, d'un point de vue mathématique, ils s'expriment en francs. Les ingénieurs-économistes de la RCB cèdent ainsi à cet ordre symbolique de l'équivalence monétaire généralisée dont nous avons parlé à propos du fétichisme du PIB, en calculant la valeur économique de virtuellement n'importe quoi. Mais ils le font sur un mode très différent du néolibéralisme ou du capitalisme financiarisé⁵⁴⁴. Le modèle en est, explicitement, la finance interne de la grande entreprise fordiste : étant donné les capitaux disponibles et le prix de l'argent, pensé comme un bon révélateur du degré de « préférence pour le présent », quel est le seuil de rentabilité minimal, nommé taux d'actualisation, que les différents projets d'investissement des directeurs d'usines devraient rapporter ? La RCB cherche à faire quelque chose de différent, mais fondé sur un mode de raisonnement analogue, au niveau des ministères. Pour cela, elle opère une série de déplacements : elle passe du profit pour l'organisation à l'« utilité » globale pour la société ; elle passe de la contribution nette à la croissance du PIB à la prise en compte des « externalités » ; elle passe du rendement financier à l'« efficacité » économique relative des dépenses publiques, une fois pris en compte les effets « non-marchands ». L'objectif est de canaliser la dépense publique, *pensée comme un capital*, là où elle est *socialement* la plus productive. Les technocrates de la RCB rêvent même que l'on puisse, un jour, comparer la rentabilité des services publics *entre eux* – combien une prison vaut-elle d'universités dans la « fonction de préférence » des décideurs politiques du moment ? –, voire comparer la rentabilité sociale des dépenses administratives avec celle du financement des entreprises⁵⁴⁵.

⁵⁴² *Ibid.*, p. 23-24, 73-74, 143.

⁵⁴³ Jacques DELORS (dir.), *Les indicateurs sociaux*, Paris, SÉDÉIS, 1971.

⁵⁴⁴ Pour celles et ceux qui seraient tentés de considérer cela comme du « néolibéralisme », sous prétexte qu'il s'agit de tout soumettre au marché, rappelons que les polytechniciens de la direction de la Prévision sont en désaccord avec Gary Becker : « L'assimilation des dépenses de formation à un investissement en "capital humain" est [...] abusive » ; « l'accroissement de la production nationale » est l'un des objectifs du système de formation, mais ce n'est pas le seul : « niveau culturel, égalisation des chances, etc. » H. GUILLAUME et H. LÉVY-LAMBERT (dir.), *La rationalisation des choix budgétaires : techniques d'analyse*, op. cit., p. 149. C'est une forme de monétarisation intégrale très différente de la forme spécifiquement néolibérale qu'on trouve chez Becker.

⁵⁴⁵ *Ibid.*, p. 44 et 50-52. En poussant à bout un fantasme d'une maîtrise rationnelle de la réalité sociale, les membres de la sous-direction RCB imaginent un vaste espace de comparabilité dans lequel on pourrait artificiellement juger des différences de rentabilité sociale entre tous les investissements quels qu'ils soient : financement privé des entreprises, subventions publiques, financement des administrations et des services publics. Le taux d'actualisation national calculé depuis le III^e Plan prétend définir, selon le niveau d'épargne collectivement choisi, le taux d'intérêt à long terme en dessous duquel la nation sélectionne des projets relativement improductifs par rapport à d'autres, avec pour effet « une mauvaise répartition de l'épargne nationale génératrice d'un certain gaspillage de ressources ». Pour le VI^e Plan (1971-

Rêvant de transformer les ministères en directions générales stratégiques, André Delion considère que la redéfinition constante des finalités et des moyens des politiques publiques au travers des études coût-avantages de la RCB est un facteur d'« adaptabilité » et de « souplesse ». Elle doit faire advenir cette administration maniable, aisément gouvernable par objectifs, que les hauts fonctionnaires modernistes appellent de leurs vœux : mise en avant des « justifications économiques » des projets ; intégration du Plan et du budget autour d'un langage commun ; gestion par exception par comparaison entre les prévisions et les résultats en termes de coût et d'efficacité globale ; « remise en cause fréquente des missions » et adaptation des services et des structures à des finalités qui les dépassent (ce sera encore la justification centrale de la Révision générale des politiques publiques à la fin des années 2000)⁵⁴⁶. Il s'agit de faire advenir une administration aussi réactive aux changements d'objectifs chiffrés de ses dirigeants, que l'image mythique qu'ont les technocrates de la grande entreprise fordiste.

Bien sûr, la réalité est plus prosaïque : les cabinets ministériels n'ont aucune envie d'être privés d'une partie de leur pouvoir par une codification trop importante du processus de décision, quoiqu'ils puissent, conjoncturellement, s'en servir pour légitimer des mesures déjà prises. En régime capitaliste, quand bien même les moyens sont multiples, la finalité des entreprises est relativement consensuelle et univoque. Mais, du fait du caractère pluriel et conflictuel des finalités des différents services publics, des arcanes du calcul des technocrates, des compensations « non-marchandes » et du chiffrage des préférences des décideurs, les études RCB peuvent, selon les hypothèses de départ, prouver virtuellement n'importe quoi. Intégralement réalisées dans les bureaux, plutôt qu'issues des chiffres quotidiennement produits par les services locaux, elles demeurent spéculatives et peu utilisables au-delà de la simple justification. Elles sont néanmoins révélatrices du fait que, loin d'être une spécificité du néolibéralisme contemporain, la subordination

1975), le Commissariat général donne le chiffre de 13%. L'idée tout à fait extravagante des ingénieurs économistes de la RCB serait d'intégrer le financement des projets des ministères à ce calcul pour que, une fois pris en compte les effets sur la croissance du PIB et les avantages non-marchands, on ne conserve que ceux qui dépassent les 13%. Cela implique qu'on finance la construction d'écoles et d'hôpitaux à taux réduit par rapport à la nouvelle chaîne de montage des usines Renault, mais qu'en calculant l'effet de la formation et de la bonne santé sur le PIB, et le prix en monnaie attaché par la population au niveau de culture et au niveau sanitaire, on puisse virtuellement rendre les deux comparables : « Dans cette hypothèse, privilégier un secteur particulier, comme la santé, la défense nationale ou l'éducation, en accroissant le nombre de leurs investissements, implique un accroissement de la valeur implicite de leurs avantages non-marchands. » On sent bien ce que cette analyse a d'arbitraire, d'artificiel et de purement théorique, et ses promoteurs ne le nient pas. Au fond, elle est tautologique, mais c'est le prix à payer pour clore la rationalité du calcul économique sur elle-même : les technocrates prétendent par exemple juger du bien-fondé des dépenses d'éducation ; pour cela, ils évaluent la préférence pour l'éducation et la culture selon l'argent que les individus et l'État sont prêts à leur accorder, c'est-à-dire, pour la scolarité gratuite, selon le budget de l'Éducation nationale.

⁵⁴⁶ A. DELION, « Administration publique et management », *op. cit.*, p. 67-69.

de toutes les dimensions de l'existence sociale au calcul économique était déjà une tentation permanente de la planification française. Les analyses coût-avantages finiront d'ailleurs par être retournées contre elle, quand par surenchère productiviste les néolibéraux prétendront « prouver » au moyen de modèles « objectifs », comme l'école du *public choice* contre le PPBS aux États-Unis⁵⁴⁷, que l'intervention de l'État est moins « efficace » que la restauration des mécanismes concurrentiels du marché.

2 – La RCB, effet en retour de la « rationalité » de l'État planificateur fordiste sur lui-même

Au-delà de la généalogie planificatrice des analyses coût-avantages, nous pouvons maintenant envisager le discours des promoteurs de la RCB sur le Plan. La première a-t-elle conduit à un amoindrissement du pouvoir du second ? D'abord, nous nous intéresserons à l'articulation entre les deux : elles sont initialement pensées comme complémentaires, et il faut attendre la crise du fordisme au milieu des années 1970 pour que les études RCB soient utilisées en *remplacement* d'un véritable Plan. Ensuite, nous verrons que la plupart des textes des années 1960 font de la RCB une sorte d'extension à l'administration des dispositifs de gestion et du mode de raisonnement que l'État cherche à imposer aux entreprises depuis le Plan Monnet. Elles ne sont pas mises au service de l'organisation du libre marché, mais d'un renouveau du dirigisme étatique et de la planification concurrentielle dans le cadre du Marché commun. Enfin, nous verrons que la limitation des dépenses publiques prônée par la RCB est pensée comme une limite *interne* de l'État fordiste et du gouvernement de l'économie nationale mis en place à la Libération, qui depuis l'origine attache la croissance de l'État à celle d'une production industrielle tirée par le régime d'accumulation intensive du capital.

2.1. L'articulation et la subordination de la RCB au Plan

La direction de la Prévision est créée à la suite du transfert du Commissariat général du Plan au Premier ministre. Valéry Giscard d'Estaing veut alors disposer aux Finances d'un « organe de rationalisation de la politique économique » susceptible de lui faire contrepoids. Pourtant Jean Saint-Geours, puis dans une moindre mesure Jean Serisé, qui le remplace en 1968, décident de

⁵⁴⁷ S. M. AMADAE, *Rationalizing Capitalist Democracy: the Cold War Origins of Rational Choice Liberalism*, Chicago, University of Chicago Press, 2003.

collaborer avec le Plan plutôt que d'entrer en compétition avec lui : le poids d'une socialisation au sein de l'élite moderniste de l'État fordiste l'emporte en ce cas sur le projet du ministre⁵⁴⁸. La modélisation économétrique lancée dans le cadre de la préparation du VI^e Plan en 1970, concurrençant la comptabilité nationale sur le terrain de la prévision, enfonce un premier coin dans le dispositif. Mais il faudra en fait attendre la nomination d'Edmond Malinvaud comme directeur de la Prévision en 1972 pour voir opérer sa conversion, bien documentée, à la macroéconomie néoclassique et au néolibéralisme⁵⁴⁹.

La perte de pouvoir du Commissariat général du Plan à la fin des années 1960 découle moins de la cohabitation avec la Prévision, que de la reprise en main de la politique industrielle par le ministère de l'Industrie et de la centralité maintenue du Trésor dans son financement. Cependant, l'institution de la rue de Martignac, même étendue à l'INSEE et aux commissions de modernisation où se réalise la « concertation » des hauts fonctionnaires et des organisations patronales, n'est qu'un joueur, parmi d'autres, dans la compétition bureaucratique pour l'accès aux positions de pouvoir sur l'appareil économique d'État. Si, par « planification », on entend l'ensemble du gouvernement de l'économie nationale mis en place depuis la Libération, il a depuis toujours été fragmenté, et le ministère des Finances y a depuis 1948 joué un rôle central. La fin des années 1960 voit, plus que son déclin, sa transformation dans le sens d'une politique industrielle sélective et d'une planification concurrentielle.

La RCB ne fait initialement que s'ajouter à ce dispositif d'ensemble de régulation et de direction de l'économie. Plus complémentaire qu'alternative, elle ne se donne pas le même domaine d'action. C'est la position de Pierre Massé, commissaire général de la grande époque (1959-1966) : alors que la comptabilité nationale et le Plan ont servi à « rationaliser les décisions macroéconomiques », alors que les entreprises marchandes ont considérablement amélioré leurs choix microéconomiques, comment pourrait-on ne pas se préoccuper, avec la RCB, « d'accroître la rationalité des décisions de l'État »⁵⁵⁰ ? Certains hauts fonctionnaires vont plus loin, comme Renaud de La Genière, directeur du Budget de 1966 à 1974 : « Il faut espérer que la planification "à la française" rénovée et la programmation budgétaire pluriannuelle réussissent à s'affirmer et à s'intégrer⁵⁵¹. » La même idée est défendue par le polytechnicien Jacques Bravo, chargé de mission RCB à la direction du Budget,

⁵⁴⁸ A. TERRAY, *Des francs-tireurs aux experts*, op. cit., p. 371-372.

⁵⁴⁹ Bruno JOBERT et Bruno THÉRET, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », in Bruno JOBERT (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994 ; Frédéric LEBARON, *La croyance économique. Les économistes entre science et politique*, Paris, Seuil, 2000.

⁵⁵⁰ P. MASSÉ, « Préface », op. cit., p. 5-6.

⁵⁵¹ R. de LA GENIÈRE, *Le budget*, op. cit., p. 332.

qui propose de raccorder au Plan les budgets de programmes en cours d'élaboration. Seraient ainsi combinées une « planification globale » à l'horizon de cinq ans, joignant l'impact envisagé des différentes politiques publiques aux classiques objectifs de croissance du PIB, et une « programmation glissante » des réalisations et des coûts, actualisée chaque année selon les résultats effectifs des divers ministères⁵⁵².

Philippe Huet, commençant par reconnaître que la planification et la RCB n'opèrent pas au même niveau, conclut à leur « complémentarité » et à leur possible renforcement mutuel :

« La RCB offre un espoir de combler une lacune évidente des plans français dans la mesure où sa mise en œuvre permet le rattachement des actions publiques aux objectifs et aux projets privilégiés par le Plan, alors que jusqu'ici l'intégration du secteur administratif y était très imparfaitement réalisée, même en ce qui touche aux grands programmes d'investissements.

L'ajustement des deux dispositifs, s'il venait à se réaliser, fournirait aux ministres « un système instrumental plus efficace et plus complet pour concevoir, choisir et concrétiser les projets collectifs à longue portée, dont ne peut se dispenser une nation moderne ». Le chef de la mission RCB du ministère des Finances vise ainsi, explicitement, une intégration du gouvernement de l'économie nationale et du gouvernement de l'administration *sous l'égide du premier*⁵⁵³.

L'ouvrage publié en 1968 par la droite du Club Jean Moulin *Pour nationaliser l'État*, considéré à tort comme un brûlot néolibéral, alors qu'il s'agit d'un brûlot managérial, ne dit pas autre chose : il propose d'ajouter, au budget classique, un « budget prévisionnel pluriannuel, établi sur une base fonctionnelle, qui devrait matérialiser les engagements que l'État prend dans le cadre du cheminement proposé par le Plan ». Loin d'abandonner, comme l'écrit Bezes, « toute défense de la planification⁵⁵⁴ », le livre demeure pleinement dans le cadre du planisme libéral-keynésien de la Libération et affirme « la nécessité et l'utilité du Plan ». Plus précisément, il accepte globalement les termes d'une planification concurrentielle en économie ouverte, agissant à la fois sur l'« environnement économique et social » des entreprises et sur « les pionniers et les traînants du progrès ». François Bloch-Lainé, Jean Saint-Geours, Simon Nora, Jacques Delors et Michel Crozier y

⁵⁵² Jacques BRAVO, « Le budget de programmes, technique centrale de la RCB », in Philippe HUET et Jacques BRAVO (dir.), *L'expérience française de RCB*, Paris, PUF, 1973, p. 106 et 150-151.

⁵⁵³ P. HUET, *Présentation de la RCB*, op. cit., p. 28-29.

⁵⁵⁴ P. BEZES, *Réinventer l'État*, op. cit., p. 97. De plus, à cette date, Saint-Geours n'est pas « passé dans le secteur privé » (p. 96), il a rejoint Bloch-Lainé à la tête du Crédit Lyonnais, établissement nationalisé, mais resté très autonome par rapport à l'État malgré la tutelle du Trésor depuis la Libération : les deux inspecteurs des Finances vont tenter de l'attacher plus étroitement au capitalisme bancaire public. Saint-Geours fera un passage dans le privé à la fin des années 1970 en tant que PDG du groupe Sema-Matra, entreprise d'ingénierie informatique proche de l'État, avant d'être nommé conseiller de Pierre Mauroy à Matignon au moment de la victoire du PS, puis en 1982 directeur d'une autre banque publique, le Crédit national, toujours avec Bloch-Lainé.

défendent, avec d'autres : la subordination du financier à l'économique ; le rattachement du Budget et de la Prévision au Premier ministre avec le Commissariat général ; l'inscription des « techniques de prévision et de programmation » de la RCB dans un tableau de bord national, au service d'une « planification souple »⁵⁵⁵. En 1971, les six « programmes finalisés » du Plan sont des études RCB portant sur des politiques particulières : elles ne remplacent pas la planification, mais la déclinent dans l'administration.

2.2. Le sens du « progrès » : de la bureaucratie de l'État libéral au management de l'État « moderne »

L'avantage du binarisme de la pensée moderniste, qui rabat les oppositions politiques sur la distinction de l'« archaïque » et du « moderne » et se livre à ce que Bourdieu et Boltanski nomment le « fatalisme du probable », c'est qu'il permet au chercheur de voir rapidement le *contenu* que chacun donne à ce partage symbolique, à différents moments de l'histoire. Par exemple, dans un article de 1966, Michel Crozier place sur le même front de modernisation quatre phénomènes distincts : la managérialisation de l'entreprise capitaliste, la croissance des services publics, la planification de l'économie et la RCB. La « bureaucratie », loin d'être un corrélat de l'intervention de l'État fordiste, est considérée comme un legs du vieux libéralisme. Son contrôle strict de la légalité et de la régularité des actes des fonctionnaires, jugé adapté au temps de la « lutte du citoyen contre les pouvoirs », ne le serait plus lorsque ce même citoyen réclame l'intervention d'un État dont les activités de service sont devenues prépondérantes. Le Plan qui, depuis la Libération, a découvert « des formes d'animation et de régulation nouvelles », force l'administration traditionnelle à se transformer, c'est-à-dire à adopter les technologies de pouvoir qui seront au centre de la RCB : « Recherche opérationnelle, théorie des jeux, économétrie, théorie des organisations, cybernétique, théorie des systèmes, etc. » C'est alors au nom de l'essor des services publics qu'est justifiée leur managérialisation⁵⁵⁶.

Dix ans plus tard Octave Gélénier, dans la préface d'un ouvrage de Michel Massenet, conseiller d'État et directeur de la Fonction publique de 1971 à 1978, impose le même « sens de l'histoire » et donne exactement le même contenu au signifiant vide de la « modernisation ». La société française est, selon eux, en train d'accomplir cinq transitions. D'abord, elle passe du marché au management,

⁵⁵⁵ CLUB JEAN MOULIN, *Pour nationaliser l'État*, Paris, Seuil, 1968, p. 59-60, 64 et 202-203. Cf. aussi p. 21 : « N'attachons pas trop d'importance aux nostalgies des vestales du capitalisme libéral, affirmant très fort que l'intervention de l'État fausse la règle naturelle et que le libre jeu de la concurrence et du marché renforcerait l'économie, alors que l'on sait qu'il n'a jamais été plus nécessaire de réaliser une cohérence des investissements et une harmonisation des gestions. »

⁵⁵⁶ M. CROZIER, « Crise et renouveau dans l'administration française », *op. cit.*, p. 236-237 et 243-244.

qui le « surplombe » sans le nier et joue un rôle actif d'innovation à travers le marketing. Ensuite, elle passe de l'État libéral à l'État « moderne », dominant l'économie de par sa taille, sa complexité et ses multiples interventions. Elle passe du changement « non-géré » à la gestion du changement, en se donnant progressivement une capacité permanente d'adaptation à l'« environnement économique ». Elle passe du contrôle de légalité au contrôle des résultats. Enfin, et c'est ainsi que le haut fonctionnaire et le consultant en stratégie interprètent le mouvement de RCB : l'État français passe de la « bureaucratie » au « management public »⁵⁵⁷.

Quoique ce dernier terme soit utilisé avec parcimonie, ce partage symbolique de l'histoire est dominant au sein de la haute fonction publique moderniste de l'époque. Au sein du discours de la RCB, on le retrouve par exemple aussi bien chez Philippe Huet que chez le directeur du Budget Renaud de La Genière⁵⁵⁸. C'est avec l'intervention considérée comme légitimement accrue de l'État que la question du choix, de l'utilité, de l'efficacité et de la rentabilité de son action se pose⁵⁵⁹. Dès 1964, dans les représentations des hauts fonctionnaires du Groupe 1985, c'est justement parce que l'administration a acquis un poids considérable qu'elle doit devenir « souple », rapide, réactive, adaptée à la « complexité » de l'économie ; qu'elle doit répondre à la demande de « participation » d'une « société de bacheliers » ; qu'elle doit en conséquence produire des services de « qualité » pour des citoyens enfin éclairés. Les modernistes ne postulent aucune supériorité intrinsèque de l'entreprise, aucune inefficacité en soi de l'État : la plupart des organisations publiques et privées partagent le même « retard » vis-à-vis d'une Amérique mythologique ; dans les deux secteurs, l'administration dispose des moyens de provoquer le changement⁵⁶⁰.

On trouve clairement exprimé, chez de nombreux défenseurs de la RCB, l'idée selon laquelle la managérialisation de l'État est le *juste effet en retour* de ses propres principes et de sa propre volonté de modernisation : pour être pleinement « adaptée » au monde de la planification souple, de la régulation étatique de l'économie et de l'effacement des distinctions public-privé, l'administration ne doit-elle pas se « rationaliser » elle-même ? Selon Huet, la RCB veut rendre sa gestion aussi bonne que celle « des institutions privées qu'elle doit soutenir dans la concurrence internationale, donc orienter et ordonner, sinon parfois stimuler ou aider dans leur mutation

⁵⁵⁷ Michel MASSENET, *La nouvelle gestion publique : pour un État sans bureaucratie*, Suresnes, Hommes et techniques, 1975, p. 9-10.

⁵⁵⁸ P. HUET, *Présentation de la RCB*, op. cit., p. 7 et 11 ; pour La Genière, cf. SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION DE RCB, « Propos sur la RCB », *Bulletin RCB*, 1973, n° 15, p. 8.

⁵⁵⁹ Renaud de LA GENIÈRE, « Une approche structurelle du budget », *Bulletin RCB*, 1974, n° 18, p. 22-23.

⁵⁶⁰ GROUPE 1985, *Réflexions pour 1985*, Paris, La documentation française, 1964, p. 20.

nécessaire⁵⁶¹ ». D'après le ministre de la Fonction publique de gouvernement Chaban-Delmas Philippe Malaud : « Chargée d'encourager la productivité chez les autres, l'administration devait nécessairement finir par s'interroger sur la sienne propre⁵⁶². » L'État doit retourner son action sur lui-même et se restructurer du point de vue des impératifs productivistes que, depuis les missions américaines de la fin des années 1940, il incite les entreprises publiques et privées à embrasser. Il lui faut dès lors adopter, en son propre sein, le fonctionnement « souple » et « réactif » de la bureaucratie managériale : « La naissance et le développement chez nous de la RCB répondent à ce besoin, par la mobilisation et l'adaptation aux fins de la gestion publique, de tous les outils et méthodes utilisés pour le management des grandes entreprises et organisations⁵⁶³. »

2.3. Naturaliser les contraintes du choix du Marché commun, brancher l'État sur la dynamique de l'économie nationale

Depuis les années 1980, nous sommes habitués aux discours qui, sous prétexte de mieux répondre aux « besoins » de la population et d'améliorer la « qualité » des services publics, cherchent en fait à réduire les dépenses de l'État. La question se pose un peu différemment au sein du régime fordiste du fait d'une très forte croissance : de 1954 à 1974, le pourcentage des dépenses publiques par rapport à la production nationale reste presque constant (autour de 50% de la PIB et de 40% du PIB). Mais sous l'effet de la fermeture du circuit du Trésor les prélèvements fiscaux, cotisations sociales incluses, passent de 29,6% du PIB en 1959 à 36,7 en 1974⁵⁶⁴. La construction du Marché commun, en renforçant la contrainte proprement économique pesant sur les finances publiques, est immédiatement utilisée par les hauts fonctionnaires planificateurs pour renforcer le discours de l'« inefficacité » de l'État et justifier une réforme. Selon la Commission de la productivité du V^e Plan, en 1966, il en va de la compétitivité même des entreprises françaises : « Il est indiscutable que les conditions dans lesquelles sont assurées les diverses fonctions confiées aux administrations publiques commandent le niveau de la productivité des secteurs directement productifs⁵⁶⁵. » Le texte officiel adopté par le Parlement parle de rechercher l'« organisation administrative la mieux accordée aux exigences de la croissance et de la productivité⁵⁶⁶ ».

⁵⁶¹ P. HUET, *Présentation de la RCB*, op. cit., p. 9.

⁵⁶² Philippe MALAUD, « Réformes dans l'administration française d'aujourd'hui », *Revue d'administration publique*, 1969, n° 9, p. 14.

⁵⁶³ P. HUET, *Présentation de la RCB*, op. cit., p. 1.

⁵⁶⁴ R. DELORME et C. ANDRÉ, *L'État et l'économie*, op. cit., p. 723-726.

⁵⁶⁵ COMMISSION DE LA PRODUCTIVITÉ, *Rapport général pour le V^e Plan*, op. cit., p. 80.

⁵⁶⁶ COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *V^e Plan de développement économique et social (1966-1970)*, op. cit., p. 84.

Mais Delorme et André montrent que tout cela reste encore virtuel. Ce n'est qu'entre 1968 et 1969 que la contrainte de compétitivité, découlant du choix de l'insertion dans une économie mondiale de libre-échange, devient brutalement opérante : elle prend la forme d'un déséquilibre élevé de la balance commerciale. Dans ce contexte, la direction de la Prévision se dote d'un nouveau modèle économétrique, dit « Fifi » pour « physico-financier », qui distingue un « secteur abrité », principalement composé de PME opérant sur le marché national, et un « secteur exposé », correspondant aux grandes entreprises monopolistiques que l'État aide, justement, à entrer dans la concurrence internationale⁵⁶⁷. L'élaboration du VI^e Plan, en 1970, se fait le relais des prescriptions intégrées dans les hypothèses de départ de ce modèle de prévision : développement des exportations et « réalisation d'un fort excédent commercial avec l'extérieur » ; « priorité à l'investissement sur la consommation » et, en conséquence, pression sur les salaires ouvriers ; « stabilisation du prélèvement public sur les ressources de la nation », qu'il s'agisse des impôts ou des cotisations sociales⁵⁶⁸. Le Plan naturalise ainsi le choix politique du Marché commun et relaye, sans en avoir l'air, la stratégie économique des élites modernisatrices, comme le dénonçaient à l'époque deux hauts fonctionnaires socialistes :

« Le Commissariat du Plan [...], en s'aidant d'un modèle de prévision à ce point adapté à la traduction des exigences de la compétitivité internationale qu'il « démontrait » toujours la supériorité de la limitation des coûts salariaux sur toutes les autres mesures envisageables, fournit à la fraction dominante du patronat les moyens de représenter la politique qu'elle préconisait comme le contour véritablement contemporain de l'intérêt général de la société française⁵⁶⁹. »

La RCB va précisément être pensée comme un moyen de répercuter les « impératifs économiques » ainsi construits au sein de l'administration, sous la forme de contraintes chiffrées dotées d'une « puissance sociale » bien supérieure à un simple discours d'exhortation. Il ne s'agit pas encore pour l'État de se dessaisir de son pouvoir au profit du « marché », selon une logique binaire qui voudrait que tout ce que perde l'un revienne à l'autre. Philippe Huet exprime bien l'équation délicate que la RCB cherche à résoudre : sachant que, d'après lui, « la limite de la pression fiscale est atteinte », que par conséquent le total des dépenses publiques ne doit pas croître plus vite que le PIB, comment répondre à une « demande croissante de crédits, soutenue par des appétits divers »⁵⁷⁰ ? C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre la volonté de maximiser la rentabilité des investissements publics, d'orienter les entreprises nationalisées vers la construction de

⁵⁶⁷ R. DELORME et C. ANDRÉ, *L'État et l'économie*, op. cit., p. 269 et 299.

⁵⁶⁸ CGP, *VI^e Plan de développement économique et social (1971-1975)*, op. cit., p. 45.

⁵⁶⁹ Jacques SALLOIS et Michel CRETIN, « Le rôle social des hauts fonctionnaires et la crise de l'État », in Nicos POULANTZAS (dir.), *La crise de l'État*, Paris, PUF, 1976, p. 244-245.

⁵⁷⁰ P. HUET, *Présentation de la RCB*, op. cit., p. 7.

l'infrastructure d'énergie, de transport et de télécommunication la plus « efficace » pour les entreprises privées, et d'imposer aux cabinets des ministres les analyses coût-avantages de leurs politiques d'éducation, de recherche ou de santé. Il ne s'agit pas de réduire les dépenses publiques, mais de les tendre au maximum pour assurer que leur augmentation maintiendra et stimulera la vigueur du capitalisme français, de les utiliser de la manière la plus « productive » possible en vue de maximiser le PIB, ce fétiche social institué à la Libération comme symbole de l'« efficacité de la nation ». L'objectif n'est pas de réduire la puissance de l'État : c'est de se donner les moyens de continuer à l'augmenter en la rendant à la fois plus large et plus légère, pour peser le moins possible sur la productivité des entreprises. C'est d'assurer la croissance qualitative de l'intervention publique par l'augmentation de la productivité du travail des fonctionnaires, d'étendre son domaine pour gérer la « complexité » croissante de l'économie et la multiplication des « besoins » sociaux, tout en s'assurant que son développement stimulera la compétitivité de l'industrie exportatrice.

La RCB se situe toujours au sein du régime de finances publiques mis en place à la Libération : celui de l'interdépendance de la croissance de l'État et de la dynamique de l'accumulation fordiste du capital, et du possible cercle « vertueux » par lequel la dépense publique peut créer les conditions de sa propre extension – pourvu, en l'occurrence, que les services publics soient soumis au productivisme d'État et fermement orientés vers la croissance du PIB. De même que, dans la grande entreprise fordiste, la direction par objectifs correspond à un certain régime d'internalisation de la pression marchande – c'est-à-dire de répercussion jusqu'aux ateliers des contraintes de la direction de l'entreprise dans le champ économique –, dans l'État fordiste, la RCB correspond à un certain régime d'internalisation de la pression « politique », c'est-à-dire de répercussion jusqu'au travail des fonctionnaires de base des contraintes de la fraction dominante de l'État français dans le champ international.

De même que le gouvernement de la grande entreprise se branche sur le champ économique et codifie son marché au moyen de techniques marketing, le gouvernement de l'administration doit se brancher sur « l'économie » et sur « la société ». Comme le dit Huet :

« L'administration doit retrouver l'accord permanent avec l'environnement économique, social et politique, nécessaire à la réussite de son action. Des flux constants d'information doivent donc être établis et maintenus, nourrissant les études, éclairant la décision, aidant à l'action et renseignant sur ses effets, enfin sanctionnant l'efficacité du contrôle⁵⁷¹. »

⁵⁷¹ *Ibid.*, p. 17.

L'État doit être traversé de part en part de flux d'information le reliant aux branches de l'industrie comme à ses propres services locaux et à leurs divers usagers. Mais il ne se noie pas en eux : il est censé acquérir une puissance, une précision et une réactivité nouvelle, du fait de sa symbiose avec les « forces vives de la nation », et, en premier lieu, celles de l'entreprise capitaliste. Comme l'écrit le Groupe 1985 en 1964 :

« Si [l'administration] agit de plus en plus sur les activités des hommes, qu'elle réagisse de la même manière qu'eux, qu'elle ne se constitue plus en monde à part, [...] incapable de mettre en pratique pour elle-même les préceptes d'efficacité et les conseils de reconversion qu'elle ne manque pas de prodiguer, à juste titre d'ailleurs⁵⁷². »

On retrouve la même sociodicée de l'État managérial fordiste, tutélaire et souple, omniprésent et efficace, branché sur le mouvement même de l'économie, triomphant de sa propre « bureaucratie », dans les discours de la plupart des promoteurs de la RCB.

2.4. Le management public, principe d'autolimitation de l'État fordiste

Ce branchement permet, en même temps, de reposer à nouveaux frais la vieille question libérale des limites de l'État. On touche là une dimension fondamentale du concept de gouvernementalité, celle de la définition nécessairement problématique et conflictuelle des frontières : comme le dit Foucault, ce sont les « tactiques de gouvernement qui, à chaque instant, permettent de définir ce qui relève de l'État et ce qui ne doit pas en relever »⁵⁷³. Comment les savoirs des gouvernants déterminent-ils le point où la puissance publique doit cesser d'intervenir, tant en termes de transfert de revenus que de prestations en nature ? Quelles interventions sont-elles jugées « rationnelles », quelles autres « inefficaces » ? Quels sont les acteurs en lutte pour définir les bornes juridiques du secteur public ? Les foucaultiens passent souvent directement de la gouvernementalité « libérale » à la gouvernementalité « néolibérale », comme s'il ne s'était rien passé du point de vue des technologies de gouvernement entre 1936 et 1974. Ils manquent, dès lors, la spécificité de l'autolimitation de l'État dans la planification fordiste.

Il ne s'agit pas d'un domaine de laisser-faire interdit à l'action de l'État, comme dans le libéralisme de la fin du XIX^e siècle, pas plus que des limites *externes* qu'il rencontrerait dans les oppositions d'une « société civile » – qu'on conçoive cette dernière comme l'intégrale des mouvements sociaux (chez Claude Lefort par exemple⁵⁷⁴) ou comme la somme des entrepreneurs

⁵⁷² GROUPE 1985, *Réflexions pour 1985*, op. cit., p. 109.

⁵⁷³ M. FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population*, op. cit., p. 112-113.

⁵⁷⁴ Claude LEFORT, « Droits de l'homme et politique » [1979], in *L'invention démocratique*, Paris, Fayard, 1994.

(dans le néolibéralisme). La critique sociale contemporaine fait souvent comme si « l'État social » s'était porté garant d'un strict respect des frontières entre public et privé. Nous avons vu qu'il n'en était rien. Avec les nationalisations de la Libération, la politique industrielle sélective de la fin des années 1960, les grands programmes, puis la crise de 1974, il se retrouve toujours plus engagé dans la production industrielle. L'indistinction s'accroît entre secteur public et secteur privé. Tous les planificateurs le disent : on ne *sait plus* où s'arrête l'action des pouvoirs publics, tant elle est imbriquée au mouvement de l'économie. Le texte du V^e Plan l'exprime clairement : « Alors qu'autrefois l'administration n'avait à connaître que des problèmes proprement administratifs, ses compétences économiques se sont développées et de plus en plus la frontière est difficile à tracer entre ce qui est étatique et ce qui ne l'est pas⁵⁷⁵. » Le sujet économique « État », dans sa multiplicité, s'avère encore plus impossible à circonscrire que le sujet politique « État ».

La science économique keynésienne et la comptabilité nationale française, puis en 1970 le keynésianisme mâtiné d'économie néoclassique du modèle « Fifi » de la direction de la Prévision, fournissent des savoirs de gouvernement susceptibles d'apporter des réponses au problème des frontières. La croissance de l'intervention de l'État fordiste n'est acceptable, pour ses promoteurs, que pour autant qu'elle se règle sur les normes du processus qu'elle prend en charge, obéit à la « rationalité » qu'elle prête à l'objet même qu'elle gouverne. Sa limite interne, son autolimitation, il la trouve dans le principe de son propre gouvernement économique : la « nécessité » de se brancher avec le plus d'efficacité possible sur la dynamique de cette « économie nationale » que le Plan et le capitalisme bancaire public ont constitué comme objet de leurs savoirs et de leur action depuis la Libération, en vue de la double accumulation enchevêtrée du capital et de la puissance de l'État. Notons que, si aucun savoir de gouvernement ne « résout », à proprement parler, la question de l'extension des entreprises publiques et des banques publiques, pur produit des rapports de force politiques, la « rationalité » défendue par le rapport Nora la soumet néanmoins à une limitation d'un autre ordre : l'augmentation de la productivité, l'adoption des structures déconcentrées de la grande entreprise fordiste et d'une direction par objectifs orientée vers la maximisation du PIB par des analyses coût-avantages. C'était également, dans les années 1950, la position de défenseurs de l'économie mixte comme Pierre Mendès-France et Gabriel Ardant : passant à la limite un projet qui n'était pas le leur, ils prétendaient que dans une économie totalement nationalisée comme en URSS,

⁵⁷⁵ COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, V^e *Plan de développement économique et social (1966-1970)*, op. cit., p. 84.

la « rationalité » économique n'en commandait pas moins de maintenir la « vérité des prix » en la fondant sur un calcul des coûts de production⁵⁷⁶.

Plus l'État est engagé dans le champ économique, plus le secteur privé est « publicisé », plus les hauts fonctionnaires financiers cherchent en retour à imposer aux services publics les technologies de pouvoir de la grande entreprise fordiste. Analyser la performance de l'État, mettre ses inefficacités en pleine lumière, appliquer le calcul économique aux administrations, évaluer les investissements publics, les missions de service public, les politiques d'équipement, d'éducation, de recherche ou de santé en fonction de leurs effets sur le PIB et de leur rentabilité « sociale », instaurer une culture du résultat, réorganiser les services selon les principes de la bureaucratie productiviste – bref, inventer un gouvernement de l'administration qui soit aussi un management de l'État –, c'est précisément l'objet des différentes technologies de pouvoir mises en avant par les promoteurs de la RCB. Loin d'annoncer quelque chose comme le néolibéralisme, le management public fordiste se situe encore intégralement dans le registre de la limitation interne de l'État planificateur.

3 – Les budgets de programmes, réactivation du projet des organisateurs publics des années 1950

La RCB, pensée par les financiers publics qui la conçoivent comme un moyen de répercuter au sein des ministères sectoriels les contraintes du choix du Marché commun, et plus largement du régime fordiste de finances publiques, s'intéresse très vite à la mesure de la productivité des services publics. Dès lors, elle réactive le répertoire des organisateurs publics des années 1950. En 1965 l'ancien Commissariat général de Gabriel Ardant, devenu commission de la productivité du V^e Plan, préconise toujours d'appliquer aux administrations « les techniques de gestion et d'organisation en usage dans les entreprises privées » et, pour cela, de s'appuyer sur le Comité central d'enquêtes sur le coût et le rendement des services publics et le Service central d'organisation et méthodes (SCOM)⁵⁷⁷. On retrouve cette préoccupation, souvent au mot près, dans le texte officiel du V^e Plan : l'augmentation de la productivité administrative passe par l'application des « procédés de réduction des coûts de fonctionnement qui ont fait leurs preuves dans d'autres activités du secteur tertiaire »⁵⁷⁸.

⁵⁷⁶ P. MENDÈS FRANCE et G. ARDANT, *La science économique et l'action*, op. cit., p. 215-216.

⁵⁷⁷ COMMISSION DE LA PRODUCTIVITÉ, *Rapport général pour le V^e Plan*, op. cit., p. 81.

⁵⁷⁸ COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *V^e Plan de développement économique et social (1966-1970)*, op. cit., p. 85. À la fin des années 1960, André Delion est l'un des seuls à revenir sur l'échec du Comité central d'enquête sur le coût et le

Le VI^e Plan, voté en 1971, place ses espoirs dans les « expériences de budgets de programmes » et dans l'utilisation de l'informatique en vue d'une « meilleure analyse des coûts » et de « l'application au secteur public de certaines méthodes de management »⁵⁷⁹. Les premières Commissions interministérielles de RCB s'inscrivent dans la perspective d'une généralisation progressive de budgets de prix de revient, sur le principe du décret LOLF de la direction du Budget en 1956-1957. En 1976, ils sont en place dans plusieurs ministères, mais une note préconise d'adopter une « démarche pragmatique » et signale une baisse certaine des prétentions⁵⁸⁰. À l'occasion du vote de la loi de finances de 1978, des « blancs » contenant les budgets de programmes sont effectivement transmis aux parlementaires en annexe mais, jamais utilisés ailleurs qu'au ministère de la Défense, ils n'entrent pas dans les usages et tombent en désuétude.

La notion de « programme », qu'on retrouvera au cœur du management public des années 2000 avec une architecture un peu différente, est définie de la manière suivante : « Une combinaison cohérente de moyens confiée, dans une perspective pluriannuelle, au responsable d'une ou plusieurs réalisations destinées à satisfaire des objectifs déterminés⁵⁸¹. » Les promoteurs de la RCB prêtent trois fonctions principales au budget de programmes. Premièrement, comme instrument de fixation des objectifs et des moyens, il doit aider les cabinets et les directions ministérielles à définir une stratégie administrative. Deuxièmement, comme outil de transformation de la négociation budgétaire et du vote du budget par le Parlement, il doit être l'occasion de recentrer le débat politique sur les « résultats » et les « produits » des politiques publiques⁵⁸². Troisièmement, au fondement d'un véritable contrôle de gestion, le budget de programmes doit fournir aux directeurs d'administration centrale et aux directeurs des services locaux de l'État un « tableau de bord synthétique », récapitulant les principaux indicateurs chiffrés qui les concernent, permettant d'établir des prévisions, de mesurer des écarts et d'exercer un « contrôle par exception »⁵⁸³. Nous analyserons, successivement, les discours et les projets des hauts fonctionnaires de la RCB

rendement des services publics et à rappeler l'héritage de Gabriel Ardant : il leur a manqué, dit ce membre de la Cour des Comptes, l'attention portée à la réforme des structures administratives, nécessaire au fonctionnement d'un « contrôle de gestion à base de coût-efficacité » (nous avons vu que dans les années 1950 l'inspecteur des Finances keynésien proposait bien une telle réforme, mais n'avait pas les moyens de la réaliser). Cf. A. DELION, « Administration publique et management », *op. cit.*, p. 62.

⁵⁷⁹ CGP, *VI^e Plan de développement économique et social (1971-1975)*, *op. cit.*, p. 48-49.

⁵⁸⁰ « Note d'orientation sur les budgets de programmes », *Bulletin RCB*, 1977, n° 28, p. 60.

⁵⁸¹ J. BRAVO, « Le budget de programmes, technique centrale de la RCB », *op. cit.*, p. 98, puis 92 pour la suite.

⁵⁸² SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION DE RCB, « La RCB dans les administrations : rapport de synthèse (1971-1972) », *Bulletin RCB*, 1972, n° 10, p. 12.

⁵⁸³ Michel TERNIER, « Les indicateurs de budget de programme », *Bulletin RCB*, 1975, n° 20, p. 6.

concernant ces trois dimensions, leurs effets envisagés sur le gouvernement de l'administration, ainsi que leurs maigres réalisations.

3.1. L'échec de la mesure de l'« utilité » des services publics

Pour Huet, il y a un « lien étroit et fatal » entre l'analyse coûts-avantages qui prépare les décisions et le budget de programmes qui soumet leur exécution à un contrôle d'efficacité⁵⁸⁴. Le calcul économique doit servir à la mise en place d'« indicateurs d'impact » qui doivent permettre de mesurer la plus ou moins bonne réalisation des objectifs finaux que se fixent les ministères (par exemple, la diminution du temps de déplacement, plutôt que le nombre de kilomètres d'autoroute construits, qui n'est qu'un indicateur de produit). Ces « indicateurs d'objectifs », censés donner une image de « l'utilité » créée par les administrations, sont ensuite injectés dans la structure des programmes, et rapportés aux coûts prévisionnels. Il s'agit d'une « démarche descendante⁵⁸⁵ », qui part des missions abstraites d'un ministère, les décompose en sous-objectifs, et prétend ainsi parvenir à distribuer à chacune de ses activités concrètes ses fins et ses moyens. Comme le dit le directeur du Budget Renaud de La Genière :

« Lorsque ces relations encore obscures [entre fins et moyens] auront été explicitées, le budget apparaîtra comme un ensemble de structures comptables et statistiques, dont certaines ont une valeur juridique, décrivant les *processus par lesquels les ressources prélevées par l'État sur l'économie sont transformées en utilité collective*⁵⁸⁶. »

Jean Saint-Geours et Valéry Giscard d'Estaing, d'après Aude Terray, ont perçu « le calcul économique appliqué aux choix publics comme le moyen d'améliorer la gouvernabilité de l'État, mais aussi de renforcer le poids du ministère des Finances⁵⁸⁷ ». Un tel dispositif, s'il en était venu à exister, aurait en effet conféré un large pouvoir à la direction de la Prévision, maîtresse des méthodes de calcul, gardienne de la « rationalité », présente dans tous les ministères par l'intermédiaire des polytechniciens de leurs cellules RCB. Sorte de cabinet interne de conseil en stratégie administrative, ou de bureau central d'étude de l'« efficacité » et de l'« utilité » économique et sociale des services publics, la sous-direction RCB aurait ainsi acquis le pouvoir d'imposer ou, plus certainement, d'encadrer les normes destinées à présider aux grands choix publics, selon une forme de socialisation et de gestionnarisation du travail d'organisation politique.

⁵⁸⁴ Philippe HUET, « Analyse coût-avantages et budget de programmes », *Bulletin RCB*, 1972, n° 7, p. 43.

⁵⁸⁵ J. BRAVO, « Le budget de programmes, technique centrale de la RCB », *op. cit.*, p. 130.

⁵⁸⁶ R. de LA GENIÈRE, *Le budget*, *op. cit.*, p. 335. Je souligne.

⁵⁸⁷ A. TERRAY, *Des francs-tireurs aux experts*, *op. cit.*, p. 378.

Pourtant, comme le reconnaissent les promoteurs de la RCB, les indicateurs d'utilité économique et sociale sont les plus incertains, les plus controversés et les plus difficiles à construire. Ils ne seront jamais réellement utilisés à des fins de préparation des décisions publiques par les cabinets et les directions ministérielles – qui y résistent d'autant mieux que la volonté hégémonique de la direction de la Prévision dispose de peu de moyens pour imposer ses vues. Dans un article de 1978 intitulé « Le budget de programme a-t-il encore un avenir ? », Yves de Gaulle, administrateur civil au ministère des Finances, fait part de son « grand scepticisme » et exprime de manière précise l'écart entre le projet initial et les réalisations en ce domaine. La RCB devait aider à « définir les priorités gouvernementales » : le développement des indicateurs d'objectifs et l'analyse des différentes alternatives sont au point mort. Elle devait « éclairer les décisions publiques » : les budgets de prix de revient ne permettent pas d'arbitrer entre les différents programmes d'un ministère et ne sont liés ni à la politique conjoncturelle, ni au Plan. Enfin, elle devait « faciliter la négociation » avec la direction du Budget : cette dernière ne les utilise pas⁵⁸⁸. Au bout du compte, la volonté de subordonner l'ensemble des politiques publiques à la croissance du PIB ne dispose pas des moyens de s'appliquer.

3.2. L'hégémonie des financiers publics : le Budget en direction financière de l'État

Dans la grande entreprise fordiste la fixation de budgets standards à l'horizon d'un an à chaque division, chaque atelier et chaque service, attachés à des indicateurs de performance, augmente considérablement le pouvoir financier interne, centralisé entre les mains d'une direction financière forte dotée de ses propres spécialistes. Les hauts fonctionnaires de la RCB sont immédiatement conscients que, pour tirer toutes les potentialités des budgets de programmes, il serait nécessaire de modifier l'ordonnance de 1959 portant loi organique relative aux lois de finances (LOLF), c'est-à-dire la manière dont les parlementaires votent le budget de l'État et, au-delà, l'ensemble du processus de son élaboration⁵⁸⁹. La logique du « programme » implique qu'à toute demande de crédit par un ministère soit associée une prévision chiffrée, destinée ensuite à être comparée au résultat effectif⁵⁹⁰. Le directeur de la Fonction publique Michel Massenet juge l'exercice à la fois difficile, de par ses incertitudes, et « révolutionnaire », car il obligerait les hauts fonctionnaires à

⁵⁸⁸ Yves de GAULLE, « Le budget de programme a-t-il encore un avenir ? », *Bulletin RCB*, 1978, n° 32, p. 51-60.

⁵⁸⁹ J. BRAVO, « Le budget de programmes, technique centrale de la RCB », *op. cit.*, p. 150.

⁵⁹⁰ H. GUILLAUME et H. LÉVY-LAMBERT (dir.), *La rationalisation des choix budgétaires : techniques d'analyse*, *op. cit.*, p. 25 et 206.

réfléchir avec un regard neuf, celui de l'efficacité et de la conscience des coûts, à ce que font réellement leurs services⁵⁹¹. Mais la logique du dispositif, et la concentration de l'expertise qu'il appelle, est vouée à renforcer encore le pouvoir de l'acteur centraliste qui domine déjà le gouvernement fordiste de l'économie nationale : le ministère des Finances – et, en son sein, la direction du Budget.

Selon un discours convenu, le directeur du Budget Renaud de La Genière insiste sur la prétendue « neutralité » des budgets de programmes : ne s'agit-il pas simplement d'« aider le pouvoir politique à répartir ses ressources entre objectifs hétérogènes, c'est-à-dire à formuler des objectifs et à les hiérarchiser »⁵⁹² ? Pourtant, dans le cadre wébérien de la V^e République, le pouvoir financier réel appartient déjà davantage aux spécialistes de la rue de Rivoli, qu'à des parlementaires qui ne votent, avec une information limitée, que les mesures nouvelles. La RCB, loin de redonner comme elle le prétend une capacité d'arbitrage et de définition de la « stratégie » aux gouvernants politiques, risque plutôt de renforcer leur dépossession. La direction du Budget, dans le projet de son directeur, se retrouverait au cœur d'un dispositif centralisé de contrôle de gestion, traversant l'ensemble des appareils de l'État, branché sur l'activité de leurs différents services au moyen d'un système d'information alimenté par la puissance d'ordinateurs modernes, qui lui permettrait « à la fois de maîtriser les données qu'elle [tire], selon des normes communes, des ministères et d'en contrôler les actions à travers l'affichage des objectifs et des résultats⁵⁹³ ». Experte des centaines d'indicateurs de résultats visant à recoder l'activité des administrations en fonction d'une grammaire de l'efficacité, maîtresse de leurs raffinements mathématiques, de leurs algorithmes et de leurs règles de construction, la direction la plus crainte et la plus méprisée par les hauts fonctionnaires des ministères sectoriels, celle qui dispose du pouvoir de dire non aux demandes de monnaie, serait ainsi dotée d'un considérable pouvoir gestionnaire. Avec le risque que les chiffres, immédiatement pris dans l'arène des conflits bureaucratiques, devenant l'enjeu de la lutte plutôt que le moyen de l'arbitrer depuis une position de surplomb, et soumis à une méthodologie moins contraignante que la comptabilité d'entreprise, ne s'abîment dans la pure justification.

Les auteurs de *Pour nationaliser l'État* ont la volonté de rattacher la direction du Budget au Premier ministre, ou de l'obliger, au sein d'un comité interministériel chargé de réaliser les arbitrages, à justifier ses coupes budgétaires au moyen d'arguments économiques. Mais, même dans cette possible variante de la RCB, les hauts fonctionnaires modernistes entendent confier le

⁵⁹¹ SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION DE RCB, « Propos sur la RCB », *op. cit.*, p. 11.

⁵⁹² *Ibid.*, p. 8-9.

⁵⁹³ P. BEZES, *Réinventer l'État*, *op. cit.*, p. 105.

dispositif central de contrôle de gestion à un même acteur centraliste : la volonté d'intégrer le gouvernement de l'économie nationale et le gouvernement des services publics sous l'égide du premier, de faire du budget de l'État un sous-ensemble du budget de la nation, orienté vers les objectifs du Plan, impose l'existence d'un centre de calcul et d'arbitrage chargé d'unifier l'ensemble des appareils de l'État dans une stratégie globale. Sous couvert de lutter contre son excessive centralisation, les financiers publics du Club Jean Moulin – le chapitre a probablement été rédigé par Saint-Geours et Bloch-Lainé – font d'un ministère des Finances subordonné au Plan une sorte de direction financière de l'entreprise France, chargée d'en unifier la stratégie de croissance du PIB⁵⁹⁴. Par comparaison aux projets jamais mis en œuvre de la RCB, le management public des années 2000 apparaîtra beaucoup plus éclaté par grandes politiques publiques, centralisé d'un point de vue stratégique *au niveau des ministères sectoriels* et de leurs directions financières propres, qui seront néanmoins étroitement contrôlées par la direction du Budget.

La réalité de la RCB, bien sûr, est éloignée des prétentions de ses promoteurs et, plus encore, de celles des mendésistes radicalisés du Club Jean Moulin. Les cellules RCB des ministères obéissent peu aux injonctions méthodologiques de la direction de la Prévision. L'harmonisation tant désirée des comptabilités et des systèmes d'information ne se fait pas, ou très lentement. Les services résistent à la volonté uniformisatrice des Finances. De l'autre côté, les libéraux assez orthodoxes de la direction du Budget n'expriment aucune volonté de mettre en application le système prôné par leur directeur moderniste : comme le dit La Genière à la Commission de RCB de juin 1973, ils craignent en fait que les budgets de programmes ne soient utilisés pour justifier, au nom de leurs effets sur la croissance du PIB, des augmentations de crédit jugées excessives⁵⁹⁵. Quant aux parlementaires, attachés aux mécanismes qui régissent la distribution politique de finances publiques depuis l'État libéral du XIX^e siècle, ils ne semblent pas souhaiter modifier la loi organique de 1959.

La réunion de la Commission de RCB du 31 janvier 1975 se fixe l'objectif de « présenter la totalité du budget de l'État sous forme de budget de programmes pour le projet de loi de finances de 1978⁵⁹⁶ ». Le calendrier est tenu : on ajoute bien un « blanc » annexe aux documents reçus par le Parlement. Mais, comme le budget productiviste orienté vers l'« efficacité » ne se substitue pas au budget politique traditionnel, il n'est pas utilisé dans la pratique et ne produit comme nous l'avons dit à peu près aucun effet – à l'exception notable du ministère de la Défense, qui continuera de s'en

⁵⁹⁴ CLUB JEAN MOULIN, *Pour nationaliser l'État*, op. cit., p. 63-64. Cf. l'ensemble du chapitre.

⁵⁹⁵ « Quelques interventions à la Commission RCB de juin 1973 », *Bulletin RCB*, 1974, n° 17, p. 38.

⁵⁹⁶ « Note d'orientation sur les budgets de programmes », *Bulletin RCB*, op. cit., p. 61.

servir jusqu'à la LOLF de 2001. Yves de Gaulle, dans son article du *Bulletin RCB* de 1978 sur l'échec de la réforme budgétaire, rappelle ainsi ses considérables limites : les documents ne sont pas prévisionnels, ne font pas apparaître la mesure des écarts ni leur interprétation. Plutôt que de remettre à plat tous les crédits sur le principe du « budget base zéro », ils ne concernent que les mesures nouvelles et n'offrent aucune synthèse d'ensemble. Loin d'intégrer la totalité des activités publiques, entreprises publiques, Sécurité sociale et collectivités locales comprises, les budgets de programmes ne concernent que l'administration. Ils sont centrés sur les ministères au lieu de l'être sur de grandes missions transversales. Ils ne sont pas intégrés à la comptabilité nationale et ne disent rien des effets des politiques publiques sur le PIB. Le Parlement, loin de fixer des « normes prévisionnelles quantifiées » aux ministres, ne se sert pas du dispositif. La direction du Budget non plus⁵⁹⁷. Bref, il s'agit d'une non-réforme dont l'oubli rapide n'est finalement pas très étonnant.

3.3. L'État comme système de production : calculer les prix de revient des « produits » administratifs

Pourtant, des tentatives sont faites pour fonder les budgets de programmes sur une véritable comptabilité managériale par coûts standards. La réunion de la Commission interministérielle de RCB du mai 1972 prend acte de l'échec de la mise au point d'indicateurs d'impact et d'« utilité » des services publics à partir d'analyses coût-avantages, repoussée au long terme. À une démarche descendante qui partait des objectifs abstraits des ministères, mais peinait à faire le lien avec la gestion quotidienne, elle entend désormais privilégier une démarche « ascendante » qui se base sur « l'organisation existante » et sa possible reconfiguration. Il s'agit de mettre l'accent sur les réalisations plutôt que sur les finalités, de manière à instaurer un véritable contrôle de l'exécution des décisions ministérielles et de maintenir la discussion budgétaire « au contact étroit des réalités »⁵⁹⁸. La priorité devient l'amélioration du système d'information interne et la définition d'indicateurs de *résultats* et de *moyens*, jugés absolument nécessaires pour rendre les budgets de programmes utilisables par l'administration⁵⁹⁹.

Mais ne nous laissons pas leurrer par le vocabulaire « basiste » et « démocratique » de la réforme « par le bas » : la démarche ascendante consiste à partir, comme Taylor, des cadres des ateliers et des services locaux, pour standardiser la production quotidienne de chiffres qui permettra, au final, de les gouverner à distance. L'accent passe sur le contrôle de gestion interne des ministères

⁵⁹⁷ Y. de GAULLE, « Le budget de programme a-t-il encore un avenir ? », *op. cit.*, p. 51-60.

⁵⁹⁸ SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION DE RCB, « La RCB dans les administrations (1971-1972) », *op. cit.*, p. 13.

⁵⁹⁹ M. TERNIER, « Les indicateurs de budget de programme », *op. cit.*, p. 8.

sectoriels – l'Industrie, l'Éducation nationale ou les PTT – sur leurs propres services publics locaux : entreprises publiques, collèges et lycées, bureaux de poste et centres de tri du courrier. La RCB retrouve, alors, les préoccupations de Raymond Gaudriault et Gabriel Ardant dans les années 1950 : la mesure des coûts et de la productivité du travail des fonctionnaires de première ligne.

Comme le résume le rapport du groupe de travail sur les indicateurs formé en mai 1971 par la Commission de RCB : « Il s'agit de savoir d'une part ce que fait l'administration, d'autre part comment elle le fait⁶⁰⁰. » Pour cela, les experts tentent de construire des indicateurs « d'activité » ou de « produits » qui « spécifient, en qualité et en quantité, les biens, services ou prestations fournis, à l'extérieur ou non de l'administration, par le programme en vue d'atteindre un objectif opérationnel (exemple : construire x kilomètres de route)⁶⁰¹ ». Ces indicateurs sont utilisés à des fins de « programmation, dans le temps et dans l'espace », d'activités de service public destinées à fournir « un ensemble de réalisations et de prestations bien caractérisées »⁶⁰². En d'autres termes, ils permettent de définir une « production » qui, pour être celle d'une activité de service non-marchande, n'en est pas moins pensée comme analogue à la production industrialisée de biens standardisés.

Nous nous situons, par excellence, dans ce répertoire de réforme spécifique que le mouvement de l'organisation scientifique des années 1920 nommait « l'industrialisation de l'État » :

« Il est ainsi possible de décrire les organisations administratives comme des systèmes de production, dont les lignes doivent coïncider avec l'organisation hiérarchique et territoriale des services, et dont l'emploi répond aux commandes, qui sont passées aux unités de production par la direction centrale en fonction des fins politiques retenues et des objectifs précis qui en découlent⁶⁰³. »

Les hauts fonctionnaires ne parvenant pas à chiffrer l'« utilité sociale » des services publics, ils se rabattent sur une technologie de mesure qui a fait ses preuves : le budget productiviste de la grande entreprise fordiste. Ils cherchent, alors, à décomposer l'activité en temps et en coûts élémentaires, à les ventiler sur les prestations produites et à mesurer leur productivité, de manière à pouvoir juger les cadres publics sur leur capacité à l'améliorer de manière continue.

Le passage d'une conception purement juridique de la dépense publique à « l'évaluation des prix de revient des produits et des coûts des services⁶⁰⁴ » suppose l'élaboration, au niveau de chaque

⁶⁰⁰ SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION DE RCB, « La RCB dans les administrations (1971-1972) », *op. cit.*, p. 73.

⁶⁰¹ J. BRAVO, « Le budget de programmes, technique centrale de la RCB », *op. cit.*, p. 101-102.

⁶⁰² *Ibid.*, p. 98.

⁶⁰³ P. HUET, « Analyse coût-avantages et budget de programmes », *op. cit.*, p. 47-48.

⁶⁰⁴ J. BRAVO, « Le budget de programmes, technique centrale de la RCB », *op. cit.*, p. 103.

ministère, « d'une comptabilité analytique par service et par action, indispensable pour suivre la réalisation des programmes⁶⁰⁵ ». Le groupe de travail sur les coûts créé à la Commission de mai 1971 rappelle, pour sa part, que la « méthode des coûts préétablis constitue l'un des éléments essentiels du contrôle de gestion⁶⁰⁶ ». Peu à peu certains ministères construisent des comptabilités analytiques « à la base », pour informer le travail d'organisation de leurs directeurs départementaux. L'objectif demeure, bien entendu, de les agréger, de les mettre en cohérence et de les injecter dans les budgets de programmes, de manière à pouvoir calculer « des prix de revient applicables aux programmes nationaux [...] suffisamment indiscutables pour être utilisés dans les discussions budgétaires⁶⁰⁷ ».

Les comptabilités analytiques continuent de se développer de manière inégale, hétérogène et non coordonnée dans les différents appareils d'État. Ce n'est qu'à la fin de la décennie, tandis qu'une RCB oubliée par le champ politique se poursuit à basse intensité à l'intérieur du champ bureaucratique, que les hauts fonctionnaires qui ont lié leur carrière à elle tentent sans succès l'harmonisation globale d'une comptabilité managériale de l'État. En 1977, la direction de la Comptabilité publique cherche à promouvoir une nomenclature standardisée au niveau central. Elle distingue clairement les « comptes physiques », laissés à la discrétion des directeurs d'administration centrale, et les « comptes financiers », harmonisés selon un plan comptable général adapté de celui que l'État propose aux entreprises (de manière alors facultative en ce qui concerne la comptabilité analytique). Des expérimentations sont lancées aux ministères de l'Équipement, des Transports et du Travail⁶⁰⁸. Système d'information adapté au budget du même nom, un « compte de programme » objective le prix de revient des différents « produits » des services de l'État, permettant au responsable de chaque programme opérationnel d'analyser les résultats de son action, de mesurer les écarts par rapport aux objectifs et d'en tirer les conclusions qui s'imposent au niveau de la gestion.

Mais il ne s'agit pas encore d'une « véritable comptabilité analytique et générale » de l'État, bien que cela demeure le but à long terme : les hauts fonctionnaires se contentent de ventiler la comptabilité publique traditionnelle dans une structure comptable productiviste⁶⁰⁹. En conséquence, dans la plupart des cas, la méthode des coûts standards n'est pas utilisée : la prévision

⁶⁰⁵ SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION DE RCB, « La RCB dans les administrations : rapport de synthèse (1970-1971) », *Bulletin RCB*, 1971, numéro spécial, p. 14.

⁶⁰⁶ SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION DE RCB, « La RCB dans les administrations (1971-1972) », *op. cit.*, p. 61.

⁶⁰⁷ « Quelques interventions à la Commission RCB de juin 1973 », *Bulletin RCB*, *op. cit.*, p. 43.

⁶⁰⁸ DIRECTION DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE, « Note relative à l'élaboration des comptes de programme », *Bulletin RCB*, 1978, n° 33, p. 8.

⁶⁰⁹ *Ibid.*, p. 7-9.

et l'analyse des écarts auraient nécessité une standardisation accrue de l'organisation du travail des fonctionnaires de base et de la répartition des effectifs. De plus, pour ne pas conditionner leur mise en œuvre à une improbable transformation des structures de l'administration, les promoteurs de la RCB renoncent à faire correspondre la « structure de programme » à la « structure de responsabilité », rendant impossible l'individualisation des résultats des cadres publics et leur gestion par exception⁶¹⁰. Comme le montre Yves de Gaulle dans sa synthèse de 1978, à cette date, les comptes de programmes sont peu intégrés aux budgets au niveau central et les informations pas toujours harmonisées ; la déconcentration et la redistribution des responsabilités n'ont pas eu lieu. Quant à la redéfinition promise des modalités du contrôle des services publics, à la « souplesse de gestion » et à l'utilisation des chiffres par la hiérarchie administrative, elle n'est pas possible car ils sont produits sur une base annuelle et non mensuelle⁶¹¹.

Finalement, tandis que la grande entreprise fordiste part de l'organisation scientifique des services locaux, construit la méthode des coûts standards sur cette base, l'injecte dans les budgets et les utilise pour repenser les choix stratégiques de la direction, les hauts fonctionnaires de la RCB procèdent dans l'ordre exactement inverse. Se rendant compte à chaque étage qu'il leur manque l'étage d'en-dessous pour faire fonctionner le dispositif de gouvernement par les indicateurs de résultat, ils produisent successivement : des indicateurs d'« utilité » qui ne sont pas branchés sur le budget des ministères ; des budgets de programmes qui ne sont pas branchés sur une comptabilité des coûts standards ; une comptabilité analytique qui n'est pas branchée, ou peu, sur la taylorisation relative de l'organisation du travail des fonctionnaires de base – politiquement impossible dans le contexte conflictuel des années 1970. Sans capteurs dans les services locaux, reliée de manière abstraite et sans leviers d'action à la comptabilité nationale et à la croissance du PIB, la tour de contrôle tourne à vide et ses appendices sensoriels flottent à l'air libre. Dès lors, du fait notamment de l'échec de Gabriel Ardant dans les années 1950, les promoteurs de la RCB ne parviennent pas à articuler les technologies de mesure qui aurait pu leur permettre de mettre en place un contrôle à distance des cadres des services publics locaux et, ainsi, de transformer la gouvernamentalité de l'État selon les principes de la bureaucratie managériale.

⁶¹⁰ « Note d'orientation sur les budgets de programmes », *Bulletin RCB*, *op. cit.*, p. 60.

⁶¹¹ Y. de GAULLE, « Le budget de programme a-t-il encore un avenir ? », *op. cit.*, p. 51-60.

Chapitre 5 – L'INTERPRÉTATION MANAGÉRIALE DE LA RCB :

DIRIGER LES HIÉRARCHIES DE L'ÉTAT PAR OBJECTIFS

« De façon générale, on peut dire que l'Administration française ne mobilise qu'une part très faible des ressources humaines qui sont à sa disposition. [...] Maintenant que les très grandes organisations dominent dans les pays avancés et qu'elles ont su, malgré tous leurs défauts et insuffisances, mobiliser le zèle de leurs membres en décentralisant leurs opérations et en acceptant des formes limitées mais concrètes de dialogue et de participation, le style administratif français paraîtra, s'il ne se réforme pas, aussi archaïque et oppressif qu'il paraît déjà inefficace⁶¹². »

Michel Crozier, HEC, futur membre de la Commission interministérielle de RCB, 1966.

« La direction participative, en recherchant, à la fois à l'intérieur des administrations centrales et entre celles-ci et les services extérieurs, les moyens d'une négociation sur les objectifs, introduit le dialogue à l'intérieur de l'administration, rendant possible l'institution d'une décentralisation qui ne traduirait pas une rupture entre les services locaux et les services centraux de l'administration, mettant, enfin, en relief la responsabilité des gestionnaires⁶¹³. »

Michel Massenet, ENA-Conseil d'État, directeur de la Fonction publique (1971-1978), 1975.

Les analyses de la Rationalisation des choix budgétaires s'arrêtent le plus souvent aux aspects décrits dans le chapitre précédent. On met ainsi l'accent sur le versant le plus technocratique de la réforme : la recherche opérationnelle et les analyses coût-avantages de la direction de la Prévision, la version la plus jacobine des budgets de programme ; bref des technologies de mesure qui, issues de la bureaucratie de la grande entreprise fordiste, peuvent cependant tout à fait demeurer au sein de structures globalement wébériennes. Pourtant il existe bien, au début des années 1970, une interprétation pleinement managériale de la RCB, dont les promoteurs cherchent à généraliser la direction participative par objectifs dans l'État et revendiquent le terme de « management public ». Bien sûr, du fait de l'échec de l'implantation des techniques du gouvernement par les chiffres, ils ne disposeront jamais de l'infrastructure matérielle nécessaire à leur projet. Mais la tentative est en

⁶¹² M. CROZIER, « Crise et renouveau dans l'administration française », *op. cit.*, p. 236.

⁶¹³ M. MASSENET, *La nouvelle gestion publique*, *op. cit.*, p. 136.

soi révélatrice. Elle est le plus souvent passée sous silence parce que, centrée sur la mobilisation, l'autonomie de gestion, l'évaluation chiffrée, le contrôle à distance et la mise en concurrence des cadres publics, elle s'avère extrêmement proche du management public des années 2000. Elle met ainsi à mal le discours convenu qui renvoie la RCB du côté d'une réforme technocratique et « centralisée », pour mieux mettre en avant la « souplesse », la « décentralisation » et à la « modernité » de la LOLF.

Nous nous intéresserons d'abord à une science de gouvernement spécifique : la sociologie des organisations de Michel Crozier. Nous verrons qu'elle entretient des rapports étroits avec les sommets de l'administration et les élites de la planification française, et joue un rôle dans la construction du thème de l'inefficacité de l'administration wébérienne, la mise en avant du management « américain » comme « sens de l'histoire » et, finalement, l'invention du management public en France. Nous analyserons ensuite les discours des hauts fonctionnaires de la RCB sur différents aspects du dispositif de direction par objectifs. D'abord, nous focaliserons notre attention sur la transformation des structures de l'État et sur le type de direction administrative envisagé : l'autonomie budgétaire comme moyen de développer la « responsabilité » des cadres publics ; la déconcentration des services publics, la délégation de la conduite des opérations à des agences « semi-autonomes » contrôlées sur leurs résultats et la défense d'un véritable État-stratège fordiste. Enfin, nous nous intéresserons au discours des réformateurs sur la gestion des cadres publics et sur le mode de socialisation du pouvoir : selon certains d'entre eux, le fonctionnement de la direction par objectifs implique l'individualisation des salaires et des carrières, c'est-à-dire la construction d'un marché du travail concurrentiel des hauts fonctionnaires et des membres de la ligne hiérarchique des ministères. Les préconisations idéales des sociologues des organisations, le programme jamais appliqué du Club Jean Moulin et les discours normatifs des hauts fonctionnaires de la RCB envisagent ainsi la transposition, au sein du gouvernement des services publics par l'État, de l'ensemble des éléments constitutifs de la bureaucratie managériale.

1 – La sociologie des organisations de Michel Crozier : conseiller du Prince en management public

Comment expliquer que, dès la fin des années 1960, Michel Crozier devienne « le sociologue de référence des élites françaises⁶¹⁴ », au point où les promoteurs de la RCB confondent sa sociologie des organisations avec la sociologie en tant que telle ? Premièrement, nous verrons que cette

⁶¹⁴ François CHAUBET, *Michel Crozier : réformer la société française*, Paris, Les Belles lettres, 2014, p. 13.

science de gouvernement émerge au sein d'un dispositif de financement étatique de la recherche cohérent avec sa posture d'expertise et sa volonté de constituer l'efficacité de l'administration en objet de savoir. Deuxièmement, nous analyserons le rôle central du Club Jean Moulin dans l'émergence du thème de la réforme de l'État, puis dans l'éphémère consécration politique de la RCB à l'occasion du gouvernement Chaban-Delmas. Enfin, nous analyserons les travaux du Centre de sociologie des organisations (CSO), pour montrer comment ils contribuent à l'émergence du thème de « management public ».

1.1. Une discipline à la jonction du champ scientifique et du champ de l'administration

En France, la sociologie des organisations émerge à la jonction du champ scientifique et du champ administratif. Elle s'avère particulièrement adaptée au dispositif de financement de la recherche en sciences sociales mis en place par les planificateurs. Après Mai 68, le CORDES instaurera un type de recherche contractuelle relativement favorable aux chercheurs⁶¹⁵. Mais, comme l'ont mis en évidence les travaux de Michael Pollak et de Michel Amiot, la situation est très différente au début des années 1960. En économie, la Délégation générale à la recherche scientifique et technique (DGRST) utilise le financement par contrats pour orienter la discipline vers la macroéconomie et l'établissement de la comptabilité nationale, et crée des laboratoires qui, une fois intégrés au champ scientifique, contribuent à transformer sa hiérarchie interne⁶¹⁶. Si cette stratégie ne fonctionne pas en sociologie, l'État cherche néanmoins à privilégier une certaine conception de la science et de son organisation : pour l'orienter vers la production de résultats directement utilisables par l'action politique, il cherche à constituer de véritables « entreprises de recherche » soumises à la loi de l'offre et la demande⁶¹⁷. C'est justement la conception défendue à l'époque par le CSO.

François Chaubet rappelle que, des années 1960 aux années 2000, le « rôle d'expert de Michel Crozier dans le mouvement de réforme de l'État » trace un « fil quasi continu »⁶¹⁸. Sa fameuse thèse sur *Le phénomène bureaucratique*, qui emploie déjà indifféremment le terme « organisateur » et le

⁶¹⁵ Philippe BEZES, Michel CHAUVIÈRE, Jacques CHEVALLIER, et al. (dir.), *L'État à l'épreuve des sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2005.

⁶¹⁶ Michael POLLAK, « La planification des sciences sociales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1976, p. 119.

⁶¹⁷ Alain DROUARD (dir.), *Le développement des sciences sociales en France au tournant des années soixante*, Paris, CNRS, 1983, p. 96-97. Pollak, sociologue bourdieusien très critique quant à cette politique de la recherche, a été rapporteur au CORDES durant les années 1970.

⁶¹⁸ F. CHAUBET, *Michel Crozier*, op. cit., p. 15.

terme « manager »⁶¹⁹, est basée sur deux enquêtes visant à étudier l'effet des relations humaines sur la productivité. L'une, aux Chèques postaux, est commandée par la Commission de la réforme administrative et le ministère des PTT⁶²⁰. L'autre, au monopole des tabacs de la SEITA, dépend du ministère des Finances. Les deux sont financés par le Commissariat général à la productivité de Gabriel Ardant, autour duquel les consultants et organisateurs du complexe productiviste public-privé cherchent à importer les méthodes du *scientific management* dans les services publics. En février-mars 1956, Crozier participe à une mission de productivité aux États-Unis portant sur la recherche par contrats et les fondations privées. Refusant la position critique de beaucoup d'intellectuels, il se revendique du modèle du *social scientist* : le sociologue doit être un expert tourné vers l'action, réformiste et pragmatique, conseiller de l'État et des entreprises⁶²¹.

Pollak établit que le parcours de Crozier, issu d'une « filière marginale au sein du champ scientifique » (HEC), le prédispose à rompre parmi les premiers avec les règles traditionnelles de la carrière universitaire et à entrer dans un jeu circulaire : s'appuyer sur sa réputation scientifique pour obtenir des contrats avec l'administration, et s'appuyer sur ses relations administratives pour accéder aux ressources et aux terrains privilégiés qui lui permettront d'asseoir sa position dans le champ intellectuel⁶²². Comme il le raconte lui-même, le sociologue utilise sa position au sein de la Commission Barre sur le financement de la recherche, et ses « amitiés au Plan et au Club Jean-Moulin », pour obtenir un important contrat de la DGRST⁶²³ : c'est le coup de départ d'un énorme programme intitulé « L'administration face au problème du changement ». L'objectif est de comprendre les « réponses pratiques » qu'opposent les organisations publiques au « modèle rationnel » prôné par leurs réformateurs⁶²⁴. Le CSO accompagne ainsi les deux grandes tentatives de réforme de l'État de la fin des années 1960 : la régionalisation et la RCB.

Comme on le voit, le rapport de la sociologie des organisations à ses commanditaires est bien loin d'une quelconque obéissance passive. Là où Claude Gruson demandait en 1964 à une Société française de sociologie dubitative d'aider les planificateurs à définir les « besoins » de la population

⁶¹⁹ M. CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, op. cit., p. 179 et 202.

⁶²⁰ Michel CROZIER, *Petits fonctionnaires au travail*, Paris, CNRS, 1955 ; Michel CROZIER, « Les réactions au travail dans une grande administration publique », in *Session d'études sur les problèmes de psychologie, sociologie, formation des cadres et relations humaines dans les administrations publiques*, Paris, ITAP, 1956.

⁶²¹ F. CHAUBET, *Michel Crozier*, op. cit., p. 39 et 43.

⁶²² M. POLLAK, « La planification des sciences sociales », op. cit., p. 109.

⁶²³ Michel CROZIER, *Mémoires. Ma belle époque (1947-1969)*, Paris, Fayard, 2002, p. 274.

⁶²⁴ Michel CROZIER, « La recherche administrative et la sociologie », *Cahiers de l'Institut français des sciences administratives*, 1968, n° 3, p. 51.

et à étudier ses résistances au « changement »⁶²⁵, Crozier renverse la problématique : prenant l'État lui-même pour objet, il cherche à mettre en évidence ce qui, dans ses pratiques mêmes, fait obstacle aux progrès de la « rationalité ». Jusqu'au milieu des années 1970, sa position à ce sujet est parfaitement claire : souple et « participatif », le Plan a été la principale source de nouveauté depuis 1945. Pourtant, il « n'a pas réussi à mordre sur les activités administratives traditionnelles » et tend ainsi à devenir relativement inefficace⁶²⁶. Lorsque Crozier et son disciple Jean-Claude Thoenig étudient l'introduction de la RCB à l'occasion de la création du ministère de l'Équipement, ils se posent ainsi en position de « mauvaise conscience managériale », auprès d'un État planificateur converti au discours de l'« efficacité » : reprenant à leur compte les objectifs de la réforme, ils cherchent à mettre en évidence la manière dont les structures de l'administration française leur font obstacle.

1.2. Michel Crozier et le Club Jean Moulin de Mai 68 au gouvernement Chaban-Delmas

Au-delà de son travail scientifique et de son lien avec ses commanditaires, Crozier s'est taillé une réputation en devenant l'un des leaders du Club Jean Moulin, dont il est resté au comité directeur durant plus de huit ans entre 1960 et 1970⁶²⁷. En quoi cela a-t-il pu contribuer à façonner ses idées et à l'intégrer dans des réseaux proches de la RCB ? Cet espace de socialisation des élites et d'accumulation de capital social, « lieu-neutre » au sein duquel s'est concrètement réalisée la circulation et à l'hybridation des catégories de pensée entre l'État et l'entreprise, était l'un des mieux prédisposés à faire tomber les cloisons entre public et privé⁶²⁸. Comme le montre Claire Andrieu, d'un point de vue sociologique, ce club de centre-gauche se compose de plus d'un tiers de cadres supérieurs de la fonction publique, dont la moitié appartiennent aux grands corps de l'État ; si on leur ajoute les professeurs et cadres (supérieurs) du privé, on arrive à plus des trois quarts de l'effectif. Parmi les cadres du public, on trouve une proportion peu commune d'« experts d'État », « mi-intellectuels mi-hommes de pouvoir », rattachés à la galaxie du Plan, aux bureaux d'études des ministères ou aux institutions européennes. Le profil dominant des cadres du privé est celui de cadres organisateurs à distance, déliés des fonctions de commandement et attachés aux études économiques, à l'informatique, à la communication ou au marketing⁶²⁹. Crozier, le sociologue le plus

⁶²⁵ Michel AMIOT, *Contre l'État, les sociologues*, Paris, EHESS, 1986, p. 78-80 et 91.

⁶²⁶ Michel CROZIER, *La société bloquée*, Paris, Seuil, 1970, p. 119.

⁶²⁷ Claire ANDRIEU, *Pour l'amour de la République : le Club Jean Moulin (1958-1970)*, Paris, Fayard, 2002, p. 213.

⁶²⁸ P. BOURDIEU et L. BOLTANSKI, « La production de l'idéologie dominante », *op. cit.*

⁶²⁹ C. ANDRIEU, *Pour l'amour de la République*, *op. cit.*, p. 202 et 208-209.

prédisposé par son parcours et par sa position théorique à effacer le clivage du public et du privé, est aussi l'un des animateurs les plus en vue de ce Club de modernisateurs d'inspiration mendésiste qui, par excellence, réunit planificateurs de l'État et « managers de gauche » de l'entreprise.

De manière révélatrice, le Club Jean-Moulin a immédiatement présenté la réforme de l'État comme une réponse à Mai 68. Le 24 mai, son bulletin mensuel publie une *Lettre aux étudiants*, en fait rédigée par Crozier⁶³⁰. À l'inverse de tout le discours soixante-huitard, elle prétend que le seul moyen d'achever la révolution est la sélection des étudiants, l'« autonomie » des universités et l'instauration d'une concurrence entre elles⁶³¹. Dès juillet, le Club publie un ouvrage intitulé *Que faire de la révolution de mai ?*, qui reprend le même discours et affirme la nécessité d'une diffusion des « responsabilités » dans l'administration et d'une suppression du statut de la fonction publique⁶³². La radicalisation managériale de certains de ses membres mène en fait à son explosion. En novembre 1968, les mêmes publient sous leur propre nom l'ouvrage *Pour nationaliser l'État*, qui propose entre autres de « s'engager énergiquement » dans la voie de la RCB lancée en janvier⁶³³. D'une manière générale, ils cherchent à imposer l'interprétation dépolitisée, qui deviendra peu à peu celle de la classe dominante, de Mai 68 comme signe de l'inéluctable « libéralisation » de la société française, et plaquent sur l'événement des catégories préexistantes⁶³⁴.

Ces planificateurs libéraux-keynésiens saisissent une première occasion de mettre en œuvre leur programme avec le gouvernement Chaban-Delmas formé en juin 1969, dont Crozier se souviendra comme du « seul moment de vraie réforme » de la France. Le cabinet du premier ministre est composé de trois membres du Club, Simon Nora, Yves Cannac et Jacques Delors, ce qui en fait un véritable « gouvernement "Jean Moulin" ». Le discours d'investiture de Jacques Chaban-Delmas sur la « nouvelle société » doit beaucoup aux travaux du sociologue, qui côtoie alors régulièrement Delors à Matignon et reprendra le thème de la « société bloquée » comme titre de l'un de ses ouvrages⁶³⁵.

⁶³⁰ *Ibid.*, p. 505-506.

⁶³¹ Michel CROZIER, « Lettre aux étudiants », in *La société bloquée*, Paris, Seuil, 1970, p. 237-241.

⁶³² CLUB JEAN MOULIN (dir.), *Que faire de la révolution de mai ?*, Paris, Seuil, 1968, p. 69-71.

⁶³³ CLUB JEAN MOULIN, *Pour nationaliser l'État*, *op. cit.*, p. 205 et 209.

⁶³⁴ Cf. par exemple M. CROZIER, *La société bloquée*, *op. cit.*, p. 172 et 176.

⁶³⁵ M. CROZIER, *Mémoires. Ma belle époque (1947-1969)*, *op. cit.*, p. 251 ; Michel CROZIER, *Mémoires. À contre-courant (1969-2000)*, Paris, Fayard, 2004, p. 40-42. L'idée elle-même est déjà présente dans *Le phénomène bureaucratique*.

1.3. Une extension jugée inévitable de la première révolution managériale dans l'État

L'influence de l'approche de Crozier dans le cercle des hauts fonctionnaires réformateurs est réelle. D'abord, il fait partie des six « personnalités qualifiées » de la Commission interministérielle de RCB créée par décret le 2 septembre 1970⁶³⁶. Mais, surtout, la sociologie des organisations est abondamment citée dans le *Bulletin RCB* et dans les ouvrages écrits par ceux qui y publient. Presque à chaque fois, elle sert de plaidoyer en faveur d'un nouveau type de « gouvernement des compétents », non plus technocratique mais pleinement managérial.

Envisageons d'abord ce discours chez Crozier et son disciple Jean-Claude Thoenig. Dans un article du début 1968 consacré à la RCB, le sociologue part du constat suivant : non seulement la sociologie des organisations a montré que la différence entre administrations et grandes entreprises était moindre que ne le laissait à penser une conception formelle et juridique, mais les deux tendent de plus en plus à se rapprocher dans la réalité. En effet, du point de vue de l'organisation, la distinction public/privé découle d'une contingence historique désormais dépassée, liée aux « caractéristiques empiriques du développement de la *mesure du rapport à l'environnement* ». L'entreprise est passible de la sanction du « marché », et le développement de la comptabilité analytique et du contrôle budgétaire lui permet de répercuter les contraintes de gestion de la direction sur les managers subalternes sous la forme d'objectifs de productivité et de rentabilité. Or, traditionnellement, l'administration « échappe largement à la contrainte du résultat ». Parce qu'il est très difficile d'évaluer l'effet de ses actions du point de vue de ses coûts, elle reste à l'abri des pressions extérieures. En conséquence, le « pouvoir directorial » est impuissant : la hiérarchie est condamnée à arbitrer entre les demandes des divers groupes sociaux qui composent l'administration dans un jeu purement politique, privé de l'appui « extérieur » qui lui permettrait d'évaluer la contribution productive de chacun⁶³⁷.

Or, en permettant une mesure soi-disant « objective » de l'« environnement », le développement des nouvelles techniques de mesure et de prévision fait « éclater au grand jour l'absurdité » des administrations traditionnelles⁶³⁸. « Les progrès du *management public* fournissent maintenant, dit Thoenig, une gamme de méthodes relativement intégrées », qui permettent de

⁶³⁶ SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION DE RCB, « La RCB dans les administrations (1970-1971) », *op. cit.*

⁶³⁷ Michel CROZIER, « Le rapprochement actuel entre administrations publiques et grandes entreprises privées et ses conséquences », *Revue internationale des sciences sociales*, 1968, vol. 20, n° 1, p. 10-11.

⁶³⁸ *Ibid.*, p. 12.

codifier les processus de décision, de « rationaliser » la manière dont l'information circule au sein des services de l'État et de rétablir une liaison entre les objectifs, les moyens financiers et les résultats : il s'agit de « l'informatique, la comptabilité analytique, la prospective, l'analyse coût-efficacité, la direction participative par objectifs, l'analyse de système »⁶³⁹. La promesse portée par ces « techniques modernes de gestion » est claire : c'est l'entrée des fonctionnaires dans une culture du résultat et l'extension de la révolution managériale dans l'État. Notons que les sociologues, en naturalisant l'« environnement économique » et le « progrès technique », vivent dans l'illusion selon laquelle la « production de l'information » pourrait « échapper à l'arbitraire des rapports hiérarchiques pour être soumise aux exigences d'un raisonnement scientifique ». Pourtant, l'environnement n'a pas de consistance, n'a pas de réalité, n'a que des effets limités si l'organisation n'est pas capable de le faire entrer dans ses calculs par l'intermédiaire de technologies de pouvoir spécifiques. En tentant d'importer dans les services publics un dispositif de gouvernement par les chiffres issu de la grande entreprise fordiste, la RCB cherche en fait à imposer l'interprétation de la réalité des cadres dirigeants de manière à modifier le rapport de force en leur faveur : c'est, comme nous l'avons vu, un nouveau mode d'internalisation et de codification de la pression de l'« environnement ».

« Du fait de cette double évolution survenue dans la pensée et dans les faits, dit Crozier, le rôle des administrateurs du secteur public apparaît désormais beaucoup plus proche de celui des managers du secteur privé. » Mais il y a à cela un danger : ce serait de croire que les techniques RCB se suffisent à elles-mêmes, alors qu'elles impliquent une profonde transformation des « relations humaines » ; croire que le management est une science, alors qu'il est un « art » de la négociation ; croire qu'il supprime le champ du politique, alors qu'il ne fait que le déplacer ; croire, enfin, qu'il réalise l'administration des choses, alors qu'il rétablit le gouvernement des hommes. « L'art du management » est justement défini par Crozier comme la capacité à concilier la logique dite « rationnelle » de l'efficacité et de la rentabilité, avec la « logique affective et culturelle » des individus, de manière à enrôler les salariés dans la poursuite des objectifs financiers fixés au sommet de l'État⁶⁴⁰. Dans un article très critique sur la pensée d'ingénieur du *Planning, programming, and budgeting system* (PPBS) états-unien, Thoenig définit ce « nouveau rôle » de manager comme « un intégrateur entre les aspects technico-rationnels et les aspects humains du gouvernement de

⁶³⁹ Jean-Claude THOENIG, « La rationalité », in Michel CROZIER (dir.), *Où va l'administration française ?*, Paris, Éd. d'Organisation, 1974, p. 142 et 147. Je souligne.

⁶⁴⁰ M. CROZIER, « Le rapprochement actuel entre administrations publiques et grandes entreprises privées et ses conséquences », *op. cit.*, p. 8-14.

l'entreprise⁶⁴¹ ». Dans *L'Ère des technocrates*, il dénonce la mainmise des ingénieurs des Ponts et Chaussées sur la mise en œuvre de la RCB au ministère de l'Équipement : l'aspect « rationnel » aurait été privilégié au détriment de l'aspect « politique », bloquant par là-même toute transformation réelle du système social⁶⁴².

Au bout du compte, les deux sociologues font jouer une certaine interprétation de la RCB et de ses potentialités contre une autre : alors que la direction de la Prévision insistait surtout, entre 1965 et 1970, sur les analyses coût-avantages et sur les outils d'aide à la décision au sommet des ministères, selon le modèle du PPBS, ils mettent en avant la gestion des ressources humaines. Un certain nombre de hauts fonctionnaires reprennent à leur compte, comme l'inspecteur des Finances et chef de la mission RCB Philippe Huet, cette insistance sur la gestion des hommes, la « motivation des agents de l'organisation » et l'« amélioration des relations humaines⁶⁴³ ». Pour André Delion, de la Cour des Comptes, le « pari » du « management de l'État » pourrait être perdu « s'il se limitait à des formules abstraites et rendait plus inhumaine la gestion des affaires collectives »⁶⁴⁴. D'après Jacques Bravo, polytechnicien chargé de mission RCB à la direction du Budget, l'ambition du budget de programmes est d'« assouplir la gestion et son contrôle, par [...] la définition d'une nouvelle science et d'un nouvel art du "management public"⁶⁴⁵ ». Michel Massenet, le DGAFP de la période RCB, emploie le même terme pour insister sur sa spécificité par rapport au management de l'entreprise⁶⁴⁶. En 1970, le ministère des PTT crée un Centre d'enseignement supérieur du management public (CESMAP) destiné à la formation permanente de ses cadres dirigeants, qui contribuera à transformer l'ENSPTT en *business school*. On y enseigne, notamment, le contrôle de gestion et la sociologie des organisations⁶⁴⁷.

⁶⁴¹ Jean-Claude THOENIG, « Le PPBS et l'administration publique », *Annuaire international de la fonction publique*, 1971, vol. 2, p. 111-113.

⁶⁴² Jean-Claude THOENIG, *L'ère des technocrates : le cas des Ponts et chaussées*, Paris, Éd. d'Organisation, 1973.

⁶⁴³ P. HUET, *Présentation de la RCB*, *op. cit.*, p. 19.

⁶⁴⁴ A. DELION, « Administration publique et management », *op. cit.*, p. 79.

⁶⁴⁵ J. BRAVO, « Le budget de programmes, technique centrale de la RCB », *op. cit.*, p. 92.

⁶⁴⁶ M. MASSENET, *La nouvelle gestion publique*, *op. cit.*, p. 62-63 et 133-137. Il va lui-même très loin dans l'adaptation de la « direction participative par objectifs » à l'administration.

⁶⁴⁷ François GUILLET, *École nationale supérieure des PTT (1888-1988) : histoire de la naissance et de la formation d'un corps de l'État*, Paris, Hervas, 1988, p. 129.

2 – « Liberté » et « responsabilité » des cadres publics : autonomie budgétaire contre participation gestionnarisée

Comme dans l'entreprise, la direction par objectifs est essentiellement vue comme un moyen d'impliquer les chefs de bureaux, les directeurs de services locaux ou les chefs d'établissements dans la réalisation d'objectifs fixés au sommet. Crozier et Thoenig, par exemple, insistent sur l'attitude de retrait des cadres subalternes qui, pour se conserver une marge d'arbitraire, refuseraient de faire remonter les informations et préféreraient « ne pas avoir à exercer leurs responsabilités »⁶⁴⁸. Dès lors, comment rétablir la « communication » au sein de la ligne hiérarchique ? Le PPBS états-unien et les polytechniciens de la direction de la Prévision ont proposé à ce problème une solution que les sociologues des organisations jugent technocratique : multiplier les bureaux d'études, les analyses coût-avantages et les moyens de contrôle informatiques à Paris. Au ministère de l'Équipement, dit Thoenig, les ingénieurs des Ponts ont détourné la RCB à leur profit en utilisant ces techniques de pointe comme un moyen de « diriger les subdivisions et les arrondissements sans être personnellement sur place » et de faire remonter l'information à Paris sans « avoir à négocier avec les échelons de base ». Or, un tel système, en renforçant l'apathie et la résistance des cadres locaux, est incapable de produire des données fiables⁶⁴⁹.

À cette « méthode déductive » qui décline les objectifs depuis le sommet, Crozier et Thoenig opposent une « méthode inductive agrégeant les demandes locales »⁶⁵⁰ qui stimule la coopération et mobilise le zèle des cadres. Les technologies de mesure du gouvernement par les indicateurs de résultat sont essentielles : la comptabilité analytique, le contrôle budgétaire et l'informatique de gestion doivent canaliser l'innovation des nouveaux managers vers l'amélioration de l'efficacité et de la rentabilité des services de l'État. Mais, à elles seules, elles ne représentent qu'une « demi-réforme »⁶⁵¹. Pour susciter cette participation gestionnarisée, strictement encadrée, les tenants de l'interprétation managériale de la RCB préconisent deux choses : accorder une réelle autonomie de gestion aux responsables hiérarchiques, y compris et surtout en termes de gestion du personnel ; négocier avec eux des objectifs chiffrés.

⁶⁴⁸ Jean-Claude THOENIG, « La stratification », in Michel CROZIER (dir.), *Où va l'administration française ?*, Paris, Éd. d'Organisation, 1974, p. 32.

⁶⁴⁹ J.-C. THOENIG, « Le PPBS et l'administration publique », *op. cit.*, p. 105-107. J.-C. THOENIG, *L'Ère des technocrates*, *op. cit.*, p. 116 et 157-159.

⁶⁵⁰ J.-C. THOENIG, *L'Ère des technocrates*, *op. cit.*, p. 164.

⁶⁵¹ J.-C. THOENIG, « Le PPBS et l'administration publique », *op. cit.*, p. 111-113.

2.1. L'individualisation comptable : calquer la structure du budget sur l'organigramme de l'État

Premier principe : « Le développement du calcul rationnel qui permet de mieux mesurer les performances des individus doit aller de pair avec des moyens supplémentaires de liberté et de responsabilité accordés aux échelons moyens et subalternes⁶⁵². » C'est également le sens de l'introduction de la « direction par objectifs » dans l'administration. Dans un premier temps, les hauts-fonctionnaires calquent l'architecture du budget de programmes sur la structure des responsabilités, de manière à doter chaque cadre hiérarchique d'un budget propre, à individualiser son service dans le dispositif de contrôle comptable et à le doter d'un tableau de bord. Le « programme » de chaque responsable correspond à une certaine combinaison de réalisations matérielles et de prestations de service public, c'est-à-dire à un certain volume de « produits » administratifs, reliés aux dépenses nécessaires pour les obtenir. Il établit une prévision volontariste, qui permet de mesurer l'écart entre les objectifs chiffrés d'efficacité, de rentabilité et d'utilité sociale et le résultat atteint par les gestionnaires. Chacun d'eux doit, pour cela, « relever d'un centre de responsabilité identifié afin de constituer un cadre de gestion des ressources⁶⁵³ ».

En avril 1973, le Premier ministre Pierre Messmer nomme Alain Peyrefitte ministre des Réformes administratives. Sur les conseils de Crozier, membre non officiel de son cabinet⁶⁵⁴, celui-ci commande à Octave Gélénier un rapport sur la déconcentration des services de l'État. Pompidou meurt et le projet est enterré. Mais, dans son rapport, le consultant en stratégie propose, justement, d'adopter la direction participative par objectifs dans les services publics et de créer des centres de responsabilité disposant « d'autonomie de gestion dans le cadre des règles légales, des plans et budgets approuvés et de l'influence exercée par les usagers »⁶⁵⁵. Le directeur de la Fonction publique Michel Massenet propose la même chose dans l'ouvrage publié aux éditions de la CEGOS et préfacé par Gélénier. Il se réfère, lui aussi, aux « centres autonomes de responsabilités et de gestion » suggérés par le rapport du Conseil d'État de 1969-1970, en insistant sur l'« expérimentation » locale en termes de gestion du personnel, la nécessité pour les cadres hiérarchiques d'« exercer un droit de regard sur le choix de leurs propres collaborateurs » et de faire

⁶⁵² *Ibid.*

⁶⁵³ J. BRAVO, « Le budget de programmes, technique centrale de la RCB », *op. cit.*, p. 98.

⁶⁵⁴ M. CROZIER, *Mémoires. À contre-courant (1969-2000)*, *op. cit.*, p. 94-95.

⁶⁵⁵ Octave GÉLINIER, « Vers de nouveaux concepts pour organiser l'administration » [1976], in Alain PEYREFITTE (dir.), *Décentraliser les responsabilités*, Paris, Le Livre de poche, 1979, p. 128-131.

appel plus facilement à du personnel contractuel⁶⁵⁶. Pour rendre ce système praticable, le directeur du Budget Renaud de la Genière promet, sous condition d'une mise en place effective du budget et des comptes de programmes, d'assouplir le contrôle réglementaire a priori des moyens et de le remplacer par un contrôle budgétaire, a posteriori, des résultats⁶⁵⁷.

Comme dans la grande entreprise fordiste, la « responsabilité » devient ainsi le moyen de brancher la perception et l'action des cadres hiérarchiques de l'État sur les technologies de savoir-pouvoir du ministère et de la direction du Budget, d'attacher leur destin social à un dispositif de transparence comptable paramétré par des contrôleurs de gestion. L'« innovation » tant célébrée n'est récompensée que pour autant qu'elle est mesurée par des techniques qui l'orientent vers l'accroissement d'indicateurs de productivité ou d'« utilité sociale » chiffrée en équivalent monétaire.

2.2. Le contrat managérial comme vecteur d'intégration de la hiérarchie administrative

L'individualisation des résultats des différents services, bien entendu, ne suffit pas : « Les meilleures conditions pour l'utilisation des méthodes modernes se trouvent réunies si les occasions de négociation ouverte sur les moyens et sur les objectifs se multiplient⁶⁵⁸ ». Comme le dit le plus haut représentant de l'État-patron, la « direction participative » introduit « le dialogue à l'intérieur de l'administration » et met en relief « la responsabilité des gestionnaires »⁶⁵⁹. Sa forme la plus aboutie est celle de la contractualisation périodique des cadres publics avec leur supérieur hiérarchique direct, ou des directeurs d'administration centrale avec le ministre et la direction du Budget : « C'est alors que chaque programme peut faire l'objet d'un quasi-contrat permettant de gager effectivement une plus grande liberté dans la gestion du programme sur une plus grande responsabilité dans l'obtention des résultats et la satisfaction des objectifs⁶⁶⁰. » Ce que le rapport Nora préconisait pour les entreprises publiques, les promoteurs de la RCB souhaitent l'étendre aux administrations.

Ce contrat n'a rappelons-le pas de valeur juridique : il s'agit d'un contrat managérial, prenant place au sein de la relation de subordination caractéristique du rapport salarial ou de la tutelle

⁶⁵⁶ M. MASSENET, *La nouvelle gestion publique*, op. cit., p. 92-94. Cf. également Michel CROZIER, « La centralisation », in Michel CROZIER (dir.), *Où va l'administration française ?*, Paris, Éd. d'Organisation, 1974, p. 21.

⁶⁵⁷ CENTRE DE FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE PERFECTIONNEMENT, *Conférences sur la rationalisation des choix budgétaires*, Paris, MEF, 1969.

⁶⁵⁸ J.-C. THOENIG, « La rationalité », op. cit., p. 147.

⁶⁵⁹ M. MASSENET, *La nouvelle gestion publique*, op. cit., p. 136.

⁶⁶⁰ J. BRAVO, « Le budget de programmes, technique centrale de la RCB », op. cit., p. 139.

étatique. Il a pour double finalité d'encourager l'adhésion subjective des cadres publics à leur fonction et de les instituer socialement comme des « responsables » : leur place dans la division du travail d'organisation est reconnue, ainsi que leur espace d'« autonomie », en échange d'une adhésion formelle aux fins de la direction. Le rituel du contrat opère ainsi une sorte de redoublement subjectif de l'*accountability* objectivement attachée à la fonction, qui branche les responsables sur « leur » budget et les rend redevables de « leurs » objectifs chiffrés. Au sein de ce mode de reconnaissance mutuelle de la division du travail de domination calqué sur celui de la grande entreprise fordiste, les cadres publics sont amenés, quelle que soit leur marge de manœuvre réelle, à accepter leur participation à un pouvoir socialisé et à prendre conscience, « à tous les niveaux de décision », de leur rôle « dans la réalisation du projet collectif de l'organisation »⁶⁶¹.

Par le jeu d'une négociation formalisée parcourant la ligne hiérarchique de bas en haut et de haut en bas, la décision publique devient un processus collectif fortement codifié, impliquant un lourd dispositif de préparation, de suivi et de contrôle de gestion pris en charge par les services fonctionnels attachés aux différents niveaux, quoique au final le ministre ou le directeur central conservent le pouvoir de trancher :

« *La cohésion et la dynamique du groupe dirigeant* appellent sa participation au débat de décision. Un ministre ou un directeur qui ne débat pas les problèmes importants avec ses grands subordonnés au-delà du cercle étroit d'un cabinet et qui ne retient pas habituellement leurs opinions n'est probablement pas un bon "manager"⁶⁶². »

On retrouve ainsi la volonté, limpide dans la description de la direction participative de Gélénier, de renforcer le pouvoir collectif des cadres sur le travail des exécutants en les intégrant davantage à un pouvoir socialisé au moyen d'une forme de participation gestionnarisée⁶⁶³.

3 – L'État stratège fordiste au service de l'exécution du Plan

Il est un deuxième aspect sur lequel insistent aussi bien la sociologie des organisations et les membres du Club Jean Moulin que les hauts fonctionnaires de la RCB : la nécessité d'une véritable déconcentration des structures de l'administration, accordant davantage de capacité de décision aux services régionaux ou départementaux. La RCB a conservé la réputation d'être une réforme autoritaire cherchant à imposer un idéal de « rationalité » de manière centralisée. Indéniablement, son application réelle a constamment oscillé entre les projets ambitieux mais isolés des bureaux

⁶⁶¹ P. HUET, *Présentation de la RCB*, op. cit., p. 14-15.

⁶⁶² A. DELION, « Administration publique et management », op. cit., p. 74. Je souligne.

⁶⁶³ O. GÉLINIER, *Direction participative par objectifs*, op. cit., p. 22-23.

d'études parisiens et la faiblesse des tentatives locales. Pourtant, à considérer les *discours* des hauts fonctionnaires les plus impliqués, il est constamment mis l'accent sur la « participation » et la « décentralisation ». De plus, on fait comme si la réforme avait manqué une occasion de déconcentrer l'administration *du fait de* sa volonté centralisatrice. Il me semble au contraire que l'objectif idéal, mais jamais appliqué, des réformateurs à la pointe de la RCB, est de renforcer le pouvoir central en l'appuyant sur celui des cadres des services locaux *par la déconcentration*, sur le modèle de la grande entreprise fordiste intégrée – dont le moins que l'on puisse dire est qu'elle n'est pas « décentralisée »⁶⁶⁴.

3.1. La centralisation déconcentrée : une extension dans l'État de la direction bureaucratique stratégie

La décentralisation consiste pour l'État à abandonner un certain nombre d'activités pour les confier à des collectivités locales élues. La déconcentration correspond, elle, à une manière différente de centraliser, fondée sur une nouvelle division du travail d'organisation au sein de la ligne hiérarchique⁶⁶⁵. Il s'agit de redistribuer une partie du pouvoir de décision aux directeurs de services publics locaux, de manière à réaliser « un accord satisfaisant entre l'administration et le milieu concret où elle agit » (principe de subsidiarité). La contrepartie de cette délégation c'est, bien sûr, la centralisation d'une information normalisée⁶⁶⁶. L'organe coordinateur central dispose du pouvoir symbolique considérable de totaliser selon des catégories propres ce dont les autres ne disposent que de manière partielle. Comme le dit le directeur du Budget Renaud de La Genière, la direction par objectifs est bien un moyen de déconcentrer sans perdre le contrôle :

« Ce que la RCB peut apporter à la déconcentration, c'est qu'elle ne soit pas l'anarchie. C'est, en situant correctement les niveaux de décisions et les rapports de contrôle, qu'elle soit un surcroît d'ordre. Les méthodes modernes de gestion comportent justement la fixation par l'autorité centrale d'objectifs très clairs et chiffrés, la déconcentration de l'exécution et le contrôle de l'exécution par l'autorité centrale⁶⁶⁷. »

Le contrôle des services publics par les appareils de l'État tendrait alors à passer de la réglementation détaillée et du contrôle de légalité a priori, caractéristiques de la bureaucratie webérienne, au gouvernement comptable et au contrôle a posteriori des résultats, caractéristiques

⁶⁶⁴ Contrairement à ce que croit Crozier (Thoenig est plus lucide). M. CROZIER, « La centralisation », *op. cit.*, p. 28.

⁶⁶⁵ Crozier, le Club Jean Moulin, Thoenig, Massenet, Huet et Gélénier jugent que la décentralisation aux collectivités locales est le préalable de la déconcentration des services de l'État.

⁶⁶⁶ P. HUET, *Présentation de la RCB*, *op. cit.*, p. 29-30.

⁶⁶⁷ Renaud de LA GENIÈRE, « Le point de vue du Directeur du Budget », *Bulletin RCB*, 1971, n° 3, p. 40. Le directeur général d'EDF parle d'une « décentralisation consciente et organisée ». Cf. Marcel BOITEUX, « Éditorial », *Bulletin RCB*, 1973, n° 13, p. 7.

de la bureaucratie managériale. Comme le dit le directeur de la Fonction publique Michel Massenet, la direction participative par objectifs serait dans ce cadre le « moyen d'assurer une *emprise plus intelligente* des administrations centrales sur l'ensemble de l'appareil administratif⁶⁶⁸ ».

Il s'agit bien de la forme de centralisation déconcentrée inventée par la grande entreprise fordiste : concentration du pouvoir stratégique, c'est-à-dire de la double capacité de définir les finalités de l'organisation et de les inscrire dans des dispositifs de gestion, au niveau de la tour de contrôle des cadres dirigeants, mais délégation de la conduite des opérations/du travail d'organisation opérationnel aux cadres locaux. André Delion dessine d'ailleurs un portrait du directeur d'administration centrale en manager qui lui prête exactement les deux rôles que prête Chandler aux cadres de la direction bureaucratique de type stratège : un homme sachant « faire faire », agissant à travers la conduite de l'action des autres, dont les « tâches essentielles » sont « d'une part la prévision, la programmation et le contrôle de gestion, d'autre part la sélection, le choix et la surveillance de la formation des cadres »⁶⁶⁹.

3.2. Un gouvernement unifié des entreprises, des associations et des offices « autonomes » de service public

Dans leurs réflexions sur la déconcentration, les réformateurs RCB les plus « avant-gardistes » développent une conception proche de celle des « agences semi-autonomes » de service public, qui existent alors en Suède et seront mises en avant par le management public des années 2000 : il s'agit de transformer les directions ministérielles en organes attachés à une mission bien délimitée, dotés d'une autonomie de gestion dans le cadre d'objectifs chiffrés (et, dans la version sociale-démocrate, d'un conseil d'administration bipartite incluant des représentants syndicaux)⁶⁷⁰. Crozier, par exemple, préconise de « fractionner [...] l'immense monolithe » étatique en « en détachant toutes les organisations dont le rôle est un rôle de production de biens ou de services ». Il s'agirait alors, sur cette base, de favoriser des « échanges libres entre unités autonomes » et un « minimum de concurrence » entre services, censés rétablir leur capacité à l'« expérimentation »⁶⁷¹. Massenet fait de même : il imagine des « cellules opérationnelles autonomes », souples et réactives, placées en situation de « sous-traitance ». Outre l'indexation du salaire des cadres sur leurs résultats, il

⁶⁶⁸ M. MASSENET, *La nouvelle gestion publique*, op. cit., p. 136.

⁶⁶⁹ A. DELION, « Administration publique et management », op. cit., p. 72-73.

⁶⁷⁰ Christopher POLLITT (dir.), *Agencies: how governments do things through semi-autonomous organizations*, Hounmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2004.

⁶⁷¹ M. CROZIER, *La société bloquée*, op. cit., p. 220 ; M. CROZIER, « La centralisation », op. cit., p. 28.

envisage de généraliser « un esprit de compétition dans les modes de gestion » et d'introduire « un certain degré d'émulation à l'intérieur du fonctionnement des services publics »⁶⁷².

Enfin, de manière très minoritaire sans doute mais néanmoins présente, certains réformateurs poussent à bout les principes de la RCB vers le modèle d'un « État-stratège »⁶⁷³, comme diront les réformateurs des années 1990, mais d'un type un peu particulier. L'ouvrage *Pour nationaliser l'État*, largement écrit avant Mai 68, développe notamment l'argumentation suivante : pour fondre l'État dans la « nation » – le MEDEF dirait aujourd'hui la « société civile » –, il faut cesser d'identifier les missions d'intérêt public à une « classe de fonctionnaires possédant tous les pouvoirs ». La gestion des services publics devrait être confiée aux régions et aux communes, ou à des universités, des hôpitaux et des entreprises publiques « autonomes » contractualisant des objectifs chiffrés avec les ministères, mais dont les salariés ne seraient pas fonctionnaires. La satisfaction d'un certain nombre de *nouveaux* besoins collectifs devrait être déléguée à des organismes privés sans but lucratif, contrôlés par une politique d'incitation : coopératives, mutuelles, syndicats, associations ou fondations. L'État central, quant à lui, disposerait d'instances d'analyse, de coordination et de contrôle à distance renforcées, supervisées par un Plan et un ministère des Finances allégé (direction du Budget et direction de la Prévision) placés directement auprès du Premier ministre⁶⁷⁴. Le directeur de la Fonction publique termine son ouvrage en ouvrant sur un questionnaire similaire :

« L'idée d'un État largement déchargé de ses tâches de gestion doit être examinée avec faveur : l'expansion de l'informatique, la naissance de nouvelles techniques de management permettent de maintenir les contrôles nécessaires. [...] la tâche suprême de l'État serait de coordonner, non des opérations ou des unités opérationnelles, mais des niveaux d'intervention et d'action⁶⁷⁵. »

Dans leur projet, les grandes entreprises demeureraient gouvernées par une planification souple, une politique sélective du crédit et des contrats de programme passés entre leurs directions et l'État. L'ensemble des firmes qui dominent l'économie nationale seraient appelées à être orientées selon les mêmes méthodes, avec bien sûr une considérable différence de degré puisque dans le cas des entreprises publiques obéissant à la « vérité des prix », l'État-actionnaire disposerait de prérogatives étendues. Mais au-delà, la droite du Club Jean Moulin propose en quelque sorte

⁶⁷² M. MASSENET, *La nouvelle gestion publique*, op. cit., p. 36-38 et 126. En revanche, comme nous le verrons, Massenet refuse explicitement la solution néolibérale qui consisterait à organiser une concurrence *effective* des différents services ou établissement public pour accéder aux financements.

⁶⁷³ Philippe BEZES, « Le modèle de "l'État-stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 2005, n° 47 ; Christian BLANC, *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général*, Paris, La Documentation française, 1993.

⁶⁷⁴ CLUB JEAN MOULIN, *Pour nationaliser l'État*, op. cit., p. 24-25 et 224-225 236-237.

⁶⁷⁵ M. MASSENET, *La nouvelle gestion publique*, op. cit., p. 144.

d'étendre l'esprit du rapport Nora au gouvernement des services publics, qui seraient ainsi soumis au même dispositif de pouvoir que les entreprises nationalisées : en échange d'une autonomie de gestion, les dirigeants des universités et des hôpitaux seraient comparés par le ministère sur leurs résultats chiffrés, et passeraient avec lui un contrat managérial définissant les objectifs et les moyens.

Le contenu donné à l'« autonomie » et à la « responsabilité » des universités par les auteurs est relativement large : personnalité juridique avec conseil d'administration propre, « autonomie financière », recrutement sur contrat des employées et d'une partie des professeurs, définition des diplômes, liberté de passer des conventions avec les collectivités locales et avec l'industrie, recherche contractuelle orientée vers les objectifs du Plan et la croissance du PIB⁶⁷⁶. Il s'agit bien d'une volonté de soumettre l'enseignement supérieur à une logique productiviste pour le subordonner à l'économie : pas, comme aujourd'hui, à une économie de marchés financiers sans intervention directe de l'État, mais à un capitalisme planifié tourné vers l'exportation. En revanche, il n'est jamais parlé de déréglementation des frais d'inscription, de financement à la performance, ni même de sélection des étudiants – quoique ce dernier aspect soit peut-être tu pour des raisons politiques.

4 – L'individualisation des carrières des cadres publics et l'identité du manager

Reste un aspect du discours des promoteurs de l'interprétation managériale de la RCB à analyser : au-delà des structures de l'administration, de la volonté de généraliser la direction bureaucratique stratège au sommet de l'État et de confier la conduite des opérations à une ligne hiérarchique dont chaque échelon aurait été doté d'un espace propre d'autonomie contrôlé à distance par les objectifs chiffrés, que disent-ils de la socialisation des cadres publics et de la gestion du personnel organisateur ? Dans quelle direction souhaitent-ils transformer la formation, les modes de rémunération et les carrières de ceux qu'ils appellent à devenir des managers publics ? Selon Crozier et Thoenig, en effet, l'une des principales difficultés du gouvernement de l'administration provient de l'attitude de blocage des cadres des services locaux, qui ont intérêt à la rétention d'informations pour conserver leur marge d'arbitraire, et soutiennent d'autant plus la centralisation formelle que celle-ci s'avère impuissante et coupée de la connaissance du « terrain ». Dès lors, comment augmenter le pouvoir des dirigeants centraux en l'appuyant sur celui des

⁶⁷⁶ CLUB JEAN MOULIN, *Pour nationaliser l'État*, op. cit., p. 79-80.

directeurs locaux ? Comment forcer les cadres subalternes à entrer dans une négociation, à partager leurs informations, « à s'exprimer et à jouer de façon responsable »⁶⁷⁷, s'ils y résistent de toutes leurs forces ?

4.1. Rétablir un lien entre promotions et mesure de l'« efficacité »

Pour les sociologues des organisations, le problème est double : il résulte à la fois de la stratification des fonctionnaires en corps hiérarchisés et de la règle de l'avancement à l'ancienneté. Premièrement, la solidarité et la volonté d'égalité entre pairs dotés d'un même statut, jointe à l'humeur volontiers revendicative de nombreux fonctionnaires dominés, est interprétée comme une pression sociale exercée par le groupe sur l'individu et un vecteur de conformisme⁶⁷⁸. Deuxièmement, la carrière des cadres est complètement séparée de « leurs performances réelles dans leur travail »⁶⁷⁹ et de « la façon dont la tâche est accomplie »⁶⁸⁰. Du fait de son absence de contrôle sur le système de promotion, la hiérarchie n'a pas les moyens de les « récompenser personnellement » de l'effort fourni⁶⁸¹. C'est bien le compromis de la Libération, le modèle wébérien avec contrôle syndical des carrières et, surtout, son extension aux corps d'encadrement, qui forme le cœur du « blocage » – par comparaison avec la quasi absence de syndicats chez les cadres hiérarchiques et gestionnaires du secteur privé. Dès lors, la solution est simple : tout en accordant un minimum au besoin de sécurité, il s'agit de rétablir un lien entre carrières et résultats chiffrés, pour canaliser la concurrence salariale entre cadres publics vers les objectifs de la direction.

C'est également ce que préconise le directeur de la Fonction publique en 1975 : les responsables disposant d'une autonomie sur l'utilisation de leur budget doivent être choisis de manière discrétionnaire, leur position hiérarchique doit être découplée de leurs diplômes, leurs rémunérations doivent être « liées au rendement » et ils doivent pouvoir « se voir retirer leur fonction ». Les emplois attribués au mérite, et maintenus ou révoqués « en fonction de leur façon de servir », qui ont d'abord concerné les hauts fonctionnaires, puis les directeurs d'administrations centrales, doivent être étendus aux cadres des services locaux⁶⁸². En rendant à la ligne hiérarchique sa capacité de sélectionner ses propres membres en toute autonomie, la direction participative

⁶⁷⁷ M. CROZIER, *La société bloquée*, op. cit., p. 221.

⁶⁷⁸ J.-C. THOENIG, « La stratification », op. cit., p. 34.

⁶⁷⁹ M. CROZIER, *La société bloquée*, op. cit., p. 220.

⁶⁸⁰ M. CROZIER, « La centralisation », op. cit., p. 21.

⁶⁸¹ J.-C. THOENIG, *L'Ère des technocrates*, op. cit., p. 121 et 152.

⁶⁸² M. MASSENET, *La nouvelle gestion publique*, op. cit., p. 94 et 104-105.

permettra, dit Huet, de « réveiller en chacun le sens de l'initiative » et le « goût des responsabilités » découragés par la bureaucratie webérienne⁶⁸³.

De cette manière, le groupe correspondant à chaque niveau hiérarchique serait susceptible de faire pression sur le groupe de niveau inférieur, et au pied de la pyramide les cadres subalternes sur les groupes d'exécutants et de professionnels, « en détachant d'eux leurs membres les mieux placés stratégiquement » pour les coopter au sein du collectif managérial⁶⁸⁴. Avec le transfert de la maîtrise des carrières des syndicats et des corps vers la hiérarchie, la stratification et l'isolement de chaque niveau laisserait place à une intégration et à une communication négociée au sein de la ligne managériale, renforçant les appuis locaux et donc les capacités globales de gouvernement des hauts fonctionnaires. La juste critique de la domination des grands corps s'abîme ainsi dans le rêve d'une sélection individuelle généralisée, soumettant encore davantage les salariés de l'État à l'arbitraire hiérarchique.

4.2. Faire de l'État un « employeur ordinaire »

Bien sûr, une telle tentative rencontre immédiatement un obstacle de taille : le statut général de la fonction publique de 1946 et les statuts particuliers des différents corps. Là encore, pour Crozier, la solution est simple : « L'État doit pouvoir enfin se comporter comme un employeur ordinaire », c'est-à-dire recruter de manière ouverte des diplômés pour leurs connaissances et leur expérience, plutôt que de promouvoir une élite issue des concours et des grands corps⁶⁸⁵. Une telle réforme permettrait deux choses. Premièrement, au niveau du contenu de l'« autonomie » des cadres, elle rendrait aux responsables de chaque niveau hiérarchique des prérogatives sur la gestion du personnel (travail d'organisation social-relationnel). Deuxièmement, du point de vue de leur propre sélection, elle contribuerait à mettre en place un marché interne du travail.

Pour nationaliser l'État opère une dissociation entre le statut de fonctionnaire et les missions de service public : l'ouvrage appelle à confier celles-ci « à des agents ayant les mêmes qualifications que ceux des organismes privés et liés à leur employeur par le même type de contrats ». Plus précisément, au nom du rapprochement de l'État et des « citoyens », l'ouvrage propose de réserver le statut de fonctionnaire aux magistrats et aux responsables chargés d'appliquer « une politique » au nom du souverain, et d'en exclure la majorité des exécutants et des professionnels qui font vivre les services publics. Les modernistes du Club Jean Moulin réaffirment, ainsi, la vieille distinction

⁶⁸³ P. HUET, *Présentation de la RCB*, op. cit., p. 23.

⁶⁸⁴ M. CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, op. cit., p. 211.

⁶⁸⁵ M. CROZIER, *La société bloquée*, op. cit., p. 222.

entre « fonctionnaires » véritables et simples « employés », au cœur des discussions au début du XX^e siècle et codifiée dans le « statut » de Vichy. Son application aurait selon eux pour résultat de terminer l'unification du marché du travail et une fusion du salariat public et privé que le fordisme avait déjà amorcé : tous jouissant de la retraite, de la Sécurité sociale et d'une certaine sécurité de l'emploi, il est devenu facile, affirment-ils, « d'unifier les conditions juridiques, voire financières, de la pratique des mêmes métiers chez tous les employeurs »⁶⁸⁶.

Les autres promoteurs de la RCB ne sont pas, dans l'ensemble, aussi radicaux. Quoiqu'ils mettent en avant le recours aux contractuels et soient critiques envers les statuts des corps, ils préconisent de conserver le statut général dans une interprétation moins wébérienne. Comme le dit Philippe Malaud, secrétaire d'État puis ministre de la Fonction publique de 1968 à 1974, il s'agit essentiellement de dissocier la notion d'emploi de celle de grade⁶⁸⁷. C'est également la position de Massenet : le texte de 1946 est compatible avec une « conception plus compétitive du métier de fonctionnaire », pour peu que toutes les latitudes qu'il permet, la cotation des emplois d'encadrement, la notation individuelle et le salaire au rendement, soit pleinement appliqués⁶⁸⁸.

Du point de vue spécifique de la sélection des cadres, les promoteurs de l'interprétation managériale de la RCB semblent donc largement accepter le statut de la fonction publique, tout en espérant instaurer de véritables carrières aux « résultats » pour les hauts fonctionnaires et les cadres subalternes. Loin d'une conception néolibérale, ils ont en tête le modèle du « salariat de confiance⁶⁸⁹ » qui prévaut pour les cadres hiérarchiques de la grande entreprise fordiste : leur salaire et leur carrière « maison » dépend directement de leurs « résultats », au sein d'un marché du travail codifié par la direction du personnel, avec la possibilité d'une mobilité externe, mais ils jouissent le plus souvent dans les faits de la sécurité d'un emploi à vie.

4.3. La formation au management, tentative de rapprocher cadres publics et privés autour d'un langage commun ?

Les sociologues des organisations et les hauts fonctionnaires de la RCB insistent, enfin, sur un dernier élément : la formation des cadres, jugée nécessaire à l'émergence de véritables managers

⁶⁸⁶ CLUB JEAN MOULIN, *Pour nationaliser l'État*, op. cit., p. 35 et 38.

⁶⁸⁷ P. MALAUD, « Réformes dans l'administration française d'aujourd'hui », op. cit., p. 18. Malaud est un énarque qui sera proche des néolibéraux de droite et d'extrême droite du Club de l'horloge à partir du milieu des années 1970, et du Front national dans les années 1980.

⁶⁸⁸ M. MASSENET, *La nouvelle gestion publique*, op. cit., p. 104.

⁶⁸⁹ P. BOUFFARTIGUE, *Les cadres. Fin d'une figure sociale*, op. cit.

publics. L'objectif est plus généralement, dit Crozier, de créer de véritables directions des ressources humaines, formées de spécialistes capables de guider les opérationnels, d'évaluer leurs performances et de mettre en place une véritable gestion des carrières liée à une politique de formation permanente⁶⁹⁰. Thoenig s'intéressera d'ailleurs, dans la seconde moitié des années 1970, aux nouvelles écoles de *public management* qui se développaient alors aux États-Unis, avant d'être stoppées par la révolution néolibérale reaganienne⁶⁹¹. Les promoteurs de la RCB accordent une certaine importance à cette dimension. Le rapport de la mission du ministère des Finances aux États-Unis de 1969 suggère par exemple d'ajouter à la formation initiale des cadres publics, à l'ENA et dans les Grandes écoles comme à l'Université, « l'enseignement des techniques du *Management* d'une administration moderne⁶⁹² ». Entre 1969 et 1975, 5 000 cadres A originaires de différents ministères participent à des stages RCB, dont la plupart sont courts et concernent soit l'analyse coût-avantages, soit les budgets de programmes, soit le contrôle de gestion⁶⁹³.

Dans les discours des réformateurs, le rôle de cette formation permanente est clair. Portant sur les nouveaux outils de gestion, la communication, la participation ou l'informatique, elle a pour but de faire accéder les fonctionnaires à « une conception nouvelle de leur mission » et de faire émerger « de nouveaux types de responsables », soucieux « de la rentabilité de leur organisation »⁶⁹⁴. Philippe Huet voit dans la RCB un moyen de « recréer une communauté efficace et cohérente au sein de l'administration par la circulation de l'information et la concertation à tous les niveaux⁶⁹⁵ ». Le directeur du Budget Renaud de la Genière précise le « cadre de pensée commune » qui doit les rapprocher et qui est, bien sûr, celui des Finances. François-Xavier Ortoli, ministre du Développement industriel et scientifique du gouvernement Chaban-Delmas, ajoute que ce « langage commun » devrait rendre possible une « meilleure compréhension réciproque » entre les services publics et les entreprises⁶⁹⁶.

⁶⁹⁰ M. CROZIER, *La société bloquée*, op. cit., p. 221.

⁶⁹¹ Jean-Claude THOENIG et Jean G. PADIOLEAU, « Les écoles de management public aux États-Unis », *Bulletin RCB*, 1975, n° 22 ; Jean-Claude THOENIG, « L'enseignement du management public. Le courant actuel aux États-Unis », *Enseignement et gestion*, 1976, n° 15 ; Jean-Claude THOENIG, « Les apports du management public », *Revue française de gestion*, 1979, n° 22.

⁶⁹² MINISTÈRE DES FINANCES, « L'expérience américaine du PPBS. Rapport de la mission du ministère des Finances du 17 au 27 avril 1969 aux États-Unis », *Bulletin RCB*, 1970, n° 1, p. 50.

⁶⁹³ SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION DE RCB, « VI^e Commission de RCB (31 janvier 1975) », *Bulletin RCB*, 1975, n° 21, p. 7. Comme le dit Le Noane, responsable de ces formations, elles sont fondées sur « le volontariat, sans contrainte et récompense », et finalement assez limitées. « Quelques interventions à la Commission RCB de juin 1973 », *Bulletin RCB*, op. cit., p. 45.

⁶⁹⁴ SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION DE RCB, « Propos sur la RCB », op. cit. ; M. MASSENET, *La nouvelle gestion publique*, op. cit., p. 106-107. Rentabilité appréciée selon des critères spécifiques au service public, bien entendu.

⁶⁹⁵ P. HUET, *Présentation de la RCB*, op. cit., p. 16.

⁶⁹⁶ François-Xavier ORTOLI, « Éditorial », *Bulletin RCB*, 1971, n° 4, p. 6.

Comme le critiqueront plus tard les tenants du management public, les formations proposées demeurent théoriques et relativement éloignées des pratiques quotidiennes des cadres. Au-delà de quelques modules généralistes de management dans les grandes écoles publiques d'ingénieurs comme celle des Ponts et chaussées, et du cas exemplaire de l'École nationale supérieurs des PTT, que nous étudierons dans le chapitre suivant, ces réflexions ont peu de conséquences sur la formation initiale des hauts fonctionnaires. En ce qui concerne les cadres subalternes de l'État, on retrouve néanmoins une certaine volonté de diffuser la formation en gestion dans le projet initial des Instituts régionaux d'administration (IRA), destinés à former les membres du corps des attachés d'administration, qui constituent les cadres subalternes (hiérarchiques et organisateurs à distance) de plusieurs ministères. À la fin des années 1960, montre Olivier Quéré, un administrateur civil de la direction générale de l'administration et de la Fonction publique (DGAFP), Philippe Agid, est en charge à la fois du dossier de la création de la FNEGE, qui vise à professionnaliser l'enseignement supérieur de gestion, et de celui des IRA. « Plusieurs commissions et groupes de travail » préconisent de faire de ces derniers de véritables « écoles de gestion des entreprises ». Ce projet n'est pas réalisé, mais leur conception initiale accorde une certaine importance aux savoirs mis en avant, au même moment, par les promoteurs de la RCB, aussi bien au niveau du gouvernement par les chiffres que de la recherche de marges de manœuvre en termes de gestion du personnel :

« En 1970, la scolarité est divisée en deux sections : "administration" et "gestion". Le programme propre à la section "gestion" propose, entre autres "techniques budgétaires" et "initiation à la comptabilité de gestion", des enseignements théoriques liés à la "gestion du personnel administratif". Selon l'arrêté, pour apprendre à "gérer" le personnel, il faut avant toute chose assimiler des savoirs spécifiques sur "les statuts", "la carrière", "la rémunération", ainsi que sur "la gestion prévisionnelle" et "l'action sociale". »⁶⁹⁷

D'un point de vue symbolique, l'affirmation de l'« universalité » de la gestion qui sous-tend ces tentatives étend virtuellement le domaine de la reconnaissance sociale potentielle de la validité de catégories de pensée et d'action productivistes à une sorte de communauté managériale publique-privée. Les membres du Club Jean Moulin, une fois de plus, sont à l'avant-garde de cette utopie. Leur idéal est celui d'une élite « ouverte », fondée à la fois sur une forte mobilité interne à l'État et sur une certaine mobilité entre l'État et les entreprises. Ils proposent ainsi, outre la sélection des directeurs d'administration centrale selon leurs résultats chiffrés, de mêler la « fonction publique » à la « nation » : rehausser les salaires au niveau de l'entreprise et susciter des aller-retours permanents, au cours d'une carrière, entre public et privé. De plus, dans le cas du ministère des Finances, les modernistes de *Pour nationaliser l'État* préconisent de créer « un corps unique

⁶⁹⁷ O. QUÉRÉ, *L'atelier de l'État*, op. cit., p. 292-293.

d'administrateurs », énarques amenés à circuler entre administrations, entreprises publiques et banques publiques : ils assument ainsi la normalisation du « pantouflage » et le caractère d'élite omniprésente et mobile d'une inspection des Finances élargie⁶⁹⁸.

4.4. Une volonté d'unifier le groupe social des cadres au-delà de la distinction administration/entreprise

« La production de l'idéologie dominante », article publié par Bourdieu et Boltanski en 1974, proposait une analyse sociologique de l'économie du discours planificateur, à partir d'un corpus dont plus de la moitié des textes appartiennent également au mien. L'article décrivait la prolifération des « lieux neutres », clubs, commissions du Plan, conseils consultatifs et autres espaces de socialisation des dirigeants de l'entreprise et de l'État, contribuant à la circulation et à l'hybridation des catégories de pensée et de perception de l'élite moderniste du capitalisme fordiste, et à la définition du contenu historiquement contingent de la « modernisation » de la société française⁶⁹⁹. Dans l'article de 1979 sur « Le patronat », repris comme chapitre conclusif de *La noblesse d'État*, Bourdieu et Monique de Saint-Martin mettaient en évidence la montée en puissance des « patrons d'État » de l'entreprise publique ou privée au sein du champ du pouvoir économique, ainsi que l'éclectisme de leurs principes de légitimation, entre méritocratie scolaire, compétence technique, « idéologie du "service public" » et « culte du profit déguisé en exaltation de la productivité⁷⁰⁰ ». En 1982, Boltanski établissait l'importance du management, de la direction par objectifs et de la « rationalisation » des carrières dans une certaine construction historique du groupe social des cadres en France⁷⁰¹.

Il est possible de comprendre, sur cette base, le rôle symbolique que les hauts fonctionnaires modernistes *espéraient* faire jouer à la RCB, indissociable des principes de perception du monde social visibles et analysables au sein de leurs discours. En prétendant accepter pour eux-mêmes l'identité de « manager » construite au sein de la grande firme fordiste, en cherchant à la diffuser dans l'ensemble de la ligne hiérarchique de l'État, en l'appuyant sur les mêmes technologies de pouvoir, voire en imaginant des passerelles et une certaine circulation des cadres entre public et privé, les inventeurs du management public suppriment les barrières symboliques entre l'administration et l'entreprise – dans la pensée fautive d'avoir les moyens de le faire dans la réalité.

⁶⁹⁸ CLUB JEAN MOULIN, *Pour nationaliser l'État*, op. cit., p. 38-39 et 57.

⁶⁹⁹ P. BOURDIEU et L. BOLTANSKI, « La production de l'idéologie dominante », op. cit.

⁷⁰⁰ P. BOURDIEU, *La noblesse d'État*, op. cit., p. 480.

⁷⁰¹ L. BOLTANSKI, *Les cadres*, op. cit.

L'une des raisons de l'adhésion d'une partie du cercle de la RCB à ce discours de l'indifférenciation public-privé réside sans doute dans la forte présence en son sein des membres des grands corps, conseillers d'État, membres de la Cour des Comptes et, surtout, polytechniciens et inspecteurs des Finances. Luc Rouban montre que le « pantouflage », qui voue les membres les plus en vue de ce corps très implanté dans les postes de pouvoir du ministère des Finances à poursuivre leur carrière dans les grandes entreprises ou surtout les grandes banques publiques ou parfois privées, a acquis « une fonction structurante dans la mise en place d'élites communes à l'État et au secteur industriel ou financier »⁷⁰². Au sein de l'État fordiste, une certaine indistinction public-privé existe au sommet, au niveau des postes de commande de l'appareil de gouvernement de l'économie nationale, des commissions du Plan, de l'accès à la direction des entreprises de nombreux polytechniciens civils ou appartenant aux corps d'État, bref, du « grand patronat, et [de] l'oligarchie financière d'État qui le domine⁷⁰³ ». Pour consolider cette indifférenciation et la doter de fondements légitimes au-delà du soupçon constant du conflit d'intérêt, certains des représentants vivants et presque unanimement reconnus de la carrière du grand financier public de l'ère fordiste, comme François Bloch-Lainé ou Jean Saint-Geours, entreprennent sans succès de l'étendre à l'ensemble des cadres supérieurs et subalternes du public et du privé. Ils le font, de manière révélatrice, à partir du « lieu neutre » qui par excellence les réunit : le Club Jean Moulin.

Il est ainsi possible de considérer l'interprétation managériale de la RCB comme une tentative partielle, maladroite, interrompue, et finalement limitée à une partie des sommets de l'État, d'unifier les cadres de l'entreprise et de l'administration autour d'une culture commune de l'« efficacité » et de la productivité. Au-delà des barrières institutionnelles et symboliques qui les opposent au sein de la structure sociale, il s'agirait alors de les rassembler autour de cette sensibilité partagée, prompte à saisir le monde et le travail des autres par le biais de chiffres, de ratios et d'indicateurs, qui trouve son meilleur ancrage dans les dispositions acquises au sein des dispositifs de discipline scolaire, fortement grammatocentriques, que les dirigeants des deux secteurs subissent à des degrés divers dans les grandes écoles du pouvoir. Cette tentative d'unification symbolique des hiérarchies des grandes organisations publiques et privées autour de structures mentales productivistes, en partie réalisée au sommet par l'alliance de patrons « humanistes » et

⁷⁰² Luc ROUBAN, « Le pantouflage aux XIX^e et XX^e siècles », in Fabien CARDONI, Nathalie CARRÉ DE MALBERG et Michel MARGAIRAZ (dir.), *Dictionnaire historique des inspecteurs des finances*, Paris, IGPDE, 2012, p. 307. Cf. aussi Marc Olivier BARUCH, « L'Inspection des Finances et les réformes de l'État au XX^e siècle », in Fabien CARDONI, Nathalie CARRÉ DE MALBERG et Michel MARGAIRAZ (dir.), *Dictionnaire historique des inspecteurs des finances*, Paris, IGPDE, 2012.

⁷⁰³ P. BOURDIEU, *La noblesse d'État*, op. cit., p. 476.

de hauts-fonctionnaires « économistes », n'entreprenait-elle pas, en réalité, de mettre le management au service d'un renforcement de cette « osmose des techno-bureaucraties de l'État et des entreprises privées » que décrivait Claude Lefort à la fin des années 1970⁷⁰⁴ ? Ce projet mythique d'indifférenciation sociologique des deux secteurs était sans doute voué par le contexte socio-politique à rencontrer l'incompréhension de l'un comme de l'autre : victime aussi bien de la critique soixante-huitarde de la technocratie que de la crise du gouvernement fordiste de l'économie nationale ouverte en 1974, il bute à la fois sur l'attachement de la hiérarchie administrative aux « valeurs » traditionnelles du service public wébérien et sur la volonté patronale de minimiser l'intervention de l'État.

⁷⁰⁴ C. LEFORT, « L'impensé de l'Union de la Gauche », *op. cit.*, p. 154.

Chapitre 6 – LES PTT À LA POINTE AVANCÉE DE LA RCB : DU MANAGEMENT PUBLIC À LA GRÈVE DE 1974

« Ce que je tiens à vous dire également sur l'application aux PTT du critère de rentabilité et de ses corollaires, c'est l'importance qu'il revêt pour l'avenir de notre maison⁷⁰⁵. »

Robert Galley, ministre gaulliste des PTT, devant l'association des élèves et anciens élèves de l'ENSPTT, 1970.

« [Aux PTT, les exemples de] l'alignement des critères de gestion sur ceux du privé [...] se multiplient chaque jour : c'est l'objectif d'augmentation de la productivité fixé par le VI^e Plan : 10% environ en 5 ans. C'est la mise en place de la comptabilité analytique de gestion. [...] C'est la mise en vedette d'un "service commercial" pour continuer une façade qui cache les véritables données des problèmes aux usagers. C'est la "concentration des décisions" et l'emploi des méthodes de "relations humaines" pour les faire appliquer. C'est l'embauchage de nouvelles catégories de personnel ayant un statut différent et très proche de ce que l'on retrouve dans le privé : ce sont les auxiliaires et les contractuels qui se multiplient⁷⁰⁶. »

Section syndicale CFDT de l'exploitation télécom, 1973.

Les dispositifs RCB ne sont que très partiellement mis en œuvre dans les administrations : la volonté politique manque et les réalisations effectives restent loin des prétentions. Quelques tentatives limitées ont lieu dans les ministères de l'Équipement, de l'Industrie ou de l'Éducation nationale. La Défense semble mieux réussir, du fait notamment de l'interdiction des syndicats. Le ministère des Postes et Télécommunications, quant à lui, offre un cas à bien des égards privilégié pour étudier les rapports de force sociaux qui traversent la réforme : une véritable tentative d'ensemble d'introduction de la direction par objectifs dans le contexte de la RCB y est mise en échec par la plus grande grève de l'histoire des PTT⁷⁰⁷. Préparée de longue date par l'action unitaire de la CGT et de la CFDT, celle-ci explose soudainement le 17 octobre 1974 à Paris, à la Gare de Lyon, s'étend aux autres centres de tri de la région, paralyse l'ensemble du ministère en une semaine et se poursuit jusqu'au 2 décembre : « La longueur et la puissance de ce mouvement social provoquent

⁷⁰⁵ L. MORGANA, *L'invention du contrôle de gestion à La Poste*, op. cit., p. 116.

⁷⁰⁶ CFDT-PTT, *Le Lien professionnel*, 1973, n° 1, p. 23.

⁷⁰⁷ Ce que voit bien le juriste et membre du Club de l'horloge Roland Drago. Cf. « Table ronde sur la réforme de la fonction publique », in *Le péril bureaucratique*, Paris, Club de l'horloge, 1980, p. 133.

un blocage total des centres de tri et une rupture quasi-totale des flux de trafic postal⁷⁰⁸. » Les causes structurelles et conjoncturelles sont multiples⁷⁰⁹. Pourtant, c'est du moins mon hypothèse, tous les éléments dénoncés par les salariés sont intensifiés par l'application particulière de la RCB aux PTT. La critique sociale, articulée autour du thème de la « défense du service public », semble ainsi répondre à l'ensemble des composantes de la réforme.

Pour poser le décor, nous analyserons d'abord le contexte général des Postes et Télécommunications et leur inscription au sein du Plan depuis la fin des années 1950. Ensuite, nous nous intéresserons aux cadres qui composent la ligne hiérarchique du ministère et à la tentative de les gouverner individuellement par les chiffres et de les convertir à une culture commerciale. Nous verrons que les chefs de bureaux de poste y résistent activement, et que les grévistes dénoncent la « privatisation de la gestion », c'est-à-dire l'usage dans les services publics de critères de rentabilité et de productivité. Troisièmement, nous nous intéresserons à la RCB vue d'en bas : le renforcement d'une organisation scientifique du travail mise en place au cours des années 1960, dénoncée par les syndicats comme une parcellisation des tâches ; une gestion du personnel d'exécution qui, au nom de la productivité, recourt massivement à des ouvriers et à des employés placés hors du statut de la fonction publique. Leur répond, en 1974, la revendication d'augmentation des effectifs et de titularisation de tous les auxiliaires. Si, d'un point de vue strictement « technique », la réforme des PTT aurait pu réussir, c'est qu'elle prenait appui sur des technologies de mesure développées depuis les années 1950 dans le cadre du Plan et, au-delà, sur une organisation du travail taylorisée. Or, c'est également ce qui la rendait difficilement applicable dans le contexte social conflictuel des années 1970. Enfin, dans un dernier temps, nous mettrons en évidence trois enseignements de la RCB postale : la centralité en son sein du répertoire de « l'industrialisation de l'État » et du travail de bureau ; le caractère hybride du projet entre bureaucratie wébérienne et bureaucratie managériale ; la manière dont il révèle le caractère totalement historique des catégories d'« administration » et d'« entreprise ».

⁷⁰⁸ Bruno MAHOUCHE, « Les origines de la grève des PTT de l'automne 1974 », *La Revue de l'Ires*, 2006, n° 51.

⁷⁰⁹ On citera, notamment : les conditions matérielles des salariés des PTT ; la réactivation de la longue tradition du syndicalisme postal, qui fut le premier mouvement de fonctionnaires à revendiquer sa pleine inscription dans le mouvement ouvrier ; le bouillonnement des années 1968, l'enchaînement de nombreuses grèves lors des années précédentes ; l'annonce en septembre d'un budget d'austérité pour 1975 ; l'intransigeance et le mépris du pouvoir giscardien, le ministre des PTT Pierre Lelong déclarant publiquement que le travail dans un centre de tri est l'« un des métiers les plus idiots qui soient ».

1 – L'industrialisation du service public postal au cœur du Plan depuis 1957

Les PTT sont bien davantage, dans les années 1970, que la réunion de La Poste, de la Banque postale et de France Télécom. Avec ses 400 000 salariés, le ministère des PTT représente l'administration la plus dotée en personnel après l'Éducation nationale. Si on la considère comme une entreprise, statut qu'elle n'aura pas avant la séparation de 1990, c'est la première de France. Dotée du monopole du courrier et de la circulation de l'information à longue distance, elle représente en fait un véritable service public unifié de la communication. Le trafic géré par les bureaux de poste, les centres de tri et les facteurs est en augmentation permanente. Via le télex, télégraphe automatisé jouant un rôle de messagerie instantanée entre le siège social parisien et les services locaux de toutes les organisations d'ampleur nationale, les PTT innervent toutes les grandes entreprises du capitalisme fordiste. Avec le développement du téléphone, qui de produit de luxe devient service de masse avec les investissements massifs du VI^e Plan lancé en 1971, la branche des télécommunications prend un nouvel essor, devient potentiellement rentable et attire les convoitises des entreprises privées.

Les Chèques postaux sont à l'époque la plus grande banque française, sur un marché où ils se retrouvent de plus en plus en concurrence avec les autres. Ils produisent un cinquième de la monnaie scripturale, et jouent un rôle central dans la bancarisation des classes populaires, les grandes organisations versant de plus en plus les salaires sous forme de chèque. La Caisse nationale d'épargne et la souscription de bons du Trésor, pour leur part, recueillent encore un quart de l'épargne nationale. Cet argent, qui n'est pas placé par les PTT mais par la direction du Trésor, représente l'un des instruments essentiels du capitalisme bancaire public : véritable force de frappe financière aux mains de « l'État banquier », il est utilisé à des fins de politique monétaire, de politique économique et de financement des investissements du Plan, même si ce rôle commence à être remis en cause à la fin des années 1960⁷¹⁰.

Les PTT, qui ont un statut d'administration, mais que la vocation industrielle amène souvent à assimiler aux entreprises publiques en situation de monopole, sont dotés de leur propre commission de modernisation à l'occasion de la préparation du III^e Plan en 1957. Celle-ci est composée de cinq cadres dirigeants des PTT, de trois directeurs d'entreprises du secteur de la construction électrique et de deux syndicalistes (FO et CFTC : l'un est cadre subalterne et l'autre administrateur). Parmi les

⁷¹⁰ L. QUENNOUËLLE-CORRE, *La direction du Trésor, op. cit.* ; S. de BRUNHOFF, *Capitalisme financier public, op. cit.*

hauts fonctionnaires qui participent aux travaux, on trouve également des représentants du ministère de l'Industrie (direction des industries mécaniques et électriques), du ministère de la Défense, du Commissariat général à la productivité et de plusieurs grandes directions du ministère des Finances (Budget, Trésor et SEEF, Prix)⁷¹¹. Comme on le voit, les hauts fonctionnaires des PTT et les financiers publics y sont surreprésentés. Mais les représentants des grandes entreprises oligopolistiques qui produisent les éléments de l'infrastructure sociotechnique du service public de la communication, comme la CIT-Alcatel (du groupe français CGE), la Thomson-Houston (renommée Thalès en 2000) et Le matériel téléphonique (du groupe états-unien ITT, absorbée par la précédente en 1976) ont également leur mot à dire⁷¹².

Dans le contexte de développement des grandes entreprises et de forte croissance économique des années 1950, les hauts fonctionnaires économiques commencent à prendre conscience du rôle structurant, pour la coordination des activités productives, des moyens d'information et de communication négligés dans les deux premiers Plans. L'industrialisation du service public postal est plus que jamais à l'ordre du jour : l'augmentation de sa productivité et la réduction de ses coûts unitaires sont considérées comme l'une des conditions de la rentabilité des entreprises privées, à l'instar du prix de l'énergie pour EDF. Dans la branche télécommunications, cela passe avant tout par l'investissement dans la mécanisation, mais la Commission des PTT recommande également une « réorganisation de la structure administrative des services dans le souci d'en augmenter l'efficacité ». De manière générale, un « effort d'organisation rationnelle » du travail doit permettre d'accompagner la croissance du trafic sans explosion des effectifs et de résoudre les problèmes de recrutement⁷¹³. Pas étonnant dans ce contexte que les recettes préconisées soient, dès 1957, celles dont les missions de productivité font alors la promotion : le taylorisme, la comptabilité analytique et le contrôle budgétaire standard.

À la fin des années 1960, les Postes et Télécommunications se trouvent à l'intersection des trois commissions de réforme qui définissent la stratégie étatique de la planification concurrentielle. En

⁷¹¹ COMMISSION DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS, *Rapport en vue de l'établissement du III^e Plan de modernisation et d'équipement*, op. cit.

⁷¹² À l'occasion de la préparation du IV^e Plan en 1961, leur représentation patronale opère au sein de deux organisations : le Syndicat des industries téléphoniques et télégraphiques (SITT) et, à un moindre degré, le Syndicat des industries de matériel professionnel électronique et radioélectrique (SPER). Au sein de la commission de modernisation, on retrouve le président et le vice-président du premier et le président du second, respectivement président de la CIT-Alcatel, directeur général adjoint de Le matériel téléphonique et directeur français de la Thomson-Houston (le PDG de la compagnie suédoise Ericsson en fait également partie). Cf. COMMISSION DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS, *Rapport général pour le IV^e Plan*, Paris, CGP, 1961.

⁷¹³ COMMISSION DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS, *Rapport en vue de l'établissement du III^e Plan de modernisation et d'équipement*, op. cit., p. 38 et 61.

tant que clientes d'énormes marchés publics, l'administration postale tombe dans le champ de la politique industrielle définie par le rapport Ortolli-Montjoie, orientée vers la concentration des entreprises. Elle contribue, effectivement, à construire Alcatel et Thomson. Considérée comme une quasi-entreprise publique par ses propres dirigeants, elle est susceptible d'être soumise à la politique de « vérité des prix » et de restructuration autour de la direction par objectifs préconisée par le rapport Nora. Mais, du fait de leur financement sur le budget général de l'État, les PTT dépendent en réalité de la RCB. Plus que tout autre service public, le coût et la qualité des communications est considéré comme un élément essentiel de la compétitivité de l'industrie française dans le Marché commun. Si les investissements du III^e Plan ne sont pas à la hauteur des prévisions, les suivants y pallient en partie, et le VI^e Plan recourt largement à ce que nous nommerions aujourd'hui des « partenariats public-privé » pour financer le raccordement téléphonique, ce que critiquent les syndicats. Au début des années 1970, la direction générale des Télécommunications (DGT) commande à la direction de la Prévision une analyse coût-avantages destinée à calculer et à optimiser la rentabilité des investissements dans le réseau téléphonique⁷¹⁴. D'autres études RCB sont réalisées pour « rationaliser » l'organisation des services financiers et la mécanisation du tri du courrier⁷¹⁵.

2 – Mobiliser la hiérarchie administrative vers la réduction des coûts et l'augmentation des recettes

Mais, surtout, pour décliner jusqu'aux services locaux la stratégie d'industrialisation des PTT inscrite dans le Plan, le ministère met en place au cours des années 1970 un véritable dispositif de gouvernement des cadres subalternes par objectifs individualisés, en se basant sur les progrès réalisés dans la comptabilité managériale depuis la Libération. Le discours des syndicats grévistes porte parfois explicitement sur le « contrôle de gestion », l'informatique et la « direction participative par objectifs ». La fédération CFDT-PTT dénonce par exemple une « conception productiviste » de la modernisation, visant à « rationaliser » l'administration « en termes capitalistes » : elle adopterait, en effet, les « critères de gestion » de la firme privée, à savoir

⁷¹⁴ Jean Baptiste HAUSER et René-François BIZEC, « Le système de gestion des télécommunications », *Bulletin RCB*, 1971, n° 6, p. 24.

⁷¹⁵ SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION DE RCB, « La RCB dans les administrations : rapport de synthèse (1972-1973) », *Bulletin RCB*, 1973, n° 10, p. 45.

l'augmentation indéfinie de la productivité et l'abandon des « activités les moins "rentables" »⁷¹⁶. Les syndicats ont même une expression pour désigner l'introduction dans les services publics des dispositifs de pouvoir de la grande entreprise fordiste : la « privatisation de la gestion » – supposée conduire à la privatisation au sens usuel⁷¹⁷. La grève d'octobre-novembre 1974, centrée sur le mot d'ordre de la « défense du service public », apparaît ainsi, en pleine application locale de la RCB, comme le premier mouvement de contestation de la managérialisation de l'État.

D'abord, nous verrons que la volonté d'instaurer des coûts et des budgets standards aux PTT s'inscrit dans le contexte des années 1950. Ensuite, nous traiterons de la transformation de la formation des cadres dirigeants du ministère durant les années 1960 et leur conversion revendiquée au « management public ». Nous analyserons, alors, la tentative d'appliquer la direction participative par objectifs aux cadres subalternes et la résistance qu'ils y opposent. Nous nous focaliserons finalement sur le choix des recettes comme indicateur central du contrôle de gestion et sur leurs effets au niveau du rapport aux usagers. Comme nous le verrons, la nouvelle politique commerciale et marketing est précisément dénoncée par les syndicats comme une volonté de mettre en cause l'égalité de traitement au bénéfice des grandes entreprises.

2.1. Une volonté d'instaurer des coûts et budgets standards qui remonte aux années 1950

En 1952, le ministère des PTT crée un groupe de travail sur le calcul et l'analyse des prix de revient⁷¹⁸. En 1955, le ministère des Finances dote les budgets annexes d'un plan comptable propre. En 1957 la commission des PTT du III^e Plan préconise une réforme budgétaire d'ensemble, basée sur l'adoption d'une comptabilité patrimoniale et analytique « s'inspirant » des principes du plan comptable que l'État impose ou suggère alors aux entreprises. Pourfendant le contrôle de légalité minutieux qui résulte des règles traditionnelles de la comptabilité publique, elle remarque que les différences entre secteur privé et secteur public s'atténuent et appelle à « promouvoir » ce mouvement chaque fois qu'il va dans le sens de « l'intérêt général ». Les hauts fonctionnaires et les directeurs d'entreprise qui composent la commission adhèrent pleinement au régime de « vérité

⁷¹⁶ Jean-François NOËL, *Des « idiots » par milliers : du démantèlement des PTT à la grève de 1974*, Paris, Maspero/CFDT-PTT, 1975, p. 39, 56 et 91.

⁷¹⁷ Si les syndicalistes vont un peu vite en besogne en prêtant ce projet à leur direction de l'époque, l'histoire leur donne raison sur le long terme quant à l'idée que la première met en place les conditions de la seconde : l'ensemble de l'activité des télécommunications et une partie de celle des postes sont aujourd'hui effectivement exercées par des entreprises privées.

⁷¹⁸ Odile JOIN-LAMBERT, *Le receveur des Postes, entre l'État et l'utilisateur (1944-1973)*, Paris, Belin, 2001, p. 82-83.

des prix de revient » que nous avons repéré chez Gabriel Ardant, Pierre Mendès-France ou à la direction d'EDF dans les années 1950. L'objectif est d'« assurer au moindre coût toutes les prestations de son ressort demandées par les usagers » et de rapprocher au maximum les tarifs des coûts de production, ainsi placés dans la position de définir le « réel » économique⁷¹⁹.

La commission du III^e Plan préconise également, dix ans avant le rapport Nora, de chiffrer les coûts effectifs des contraintes de service public, notamment du principe d'égalité du territoire, des tarifs sociaux, de l'aide à la presse et de la libre disposition des fonds des Chèques postaux par le Trésor :

« Si, pour des considérations autres qu'économiques, la puissance publique estime cependant devoir maintenir cette situation spéciale, la charge exceptionnelle qui en résulte devrait être chiffrée et figurer d'une manière explicite et détaillée dans les comptes d'exploitation, afin de permettre un jugement sain sur la productivité et le rendement des services. »

C'est bien la méthode des coûts standards que les hauts fonctionnaires ont en vue : l'établissement de budgets tournés vers l'avenir, tenant compte « des corrélations entre les prévisions d'évolution de trafic et les moyens à mettre en œuvre pour écouler ce trafic ». Ils préconisent pour cela, au nom de la connaissance de l'« évolution des besoins » et des « réactions du public », de recourir à des « études de marché ». De plus, la commission du III^e Plan met en avant certains éléments de la direction bureaucratique stratégique : la « décentralisation en faveur des directions locales » et l'assouplissement du contrôle a priori sont censés permettre aux cadres dirigeants de dégager du temps et des énergies « au profit des tâches de conception, de prévision à long terme et d'organisation générale »⁷²⁰.

La comptabilité analytique mise en place aux PTT en 1958 ne va pas au bout de cette logique. Quoiqu'elle distingue nettement les trois branches des services postaux, des services financiers et des télécommunications, elle ne permet encore ni de faire des prévisions, ni de calculer précisément les prix de revient des différents « produits » postaux. Cependant, les hauts fonctionnaires l'utilisent comme un point d'appui pour instaurer progressivement une véritable comptabilité managériale destinée à gouverner les cadres hiérarchiques. En 1965 est créé le Groupe d'études sur l'avenir de la Poste (GRAP). Placé sous la présidence du directeur d'HEC Guy Lhéralut, ancien secrétaire du comité de direction de Thomson, il est composé d'administrateurs des PTT et de membres d'un cabinet de conseil privé⁷²¹. En se basant sur les données du V^e Plan et du Groupe 1985 créé à

⁷¹⁹ COMMISSION DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS, *Rapport en vue de l'établissement du III^e Plan de modernisation et d'équipement*, op. cit., p. 12-13 et 87-89.

⁷²⁰ *Ibid.*, p. 88-89.

⁷²¹ DIRECTION GÉNÉRALE DES POSTES, *Prospective postale*, Paris, La Documentation française, 1969.

l'occasion, Laurence Morgana montre que le GRAP réalise une prospective à horizon vingt ans du trafic et des coûts de personnel, calcule des prix de revient prévisionnels « par catégories de produits », pousse à diversifier ces « produits » selon la « spécificité des clients » et à adopter des techniques marketing. Il préconise de doter la Poste d'une véritable autonomie budgétaire, d'instaurer une « direction par objectifs » et de comparer la productivité des différents établissements en fixant à leurs chefs des normes de coût à atteindre. En 1969, le GRAP est pérennisé dans le Service des programmes et des études économiques de la Poste, au cœur de l'introduction du contrôle de gestion durant la décennie suivante⁷²².

2.2. La conversion des cadres dirigeants des PTT au « management public »

Ce processus d'institutionnalisation des technologies de gouvernement de la grande entreprise fordiste s'accompagne d'une conversion politique des deux corps de direction du ministère, les administrateurs des PTT et les ingénieurs des télécommunications, parfaitement visible dans la transformation qu'ils font subir à leur propre formation. Au commencement de la RCB à la fin des années 1960, ils sont ainsi les premiers à se revendiquer officiellement du « management public ».

L'École nationale supérieure des PTT (ENSPTT) a été fondée en 1888 sur le modèle de l'école de Guerre, dans le but de sélectionner les cadres dirigeants de la bureaucratie des PTT, de développer leur esprit de corps et de réaliser leur intégration sociale et culturelle. Elle proposait à quelques fonctionnaires, dont certains issus des classes populaires, une « carrière maison » où se joignaient promotion à l'ancienneté, réussite à un concours interne et cooptation par les supérieurs hiérarchiques. En 1946, l'ENSPTT se sépare de l'École nationale supérieure des télécommunications (ENST), qui forme des polytechniciens qui accèdent au corps des ingénieurs des télécommunications. Elle se consacre alors entièrement à la promotion interne de cadres subalternes au sein du nouveau corps des administrateurs des PTT : rédacteurs, receveurs et contrôleurs accèdent, par ce biais, aux bureaux de l'administration centrale parisienne. Sous la pression de l'Amicale des élèves et anciens élèves, association par le biais de laquelle les membres du corps contrôlent la formation qui en règle l'entrée en participant à la gestion de l'école, une partie du cursus est mutualisé avec l'ENA et donne accès à un grade équivalent à celui d'administrateur civil. À partir de 1947, le concours d'entrée inclut l'histoire, l'économie et la culture générale. La formation, qui reste d'abord professionnelle, scientifique et technique, donne une part

⁷²² L. MORGANA, *L'invention du contrôle de gestion à La Poste*, op. cit., p. 86, 97-99 et 107.

de plus en plus grande au droit et à l'économie⁷²³. André Chassaing, administrateur à la direction centrale du Personnel en charge du bureau des méthodes, membre du complexe productiviste public-privé et participant de la mission de productivité de 1954 sur les *Techniques administratives*, y professe dès 1947 un cours d'« organisation du travail », plus tard un autre sur les « questions de personnel »⁷²⁴.

Lorsque, avec le développement du téléphone, les télécommunications deviennent la branche la plus rentable des PTT, le conflit s'intensifie entre la direction générale des Télécommunications (DGT) et la direction générale des Postes (DGP). François Guillet montre qu'elles se partagent les locaux à l'amiable en 1967. Ce conflit est redoublé par un autre qui oppose les ingénieurs des télécommunications et les administrateurs des PTT : les premiers revendiquent l'autonomie de gestion et le statut d'entreprise publique pour les télécoms, les seconds l'autonomie de l'ensemble des PTT, mais plutôt dans le cadre du statut de la fonction publique, afin de conserver leur pouvoir sur l'institution. Cette lutte intra-bureaucratique entraîne finalement une sorte de surenchère managériale. Côté télécoms, apparaît la nouvelle figure de l'ingénieur-manager, « sensibilisé à la compétition internationale » et entrepreneur en nouvelles technologies de l'information et de la communication. Les syndicats s'empressent de dénoncer leur « pantouflage » chez Alcatel, ITT ou Thompson. À la future Télécom ParisTech, gérée par la DGT depuis 1971, « l'accent est mis sur la formation au marketing, à la gestion managériale, aux relations internationales, aux études globales des systèmes techniques et humains »⁷²⁵.

Côté administrateurs des PTT, montre Guillet, on compense la perte de maîtrise de la dimension technique par une insistance sur la conduite des hommes : les hauts fonctionnaires commencent à s'imaginer en managers généralistes rompus aux « méthodes modernes de gestion ». Dès le début des années 1960, l'Amicale des anciens élèves donne des conférences sur le sujet et milite pour infléchir les programmes de l'ENSPTT dans ce sens. À partir de 1967, le programme de la troisième année inclut des matières en phase avec les préoccupations de la RCB : mathématiques, statistiques et recherche opérationnelle, initiation à l'informatique, organisation scientifique du travail et

⁷²³ F. GUILLET, *École nationale supérieure des PTT (1888-1988)*, op. cit., p. 85 et 89.

⁷²⁴ André CHASSAING, *Le service d'organisation et de méthodes du ministère des PTT*, Paris, ITAP, 1956 ; André CHASSAING, « Les statistiques de base dans les services de personnel », in *La gestion administrative du personnel*, Paris, ITAP, 1958.

⁷²⁵ F. GUILLET, *École nationale supérieure des PTT (1888-1988)*, op. cit., p. 117-118 et 121. D'après la CFDT, un ingénieur des télécommunications sur cinq serait en détachement, souvent dans l'une de ces grandes entreprises privées d'électronique et d'informatique, fortement capitalistiques et dont la recherche industrielle intensive est massivement financée publiquement par le Centre national d'études des télécommunications (CNET). Cf. J.-F. NOËL, *Des « idiots » par milliers*, op. cit., p. 29-31.

psychosociologie du travail. Sous la pression de l'Amicale, un Centre d'enseignement supérieur du management public (CESMAP) est créé en 1970. Initialement, il s'agit d'un organisme de formation permanente à destination des cadres supérieurs, qui leur enseigne « l'informatique de gestion, le contrôle de gestion, le marketing, la recherche opérationnelle, la psychosociologie, la stratégie et la politique générale »⁷²⁶. À une époque où comme l'ont montré Chessel et Pavis l'État planificateur et le patronat agissent dans le sens d'une structuration de l'enseignement de gestion via la FNEGE, le CESMAP est utilisé comme base arrière de la transformation progressive de l'ENSPTT en *business school*. C'est lui qui, dans le courant de la décennie, forme la plupart des contrôleurs de gestion de l'État, chargés de la mise en place des budgets de programmes dans les différents ministères.

2.3. La résistance des cadres subalternes à l'introduction du contrôle de gestion

Qu'en est-il au niveau des receveurs, c'est-à-dire des chefs d'établissement ou de bureaux de poste de catégorie A qui représentent le premier échelon de la hiérarchie des PTT et jouent un double rôle de comptables publics et de cadres subalternes ? Au début des années 1970, non seulement ceux-ci sont attachés à l'égalité de traitement des usagers et s'identifient à leur rôle de gardien de la légalité des comptes pour le ministère des Finances, mais ils disposent en fait d'une autonomie opérationnelle extrêmement limitée, encadrée par un pouvoir réglementaire détaillé et concentré tout à fait typique de la bureaucratie wébérienne, qu'Odile Join-Lambert décrit ainsi :

« [Le receveur] n'a pas de budget propre, pas de possibilité de distribuer des amendes, pas d'influence sur l'avancement de ses subordonnés. L'organisation scientifique du travail et la spécialisation des postes de travail sont mises en avant, mais tout est décidé de manière centralisée et le chef du bureau de poste doit demander la permission à sa direction départementale pour modifier quoi que ce soit dans l'aménagement des locaux⁷²⁷. »

D'où le projet, annoncé avec force communication depuis 1970 et établi avec l'aide de trois cabinets de conseil privés — la Société internationale des conseillers de synthèse, la CEGOS et McKinsey — d'introduire à la Poste une démarche RCB centrée sur le contrôle de gestion, généralisé progressivement entre 1972 et 1978.

La première étape consiste à mettre en place des tableaux de bord. Dans son compte rendu à la Commission interministérielle de RCB de 1973, la direction générale des Postes annonce

⁷²⁶ F. GUILLET, *École nationale supérieure des PTT (1888-1988)*, op. cit., p. 98 et 129. Le CESMAP finira par se détacher de l'administration qui l'a vu naître et par se tourner vers la recherche et le conseil aux services publics en général ; association loi 1901 depuis 1972, il prendra le nom d'Institut du management public dans les années 1980.

⁷²⁷ O. JOIN-LAMBERT, *Le receveur des Postes, entre l'État et l'utilisateur (1944-1973)*, op. cit., p. 108.

l'élaboration, depuis juillet 1972, d'une « première ébauche de structure de programmes » : on tente d'établir les « indicateurs de moyens et de résultats » qui permettront de juger de l'efficacité des cadres locaux dans leur travail d'organisation du travail des exécutants et, à terme, d'élaborer un véritable budget de programmes⁷²⁸. Des expérimentations sont lancées dans plusieurs directions départementales. Comme le dit la DGP, il s'agit dans un premier temps d'agrèger des tableaux de bord à différents niveaux : « Le contrôle de gestion proposé concerne la direction régionale, la direction départementale, les chefs des grands établissements tel que centres de tri, recettes principales et autres bureaux importants⁷²⁹ ».

Le système, montre Laurence Morgana, met l'accent sur le contrôle de l'efficacité de la gestion des cadres subalternes par le directeur départemental. D'un côté, les hauts fonctionnaires accordent un certain degré de liberté aux receveurs, dans un premier temps très limité : choix du règlement intérieur, de l'organisation matérielle des bureaux, de l'engagement des dépenses courantes, mais dans le cadre du budget classique ; pouvoir d'utiliser à leur guise les heures supplémentaires, mais pas encore d'accroître ou de réduire leurs effectifs ni d'accorder des primes de rendement, de muter ou de promouvoir des agents⁷³⁰. De l'autre, la direction tente de construire des indicateurs d'activité (définissant le volume de production effectué pour chaque fonction), des indicateurs de qualité (taux de réclamation, délais d'acheminement, retard au tri et à la distribution, erreurs de caisse...) et des indicateurs de coût (centrés, comme nous allons le voir, sur les coûts de personnel)⁷³¹.

Chaque mois, ou chaque trimestre, les receveurs font un entretien d'évaluation et d'analyse des données avec leur directeur départemental. Selon une volonté présente depuis les années 1950⁷³², c'est l'inspection générale des PTT qui est chargée de mettre en place ce contrôle des résultats : « L'inspection des bureaux de poste, traditionnellement centrée sur le contrôle de l'application des règles, se transforme progressivement à partir de 1971 en contrôle – et parfois conseil – de gestion⁷³³. » Des contrôleurs de gestion, recrutés parmi les cadres de la Poste et formés par le Centre d'enseignement supérieur du management public, sont placés auprès des directions régionales et départementales. Considérés comme des conseillers de ces directions et présents lors des séances

⁷²⁸ SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION DE RCB, « La RCB dans les administrations (1972-1973) », *op. cit.*, p. 49.

⁷²⁹ DIRECTION GÉNÉRALE DES POSTES, « Le contrôle de gestion s'appliquera-t-il au service postal ? », *Bulletin RCB*, 1971, n° 5, p. 10.

⁷³⁰ L. MORGANA, *L'invention du contrôle de gestion à La Poste*, *op. cit.*, p. 136-137.

⁷³¹ *Ibid.*

⁷³² D. CHAUTANT, *Confrontation des méthodes d'inspection et de contrôle*, *op. cit.*

⁷³³ O. JOIN-LAMBERT, *Le receveur des Postes, entre l'État et l'utilisateur (1944-1973)*, *op. cit.*, p. 216.

d'évaluation mensuelles, ils sont chargés de réunir l'information, de construire les tableaux de bord et de les communiquer par circulaires.

L'étape suivante consiste à se servir des tableaux de bord pour établir un contrôle budgétaire et une véritable direction par objectifs. Au début des années 1970, la comptabilité analytique permet de fixer les tarifs, mais pas de gouverner à distance les chefs de bureaux de poste. Seul existe un budget national : selon le principe de la bureaucratie wébérienne, les cadres n'ont pas de budget individualisé, mais reçoivent de multiples petites enveloppes dont l'utilisation est détaillée par les bureaux parisiens⁷³⁴. À partir de 1973, la DGP tente d'établir une véritable comptabilité managériale « par centres de responsabilité », permettant précisément de définir et de négocier les objectifs et les moyens de chaque responsable (directeur régional, directeur départemental, chef d'établissement important). Le système est d'abord expérimenté en Moselle⁷³⁵. Le rapport de 1973 du cabinet McKinsey propose de le généraliser, ce qui sera fait à partir de 1976. Dans la vision idéale des cadres dirigeants, la conséquence attendue est la transformation des receveurs des postes en managers responsables de leur budget : sensibilisés à l'aspect économique de leur activité, conscients des coûts de leurs actions, ils sont censés intérioriser les nouveaux critères de rentabilité et de productivité, et orienter leur travail d'organisation du travail des autres vers l'augmentation des recettes commerciales et l'amélioration continue de la productivité, au lieu de se contenter de faire appliquer les règlements. Il s'agit bien de répercuter les contraintes de gestion de la direction au plus près du fonctionnement quotidien des services.

La direction des PTT est immédiatement consciente des limites posées à l'autonomie contrôlée des receveurs par le contexte juridique du budget de l'État et du statut de la fonction publique. Dans le but avoué d'obtenir l'« adhésion » des cadres « à l'esprit du Contrôle de Gestion », elle multiplie néanmoins les techniques de management participatif, sous la forme de rituels pseudo-contractuels, d'enquêtes de motivation, de sondages, de discours sur la « nécessité du changement » et de séminaires de « relations humaines » à destination des catégories A et B⁷³⁶. Elle instaure progressivement une prime au rendement qui fait dépendre une partie des salaires des receveurs des indicateurs chiffrés et leur promet, à terme, les mêmes rémunérations que dans le secteur privé.

⁷³⁴ L. MORGANA, *L'invention du contrôle de gestion à La Poste*, *op. cit.*, p. 170.

⁷³⁵ SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION DE RCB, « La RCB dans les administrations : rapport de synthèse (1974-1975) », *Bulletin RCB*, 1975, n° 21, p. 32 et 38.

⁷³⁶ DIRECTION GÉNÉRALE DES POSTES, « Le contrôle de gestion s'appliquera-t-il au service postal ? », *op. cit.*, p. 18.

Mais, si la direction de la Poste se sent obligée d'insister sur « l'adhésion des cadres » aux nouveaux objectifs managériaux de l'organisation, c'est précisément parce que les résistances se multiplient de tous côtés. Par exemple, les receveurs syndiqués à la CFDT revendiquent, début 1973, l'« abrogation des circulaires relatives à l'attribution des primes de rendement de la catégorie A ». Ils se moquent des « cogitations des technocrates maison que sont nos contrôleurs de gestion » et des séminaires de « relations humaines ». Ils dénoncent la comparaison des résultats entre bureaux de poste, alors que les situations locales sont toujours spécifiques. Ils critiquent, enfin, la nouvelle centralisation à laquelle risque de se prêter « cette organisation présentée comme un essai de décentralisation », pour conclure :

« En définitive, la conséquence la plus désastreuse risque d'être la suivante : l'abandon par l'administration, mais aussi par les Receveurs qui "joueront le jeu" de toute notion de service public, car ceux-ci seront naturellement tentés d'aller vers les objectifs les plus productifs et les moins onéreux. »⁷³⁷

Laurence Morgana montre que, au-delà même des receveurs syndiqués, les séances d'« analyse des résultats » avec la direction départementale et son contrôleur de gestion sont immédiatement perçues comme des « mises en accusation ». Même ceux qui adhèrent aux nouveaux objectifs de hauts fonctionnaires convertis au management public, et demandent l'accroissement de leurs responsabilités, de leurs pouvoirs et de leur latitude d'action – sans remise en cause du statut – sont mécontents. Loin de mettre un terme à l'ancien contrôle réglementaire détaillé wébérien, le nouveau système lui *ajoute* en fait un contrôle à distance statistique et comptable centralisé⁷³⁸. Odile Joint-Lambert établit elle aussi que la « tendance hypercéphale des PTT » au cours de la période 1968-1973, et l'asphyxie consécutive des services locaux, contribuent à mettre en place les conditions pour que « les cadres d'exécution épousent de plus en plus la cause de ceux avec qui ils travaillent ». C'est ainsi que les receveurs, qui s'opposent par ailleurs largement à la séparation de la Poste et des Télécommunications, « vont participer activement à la grève qui se déclenche en 1974 »⁷³⁹.

2.4. La bataille de l'« usager » : la nouvelle politique commerciale de la Poste et sa critique

La spécificité de la direction par objectifs au sein d'une organisation dépend toujours des indicateurs très particuliers choisis par la direction pour répercuter sa propre stratégie auprès de la

⁷³⁷ CFDT-PTT, *op. cit.*, p. 22 ; CFDT-PTT, *Le Lien professionnel*, 1973, n° 350, p. 21 ; CFDT-PTT, *Le Lien professionnel*, 1973, n° 356, p. 356.

⁷³⁸ L. MORGANA, *L'invention du contrôle de gestion à La Poste*, *op. cit.*, p. 189.

⁷³⁹ O. JOIN-LAMBERT, *Le receveur des Postes, entre l'État et l'usager (1944-1973)*, *op. cit.*, p. 236.

ligne hiérarchique. Aux Postes, comme le disent les hauts fonctionnaires des PTT dans leur projet initial de 1971 : « Le contrôle de gestion proposé réserve une place notable aux recettes de manière à sensibiliser les responsables aux aspects commerciaux de leur fonction⁷⁴⁰. » L'enjeu devient, dès lors, le passage d'une culture de service public à une culture marketing.

À partir de 1969, montre Laurence Morgana, la politique tarifaire de la Poste se transforme : avec la mise en place du double tarif, toujours en vigueur, les particuliers payent plus ou moins cher en fonction de la vitesse d'acheminement du courrier. Ce « premier essai d'approche marketing du courrier », qui laisse « aux expéditeurs le choix de la qualité du service en fonction de l'urgence et des délais désirés », contribue en fait à réinterpréter l'ancienne égalité juridique comme une égalité de choix entre produits diversifiés. Au même moment, au nom du service à « l'usager » et de la découverte de ses nouveaux « besoins », La Poste commence à segmenter sa clientèle pour repérer les marchés prioritaires : les grandes entreprises nationales font espérer une forte croissance, mais sont « sensibles aux coûts et aux fluctuations de qualité de service et susceptibles de créer des réseaux parallèles » ; les moyennes entreprises, surtout régionales, sont captives mais néanmoins rentables ; les petites entreprises et les particuliers sont captifs et peu rentables. Au niveau des services financiers, c'est la logique inverse qui prévaut : petites entreprises et particuliers constituent le segment le plus rentable à long terme, mais il est nécessaire de les fidéliser pour qu'ils n'aillent pas dans une banque concurrente⁷⁴¹.

Le décret du 20 juillet 1971 crée des services commerciaux aux différents niveaux du ministère. Dans les directions régionales et départementales, de nouveaux attachés commerciaux « formés aux techniques du marketing » s'occupent spécialement des « usagers importants »⁷⁴². Au moyen des technologies de pouvoir de l'étude de marché et du calcul des prix de revient par produits et types de « clients », les « administrés » deviennent des consommateurs « personnalisés » et segmentés en grandes catégories. Mais, surtout, ce découpage permet d'orienter les PTT vers la stratégie de la direction, qui est également celle du Plan, et s'inscrit parfaitement dans l'esprit de la RCB : fournir aux grandes entreprises le meilleur service de communication au moindre coût, de manière à accroître la rentabilité et la compétitivité de l'industrie française au sein du Marché commun.

Au niveau des bureaux de poste, le tableau de bord mensuel des receveurs met également en évidence leur « responsabilité commerciale » dans la vente des « produits » PTT aux usagers

⁷⁴⁰ DIRECTION GÉNÉRALE DES POSTES, « Le contrôle de gestion s'appliquera-t-il au service postal ? », *op. cit.*, p. 10.

⁷⁴¹ L. MORGANA, *L'invention du contrôle de gestion à La Poste*, *op. cit.*, p. 108-110.

⁷⁴² *Ibid.*

individuels. Il comptabilise « les recettes globales d'affranchissement, les droits d'émission des mandats, les taxes de retraits à vue des chèques postaux, le solde des mouvements de Caisse nationale d'épargne, mais aussi le montant des placements financiers (bons du Trésor, emprunts, CNP)⁷⁴³ ». Leur directeur départemental est dès lors susceptible de leur fixer des « actions de progrès », des niveaux de « qualité » et des objectifs de vente à atteindre, rémunérés à la prime. Les recettes deviennent un critère de « mérite » pris en compte dans la carrière des chefs de bureau de poste, chargés d'organiser le travail des employées de l'accueil en vue du démarchage commercial et de l'augmentation des recettes⁷⁴⁴.

Cette insistance nouvelle de la direction sur l'« usager » et sur la « qualité » à son revers. Ces deux notions deviennent, immédiatement, l'enjeu de luttes de définition. Face à une dégradation du service perçue par tous, des interprétations divergentes s'élèvent : la direction affirme que l'insuffisante productivité des services nuit à la qualité mesurée ; qu'il est nécessaire d'être rentable dans les activités ouvertes à la concurrence, comme l'envoi d'imprimés ou les placements bancaires, pour sauvegarder les activités non rentables ; que les nouveaux besoins des usagers impliquent de créer de nouveaux produits. Elle dénonce, comme il est d'usage, l'impact négatif des grèves sur la « qualité ». Les syndicats grévistes, dans leur stratégie de justification, dénoncent au contraire la priorité donnée aux grandes entreprises sur les petits usagers, rappellent que la « qualité » du service dépend des effectifs et des conditions de travail du personnel, et se présentent comme les défenseurs des véritables intérêts d'un public qu'ils considèrent comme une force à mobiliser dans le mouvement social de 1974. Chaque camp tente d'accroître son pouvoir symbolique et sa légitimité en convoquant un « public fantôme » aux traits bien spécifiques.

Au-delà de la « bataille de l'usager », les syndicats grévistes s'opposent à l'ensemble de la nouvelle politique marketing de la Poste. Ils dénoncent, rappelle Bruno Mahouche, le courrier d'entreprise à distribution exceptionnelle (CEDEX) mis en place depuis 1966, qui instaure selon eux un réseau de distribution parallèle, plus rapide, pour les entreprises. Ils interpellent le tarif préférentiel contractualisé entre les chefs de service et les grandes firmes, en particulier celles qui exercent dans le secteur de la vente par correspondance comme La Redoute ou Les Trois Suisses. Ils mettent en avant la distribution massive d'imprimés sans adresse, triés dans des centres

⁷⁴³ DIRECTION GÉNÉRALE DES POSTES, « Le contrôle de gestion s'appliquera-t-il au service postal ? », *op. cit.*, p. 12.

⁷⁴⁴ O. JOIN-LAMBERT, *Le receveur des Postes, entre l'État et l'usager (1944-1973)*, *op. cit.*, p. 185.

spécialisés, dont plus de la moitié seraient, depuis 1967, des imprimés publicitaires⁷⁴⁵. Ils craignent, de plus, un possible abandon des zones rurales jugées insuffisamment rentables⁷⁴⁶.

Enfin, le discours de la CGT et de la CFDT insiste sur la rupture d'égalité d'après eux provoquée par la segmentation des usagers, ou la mise en place d'une « poste à deux vitesses » au moyen de la politique des « lettres prioritaires »⁷⁴⁷. L'interprétation syndicale de l'égalité des usagers implique en fait une « égalité tarifaire » contradictoire avec la segmentation du marché, opposée à la recherche du profit et rétive à la pensée comptable : « Le tarif pratiqué par le service public ne tient pas compte du prix de revient de chaque opération et ne distingue pas entre les "clients"⁷⁴⁸. » Les cadres subalternes résistent eux aussi à la transformation forcée d'une culture de service public en culture commerciale – avec un certain succès semble-t-il puisque, comme le montre Fabienne Hanique, la direction de La Poste devra répéter une tentative similaire à la fin des années 1990⁷⁴⁹ : « D'après leurs témoignages, les receveurs mobilisent une certaine idée de l'égalité et du désintéressement dans la relation de confiance établie avec l'utilisateur. Ils insistent sur leur loyauté à l'égard de l'utilisateur à la différence des banques⁷⁵⁰. »

3 – La RCB postale vue d'en bas : entre taylorisme administratif et généralisation du travail précaire

Les trois quarts des dépenses du ministère des PTT sont des dépenses de personnel⁷⁵¹. Si les Télécommunications sont intensives en capital, la Poste est intensive en main-d'œuvre et regroupe dans les années 1970 plus des deux tiers de l'effectif total. La plupart sont ouvriers des centres de tri, employées de bureau des chèques postaux, employées d'accueil des agences locales ou facteurs, sous statut de fonctionnaires de catégorie C/D ou contractuels. Or, au-delà même du refus du « démantèlement » des PTT, de la segmentation des usagers et de la culture commerciale, toutes les réformes qui dans le contexte de la RCB convergent vers la mise en place d'une direction des cadres subalternes par objectifs ont des effets sur l'organisation de leur activité quotidienne et, depuis là, sur l'ensemble de leurs conditions de travail et d'emploi. Comment les salariés d'exécution, qui représentent l'essentiel des personnes mobilisées à l'occasion du mouvement

⁷⁴⁵ B. MAHOUCHE, « Les origines de la grève des PTT de l'automne 1974 », *op. cit.*

⁷⁴⁶ J.-F. NOËL, *Des « idiots » par milliers*, *op. cit.*, p. 46-48.

⁷⁴⁷ FÉDÉRATION CGT DES PTT, *La Poste, malade de la politique du profit*, Paris, CGT, 1979, p. 17-23.

⁷⁴⁸ J.-F. NOËL, *Des « idiots » par milliers*, *op. cit.*, p. 46.

⁷⁴⁹ Fabienne HANIQUE, *Le sens du travail : chronique de la modernisation au guichet*, Ramonville Saint-Agne, Érès, 2004.

⁷⁵⁰ O. JOIN-LAMBERT, *Le receveur des Postes, entre l'État et l'utilisateur (1944-1973)*, *op. cit.*, p. 198.

⁷⁵¹ B. MAHOUCHE, « Les origines de la grève des PTT de l'automne 1974 », *op. cit.*

social de 1974, sont-ils touchés par le développement du contrôle de gestion ? Quels points de vue les syndicats grévistes développent-ils à ce propos ? La réponse à ces questions nous permettra de mettre en avant un aspect le plus souvent oublié de la RCB, masqué par le relatif confinement de ses promoteurs – puis des analyses scientifiques portant sur elle – dans la tour d'ivoire des bureaux parisiens : son rapport à l'organisation scientifique du travail comme mode de contrôle des exécutants.

Nous avons analysé certains des chiffres que le contrôle de gestion postal utilise pour gouverner la ligne hiérarchique dans le sens de la stratégie de pouvoir des hauts fonctionnaires et du Plan : les recettes commerciales, qui touchent le travail des employées d'accueil sous la forme d'une prescription à la vente des « produits » les plus « rentables ». D'autres portent, plus spécifiquement, sur la mesure de l'« activité » postale et la répartition des charges de personnel. Nous verrons dans un premier temps que ces chiffres trouvent leur origine dans la volonté, présente dès les années 1950, de lier l'organisation scientifique du travail et la gestion prévisionnelle des effectifs. Nous analyserons la réalisation effective de ce projet avec la mise en place, dans les années 1970, d'un contrôle de gestion centré sur la réduction des frais de personnel et leur adaptation aux variations de l'« activité ». Nous verrons, enfin, que les deux principaux effets du dispositif sur l'organisation du travail sont précisément critiqués par les grévistes de 1974 : l'intensification du taylorisme postal et le renforcement du recours à la main d'œuvre précarisée des auxiliaires.

3.1. L'alliance du taylorisme administratif et de la « gestion prévisionnelle des effectifs »

La technologie de mesure de la comptabilité analytique est toujours productiviste. Mais ses utilisations possibles sont diverses : l'aspect sur lequel porte, dans chaque cas singulier, la réduction des coûts, est étroitement dépendant du type de chiffres qu'on en extrait pour construire des indicateurs et de leur mode de calcul. Dans la grande entreprise fordiste, outre le chiffre d'affaires pour les commerciaux, deux dimensions s'avèrent particulièrement centrales : le taux d'utilisation des machines et les salaires de la main-d'œuvre dite « directe » – ouvriers dans l'industrie et employées dans les services. Dès lors, la pression répercutée sur les cadres subalternes s'effectue en premier lieu à ce niveau : elle prend la forme d'une injonction à augmenter le volume de « produit » pour chaque salarié et à adapter en permanence les effectifs « directs » à l'activité – tout en cherchant à maintenir celle-ci à un niveau suffisamment élevé pour assurer une utilisation intensive des machines.

Or, c'est également le type de calculs que préconisent les experts des PTT depuis au moins la Libération. Le bureau des méthodes créé en 1941 est depuis l'origine rattaché à la direction centrale du personnel. Au milieu des années 1950, il réalise des enquêtes sur place et fait des propositions aux chefs du personnel locaux dans les domaines des machines de bureau, de la mécanisation, des normes de rendement, du calcul des prix de revient, de la codification des textes et de la formation des exécutants. Quoique ses moyens soient relativement limités, son objectif est déjà la maîtrise des effectifs par l'amélioration de la productivité⁷⁵². Plusieurs des organisateurs publics qui peuplent le complexe productiviste s'intéressent à ces questions. Le chef de l'inspection générale des PTT Didier Chautant, également président de l'Institut technique des administrations publiques, envisage de former les inspecteurs aux techniques du chronométrage, de la décomposition de l'activité en opérations élémentaires et du calcul des prix de revient⁷⁵³. À l'ENSPTT et à l'ITAP, le chef du bureau des méthodes André Chassaing n'enseigne pas seulement l'OST et la doctrine de Fayol : dans ses cours sur la gestion du personnel il préconise, à la fin des années 1950, la mise en place d'une véritable cotation des postes de travail et la construction d'un « appareil statistique » permettant de comparer en permanence la répartition des salariés par grades et les fonctions effectivement occupées⁷⁵⁴.

D'autres initiatives ont lieu au sein de l'État, qui posent les bases de ce que l'on nommera la « gestion prévisionnelle des effectifs » (GPE). En 1963, montre Bezes, la commission Toutée instaure dans les entreprises publiques le « raisonnement en masse salariale » et le calcul du « glissement vieillesse technicité », c'est-à-dire la prise en compte des effets automatiques de l'ancienneté et de l'accroissement de la qualification sur les dépenses publiques futures. En 1965, la commission de la main-d'œuvre du V^e Plan réalise la première étude globale sommaire de l'évolution de l'effectif de la fonction publique. La DGAFP sollicite l'INSEE et la direction de la Prévision de Saint-Geours pour faire une projection pour 1970 et déterminer les besoins de recrutement⁷⁵⁵. Une fois de plus une stratégie de pouvoir – l'enjeu du contrôle des effectifs de fonctionnaires – précède la construction d'un nouvel objet de savoir et la lente codification de l'appareil administratif destiné à produire les statistiques permettant d'exercer sur lui une certaine maîtrise.

Marceau Long, énarque et conseiller d'État, est semble-t-il le premier directeur général de l'administration et de la fonction publique (1961-1967) à considérer la DGAFP comme une véritable

⁷⁵² A. CHASSAING, *Le service d'organisation et de méthodes du ministère des PTT*, op. cit. À cette date, il n'est composé que de quatre administrateurs des PTT et de deux inspecteurs ayant reçu une formation spécialisée en OST.

⁷⁵³ D. CHAUTANT, *Confrontation des méthodes d'inspection et de contrôle*, op. cit.

⁷⁵⁴ A. CHASSAING, « Les statistiques de base dans les services de personnel », op. cit., p. 2-3.

⁷⁵⁵ P. BEZES, *Réinventer l'État*, op. cit., p. 79-82.

direction du personnel de l'État, chargée dit-il de « conduire une politique du personnel pour la fonction publique comme un chef d'entreprise pour sa propre entreprise ». Le type de statistiques qu'il envisage est nettement plus fin et davantage tourné vers l'action que les tentatives de la Prévision. La gestion prévisionnelle des effectifs implique clairement selon lui, au niveau des services publics locaux, la prise en compte de l'organisation du travail, des méthodes, de la mécanisation et « de tous les facteurs qui influent sur la productivité ». Il s'agit de prévoir le volume de production futur, de construire des indicateurs d'activité à partir des procédures stabilisées de l'OST, et de déterminer le personnel qui sera nécessaire en fonction de l'évolution programmée de la productivité : « Pour établir les liens entre les activités du service et les effectifs, il faut d'abord, dans les différents postes territoriaux, analyser les tâches, éventuellement chronométrer les opérations, déterminer un système d'évaluation des charges. »⁷⁵⁶

Ces deux dispositifs qui paraissent déliés, le taylorisme et la gestion prévisionnelle des effectifs, s'imbriquent en fait étroitement dès lors que le premier entend réduire les coûts en personnel d'exécution, tandis que la seconde cherche à établir des prévisions fines basées sur une cotation des postes de travail. La question de la productivité, pour sûr, est toujours indissociable de celle des effectifs et de leur répartition. C'est pourquoi l'alliance du l'OST et de la GPE n'a rien d'étonnant : cette dernière n'est même pas thématifiée en tant que telle dans la grande entreprise fordiste, tant elle se confond avec l'utilisation courante de la comptabilité analytique au service de la réduction des coûts de main-d'œuvre directe. Lorsqu'elle apparaît comme un objet propre, par exemple chez le psychologue industriel Pierre Jardillier en 1972, sous le nom de « gestion prévisionnelle du personnel », c'est pour insister sur les conséquences des techniques de prévision et de la cotation des postes sur le recrutement et sur la « rationalisation » des carrières des cadres⁷⁵⁷. De manière plus générale, dans les années 1960, la « gestion prévisionnelle » est simplement l'autre nom donné au contrôle de gestion « standard ».

3.2. Un contrôle de gestion centré sur l'adaptation des frais de personnel à l'« activité »

Marceau Long considère la gestion prévisionnelle des effectifs comme un élément essentiel des études de RCB. Il suggère d'intégrer les dépenses de personnel dans les budgets de programmes, afin de fixer des objectifs de coût de personnel aux responsables des services et d'évaluer leurs

⁷⁵⁶ Marceau LONG et Laurent BLANC, *L'économie de la fonction publique*, Paris, PUF, 1969, p. 9, 21 et 30-33.

⁷⁵⁷ Pierre JARDILLIER, *La gestion prévisionnelle du personnel*, Paris, PUF, 1972.

résultats⁷⁵⁸. Or, c'est précisément ce qui se produit avec l'introduction progressive du contrôle de gestion au ministère des PTT. À la fin des années 1960, le Groupe d'études sur l'avenir de la Poste propose explicitement de mettre en place une GPE : définition d'une « grille fonctionnelle à côté de la grille des grades », c'est-à-dire d'une cotation individuelle des postes de travail ; prévision du nombre d'agents nécessaires pour chaque fonction. Il suggère, de plus, d'étudier « très soigneusement » le recours possible à du personnel contractuel pour épouser les fluctuations de la demande⁷⁵⁹. Le type de contrôle de gestion préconisé par la direction générale des Postes dans le projet RCB de 1971 reprend ces deux dimensions : accent mis sur les « frais de personnel » ; incitation des responsables à les adapter aux « variations de trafic »⁷⁶⁰. Un tableau de bord portant sur la situation mensuelle des effectifs, montre Laurence Morgana, est mis en place en 1973 : il « enregistre au jour le jour toutes les statistiques établies en matière de personnel » pour donner une image exacte de son utilisation au cours du mois⁷⁶¹. La nouvelle comptabilité managériale expérimentée dans plusieurs départements à partir de 1972 utilise effectivement des « coûts préétablis » pour l'imputation des charges de personnel⁷⁶².

Toute la construction est en fait fondée sur le calcul de l'« activité », c'est-à-dire du volume de production du service public postal. Celui-ci, rappellent les experts de la RCB, requiert une certaine programmation et une certaine procéduralisation du travail : « On ne peut disposer d'une mesure absolument exacte de l'activité, que dans le cas particulier où toutes les opérations sont inscrites sur document (ex. : dépôt d'un mandat) ou enregistrées sur compteur (machines à oblitérer et machines à trier, convoyeurs de sacs...). » Pour mettre en place une comptabilité physique de « l'activité », il faut installer des « compteurs » à des points définis du processus productif, qu'il s'agisse de contrôleurs salariés, de capteurs inscrits dans les machines ou d'algorithmes insérés dans un logiciel. Les experts définissent ensuite, sur cette base, une « unité de travail standard » permettant de rendre homogènes, c'est-à-dire de placer sur la même échelle quantifiée, des travaux qui n'ont a priori rien à voir les uns avec les autres. Elle s'applique aussi bien « aux activités de guichet, de tri, d'expédition et de réception de courrier, d'administration du bureau, de travaux préparatoires à la distribution, de distribution extérieure, de relevage des boîtes aux lettres extérieures ». Mais une grande part de l'activité demeure encore « non-enregistrée », l'appareil de

⁷⁵⁸ M. LONG et L. BLANC, *L'économie de la fonction publique*, op. cit., p. 35.

⁷⁵⁹ L. MORGANA, *L'invention du contrôle de gestion à La Poste*, op. cit., p. 103-106.

⁷⁶⁰ DIRECTION GÉNÉRALE DES POSTES, « Le contrôle de gestion s'appliquera-t-il au service postal ? », op. cit., p. 9.

⁷⁶¹ L. MORGANA, *L'invention du contrôle de gestion à La Poste*, op. cit., p. 181.

⁷⁶² SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION DE RCB, « La RCB dans les administrations (1972-1973) », op. cit., p. 52.

savoir reste incomplet et les promoteurs de la RCB postale considèrent qu'il s'agit là d'une des difficultés les plus sérieuses de son application aux PTT⁷⁶³.

C'est largement, comme nous l'avons vu, ce qui explique son échec dans les autres ministères : les hauts fonctionnaires ne sont pas parvenus à brancher la production quotidienne des chiffres dans les services locaux sur un socle stable de procédures temporellement maîtrisées. Et c'est ce qui permet, a contrario, de comprendre l'une des spécificités du ministère des PTT. Sur la base des investissements massifs du Plan dans la mécanisation, la discipline taylorienne commence réellement à faire sentir ses effets au cours des années 1960, puis se renforce dans le contexte de la mise en œuvre de la RCB après Mai 68 – au moment précis où, dans l'industrie, le taylorisme entre en crise. Les nouvelles installations des centres de tri, le passage des machines comptables à l'informatique au sein des chèques postaux entre 1962 et 1976⁷⁶⁴, puis l'informatisation de l'accueil en bureau de poste à partir de 1972 – ou, plus précisément, la *forme historique contingente* que donne à toutes ces transformations l'énorme travail d'organisation accumulé par les cadres – renforcent encore la procéduralisation du travail des exécutants⁷⁶⁵. Dès lors, les hauts fonctionnaires des PTT disposent effectivement d'une infrastructure sociotechnique susceptible de produire, de manière stable, des chiffres qui pourront être utilisés en retour pour tirer toutes les possibilités des nouvelles machines en termes d'augmentation de la productivité et d'accroissement des recettes, par l'orientation en ce sens du travail d'organisation opérationnel des receveurs des postes.

La politique marketing elle-même, au-delà du management des usagers⁷⁶⁶ et de la segmentation des publics, a des conséquences sur le travail des salariés dominés. La différenciation des tarifs et la lettre « prioritaire », montre Laurence Morgana, impliquent par exemple le développement de techniques précises de standardisation, d'objectivation et de quantification de la « qualité » : « Les services postaux [sont] amenés à préciser les délais théoriques d'acheminement de chacune des catégories de correspondances, à déterminer avec plus d'exactitude dans quelles proportions ces

⁷⁶³ DIRECTION GÉNÉRALE DES POSTES, « Le contrôle de gestion s'appliquera-t-il au service postal ? », *op. cit.*, p. 16-17.

⁷⁶⁴ Nathalie SALANON, « La modernisation du service des comptes chèques postaux (1945-1980) », in Alex ANTISTE, Benoit OGER et Nathalie SALANON, *Une autre banque*, Paris, Comité pour l'histoire de la Poste, 2007, p. 190.

⁷⁶⁵ Aux chèques postaux l'introduction de l'informatique, dont les syndicats attendent l'amélioration des conditions de travail, la suppression des tâches répétitives et la diminution du temps de travail, est au contraire utilisée pour réduire les effectifs et déqualifier l'activité des employées. La réussite du projet d'introduction du contrôle de gestion n'aurait pas manqué de renforcer cette dynamique. Cf. *Ibid.*, p. 206. Si l'on en croit une militante de la CGT-PTT, aux chèques postaux, le fort syndicalisme qui se constitue à partir du milieu des années 1950 contribue lors de l'informatisation à réduire le temps de travail et à limiter les suppressions d'emploi. Cf. Sylviane MANGIAPANE, *Les filles des chèques postaux*, Pantin, Le Temps des cerises, 2003, p. 193.

⁷⁶⁶ Franck COCHOY, *Une histoire du marketing : discipliner l'économie de marché*, Paris, La Découverte, 1999.

délais sont respectés, et à définir ses objectifs concernant l'amélioration de la qualité du service⁷⁶⁷. » La « qualité » prend principalement ici la forme d'un délai, c'est-à-dire d'une pression temporelle. Son « amélioration » augmente, tout simplement, la productivité. On la retrouve ensuite parmi les indicateurs des tableaux de bord des responsables des centres de tri.

3.3. La critique syndicale de la précarisation et de l'intensification du travail

Les directeurs départementaux et les receveurs des postes, à partir du moment où leurs objectifs chiffrés portent sur les coûts de personnel, sont évalués par leur hiérarchie sur leur capacité à intensifier et à flexibiliser le travail des ouvriers et des employées. Une première solution consiste à transformer l'organisation du travail pour générer des gains de productivité physique. Une deuxième solution peut être d'accroître la flexibilité interne : comme le rappelle Bruno Mahouche, la Poste est au début des années 1970 « la seule administration à utiliser à temps réduit des employés et à fractionner leurs journées de travail en fonction du volume du trafic ». Elle transfère régulièrement les salariés d'un service à l'autre et fait un recours important aux heures supplémentaires. Une troisième solution consiste à renforcer la dualisation du salariat postal. Les auxiliaires, recrutés sur contrat, moins bien rémunérés que les fonctionnaires et plus faciles à licencier, sont utilisés depuis la Libération. Pourtant, leur nombre augmente progressivement, avec une accélération au début des années 1970, jusqu'à représenter, selon les chiffres officiels, environ 80 000 personnes à la veille de la grève de 1974. Un quart du personnel est ainsi placé hors du statut de la fonction publique : il participera massivement au mouvement social⁷⁶⁸.

Le contrôle de gestion, du fait des objectifs chiffrés qu'il impose aux chefs de bureaux de poste, de centres de tri ou de centres chèques postaux, se branche ici encore sur une logique préexistante pour la renforcer. Or c'est elle, précisément, que dénoncent les syndicats grévistes, aussi bien sur le plan de la précarisation que sur celui de l'intensification du travail. Au premier niveau, d'après eux, le recours aux auxiliaires viserait à constituer une « masse de manœuvre pour la modernisation⁷⁶⁹ », susceptible d'être licenciée au fur et à mesure de la mécanisation des services et de l'augmentation de la productivité. Cette « défonctionnarisation » accélérerait la déqualification, y compris des titulaires, diviserait les travailleurs et ferait pression sur les salaires. De fait, les cadres dirigeants des

⁷⁶⁷ L. MORGANA, *L'invention du contrôle de gestion à La Poste*, op. cit., p. 108.

⁷⁶⁸ B. MAHOUCHE, « Les origines de la grève des PTT de l'automne 1974 », op. cit.

⁷⁶⁹ CFDT-PTT, « Appel à grève pour les 21-25 mai », *Le Lien professionnel*, 1973, n° 349.

PTT considèrent de plus en plus le statut de la fonction publique comme un obstacle ; c'est également ce que soutient le rapport McKinsey de 1973⁷⁷⁰.

La critique de l'effet du productivisme sur l'activité des fonctionnaires et auxiliaires est également présente. Dans une lettre envoyée au ministre le 13 mars 1972, la CFDT met en avant les conséquences à la fois physiques et psychiques de ce qu'elle dénonce comme une « industrialisation sauvage⁷⁷¹ » du service public postal : « Détérioration des conditions de travail, parcellisation du travail, maladies nerveuses, stress, licenciement abusif des auxiliaires, blocage des mutations⁷⁷². » La généralisation de l'informatique aurait, selon les syndicalistes, permis d'augmenter les cadences des travailleuses des chèques postaux plutôt que de les diminuer, et aurait remplacé une partie de la pénibilité physique par une « fatigue nerveuse » accrue. La « modernisation », plutôt que de rendre possible une réduction du temps de travail, aurait partout permis d'entretenir un sous-effectif chronique et de réduire les temps morts. Le travail ressemblerait « de plus en plus à celui des employés de bureau des grandes sociétés industrielles ou du secteur des services (assurances, banques, etc.) ». Les employés des PTT rejoindraient, ainsi, la cohorte des « OS en cravate »⁷⁷³.

Il n'est pas étonnant, dans ce contexte, que le contrôle de gestion soit simplement perçu par les syndicalistes comme un nouvel instrument de l'OST, destiné à augmenter la productivité des services. Les militants de la CFDT-PTT établissent ainsi un lien entre mécanisation, intensification du travail et gouvernement par les chiffres des cadres subalternes :

« Les machines coûtent cher, il faut les amortir, les rentabiliser, alors, on met en place le "contrôle de gestion", relevé des cadences, chronométrage des opérations, des attentes aux guichets... des temps de pause, des temps morts ! Et en définitive, par quoi tout cela se traduit-il ? Par des compressions d'effectifs⁷⁷⁴. »

Selon la CGT-PTT, la contractualisation des objectifs permettrait à la direction de faire accepter les restrictions budgétaires aux cadres subalternes, dès lors chargés de les répercuter sur les ouvriers et employées⁷⁷⁵. Vu d'en bas, la « direction participative par objectifs » est ainsi considérée comme un simple moyen de mettre les services « en concurrence sur le plan du rendement », en les poussant à « réaliser dans un temps donné des objectifs fixés par l'échelon supérieur »⁷⁷⁶.

⁷⁷⁰ J.-F. NOËL, *Des « idiots » par milliers*, op. cit., p. 54-55.

⁷⁷¹ CFDT-PTT, *Le Lien professionnel*, 1974, n° 357, p. 3.

⁷⁷² Cité dans B. MAHOUCHE, « Les origines de la grève des PTT de l'automne 1974 », op. cit.

⁷⁷³ J.-F. NOËL, *Des « idiots » par milliers*, op. cit., p. 50-52.

⁷⁷⁴ CFDT-PTT, *Le Lien professionnel*, 1973, n° 2, p. 12.

⁷⁷⁵ FÉDÉRATION CGT DES PTT, *La Poste, malade de la politique du profit*, op. cit., p. 46 et 58.

⁷⁷⁶ J.-F. NOËL, *Des « idiots » par milliers*, op. cit., p. 39.

Les revendications des grévistes de 1974, au contraire, sont supposées mettre en cause cette organisation du travail. L'augmentation des effectifs et la titularisation des auxiliaires sont pensées comme une manière de réduire les pressions qui pèsent sur les conditions de travail et d'inverser la logique productiviste à l'œuvre. De surcroît, l'octroi d'un statut unique à l'ensemble des travailleurs des PTT est considéré comme un moyen d'empêcher la séparation de la Poste et des Télécommunications et, au final, la transformation du ministère en deux entreprises publiques. Les syndicats défendent alors pleinement, contre l'immixtion d'une bureaucratie managériale visant à orienter le travail d'organisation de l'ensemble des cadres du ministère vers l'augmentation indéfinie de la productivité, le rapport salarial wébérien avec contrôle des carrières mis en place en 1946 : sans la protection d'un statut qui, disent les syndicalistes de la CFDT, « reflète le rapport des forces établi au lendemain de la Libération entre les travailleurs du secteur public et l'État-patron », les fonctionnaires des PTT seraient de nouveau soumis, comme au temps de Napoléon et de l'État libéral, à l'arbitraire du pouvoir politique⁷⁷⁷. Ils réinvestissent ainsi, contre la bureaucratie managériale, la critique du marché du travail politique qui a eu une si grande importance dans la constitution des syndicats de fonctionnaires au début du XX^e siècle.

4 – Le productivisme d'État aux PTT

Comme on le voit, la démarche RCB et le contrôle de gestion ne sont la cause d'aucune des dynamiques dénoncées par les grévistes : « démantèlement » des PTT par disjonction des postes et des télécoms et sous-traitance au secteur privé, politique commerciale tournée vers les entreprises, intensification du taylorisme, contournement du statut de la fonction publique par le recours massif aux auxiliaires. Cependant, sans que le système ne soit encore pleinement opérationnel au moment de la grève de 1974, sa mise en place a pour objet de renforcer toutes ces tendances et est perçu comme tel par de nombreux syndicalistes. En tant qu'expression d'une « privatisation de la gestion », c'est-à-dire de la transposition d'un dispositif quasi-complet de direction par objectifs, issu de la grande entreprise fordiste mais mis au service de la stratégie singulière des deux corps de hauts fonctionnaires qui dominent le ministère des PTT, la RCB postale est révélatrice à plus d'un titre. Par sa singularité même, elle nous renseigne sur ce qu'aurait pu être la RCB au niveau de l'État entier, si hommes politiques et élites ministérielles avaient choisi de mener à bien le considérable investissement en travail d'organisation qui aurait été nécessaire pour brancher la tour de contrôle des bureaux parisiens sur le fonctionnement quotidien des services publics locaux. Bien sûr, les

⁷⁷⁷ *Ibid.*, p. 56-57.

applications possibles étaient aussi diverses que les stratégies ministérielles, en fonction des aspects de la bureaucratie managériale mis en avant, des indicateurs utilisés, du degré de déconcentration choisi et des modalités historiques de l'organisation du travail au sein des différents secteurs de l'action publique. Pourtant, dans le discours de ses promoteurs, la réforme possède également certaines constances, du fait notamment de la centralité de la technologie de mesure productiviste des coûts et budgets standards.

D'abord, nous verrons que la RCB postale s'inscrit tout à fait dans le registre de ce que l'on nommait, dans les années 1920, l'industrialisation de l'État, et représente à ce titre une forme exacerbée de productivisme étatique. Ensuite, nous rappellerons que la réalisation comme le projet du corps des administrateurs des PTT sont encore assez éloignés du modèle de la grande entreprise fordiste, et proposent un type d'organisation à bien des égards hybride entre bureaucratie wébérienne et bureaucratie managériale. Enfin, nous nous interrogerons sur la signification de l'épisode des années 1970 : si l'introduction du contrôle de gestion a assurément mis en place une partie des conditions de la transformation du ministère des PTT en deux entreprises publiques, la grève de 1974 n'a-t-elle pas en fait contribué à retarder durablement ce processus ?

4.1. Un exemple en partie réalisé d'« industrialisation de l'État »

Le refus des grévistes d'octobre-novembre 1974 de rejoindre la grande masse des « OS du tertiaire » est révélateur. Certains dénoncent, en effet, l'extension aux services publics d'un processus plus large : la taylorisation du travail de bureau, rendue visible dans l'espace public par le « mai des banques » du printemps 1974⁷⁷⁸. Cette dynamique, d'après Delphine Gardey, émerge dès les années 1930 dans les entreprises industrielles et financières, parallèlement à la féminisation du groupe des employées – qui concerne également massivement les PTT malgré sa relative invisibilisation dans le discours syndical, à l'exception notable des chèques postaux. De plus, comme nous l'avons vu dans la première partie, le taylorisme administratif était déjà au cœur des tentatives de Gabriel Ardant et Raymond Gaudriault dans les années 1950. Or, c'est effectivement ce projet que nous retrouvons au ministère des PTT : à partir des années 1960, ses défenseurs disposent pour l'appliquer de la puissance toujours accrue et des coûts toujours réduits de l'informatique. Dans l'un des seuls services publics où la RCB parvient à « toucher le sol », c'est-à-dire à atteindre l'activité quotidienne des fonctionnaires de première ligne, le gouvernement des cadres par les chiffres se

⁷⁷⁸ CFDT, *Le « mai » des banques*, op. cit.

branche précisément, pour fonctionner, sur un type d'organisation du travail mécanisé et standardisé.

À ce niveau, l'ensemble du management public fordiste semble en fait demeurer prisonnier du sort accordé aux salariés d'exécution dans les grandes entreprises de la période : pour disposer d'accroches solides dans les services locaux, c'est comme s'il ne pouvait prendre appui que sur l'application des méthodes de contrôle d'exécution du *scientific management* au travail de bureau. Au sommet comme à la base, il cherche à répéter à distance le processus de bureaucratisation des firmes industrielles, celui de la managérialisation des entreprises privées entre les années 1920 et les années 1960. Le « bureau moteur » de Maurice Ponthière, centre de classement, de traitement et de calcul des multiples informations normalisées remontant des services locaux, appelé à devenir la « clef du gouvernement de l'entreprise⁷⁷⁹ », s'installe dans les services parisiens et dans les directions régionales et départementales des PTT pour orienter le travail d'organisation des receveurs des postes vers l'augmentation de la productivité apparente du travail des employés de l'État. Pour cela, les contrôleurs de gestion formés au Centre d'enseignement supérieur du management public (CESMAP) quantifient un « volume de production » postal et incitent les cadres subalternes à réduire le nombre d'agents nécessaires pour faire face à une « activité » donnée, ou à adapter les effectifs à ses variations. Les receveurs des postes reçoivent des normes mensuelles de coût de personnel. La transposition dans l'État des dispositifs de pouvoir de la bureaucratie productiviste, avec ses promesses de pouvoir renforcé pour les hauts fonctionnaires et de compétitivité accrue pour les firmes exportatrices, semble être à ce prix : celui de la centralité de la mesure de la productivité et de la réduction des coûts de main-d'œuvre directe dans la méthode des budgets standards.

Pas étonnant, dès lors, que les conséquences soient similaires dans certains domaines de l'administration des firmes industrielles (employées concentrées et non distribuées dans tous les services), dans les grandes banques publiques ou privées et dans les rares services publics qui l'ont adopté : l'industrialisation du travail de bureau ; la taylorisation et la parcellisation des tâches ; la déqualification et le renforcement consécutif de la féminisation ; une certaine précarisation du rapport salarial. Dans l'État managérialisé comme dans l'entreprise, ce processus s'appuie sur une tendance historique de long terme qu'il renforce en retour : le déclassement relatif des employés et des fonctionnaires d'exécution, la perte des privilèges relatifs et du statut de prestige attaché aux cols blancs depuis le début du XX^e siècle, à mesure de l'explosion des activités de service privées et

⁷⁷⁹ D. GARDEY, *Écrire, calculer, classer, op. cit.*, p. 256.

publiques. Les banques, les compagnies d'assurances et les sièges sociaux des entreprises industrielles sont tôt le siège d'un processus de managérialisation – ciblé et moins prononcé que dans les ateliers. Mais, dans les rares cas où comme aux PTT la tentative est réellement engagée, les deux spécificités historiques majeures des employés de l'État contribuent largement à son échec. Le fort contre-pouvoir des syndicats de fonctionnaires exécutants est utilisé pour défendre le compromis de fait de la Libération et conserver le rapport salarial wébérien avec contrôle syndical des carrières. L'attachement des employés et des cadres subalternes à une « culture de service public », en partie fondé sur le respect de la loi et du règlement détaillé centralisé, en partie construite par les syndicats contre des hauts fonctionnaires jugés trop « politiques », s'oppose d'autant plus à l'introduction d'une culture productiviste, voire marketing, que celle-ci est identifiée à ces mêmes élites, auxquelles est prêté un projet « libéral » de « privatisation » et de remise en cause de la « spécificité du public ».

Pourtant le projet de la RCB postale, pour être capitaliste, est assez peu « libéral ». Ce qui attire l'attention des deux corps dirigeants des administrateurs des PTT et des ingénieurs des télécommunications, ce n'est pas le marché, mais l'entreprise. Ce qui les intéresse dans un certain type historique de grande entreprise ce n'est pas le profit, mais le pouvoir, acquis par les bureaux, de diriger par objectifs l'ensemble des lignes hiérarchiques au moyen d'un système d'information comptable branché sur les services locaux. La stratégie que les hauts fonctionnaires des PTT cherchent à répercuter n'est pas un projet de privatisation : c'est celle qu'ils ont inscrit dans le Plan depuis 1957. Pour ce faire, les ingénieurs d'État veulent disposer d'une entreprise publique comme EDF, restructurée selon les préconisations du rapport Nora, et les administrateurs utiliser à plein le cadre de la RCB au sein du budget de l'État. Dans ce contexte, les savoirs de gouvernement et les technologies de pouvoir de la grande entreprise fordiste sont utilisés pour ce qu'ils sont : un moyen de répercuter individuellement une pression chiffrée auprès des cadres. Mais l'instrument, loin d'être « neutre », véhicule des catégories de perception et d'action productivistes et « enferme » les dirigeants eux-mêmes dans la machine de gestion de leur tour de contrôle.

Dès lors l'« environnement », tel qu'il est codifié par les contrôleurs de gestion de la direction des Postes, impose sans ordonner, aux directeurs départementaux, aux chefs des bureaux de poste, aux chefs de centres de tri et aux chefs de centres de chèques postaux, la stratégie de la direction parisienne et de la commission du Plan. Traduite du langage des chiffres au langage courant, elle signifie approximativement : il faut réduire les délais et les coûts de communication des grandes entreprises pour favoriser leur rentabilité et leur compétitivité dans le Marché commun (et, au-delà, utiliser les marchés publics pour favoriser la concentration de l'industrie française des

télécommunications autour de Thompson et Alcatel). Il faut augmenter les recettes et « placer » les produits de la Poste pour favoriser l'autofinancement, de manière à peser le moins possible sur les dépenses publiques, avec pour horizon supposé la maximisation de la croissance du PIB, selon les préconisations du rapport Nora. Dans les deux cas, il est nécessaire d'intensifier l'usage des machines et de flexibiliser au maximum le travail des postiers exécutants en l'adaptant aux variations du trafic. Le régime d'internalisation de la pression « extérieure » répercute alors jusqu'aux services publics locaux les contraintes de la direction des PTT et de l'État français dans au moins deux champs différents, avec deux finalités différentes : améliorer la position de l'industrie exportatrice française dans un champ économique en pleine européanisation ; améliorer la position relative des élites postales vis-à-vis des autres énarques et polytechniciens dans le champ de la haute fonction publique, notamment en construisant l'image de « managers modernes » rompus au « management public » et à la culture du « résultat ». Stratégie dont la grève de 1974 signe l'échec relatif.

La RCB postale est, à plusieurs titres, l'expression pleine et entière du productivisme de l'État planificateur fordiste. D'abord de par son orientation vers la croissance indéfinie d'un indicateur de comptabilité nationale identifié à la puissance nationale, le PIB, et, plus généralement, de par sa contribution au gouvernement de l'économie nationale : comme de nombreuses entreprises publiques depuis la Libération, orientées par leur direction vers la réduction du coût de divers facteurs de production entrant dans le prix des biens industriels, comme l'énergie ou les transports, le ministère des PTT entend réduire le coût des moyens de communication. Ensuite, la RCB postale est une expression du productivisme l'État parce que, pour atteindre ce but, elle cherche à appliquer aux administrations elles-mêmes les dispositifs de management que les hauts fonctionnaires économiques et financiers cherchent depuis la Libération à généraliser dans les entreprises françaises. Déjà durant les années 1950, les administrateurs des PTT étaient très actifs au sein du complexe productiviste public-privé. Dans les années 1970, l'application de la RCB est en quelque sorte l'occasion d'en réaliser le projet : l'application du taylorisme au travail administratif et la généralisation de la « conscience des coûts » au sein de la ligne hiérarchique. Ce singulier retournement, sur l'État lui-même, de la « croisade de l'efficacité » dont parlait Jean Dayre au Plan en 1946, étend ainsi à une activité de service public la poursuite indéfinie de la productivité. Il représente, par là-même, un exemple typique de ce que les réformateurs des années 1920 nommaient « l'industrialisation de l'État ».

4.2. La Poste entre bureaucratie wébérienne et bureaucratie productiviste

Cependant, comme on l'a vu, les résistances à la managérialisation du service public postal sont nombreuses, tant du côté des salariés dominés que des cadres subalternes. Il y a loin du programme des cadres dirigeants à la transformation effective. Le mouvement n'est pas mené à terme. Le nouveau système semble plaqué sur l'ancien. Les receveurs des postes refusent le plus souvent la logique commerciale. Ils utilisent peu le tableau de bord, jugé très lourd, dans leur gestion quotidienne. Dans un cadre qui demeure très réglementaire, avec une forte centralisation des décisions opérationnelles, leur marge de manœuvre reste limitée, et la distribution des effectifs est toujours décidée en haut lieu. Bien qu'une part du salaire des cadres subalternes soit fixée à la prime, l'avancement continue de se faire majoritairement à l'ancienneté⁷⁸⁰. Leur statut n'a pas changé, pas plus que celui des autoproclamés « managers publics » de l'administration centrale parisienne, qui continuent d'appartenir à deux corps de hauts fonctionnaires. Les contrôleurs de gestion élaborent des statistiques souvent coupées de services locaux. Leurs chiffres « demeurent des instruments destinés, encore à la fin des années soixante-dix, à quelques spécialistes »⁷⁸¹.

L'administration des PTT est sans doute l'une de celles qui est allée le plus loin dans cette transformation managériale. Pourtant, elle fait à la fin des années 1970 figure de modèle hybride. Elle possède toujours de nombreux traits de la bureaucratie wébérienne : forte concentration du travail d'organisation opérationnel, centralité du règlement détaillé, avancement des cadres relativement détaché des « résultats » chiffrés. En même temps, elle a amorcé sa restructuration productiviste : organisation scientifique du travail, comptabilité de gestion, début de contrôle budgétaire et de négociation des objectifs le long de la ligne hiérarchique. L'infrastructure sociotechnique du gouvernement managérial de l'organisation est largement en place. Mais il demeure inséré au sein d'une direction bureaucratique et d'un mode de socialisation du pouvoir de types wébériens, sans réelle autonomie contrôlée des receveurs des postes et sans véritable marché interne codifié du travail des cadres. Le projet de la direction n'était lui-même pas si radical et, l'eût-il été, qu'il n'en aurait pas moins péri en raison de l'alliance des exécutants et des cadres subalternes dans la défense du compromis de fait de la Libération. Dès lors, sans effets dans l'organisation des carrières et sans relais en bas de la hiérarchie, la pression productiviste ne dispose pour s'appliquer que du pouvoir abstrait et en soi assez faible des chiffres.

⁷⁸⁰ O. JOIN-LAMBERT, *Le receveur des Postes, entre l'État et l'utilisateur (1944-1973)*, op. cit., p. 208-211.

⁷⁸¹ L. MORGANA, *L'invention du contrôle de gestion à La Poste*, op. cit., p. 166-168.

4.3. Administration et entreprise : la relativité des formes historiques d'organisation

Néanmoins, même peu ancré dans les pratiques, une partie du dispositif de direction par objectifs sera disponible pour le jour pas si lointain où, en 1990, le ministère des PTT sera transformé en deux entreprises publiques. Dans un tout autre contexte, le contrôle de gestion de La Poste sera alors orienté vers une tout autre stratégie, à commencer par la survie de l'organisation à l'ouverture de la concurrence européenne. Quant aux ingénieurs d'État, ils partiront avec France Telecom quand, après avoir adopté le statut de société anonyme cotée en Bourse en 1997, les actionnaires privés deviendront majoritaires dans son capital en 2004 : ils seront alors propulsés à la tête d'une véritable entreprise privée sur le marché mondial oligopolistique du téléphone portable et de l'accès à Internet. S'en suivra l'adoption des dispositifs de gestion de l'entreprise néolibérale, c'est-à-dire des techniques de pouvoir de la seconde révolution managériale amorcée dans les années 1980, et une réduction drastique des effectifs, avec les conséquences sociales que l'on sait.

Le contexte des années 1970 éclaire, d'une certaine manière, la suite de l'histoire. La première tentative de managérialisation a des conséquences durables et met en place un certain nombre de conditions de la transformation en entreprise publique – en même temps que celle-ci se justifiera d'un échec de la RCB postale et d'une volonté de sortir une fois pour toutes du statut des fonctionnaires. Mais nous pouvons nous demander si la grève de 1974, par son ampleur, n'a pas en fait contribué, de pair avec les résistances quotidiennes, à « retarder » l'ensemble du processus d'une vingtaine d'années.

Enfin l'histoire des PTT, du débat Fayol/Chardon des années 1920 sur le « désencombrement » ou l'« industrialisation » de l'État, à la situation actuelle de La Poste et d'Orange, nous rappelle la relativité historique des formes juridiques et organisationnelles. Non seulement le statut formel d'une activité, administration, entreprise publique, société anonyme sous capital public ou société anonyme sous capital privé, dépend entièrement de la contingence des rapports de force sociaux : mais leur *contenu* même est entièrement historique. D'abord, dans l'hypothèse d'une réussite de l'introduction du management public, une activité peut demeurer au sein de l'administration tout en étant organisée sur un mode très proche, par exemple, de celui de la grande entreprise fordiste. Au-delà, la réalité même de ce que l'on entend par « administration », « service public » ou « entreprise » à un moment donné de l'histoire, en termes de division du travail d'organisation et de représentations sociales, est dépendante de l'issue de multiples réformes visant à imposer tels ou tels dispositifs de pouvoir. Le type wébérien et son « gouvernement » légal-rationnel n'est pas

moins contingent que le type managérial, et ne résiste que pour autant que des forces sociales le supportent. Ni l'un ni l'autre ne sont le tout de l'entreprise ou du service public, et il ne dépend que de l'histoire que les multiples entreprises qui ont donné naissance à EDF soient transformées en un établissement public à caractère industriel, qu'un ministère soit transformé en deux entreprises néolibérales, ou qu'une grande entreprise ou un ministère n'adoptent une forme d'organisation alternative, sous le coup des luttes de ses salariés organisés. C'est également ce que révèle l'étude des conflits politiques intenses dans laquelle est prise la question de l'organisation du travail au cours des années 1970.

Chapitre 7 – MANAGEMENT ET RCB DANS LES LUTTES D'INTERPRÉTATION DU CHAMP POLITIQUE DES ANNÉES 1970

« Le principe même de la démarche PPBS ne pourrait donner que d'excellents résultats du point de vue du fonctionnement d'une planification démocratique, puisqu'elle obligerait chaque responsable [administratif] à énoncer, à reconnaître, à expliciter et à situer leurs objectifs, c'est-à-dire leurs fonctions par rapport aux missions et aux objectifs plus généraux de la Nation toute entière⁷⁸². »

Maurice Parodi, Union des ingénieurs et cadres CFDT, 1970.

« [La] Rationalisation des choix budgétaires, [...] il faut y voir aussi l'expression de la nécessité d'une gestion plus scientifique des affaires de l'État [...] [, qui] pourrait connaître demain une grande extension dans un régime démocratique⁷⁸³. »

Anicet Le Pors, corps des ingénieurs de la météorologie, membre du comité central du PCF, 1977.

« L'État tendrait progressivement à se désengager de son rôle de fournisseur de services collectifs, jusqu'à ce que son intervention se limite à définir les objectifs d'intérêt national, et à contrôler leur réalisation. En revanche, le rôle des collectivités locales irait croissant en ce domaine, de même que celui des syndicats, entreprises, associations, et fondations [...] On peut même imaginer dans certains secteurs un système de marché ouvert à la concurrence, et mettant en relation – selon les règles les plus orthodoxes de l'économie libérale – les consommateurs de biens collectifs et des sociétés de services⁷⁸⁴. »

Groupe d'études prospectives du VI^e Plan, dit « Groupe 1985 », 1972.

Le chapitre qui suit analyse le débat politique portant sur l'organisation du travail au cours des années 1970 et au début des années 1980. Il a deux principaux objectifs. D'abord, en revenant sur le management de la grande entreprise fordiste et ses critiques tant ouvrières que patronales, il fait office de transition historique par rapport à la troisième partie, sur l'institutionnalisation de la direction par objectifs dans l'État, et de préalable à l'étude des dispositifs de la seconde révolution managériale dans la quatrième partie. Ensuite, il ajoute un élément le plus souvent méconnu à

⁷⁸² Maurice PARODI, « Le management dans l'administration : les vicissitudes de la RCB », *Cadres et profession*, 1970, n° 246, p. 14-17. Rappelons que le PPBS désigne la version états-unienne de la RCB.

⁷⁸³ Anicet LE PORS, *Les béquilles du capital*, Paris, Seuil, 1977, p. 246-247.

⁷⁸⁴ GROUPE 1985, *La France face au choc du futur*, Paris, Commissariat général du Plan, 1972, p. 171-173.

l'analyse de la Rationalisation des choix budgétaires, essentiel selon moi pour comprendre la réactivation du management public durant les années 1980, tant à travers le Renouveau du service public lancé par Michel Rocard, que dans sa version la plus « thatchérienne » : les réinterprétations dont il est l'objet dans le champ politique des années 1970, aussi bien au Parti socialiste qu'au sein d'une nouvelle droite qui commence à se convertir au néolibéralisme.

Les rapports sociaux de production sont plus ou moins renvoyés à une réalité intangible, « naturelle » ou « rationnelle », ou au contraire constitués en objet de luttes politiques, selon les périodes de l'histoire. La crise du taylorisme classique, révélée avec fracas par Mai 68 et les luttes sociales consécutives, débouche sur une crise du compromis fordiste lui-même : les ouvriers refusent d'échanger la sécurité de l'emploi et des augmentations de salaire contre l'accroissement permanent de la productivité et une perte croissante d'autonomie productive. Mouvements sociaux, grèves du zèle, freinage et absentéisme pèsent sur la rentabilité des entreprises. Dans ce contexte, l'organisation du travail redevient enjeu de réforme et de révolution. Au centre et à droite, on parle volontiers de « réforme de l'entreprise », pour en faire la louange ou pour la critiquer. À gauche du champ politique, c'est le terme d'autogestion – popularisé par la CFDT au cours du mouvement de Mai sur le mot d'ordre de « substituer des structures démocratiques à base d'autogestion » à la « monarchie industrielle et administrative » –, qui s'impose pour désigner la volonté de ce bouleversement.

Pour peu que l'on tienne compte de leur spécificité, les discours du champ politique sont susceptibles d'être analysés selon la méthode, fondée sur le découpage et le classement systématique d'un corpus de textes à partir des différentes dimensions de la division du travail d'organisation, que nous avons utilisée dans les chapitres précédents pour étudier les discours des experts et hauts-fonctionnaires réformateurs. Comme eux, en effet, les discours qui circulent dans « l'espace public politique » se prononcent sur les différents dispositifs de pouvoir qui constituent la grande entreprise fordiste, sans généralement les reconnaître comme tels, et sur le bien-fondé ou non de leur transposition dans l'État. Tous les décrivent, les travestissent, les justifient, critiquent l'utilisation qu'en font leurs adversaires, ou leur offrent une place au sein de leur propre projet de transformation. Le terme de « management » lui-même a été francisé et diffusé par des consultants dans les années 1960, si bien que, durant la décennie suivante, il est disponible aux appropriations et aux dénonciations. Dès lors les programmes « politiques », même les plus utopiques, sont passibles d'une analyse en termes de pouvoir : ils offrent, en effet, l'image de dispositifs idéalisés, et érigent au rang de normes de « justice » ou d'« efficacité » certaines configurations possibles des rapports de force.

Nous pouvons les interroger en nous basant sur ce que nous savons des dispositifs-types relativement solidifiés précédemment analysés, à condition de prendre en compte les éléments mis en avant par les différents acteurs, les aspects manquants, les transformations souhaitées, le contexte, les structures et les dispositifs nouveaux au sein desquels chacun entend insérer les technologies de pouvoir évoquées. Les discours qui circulent et s'opposent dans le champ politique doivent tous être restitués dans leur contexte argumentatif propre, reliés à la position de ceux qui les profèrent, rattachés aux groupes sociaux qu'ils espèrent enrôler dans une mobilisation électorale ou dans un mouvement social. Aucun ne peut être pris au pied de la lettre, tous s'insèrent dans des stratégies dont ils ne livrent généralement pas les clés. Du point de vue de l'organisation du travail, ces discours correspondent à des prescriptions de prescriptions et sont très éloignés des pratiques. Leur hypothétique mise en œuvre s'avérerait tout autre que ce que croient leurs auteurs : ils sont pris dans une histoire conflictuelle et forcés de partir de la matérialité des configurations de pouvoir advenues.

Sur cette base, l'analyse des discours qui circulent dans le champ politique a deux intérêts. Premièrement, elle nous permet de mettre en évidence les représentations sociales dont le management et la RCB sont l'enjeu dans les années 1970, en reconstruisant les modèles idéalisés préconisés par les différents acteurs en termes de division du travail d'organisation. Comment chaque courant politique envisage-t-il de distribuer, entre les différents groupes sociaux et professionnels qui peuplent l'entreprise et l'administration, ce pouvoir de mettre en forme l'action collective ? Deuxièmement, l'analyse révèle la manière dont les acteurs espèrent mettre divers dispositifs de gouvernement au service de leurs projets politiques propres, et les conflits d'interprétation ou luttes symboliques dont ils sont l'enjeu. Car, pour dénaturiser le fonctionnement advenu de l'entreprise ou des services publics, il ne suffit pas de restituer l'histoire contingente de leur mise en place : encore faut-il les replacer dans le champ conflictuel qui, dans les périodes aiguës de crise politique, les ouvre à des alternatives portées par des forces sociales et politiques. C'est le cas, dans les années 1970, de tous les dispositifs de pouvoir dont nous avons retracé la genèse : le gouvernement de l'économie nationale mis en place à la Libération, le dispositif de direction par objectifs qui structure la grande entreprise managériale fordiste et les pistes ouvertes par la RCB en termes de gouvernement des services publics. Dès lors, l'histoire du management et de la RCB n'est pas complète sans prendre en compte l'ensemble des réinterprétations auxquelles ils donnent lieu, sans distinction pour leur caractère « réaliste » ou « utopique », car ce n'est pas au sociologue de trancher.

Pour étudier ces conflits d'interprétation je me baserai aussi bien sur des productions patronales liées au thème de la « réforme de l'entreprise », que des prises de position de militants, d'intellectuels-militants, d'experts ou de dirigeants de partis politiques et d'organisations diverses : à gauche, le PCF et la CGT, les diverses tendances du PS, du PSU et de la CFDT, les libertaires ; à droite, les composantes de l'UDF de Valéry Giscard d'Estaing, le RPR de Jacques Chirac, les cercles de réflexion comme les clubs Perspectives et réalités ou le Club de l'horloge. La perspective *spécifique* de l'analyse, centrée sur le discours sur l'organisation du travail, me conduit à distinguer quatre pôles au sein du champ politique des années 1970, parmi les multiples découpages possibles et de manière non exhaustive : modernisme, social-dirigisme, conseillisme et néolibéralisme. Inutile de préciser qu'au sein d'un même courant, les différentes organisations et sensibilités restent traversées par de multiples conflits, structurés autour d'autres principes de division.

À gauche, l'historiographie dominante, reprise par Boltanski et Chiapello, est fondée sur l'opposition de la première gauche représentée par le PCF et la CGT, et de la « deuxième gauche » représentée par la « droite » du PS et la CFDT. L'autogestion est alors réduite au rocardisme. L'analyse du discours autogestionnaire permet au contraire de distinguer trois courants aux frontières poreuses. Les clivages traversent souvent les organisations politiques et se reconfigurent au fil de la décennie : si le pôle social-dirigiste est par excellence représenté par le PCF et la CGT, il est également présent au PS et à la CFDT ; les modernistes sont présents au PS et la CFDT, mais cette dernière comprend également un courant conseilliste, tandis que le PSU passe du modernisme au conseillisme entre 1967 et 1974. À la fin des années 1970, tous se revendiquent *à la fois* du socialisme, de l'autogestion, de la planification démocratique, des nationalisations du Programme commun et de la décentralisation, quoique avec des articulations et des définitions très différentes de ces éléments.

À droite, l'analyse du discours sur l'organisation de l'entreprise et sur l'intervention de l'État dans l'économie permet de distinguer au moins deux courants : un pôle moderniste puis, au fil de la décennie, et, surtout, au début des années 1980, la constitution d'un pôle néolibéral. Les mendésistes de centre droit du Parti radical de Jean-Jacques Servan-Schreiber et les démocrates-chrétiens menés par Jean Lecanuet, vivement opposés aux radicaux de gauche et aux rocardiens du PS sur la question des nationalisations et de l'alliance avec le PCF, s'en rapprochent à propos de l'organisation interne des entreprises. Créé en 1976, le RPR de Jacques Chirac s'attelle surtout à gérer les acquis du gaullisme : conservateur dans sa rhétorique, il a également assimilé de nombreux éléments propre au « planisme libéral-keynésien ». Il se convertit au thatchérisme entre 1981 et l'abandonne en 1987, dans les deux cas par opportunisme électoral. Quant aux partisans de Valéry

Giscard d'Estaing, ils développent bien une forme de néolibéralisme au début des années 1970, mais l'abandonnent largement une fois parvenus au pouvoir du fait de leur alliance avec le RPR et les centristes. Les Républicains indépendants, devenus Parti républicain, adoptent eux aussi un discours thatchérien après l'élection de François Mitterrand en 1981.

Nous analyserons, successivement, le discours de chacun des quatre pôles considérés. À chaque fois, nous parcourrons à nouveau l'ensemble de l'itinéraire des deux premières parties : la définition des finalités de l'entreprise et les transformations envisagées du gouvernement de l'économie nationale et du Plan ; le discours porté sur la direction par objectifs, le taylorisme classique et l'individualisation du rapport salarial, dans ce qu'il révèle de la division du travail d'organisation envisagée au sein de l'entreprise ; le discours porté sur la RCB et les transformations de l'organisation des services publics. Nous verrons que toutes ces dimensions sont, à chaque fois, interdépendantes.

D'abord, notre attention portera sur l'organisation politique du champ économique : quelle forme et quelle composition chaque courant politique entend-il donner au conseil d'administration, ou à l'instance qui le remplace au « sommet » de l'entreprise ? Où se situe-il dans le débat privatisations/nationalisations ? Au-delà, l'existence dans les années 1970 du Plan et du pôle public du crédit mis en place à la Libération oblige chacun à se positionner sur le gouvernement de l'économie nationale. À gauche, un débat sur les finalités de la production s'articule autour des multiples interprétations contradictoires de la « planification démocratique » : quel contenu les différents pôles lui donnent-ils ? À droite, l'appareil économique d'État est de plus en plus contesté : par quoi les acteurs entendent-ils le remplacer ?

Ensuite, nous nous intéresserons aux discours des modernistes, des sociaux-dirigistes, des conseillistes puis des précurseurs du néolibéralisme sur le gouvernement de l'entreprise. Que disent-ils du management, des différentes composantes du dispositif de direction par objectifs, du taylorisme classique, des « groupes semi-autonomes » par lesquels certains espèrent le remplacer ? Dans le troisième chapitre du *Nouvel esprit du capitalisme*, Boltanski et Chiapello défendent une thèse bien connue : l'autogestion revendiquée dans les années 1970 aurait préparé le terrain au nouveau management des années 1980⁷⁸⁵. Cette affirmation, devenue lieu commun du débat intellectuel sur l'autonomie au travail et sur la signification politique des années Mitterrand, est pourtant l'une des seules de cet ouvrage à ne pas être étayée sur des données historiques : les auteurs n'effectuent en effet aucune analyse des discours des partisans de l'autogestion des années

⁷⁸⁵ L. BOLTANSKI et È. CHIAPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, op. cit.

1970. Le feraient-ils, leur méthode d'analyse de contenu leur permettrait difficilement d'en tirer des conclusions : tout le monde se revendique alors de l'autonomie, de l'initiative et de la responsabilité. Sous la similitude des champs lexicaux et des principes de justification, les différentes fractions du patronat et les différents courants et organisations se réclamant ou non de l'autogestion *donnent des significations totalement contradictoires à l'« autonomie »*. Pour sortir de cette aporie, il est nécessaire de l'interroger en termes de pouvoir : quel *contenu effectif* chaque pôle prétend-il vouloir donner à l'« autonomie » des ouvriers et des employées, du point de vue de la division du travail d'organisation ? La DPO constitue à ce propos durant toute la décennie un bon *objet dissociateur*, réfractant et partageant le discours des différents courants politiques à la manière de la lumière blanche au contact d'un prisme : le discours qu'ils tiennent à son propos est très révélateur de leur attitude à l'égard du « management », auquel ils l'identifient souvent, de la hiérarchie bureaucratique et du pouvoir de l'encadrement.

Enfin, nous analyserons les contrecoups de ces divers projets sur la transformation de l'organisation de l'administration. Notons, pour commencer, que ce débat n'est pas jugé prioritaire. Il est bien moins structurant de la position des acteurs dans le champ politique des années 1970 que leur placement sur le continuum planification/marché ou public/privé. Néanmoins, dans le contexte de « crise de l'État » diagnostiqué par les marxistes hétérodoxes de l'équipe de Nicos Poulantzas⁷⁸⁶, beaucoup ont quelque chose à dire de l'expérience de la RCB ou, plus généralement, des différents dispositifs managériaux qu'elle cherche à transposer de la grande entreprise fordiste aux services publics. C'est notamment le cas des hauts fonctionnaires affiliés aux différents partis politiques et aux différents clubs : mettant en avant une expertise spécifique, certains grands commis de l'État prétendent mettre divers éléments de la bureaucratie managériale au service des finalités et des valeurs reconnues au sein de leurs courants politiques. Ils se construisent ainsi une image de « modernité gestionnaire », susceptible d'être monnayée dans les carrières administratives ou gouvernementales, en même temps qu'ils prennent position sur la forme du rapport social qui les lie collectivement aux fonctionnaires qu'ils dominent.

Il existe donc des *traces*, au sein du champ politique des années 1970, d'interprétations plus ou moins contradictoires de la RCB et du « management public », tant au Parti socialiste ou au Parti communiste qu'à droite, au sein d'un néolibéralisme en émergence. Aucun des discours analysés n'est, à proprement parler, la position officielle de l'organisation de celui qui le profère : c'est un élément de débat, concernant une question jugée non prioritaire, que ses défenseurs, souvent des

⁷⁸⁶ Nicos POULANTZAS (dir.), *La crise de l'État*, Paris, PUF, 1976.

hauts fonctionnaires relativement minoritaires au sein de leur courant, espèrent voir adopter comme discours officiel. Ils nous renseignent, cependant, sur les représentations sociales dont la managérialisation de l'État est l'objet dans les années 1970, ainsi que sur l'espace des stratégies possibles du gouvernement des services publics dans son articulation avec le gouvernement du champ économique. Mais il faut être prudent, et c'est pourquoi je passerai volontairement beaucoup de temps sur l'analyse de certains discours : la remise en contexte, l'étude du détail, la comparaison fine avec d'autres textes, le recueil des signes de la manière dont les acteurs se placent au sein du champ politique, la distinction des différents aspects de la bureaucratie managériale mise en avant, me paraissent essentiels pour éviter les deux écueils de l'anachronisme et de la surinterprétation.

1 – Modernistes : du managérialisme de gauche à l'État-stratège planificateur

Au centre du discours du pôle moderniste, on trouve l'idée selon laquelle l'adoption des « méthodes modernes de gestion » et la « participation » des travailleurs et de leurs syndicats au sein du compromis fordiste sont essentielles à la modernisation des entreprises, à l'augmentation de la productivité et au développement de la compétitivité de la France. Représenté comme nous l'avons vu par Pierre Mendès-France au sein du Parti radical dans les années 1950, on le retrouve à gauche comme au centre-droit durant les deux décennies suivantes : la question de la propriété privée ou publique des moyens de production, souvent jugée secondaire, reçoit des réponses différentes selon les organisations, les individus et le contexte politique. Outre des patrons dits « progressistes » comme Pierre Dreyfus (Renault), Roger Fauroux (Saint-Gobain) ou Antoine Riboud (groupe BSN, futur Danone), ces idées rassemblent un certain nombre de membres de la haute fonction publique économique, souvent mendésistes, proches du Plan et des lieux neutres tels que le Club Jean Moulin, dont certains participent à la « nouvelle société » de Chaban-Delmas. Certains, opposés au néolibéralisme de Valéry Giscard d'Estaing, se rallient au nouveau PS au cours des années 1970 : c'est le cas de François Bloch-Lainé, Jean Saint-Geours, Jacques Delors et Pierre Uri. D'autres, opposés à l'alliance avec le PCF, se rallient au gouvernement avec le Parti radical et les démocrates-chrétiens.

Le modernisme *proprement socialiste*, pour sa part, trouve son origine dans la « nouvelle gauche » du Parti socialiste unifié (PSU). En 1961, montre Mathieu Fulla, sa commission économique est tenue par des experts « keynésiano-mendésistes » formés à la comptabilité nationale : « De

grands commis comme Gabriel Ardant côtoient les jeunes prévisionnistes du SEEF (Serge Barthélémy, Georges Delange et Michel Rocard) et du Plan (Jacques Delors)⁷⁸⁷. » Cette influence a deux destinées très différentes. L'aile droite composée de Mendès et de ses partisans comme Pierre Bérégovoy, rapidement marginalisée, se tourne plutôt vers le Club Jean Moulin. Dans les années 1960, la tendance majoritaire du PSU, portée par Gilles Martinet puis par Rocard, défend pour sa part une position « marxo-moderniste », largement basée sur les thèses de Serge Mallet sur la « nouvelle classe ouvrière » : l'alliance des ouvriers et des cadres avec les hauts fonctionnaires du Plan est jugée susceptible de mettre en place les conditions d'une révolution socialiste en France⁷⁸⁸. Vague par vague, à mesure de son affirmation à gauche, diverses tendances du PSU initial rejoignent la Fédération de la gauche démocrate et socialiste (FGDS) de François Mitterrand, puis le nouveau Parti socialiste (PS), jusqu'aux rocardiens en 1974 après leur parenthèse conseilliste. Dès le milieu des années 1960, la fédération de la Chimie dirigée par Edmond Maire et l'Union confédérale des ingénieurs et cadres (UCC) représentent le courant moderniste socialiste de la CFDT. Maire accède à la direction de la centrale au début des années 1970 en tenant un discours souvent conseilliste, et mène sa conversion de l'autogestion au syndicalisme de négociation après 1978⁷⁸⁹. Comme nous allons le voir, non seulement les modernistes acceptent globalement le cadre de la bureaucratie managériale, pourvu quand ils sont socialistes que la direction par objectifs soit mise au service du Plan, mais certains continuent de défendre l'État planificateur managérial de *Pour nationaliser l'État*.

1.1. Parachever le capitalisme bancaire public de la Libération, le brancher sur l'entreprise managériale

Que les modernistes préconisent-ils en termes d'organisation politique du champ économique ? Dans les années 1960-1970, alors qu'une large partie du patronat continue de défendre la libre détermination des finalités par le propriétaire familial des moyens de production et de s'opposer à la planification, la dissociation entre propriété et pouvoir de direction se creuse toujours davantage. De nombreux « patrons d'État », dotés d'un fort capital scolaire et souvent diplômés des grandes écoles d'ingénieurs, sont favorables à une forme de planification, et promeuvent une « réforme de l'entreprise » visant à renforcer le pouvoir d'orientation politique des directeurs salariés, au

⁷⁸⁷ M. FULLA, *Les socialistes français et l'économie (1944-1981)*, op. cit., p. 149-150.

⁷⁸⁸ Serge MALLET, « Socialisme et technocratie » [1967], in *Le pouvoir ouvrier : bureaucratie ou démocratie ouvrière*, Paris, Anthropos, 1971 ; Serge MALLET, *La nouvelle classe ouvrière* [1963], Paris, Seuil, 1969.

⁷⁸⁹ Nicolas DEFAUD, *La CFDT (1968-1995) : de l'autogestion au syndicalisme de proposition*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

détriment de celui des actionnaires. Les hauts-fonctionnaires, cadres dirigeants et hommes politiques modernistes s'inscrivent dans ce projet et, parmi eux, les socialistes en accentuent certains traits.

Une cogestion actionnaires-salariés au profit du pouvoir des directeurs salariés

Quelles sont les instances « législatives » qu'ils promeuvent au sommet de l'entreprise ? Dans l'ouvrage phare des modernistes socialistes *La république moderne* publié en 1962, Mendès-France se livre à un vibrant éloge de cette « couche de managers [...] soucieux d'expansion et de productivité » qui, dans le public comme dans le privé, tendent à instituer la « compétence » comme principe légitime d'exercice du pouvoir économique⁷⁹⁰. Il préconise, alors, une forme de cogestion, c'est-à-dire de présence paritaire de représentants des salariés au conseil d'administration. Dans un ouvrage à succès rédigé dans le cadre du groupe de travail sur l'entreprise privée du Club Jean Moulin, François Bloch-Lainé propose pour sa part une *cosurveillance avec direction cooptée*. Elle joindrait, à un Comité de surveillance (CS) composé à égalité de représentants élus des actionnaires et du personnel, un comité de direction qui se sélectionnerait lui-même par « cooptation » de ses nouveaux membres, mais serait jugé sur ses résultats économiques par l'instance « politique »⁷⁹¹. Lors de la Rencontre socialiste de Grenoble de 1966, les modernistes socialistes du PSU refusent explicitement la « gestion ouvrière » des entreprises publiques, la jugeant « voué[e] à la faillite », sauf si elle se contente de tempérer les excès d'une « gestion professionnelle » en offrant un minimum d'autonomie aux exécutants. Il s'agit de reconnaître « la fonction gestionnaire et dirigeante », garante de « l'esprit d'entreprise » et de l'efficacité économique, tout en la plaçant sous un certain contrôle syndical⁷⁹². Les rocardiens du PS reviennent à cette position après leur parenthèse conseilliste : nomination conjointe de la direction par le gouvernement et un CS tripartite, tempérée par des « groupes semi-autonomes » pour les ouvriers⁷⁹³.

Au début des années 1970, le Parti radical valoisien défend un programme proche de la *Réforme de l'entreprise* de Bloch-Lainé. Jean-Jacques Servan-Schreiber envisage ainsi de détacher le pouvoir de la propriété en faisant nommer la direction générale « par un collège électoral composé de trois parts égales : les administrateurs représentant les actionnaires, les cadres principaux du

⁷⁹⁰ Pierre MENDÈS FRANCE, *La république moderne*, Paris, Gallimard, 1962, p. 161-162, 170 et 190-194.

⁷⁹¹ François BLOCH-LAINÉ, *Pour une réforme de l'entreprise*, Paris, Seuil, 1963, p. 47.

⁷⁹² RENCONTRE SOCIALISTE DE GRENOBLE, « Le plan et le marché dans l'économie socialiste », *Citoyens 60*, 1966, numéro spécial, p. 33.

⁷⁹³ Philippe BRACHET, *Entreprises nationalisées et socialisme*, Paris, Cerf, 1978, p. 183-186.

management, et les représentants élus du personnel⁷⁹⁴ ». Pour les législatives de 1978, les démocrates-chrétiens du Centre des démocrates sociaux (CDS) de Jean Lecanuet, qui participent à la création de l'Union pour la démocratie française (UDF) de Valéry Giscard d'Estaing et en obtiennent la présidence, sont sur une position similaire : « séparation de la propriété du capital » et du « pouvoir de direction », nomination du directeur général par un Conseil de surveillance composé pour moitié de représentants des actionnaires et pour moitié de représentants des travailleurs sur liste syndicale, partage des bénéfices, création d'une « magistrature économique » pour régler les conflits⁷⁹⁵. Dans tous les cas, il s'agit de partager le travail d'organisation politique entre une instance « représentative » et la direction salariée, à l'avantage de cette dernière du fait de son monopole d'accès à l'information stratégique. Le Comité d'études pour la réforme de l'entreprise présidé par Pierre Sudreau, formé en 1974 par Valéry Giscard d'Estaing, reprend les deux propositions de cogestion et de cosurveillance. Soutenu par le très ménédiste Centre des jeunes patrons, mais boudé par la majorité du CNPF, il ne recevra jamais aucune suite législative à ce propos⁷⁹⁶.

Une définition des objectifs politiques des entreprises soumise à la Banque publique du Plan et aux études de RCB

Dans quelle configuration globale du champ économique le renforcement du pouvoir politique des cadres dirigeants des entreprises est-il supposé s'inscrire ? Le débat sur la « planification démocratique », montre Delphine Dulong, émerge au sein des cercles modernistes durant les premières années de la V^e République, comme une tentative de fédérer la gauche non communiste autour d'un renouveau du Plan⁷⁹⁷. Le thème est lancé par la tendance Reconstruction devenue majoritaire au sein de la CFTC en 1959 : elle l'utilise notamment pour mener la déconfessionnalisation du syndicat qui conduit à la création de la CFDT en 1965. Le Club Jean Moulin, véritable « "intellectuel collectif" du modernisme⁷⁹⁸ », en défend une interprétation centrée sur le vote du Plan par le Parlement et un Conseil économique et social aux prérogatives étendues, chargé de défendre les « intérêts professionnels » représentés par les syndicats et les organisations patronales. Les hauts fonctionnaires planificateurs tentent alors sans succès, avec l'aide de journal

⁷⁹⁴ Jean-Jacques SERVAN-SCHREIBER, *Le manifeste radical*, Paris, Parti radical, 1970, p. 102.

⁷⁹⁵ CENTRE DES DÉMOCRATES SOCIAUX, *L'autre solution*, Paris, CDS, 1977, p. 130-132.

⁷⁹⁶ Pierre SUDREAU, *Rapport du Comité d'étude pour la réforme de l'entreprise*, Paris, La Documentation française, 1975, p. 105-106.

⁷⁹⁷ D. DULONG, *Moderniser la politique*, op. cit., p. 74 et 76-77.

⁷⁹⁸ A. GAURON, *Le temps des modernistes*, op. cit., p. 93.

L'Express de Jean-Jacques Servan-Schreiber et de l'opération « Monsieur X », de lancer Gaston Defferre dans la campagne présidentielle de 1965, autour d'un programme qui présente une version édulcorée de *La république moderne*⁷⁹⁹. Au même moment, le PSU en défend une version renforcée. En 1965, il réalise un « contre-plan », présenté comme un projet alternatif à celui du gouvernement Pompidou : sous une forme proche du tableau économique d'ensemble (TEE) de la comptabilité nationale, le parti promet un objectif de croissance annuelle du PIB supérieur d'un demi-point au V^e Plan officiel, avec une redistribution plus élevée du revenu national ainsi généré⁸⁰⁰.

Les modernistes des années 1970 s'affrontent sur la taille à donner au secteur industriel public et défendent le plus souvent le statu quo : ni privatisations ni nationalisations. Mais ils s'accordent presque tous sur la manière de gérer les entreprises publiques pour réellement les « subordonner au Plan⁸⁰¹ » : afin d'en finir avec une tutelle étatique aussi paralysante qu'impuissante, il s'agirait d'accorder une autonomie de gestion à leur direction et de négocier avec elle des moyens, des objectifs de production et des contraintes chiffrées de « service public » au sein de « contrats de programme », selon les préconisations du rapport Nora. Les plus droitiers comme son auteur veulent confier ce pouvoir au Trésor, représentant de l'État actionnaire, et « distordre » le moins possible le libre jeu du « marché » en se contentant d'en corriger les déviations. Le Parti radical comme, à la fin de la décennie, le Centre des démocrates sociaux, sont sur une position similaire : refus des nouvelles nationalisations industrielles du Programme commun ; soumission des entreprises publiques à la concurrence, avec rémunération contractuelle de leurs « obligations de service public » par l'État ; internationalisation de l'économie⁸⁰².

Ces mendésistes de droite s'opposent principalement aux modernistes socialistes du fait de leur refus de la nationalisation des banques et d'une conception minimale de la planification. Les démocrates-chrétiens de Jean Lecanuet défendent une « planification sélective et décentralisée », avec pour moyens une « politique active de la commande publique », des avantages fiscaux et l'orientation du crédit vers les secteurs prioritaires fixés par le Plan⁸⁰³. Mais le système repose principalement sur les banques d'affaires privées : le financement public ne joue qu'un rôle d'orientation à la marge. Quant au Parti radical de Servan-Schreiber, il envisage de « supprimer

⁷⁹⁹ Gaston DEFFERRE, *Un nouvel horizon*, Paris, Gallimard, 1965.

⁸⁰⁰ M. FULLA, *Les socialistes français et l'économie (1944-1981)*, op. cit., p. 161-162.

⁸⁰¹ P. MENDÈS FRANCE, *La république moderne*, op. cit., p. 146-147.

⁸⁰² CENTRE DES DÉMOCRATES SOCIAUX, *L'autre solution*, op. cit., p. 135-136 ; J.-J. SERVAN-SCHREIBER, *Le manifeste radical*, op. cit., p. 65.

⁸⁰³ CENTRE DES DÉMOCRATES SOCIAUX, *L'autre solution*, op. cit., p. 104-109.

toute aide directe ou indirecte » à l'industrie dans un horizon de cinq ans et critique, comme Nora, les « prélèvements excessifs que l'État effectue sur le marché financier » au détriment, dit-il, de l'orientation privée de l'investissement et de la productivité⁸⁰⁴. L'horizon n'est pas celui d'une finance de marché néolibérale, mais d'un système à l'allemande fondé sur des banques d'affaires privées locales.

Pour Rocard à la tête du PSU « gauchisé » de 1969, l'ensemble des grandes entreprises doivent être nationalisées, autogérées, dotées d'une autonomie de gestion et contrôlées sur leurs résultats : « incitations » fiscales et financière, primes et sanctions doivent remplacer les « règlements », pour « défavoriser les comportements déviants par rapport au Plan », et rapprocher petit à petit « les décisions des entreprises autogérées » des objectifs chiffrés votés par le Parlement⁸⁰⁵. Au PS de la fin des années 1970, le rocardien Philippe Brachet préconise de rechercher la « vérité des coûts et des prix »⁸⁰⁶. Les deloristes du club Échanges et projets ajoutent que les « charges de service public imposées par l'État » doivent être « définies et compensées financièrement » au sein de contrats passés entre le commissaire du Plan et la direction de l'entreprise⁸⁰⁷. Un texte rédigé par Gilles Martinet propose, pour sa part, d'appliquer la méthode de l'analyse coût-avantages RCB aux entreprises publiques autogérées : il s'agit de remplacer le simple critère du profit par des objectifs pondérés d'« utilité sociale », censés représenter le « surplus apporté par l'unité à la collectivité »⁸⁰⁸.

Mais les modernistes ne veulent pas seulement appliquer la direction par objectifs au contrôle des entreprises publiques par l'État : beaucoup souhaitent étendre les contrats de programme aux grandes entreprises privées. Nora lui-même l'envisage, tout en se prononçant en faveur d'une réduction des prérogatives du Trésor-banquier au profit des banques d'affaires privées. Cependant, la mesure ne prend tout son poids que chez ceux qui, comme le Club Jean Moulin au milieu des années 1960 ou les rocardiens, proposent, comme dit le secrétaire général de l'Union des cadres CFDT Pierre Vanlerenberghe, la « nationalisation totale du crédit »⁸⁰⁹. Une large Banque publique d'investissement, déclinée en banques régionales placées entre les mains des conseils régionaux,

⁸⁰⁴ J.-J. SERVAN-SCHREIBER, *Le manifeste radical*, op. cit., p. 158.

⁸⁰⁵ Michel ROCARD, « Michel Rocard parle », in Michel ROCARD (dir.), *Le PSU et l'avenir socialiste de la France*, Paris, Seuil, 1969, p. 72-73. Au PS à la fin de la décennie, il préconise toujours, pour les entreprises publiques, « l'évaluation des résultats plutôt que la juxtaposition de contrôles préalables, tatillons et finalement impuissants. » Michel ROCARD, « Plan et marché » [1978], in *Parler vrai*, Paris, Seuil, 1979, p. 140.

⁸⁰⁶ P. BRACHET, *Entreprises nationalisées et socialisme*, op. cit., p. 36-37.

⁸⁰⁷ ÉCHANGE ET PROJETS, *La démocratie à portée de la main*, Paris, Albin Michel, 1977, p. 135-136.

⁸⁰⁸ PARTI SOCIALISTE, *Quinze thèses sur l'autogestion*, Paris, Le poing et la rose, 1975, p. 18.

⁸⁰⁹ Pierre VANLERENBERGHE, « Une autre façon d'être cadre », *Cadres CFDT*, 1977, n° 280, p. 49-50. Sauf généralement les banques régionales destinées aux PME.

serait alors chargée de capter une large part de l'épargne des particuliers et des entreprises pour la mettre au service du Plan⁸¹⁰, comme le préconisait Mendès-France au ministère de l'Économie nationale en 1945. Les hauts fonctionnaires du Plan seraient chargés de négocier et d'appliquer les contrats de programme avec l'ensemble des grandes entreprises publiques et privées⁸¹¹. Leur serait imposé un plan comptable général précis, réglant la comptabilité analytique et permettant de contrôler le partage de la valeur ajoutée entre catégories sociales – tel qu'il est effectivement adopté en 1982. Il inclurait, potentiellement, un certain nombre d'« indicateurs sociaux » sur le mode de la RCB.

Dans ce contexte, une large part du travail d'organisation politique serait transférée des banques privées et des cadres dirigeants des grandes entreprises à l'appareil économique d'État. Mais son contenu dépendrait largement des critères de sélectivité fixés par le Plan à la banque d'affaires publique. Or à ce niveau les modernistes socialistes, s'ils citent « l'environnement » et la « durée » des produits, demeurent assez classiques et reprennent les objectifs affichés de la planification fordiste : rentabilité, meilleur partage de la valeur ajoutée, plein emploi, croissance du PIB et commerce extérieur⁸¹². En 1966 comme à la fin des années 1970, les rocardiens défendent une forme de productivisme d'État mis au service de la puissance nationale, très proche de la planification concurrentielle telle qu'elle émerge dans le V^e Plan, vouée comme elle, comme nous allons le voir, à miner ses propres conditions de possibilité :

« Une politique de la concurrence qui, visant à la fois à maintenir durablement une position satisfaisante sur le marché mondial et à favoriser, en France même, une accélération des gains de productivité, ne craindrait pas de favoriser la constitution d'unités de production de taille internationale⁸¹³. »

Le projet moderniste socialiste, dont la principale forme de concurrence acceptée est commerciale, n'en représente pas moins l'horreur absolue pour tous les néolibéraux. Il vise en effet, dans sa version la plus poussée, à achever le capitalisme bancaire public de la Libération pour le mettre au service d'une maximisation du gouvernement fordiste de l'économie nationale, à travers la soumission de l'ensemble de la grande industrie privée à un dispositif de direction par objectifs contrôlé par la Banque publique du Plan. Le PS au pouvoir nationalisera bien les banques en 1982, mais sans les unifier, sans transformer leur gestion et leurs critères de sélection, sans non plus les lier à une planification en déshérence. Quant aux contrats instaurés avec les grandes entreprises

⁸¹⁰ RENCONTRE SOCIALISTE DE GRENOBLE, « Le plan et le marché dans l'économie socialiste », *op. cit.*, p. 29-30.

⁸¹¹ P. BRACHET, *Entreprises nationalisées et socialisme*, *op. cit.*, p. 140-144.

⁸¹² *Ibid.*, p. 56-57 et 139-140 ; Michel ROCARD et PARTI SOCIALISTE UNIFIÉ, *Propositions pour sortir de la crise*, Paris, Cerf, 1974, p. 59 et 93.

⁸¹³ RENCONTRE SOCIALISTE DE GRENOBLE, « La gauche et la monnaie », *Citoyens 60*, 1966, numéro spécial, p. 59.

par Rocard en tant que ministre du Plan, sur une base purement volontaire et sans moyens financiers, ils seront peu utilisés et tomberont rapidement dans l'oubli.

1.2. L'autogestion, une direction participative par objectifs étendue aux exécutants ?

La conception des modernistes en termes de « planification démocratique » conditionne largement leur position quant à l'organisation des entreprises. Nous verrons d'abord qu'ils acceptent largement le dispositif de la direction par objectifs et de la bureaucratie managériale en ce qui concerne les cadres. Ensuite, pour décrire le contenu de l'autonomie qu'ils disent vouloir accorder aux ouvriers et employées, nous nous intéresserons successivement aux deux dimensions dont nous avons vu qu'elles étaient toujours étroitement liées : la conduite des opérations de production et la gestion du personnel.

La direction par objectifs comme « amorce d'autogestion »

Le modèle de hiérarchie caractéristique de la bureaucratie wébérienne, fondé sur les règlements et les ordres détaillés, entre en crise en Mai 68 : symboliquement, un groupe de cadres occupe le siège parisien du Conseil national du patronat français (CNPF). Or, pour les deux tiers des patrons interrogés par la commission des affaires sociales du Parlement en 1969, en accord avec toute la littérature managériale de la décennie précédente, la solution au « problème des cadres » est simple : c'est la généralisation d'une vieille recette déjà adoptée par les grandes entreprises « de pointe » depuis les missions de productivité des années 1950, à savoir la direction par objectifs⁸¹⁴. Il s'agit, pour regagner le soutien du groupe social des cadres, de leur accorder une certaine autonomie opérationnelle/gestionnaire dans le cadre d'objectifs financiers individuels négociés. On observe alors un phénomène de désynchronisation historique entre les très grandes firmes, déjà rompues au nouveau système, et les autres seulement grandes, qui continuent de diriger la majorité des effectifs de cadres au sein de structures encore largement wébériennes, mais qui pour beaucoup adopteront effectivement, si l'on en croit Nicolas Berland, le contrôle budgétaire standard durant les années 1970⁸¹⁵.

Chez les modernistes socialistes, on trouve la volonté de mettre le dispositif au service du pouvoir de l'État : selon un managérialisme de gauche assumé, très courant chez les hauts

⁸¹⁴ Alain PEYREFITTE (dir.), *Qu'est-ce que la participation ?*, Paris, Plon, 1969.

⁸¹⁵ N. BERLAND, *L'histoire du contrôle budgétaire en France*, op. cit.

fonctionnaires et responsables politiques proches de la droite du PS, la direction par objectifs au sein de l'entreprise est considérée comme un moyen possible de répercuter les objectifs négociés entre le Plan et les cadres dirigeants auprès des usines, des ateliers et des services locaux. L'adhésion d'une partie du groupe social des cadres au socialisme et son alliance avec la classe ouvrière sont au cœur des débats. En 1970 Robert Buron, dissident du MRP et président depuis 1966 de l'association catholique sociale Objectif 72, qui prône l'union de la gauche et se fondera dans le PS en 1974, semble confondre cogestion, autogestion et participation : toutes visent selon lui à « faciliter l'accord entre dirigés et dirigeants, en dissipant quelque peu les méfiances réciproques »⁸¹⁶. Pour l'inspecteur des Finances mendésiste Jean Saint-Geours, l'accroissement de l'autonomie est inscrit dans « l'évolution des méthodes modernes de direction » et dans la contractualisation au sein de la ligne hiérarchique⁸¹⁷. Le rocardien Philippe Brachet considère la DPO, articulée avec le contrat de programme passé entre la direction et l'État, comme une « amorce d'autogestion »⁸¹⁸. Pierre Uri les identifie purement et simplement⁸¹⁹. Rocard, à la fin des années 1970, entend conférer une légitimité au pouvoir de la « classe » des « compétents » en la soumettant à des « procédures de contrôle démocratique »⁸²⁰. Delors, tout en se revendiquant de l'« autogestion » au niveau des ateliers, réaffirme la nécessité d'une ligne managériale nommée par la direction⁸²¹.

L'évolution des positions de l'Union confédérale des ingénieurs et cadres CFDT est à ce sujet très révélatrice : adhérant à l'autogestion en 1970, elle l'abandonne au profit de la DPO, de la négociation et de la politique contractuelle en 1981. Dès le départ, sa position est ambiguë : relayant parfois le discours conseilliste majoritaire dans la confédération sur la suppression du pouvoir hiérarchique, elle se fixe en même temps pour objectif d'« amorcer un processus de démocratisation de l'entreprise »⁸²² au sein du système capitaliste. Lorsque la DPO est critiquée, quand elle n'est pas simplement jugée progressiste, c'est le plus souvent comme un moyen pour le patronat d'imposer ses propres finalités aux cadres⁸²³. Le problème ne vient pas du gouvernement par les indicateurs de résultat et de la déclinaison hiérarchique des pseudo-contrats, mais des

⁸¹⁶ Robert BURON, *Demain, la politique*, Paris, Denoël, 1970, p. 119-120, 137, 145 et 157-158.

⁸¹⁷ Jean SAINT-GEOURS, *Vive la société de consommation*, Paris, Hachette, 1971, p. 207-208.

⁸¹⁸ P. BRACHET, *Entreprises nationalisées et socialisme*, op. cit., p. 153-154.

⁸¹⁹ Pierre URI, *Plan quinquennal pour une révolution*, Paris, Fayard, 1973, p. 37 et 42.

⁸²⁰ Michel ROCARD, « Actualité du socialisme. Entretien avec Jacques Julliard », in *Parler vrai*, Paris, Seuil, 1979, p. 20.

⁸²¹ Jacques DELORS, *Changer*, Paris, Stock, 1975, p. 278-279.

⁸²² Pierre HOUDENOT, « À la recherche de pistes d'action », *Cadres et profession*, 1972, n° 254, p. 34.

⁸²³ Michel SERVAT, « La direction participative par objectifs : un nouveau style de management », *Cadres et profession*, 1970, n° 246, p. 13.

objectifs qu'ils servent : dans une société socialiste, la DPO pourrait être mise au service d'un « régime d'autogestion de l'ensemble de la société »⁸²⁴. Orientée par la Banque publique du Plan et le contrat de programme, la stratégie des dirigeants de l'entreprise publique ou privée serait alors supposée s'inscrire dans celle d'un gouvernement PS, auquel les cadres sont appelés à s'identifier.

Mais le managérialisme de gauche se fond rapidement dans le managérialisme tout court : il est mis au service de l'adhésion des cadres aux objectifs patronaux tels qu'ils sont établis. À partir de 1977, le secrétaire général de l'Union des cadres, Pierre Vanlerenberghe, défend la DPO comme une manière pour les chefs hiérarchiques de créer des « relations de confiance » avec leurs subordonnés et de s'en faire le « porte-parole » auprès de la direction⁸²⁵. Le terme du processus est atteint lors du 5^e Congrès de l'UCC de décembre 1981, où la résolution Vanlerenberghe est adoptée à plus de 95% des mandats : les cadres socialistes, qui ont pesé dans la victoire de Mitterrand, doivent désormais devenir force de proposition, négocier l'organisation du travail et contribuer à développer de « nouveaux rapports sociaux, à base d'expression, de consultation et de négociation »⁸²⁶. Abandonnant l'autogestion, renonçant à choisir entre patronat et classe ouvrière, ils offrent alors à cette dernière la perspective d'une intégration au sein de l'entreprise capitaliste telle qu'elle existe, sans plus remettre en cause ou, plutôt, compenser, ses objectifs de profit et d'expansion.

Conduite des opérations : les groupes « semi-autonomes » et l'« initiative » des exécutants, nécessité du développement des forces productives

Que les modernistes préconisent-ils au niveau du travail des ouvriers et des employées ? Rappelons le point de départ constitué par le pouvoir disciplinaire taylorien classique tel qu'il existe au début des années 1970 dans la grande industrie. Le travail d'organisation sociotechnique incorporé dans les machines impose à un haut degré le déroulement du travail productif des ouvriers. Le travail d'organisation gestionnaire réalisé par le bureau des méthodes définit des normes de production censées quadriller tout l'espace restant : le travail opérationnel est gestionnarisé et extrêmement prescrit. Les cadres de fabrication ou la maîtrise mettent en cohérence ces divers impératifs pour s'assurer du bon déroulement du procès de production. Les techniciens parachèvent, sur place, le réglage des machines. Les contremaîtres préparent le travail

⁸²⁴ Paul-Louis AUGIAS, « Un exemple : le management à Air France », *Cadres et profession*, 1970, n° 246, p. 26 ; Denis DUPASQUIER, « Le management pour quoi faire ? », *Cadres et profession*, 1970, n° 246, p. 34-36.

⁸²⁵ P. VANLERENBERGHE, « Une autre façon d'être cadre », *op. cit.*, p. 50. Avec peu d'ancrages dans la réalité, tant les adhérents de l'UCC-CFDT sont majoritairement des ingénieurs de recherche déliés des tâches d'encadrement.

⁸²⁶ Pierre VANLERENBERGHE, « Les cadres aujourd'hui », *Cadres CFDT*, 1981, n° 300, p. 11.

des ouvriers et coordonnent les tâches. Les producteurs directs n'ont, officiellement, plus qu'à produire. Pourtant, selon l'enseignement de base de la sociologie du travail classique, il n'y a pas de pur travail d'exécution. Nous avons vu que, comme le rappelle Marie-Anne Dujarier, le travail productif, pour se faire tant bien que mal face aux aléas, nécessitait un ajustement permanent de l'organisation du travail, un *bouclage sur lui-même du travail d'organisation* que seuls les producteurs directs pouvaient réaliser⁸²⁷. Dans le taylorisme classique, c'est ce germe d'auto-organisation clandestine qui donne aux collectifs de travail un certain pouvoir de négociation face aux contremaîtres, tout en les maintenant en position de conflit larvé avec la direction⁸²⁸.

Dès l'immédiat après-68, une large portion de la classe dominante patronale ou étatique prend conscience de ce que le débat public nomme alors le « problème » des OS⁸²⁹ : la discipline taylorienne classique génère des irrationalités, des résistances et un manque d'implication dans le travail jugés contradictoires avec la poursuite des gains de productivité. Dès lors, la question de son aménagement ou de son renversement devient l'un des enjeux centraux de la période : qui, des défenseurs de la « libre entreprise », du patronat d'État moderniste ou des diverses forces de gauche, tireront parti de la crise du taylorisme ? Quelles forces sociales parviendront à orienter l'énergie libérée par une hypothétique « implication » des producteurs dans leur travail vers leurs finalités politiques propres ?

Dans ce contexte, le patronat moderniste défend un dispositif qui est au cœur de la « réforme de l'entreprise » et des débats des années 1970 : « La constitution d'équipes semi-autonomes, prenant en main l'organisation des tâches dans le cadre des objectifs fixés par la hiérarchie⁸³⁰. » Que préconise-t-il en matière de conduite des opérations de production ? Quelle capacité d'auto-organisation opérationnelle est-il prêt à reconnaître aux ouvriers et employés ? Par comparaison avec la discipline taylorienne classique, le projet moderniste s'exprime de la manière suivante : développement de machines adaptées à la rotation des tâches et à l'initiative des producteurs (au sens de « l'école sociotechnique » du *Tavistock Institute*) ; suppression des normes de production les plus détaillées ; suppression du contremaître et réintégration de ses fonctions au sein des collectifs de travail (aménagement et répartition des tâches). Le pouvoir gestionnaire des ingénieurs des méthodes est remplacé par celui des contrôleurs de gestion et managers qui définissent les indicateurs. Les collectifs de travail d'un atelier ou d'un service se voient reconnus la part inférieure

⁸²⁷ M.-A. DUJARIER, *L'idéal au travail*, op. cit., p. 65-67.

⁸²⁸ D. LINHART, *Le torticolis de l'autruche*, op. cit.

⁸²⁹ CNPF, *Le problème des OS*, Paris, CNPF, 1971.

⁸³⁰ P. SUDREAU, *Rapport du Comité d'étude pour la réforme de l'entreprise*, op. cit., p. 58.

du travail d'organisation opérationnel, les cadres de production en conservant la majeure partie. Il s'agit d'une autonomie d'exécution collective au niveau des équipes. Les groupes « semi-autonomes » rétablissent ainsi en partie la situation des ouvriers de métiers de la fin du XIX^e siècle : mais ils le font au sein d'une entreprise fortement intégrée, traversée par de lourds dispositifs gestionnaires, disposant pour contrôler les exécutants des normes de coûts de la comptabilité analytique et de l'informatique de gestion.

Tout en restant très vague à ce sujet, les démocrates-chrétiens de Jean Lecanuet proposent la « création, à l'intérieur des entreprises importantes, d'unités autonomes à l'échelle humaine⁸³¹ ». Les modernistes socialistes, pour leur part, identifient purement et simplement l'autogestion à ce dispositif de pouvoir. À la fin des années 1970, cela est avéré pour les hauts fonctionnaires socialistes et les rocardiens du PS comme pour la direction de la CFDT « recentrée ». Sous le terme d'« autogestion », François Bloch-Lainé, Pierre Uri, Jacques Delors et Pierre Mendès-France expriment une même idée : pour vaincre l'« allergie au travail » provoquée par le taylorisme, diminuer le pourcentage de rebuts et augmenter la productivité, il est nécessaire d'étendre la direction par objectifs, encore limitée aux cadres, à toutes les cellules de base. Dès lors, les collectifs de travail doivent contractualiser des objectifs de coût, de qualité et de délai avec leur hiérarchie mais peuvent faire preuve d'« initiative » dans la réalisation⁸³². Tous réfutent l'argument, classique à la CFDT et au PSU comme au CERES et à la CGT, selon lequel une telle manœuvre aurait pour but d'intégrer les travailleurs dans le régime capitaliste.

Lorsqu'ils traitent des conseils d'atelier revendiqués par les conseillistes de la CFDT depuis le début des années 1970 les modernistes socialistes tendent, précisément, à les rabattre sur les groupes sous autonomie contrôlée, et cela de deux manières différentes. Premièrement, ils ne leur accordent de pouvoir réel qu'au prix d'une adhésion aux objectifs de la direction : par exemple, pour le rocardien Bernard Soulage, un conseil d'atelier doit cesser d'être « revendicatif » et devenir « gestionnaire » pour se voir accorder le droit de répartir le budget et d'élire l'encadrement local⁸³³. Autrement, il n'acquiert qu'un rôle de consultation et de négociation. Deuxièmement, les modernistes veulent souvent conférer à une hiérarchie non-élue un rôle d'animation des discussions. Par exemple, en 1977, le secrétaire général de l'Union des ingénieurs et cadres CFDT

⁸³¹ CENTRE DES DÉMOCRATES SOCIAUX, *L'autre solution*, op. cit., p. 131-132.

⁸³² François BLOCH-LAINÉ, *Profession : fonctionnaire*, Paris, Seuil, 1976, p. 194-196 ; P. URI, *Plan quinquennal pour une révolution*, op. cit., p. 245-247 ; Pierre MENDÈS FRANCE, *Choisir*, Paris, Le Livre de poche, 1976, p. 440-441 ; J. DELORS, *Changer*, op. cit., p. 277-278.

⁸³³ Bernard SOULAGE, « Changer la vie dans l'entreprise », *Faire*, 1978, n° 28, p. 21-22.

Pierre Vanlerenberghe s'annonce favorable aux conseils d'atelier défendus par la confédération. Pourtant, il en inverse largement le sens : un manager non-élu anime le conseil et négocie sur la base de cette consultation, avec la direction qui l'a coopté, les objectifs et les moyens de l'atelier⁸³⁴. L'autogestion devient alors synonyme d'un simple contrat managérial, visant à monnayer l'implication des exécutants dans la réalisation des objectifs chiffrés de la direction. Finalement, la reconnaissance sélective d'une certaine capacité d'auto-organisation opérationnelle n'est envisagée que pour les collectifs ouvriers ou employés qui acceptent de s'engager dans le projet de la direction, donc dénués d'autonomie politique, et qui réalisent des objectifs élevés.

Sous le nom d'« autogestion », les modernistes socialistes imaginent en réalité une longue chaîne de prescriptions supposée relier des groupes ouvriers « semi-autonomes » aux objectifs chiffrés du Plan et de la banque publique d'investissement, en accordant une autonomie différenciée à chaque niveau : négociation des moyens financiers et des finalités politiques entre cadres dirigeants des entreprises, hauts fonctionnaires de l'appareil économique d'État et, éventuellement, représentants des actionnaires et des syndicats ; autonomie budgétaire et autonomie de gestion ou de conduite des opérations de production pour les cadres, au sein de leurs objectifs chiffrés et de carrières arbitrées par les « résultats » ; reconnaissance d'une certaine autonomie opérationnelle aux ouvriers et employés au niveau des tâches d'exécution, c'est-à-dire, à proprement parler, d'une autonomie d'exécution. La bureaucratie managériale serait, alors, mise au service du Plan.

Gestion du personnel : de l'intéressement collectif à l'acceptation de la flexibilité

Comme nous l'avons vu dans la première partie, division du travail dans la conduite des opérations de production et division de la gestion du personnel rétroagissent toujours l'une sur l'autre. C'est la mainmise du tâcheron sur une part du travail d'organisation social-relationnel, dans le contexte de chômage de masse ouvert par la crise de 1873, qui lui a permis de se hisser, au début du XX^e siècle, au rang de contremaître disposant de larges prérogatives sur l'organisation opérationnelle du travail des ouvriers. Lorsque l'ingénieur-organisateur taylorien a pris le pouvoir dans l'atelier, avec souvent la volonté d'imposer un salaire au rendement, les luttes sociales ont répondu par les conventions collectives, les grilles de classification et l'imposition d'un certain

⁸³⁴ P. VANLERENBERGHE, « Une autre façon d'être cadre », *op. cit.*, p. 51. Quant au Centre des démocrates sociaux, il envisage de créer des conseils de gestion « dans chaque atelier ou service de plus de 50 salariés », composés de manière paritaire de membres désignés par le cadre hiérarchique et de représentants des travailleurs. Mais ils sont purement consultatifs, et l'accent est mis sur la participation des cadres « à l'élaboration des décisions prises aux niveaux hiérarchiques supérieurs ». Cf. CENTRE DES DÉMOCRATES SOCIAUX, *L'autre solution*, *op. cit.*, p. 131-132.

avancement à l'ancienneté. Nous pouvons dès lors nous demander, pour les modernistes comme plus loin pour les autres pôles du champ politique des années 1970 : comment articulent-ils ces deux dimensions dans le contexte spécifique de la crise du taylorisme dans la France des années 1970 ? Comment la hiérarchie du prestige et celle des salaires sont-elles supposées être définies ? Qui est supposé décider de l'embauche, de la promotion et du licenciement ?

Les modernistes socialistes ont toujours été attachés à une gestion du personnel orientée vers l'« efficacité économique ». À la Rencontre socialiste de Grenoble de 1966, Michel Rocard, le PSU et la gauche du Club Jean Moulin défendent un système hybride entre les protections du statut de la fonction publique et l'incitation à la productivité. D'un côté, il s'agit d'étendre les grilles de classification, élément essentiel du compromis fordiste, à une grille unique valable pour l'ensemble des salariés, mais modulable en fonction d'accords de branche. Chacun recevrait alors un salaire de base ne dépendant plus du prix du marché, mais de l'ancienneté et de la hiérarchie des qualifications (et, en conséquence, du résultat de la compétition entre groupes professionnels pour voir leur « compétence » reconnue). La concurrence commerciale entre entreprises ne porterait plus sur les coûts du travail, « standardisés et indépendants des résultats de l'entreprise ou de la branche ». Elle refléterait plus justement, selon les modernistes du PSU de la fin des années 1960, l'efficacité dans l'agencement des différents facteurs de production, c'est-à-dire la qualité du travail d'organisation opérationnel des managers. Au nom de la « motivation », le même discours prône l'adjonction de primes de productivité, sous la forme d'un intéressement collectif aux résultats de l'entreprise. Des firmes demeurées privées, largement contrôlées par le Plan et le pôle bancaire public, seraient alors en concurrence sur la capacité de leurs managers à mobiliser leurs salariés vers l'accroissement d'une productivité principalement physique⁸³⁵.

À la fin des années 1970, la plupart des modernistes rejoignent la position du rocardien Philippe Brachet : « Ce serait rendre un bien mauvais service aux chances de l'autogestion que de passer sous silence les risques pour demain d'une généralisation du fonctionnariat, résultat de l'octroi de garanties noyant la responsabilité⁸³⁶. » De plus, en accord avec la position de la Rencontre socialiste de Grenoble, ils demeurent favorables au droit patronal de licencier, dans le cadre d'une politique de plein emploi et moyennant une indemnisation du chômage à 100%. Beaucoup se méfient encore, comme Edmond Maire à la CFTD, de l'individualisation du rapport salarial des ouvriers et employés,

⁸³⁵ RENCONTRE SOCIALISTE DE GRENOBLE, « Le plan et le marché dans l'économie socialiste », *op. cit.*, p. 26 et 30-31. Les auteurs prônent un faible taux d'autofinancement et un plan comptable strict, détaillé et publicisé, au nom d'un fort contrôle public du partage de la valeur ajoutée.

⁸³⁶ P. BRACHET, *Entreprises nationalisées et socialisme*, *op. cit.*, p. 174-175.

et lui préfèrent le contrat collectif. Pourtant très tôt les mendésistes insistent sur l'autonomie et le « mérite » *individuels*. Jean Saint-Geours, à une époque où il est directeur général du Crédit Lyonnais, se livre à un vibrant éloge de la concurrence salariale et appelle à « l'institution d'une "méritocratie", appréciée principalement à l'étalon de l'efficacité économique »⁸³⁷. Contre « l'aliénation du travailleur », le catholique de gauche Robert Buron préconise de restaurer l'accord entre cadres et exécutants au moyen d'une extension de la direction par objectifs, et de rétablir le lien entre l'effort de chacun et « le résultat économique obtenu grâce à cet effort »⁸³⁸. Pour Brachet également les salaires doivent « dépendre des résultats de l'entreprise et de l'action personnelle »⁸³⁹.

Cette pente sera toujours plus visible chez les rocardiens et deloristes du Parti socialiste et à la tête de la CFDT au tournant des années 1980. Edmond Maire, qui se revendique alors du mendésisme, fait le diagnostic suivant : le compromis fordiste qui échangeait pouvoir d'achat contre productivité « a fait son temps ». Il s'agit, dès lors, d'échanger la flexibilité et la productivité contre une autonomie accrue, un travail « intéressant », des produits et des services « utiles », l'égalité hommes-femmes, la « qualité du travail » et la « qualité de la vie »⁸⁴⁰. En 1979, Rocard se livre, dans la revue *Autrement*, à un insouciant éloge de la précarité, considérée comme le choix d'une jeunesse détachée des valeurs matérialistes. Dès 1984, il appelle les salariés à « s'adapter à des conditions rapidement changeantes » et à « rechercher davantage leur sécurité de revenu dans leur compétence et leur aptitude à assumer les mutations plutôt que dans la défense rigide, et en fait impossible, de la sécurité d'emploi ». En 1986, il défend l'« individualisation d'une fraction de la rémunération », vouée selon lui à devenir « un champ important de la négociation contractuelle ». Début 1987, enfin, « il propose une "charte pour l'emploi" fondée sur une meilleure participation des travailleurs, équilibrée par un gain de souplesse pour les entreprises »⁸⁴¹. Dès lors, s'éloignant du modernisme, le PS et la CFDT accepteront progressivement le néolibéralisme salarial, c'est-à-dire l'extension aux exécutants d'une individualisation du rapport salarial et d'une méritocratie

⁸³⁷ J. SAINT-GEOURS, *Vive la société de consommation*, op. cit., p. 198-199.

⁸³⁸ R. BURON, *Demain, la politique*, op. cit., p. 119-120.

⁸³⁹ P. BRACHET, *Entreprises nationalisées et socialisme*, op. cit., p. 168-169.

⁸⁴⁰ Pierre NORA (dir.), « Edmond Maire – Simon Nora », in *La CFDT en questions*, Paris, Gallimard, 1984, p. 46-47 et 82. En juillet 1981, la direction de la CFDT négocie une « convention intérim » avec le gouvernement Mauroy, contre l'avis de nombreuses fédérations, alors que « la position votée en congrès était "la suppression de l'intérim" ». Cf. Pierre COURTS-SALIES, *La CFDT, un passé porteur d'avenir*, Montreuil-sous-Bois, La Brèche-PEC, 1988, p. 346.

⁸⁴¹ Michel ROCARD, « Et si *big* devenait *beautiful* ? », *Autrement*, 1979, n° 20, p. 156 ; Michel ROCARD, « Quelque chose s'est cassé » [1984], in *À l'épreuve des faits*, Paris, Seuil, 1986, p. 33 ; Jean-Louis ANDREANI, *Le mystère Rocard*, Paris, R. Laffont, 1993, p. 473-477.

productiviste que le fordisme réservait aux cadres, dans le contexte d'un marché national du travail caractérisé par la pression du chômage de masse.

1.3. Une planification managériale des administrations publiques ?

Pour en rester aux années 1970, que les modernistes préconisent-ils en matière de réforme de l'État ? Le débat à gauche est clairement centré sur l'organisation spécifique des entreprises publiques par rapport à l'industrie privée. Loin de toute volonté de garder les frontières advenues entre « entreprise » et « service public », il a souvent des conséquences sur les (rares) discours concernant la transformation de l'organisation des administrations. C'est particulièrement le cas chez les modernistes socialistes : moyennant son branchement sur un dirigisme financier public lié au Plan, la même bureaucratie managériale fondée sur la direction par objectifs est préconisée dans les entreprises publiques et privées, et l'on trouve les traces d'une volonté de l'étendre aux services publics, sur le principe de *Pour nationaliser l'État*.

L'interprétation technocratique de la RCB, au service du Plan

Au lancement de la RCB à la fin des années 1960, l'Union des cadres CFDT débat de plusieurs positions contradictoires. En son sein, les cadres publics modernistes sont nettement tentés par l'expérience. Un article de 1969, s'accordant sur l'idée que la procédure d'élaboration du budget de l'État n'est pas rationnelle, se prononce en faveur des analyses coût-avantages, à condition qu'elles soient bien utilisées⁸⁴². Un autre produit une argumentation plus révélatrice en opposant la réforme réellement existante à une réforme possible. La RCB réelle n'est qu'une « caricature de la méthode PPBS » : accaparée par la direction du Budget, elle est mise au service d'une « politique économique de type libéral », visant à fermer le circuit financier du Trésor sans renoncer à un certain nombre d'interventions prioritaires de l'État. Mais il serait possible, selon l'auteur de l'article, de mettre les mêmes méthodes au service d'une véritable déconcentration et d'une véritable étude des alternatives, orientée vers la recherche « d'une plus grande efficience ». Il est précisé que la Santé et l'Éducation « ne peuvent pas avoir de prix de marché » et que l'opération ne doit pas être subordonnée aux « seuls critères de la rentabilité financière » – qui donc, sont *aussi* pris en compte. La finalité est celle d'une intégration des services publics au sein de la « planification démocratique », comme le rappelle la citation en exergue de ce chapitre⁸⁴³.

⁸⁴² Bruno DASSETTO, « La république technicienne », *Cadres et profession*, 1969, n° 234.

⁸⁴³ M. PARODI, « Le management dans l'administration : les vicissitudes de la RCB », *op. cit.*, p. 14-17.

En 1977 le Centre des démocrates sociaux, membre de la coalition gouvernementale giscardienne, mélange le discours du « droit des administrés » et celui de la RCB, quoique de manière relativement vague. À Bloch-Lainé et au Club Jean Moulin, il reprend l'idée de placer la direction de la Prévision et la direction du Budget avec le Plan près du Premier ministre pour réduire le pouvoir du ministère des Finances. Un appel est fait à la réforme de la procédure budgétaire, à l'adoption par l'administration des « mêmes méthodes de travail » et des « mêmes critères d'efficacité » que les « citoyens » – pour ne pas dire les entreprises – et à l'attribution d'une « plus grande souplesse de gestion des personnels » aux cadres publics⁸⁴⁴.

On retrouve parfois un tel discours du côté du PS, de ses experts et de ses hauts-fonctionnaires sympathisants. L'ancien député et ministre MRP Robert Buron adhère au parti de Mitterrand à sa création en 1971. À cette époque, il n'a pas renié le credo défendu au début des années 1950 par ce qu'il nommait le « bataillon sacré de la productivité » : reprenant le thème de la « société bloquée » et de la « participation », fervent défenseur de la DPO, il propose de s'attacher à la « notion de rentabilité administrative », d'engager « une vaste action de productivité » et d'employer les « méthodes modernes de gestion » dans l'État⁸⁴⁵.

En 1974, Pierre Mendès-France et Gabriel Ardant rééditent l'ouvrage de 1954 *La science économique et l'action*. Il comprend cette fois un chapitre sur le Plan, et considère les « budgets de programmes » comme une sorte de consécration de la réforme de l'État préconisée par le Commissariat général à la productivité dans les années 1950 – quoique la lenteur de la mise en œuvre soit déplorée. Le livre défend l'interprétation la plus centraliste, la plus rationaliste et la plus technocratique de la RCB, fondée sur les budgets de prix de revient, les calculs d'« utilité » des politiques publiques, les taux d'actualisation, les indicateurs de rendement et d'« efficacité » des services publics. La déconcentration est évoquée sans être détaillée, rien n'est dit des carrières des cadres. L'objectif est, encore une fois, d'intégrer l'ensemble des dépenses de l'État au sein de la comptabilité nationale (budgets économiques à un an) et de la « mise en œuvre année par année des objectifs du Plan »⁸⁴⁶.

Comme nous l'avons vu, le PSU est très implanté au sein de la direction de la Prévision de la fin des années 1960. Les rocardiens, au moment où ils quittent le parti pour entrer au PS de Mitterrand,

⁸⁴⁴ CENTRE DES DÉMOCRATES SOCIAUX, *L'autre solution*, op. cit., p. 177.

⁸⁴⁵ R. BURON, *Demain, la politique*, op. cit., p. 109.

⁸⁴⁶ P. MENDÈS FRANCE et G. ARDANT, *Science économique et lucidité politique*, op. cit., p. 312-322, 332-334, 343-344. « Il s'agirait en somme de mettre en œuvre de façon systématique les idées qui servaient de base aux travaux sur le coût et le rendement des services publics. »

avec moins d'un tiers des militants de base mais la totalité des notables éligibles, publient un ouvrage supposé donner la preuve de leur « réalisme » et de leur « compétence » économique : *Propositions pour sortir de la crise*⁸⁴⁷. Ils dénoncent alors une RCB réelle inféodée au « patronat » et à la « direction du Budget », soumise aux « critères marchands » et orientée vers le « blocage de la pression fiscale ». Pourtant, eux-mêmes proposent une forme de RCB socialiste. Plutôt que de soumettre les services publics au calcul économique néoclassique, celle-ci est supposée permettre un « développement des biens non-marchands » et élargir « la programmation du Plan [...] à l'ensemble du budget de l'État ». Rocard et ses partisans se livrent à une forte critique du budget classique, « mosaïque de manipulations, d'ambiguïtés et d'artifices comptables », prisonnier selon eux de la théorie de l'État libéral développée par la bourgeoisie du XIX^e siècle. Ils proposent alors une « transformation profonde » du contenu et des méthodes d'élaboration des lois de finances », c'est-à-dire une LOLF socialiste : transmission aux parlementaires de documents budgétaires dotés d'un caractère « véritablement prévisionnel » ; élaboration d'une « programmation budgétaire glissante » sur plusieurs années pour faire le lien entre le Plan et le budget annuel ; établissement de « prévisions et de comptes économiques et sociaux, qui doivent traiter des véritables hypothèses, réalistes et alternatives, le cas échéant en termes d'objectifs physiques ». Il s'agit d'imposer, contre les refus jugés arbitraires et non-argumentés de la direction du Budget, de véritables « critères économiques de l'utilisation rationnelle des dépenses publiques »⁸⁴⁸.

L'intérêt réside dans tout ce que le texte ne dit pas mais présuppose : comme *Pour nationaliser l'État*, il mêle un discours à destination du grand public, axé sur les finalités et les principes de justification, et un discours plus ésotérique, destiné aux experts et faisant référence à des dispositifs de gestion dotés d'une certaine stabilité. Si les objectifs fixés aux services publics ne sont exprimés en quantité physique que « le cas échéant », c'est parce que le principe du budget de programmes implique une prééminence des objectifs financiers et, s'il est orienté vers la prévision, des normes de coût standard. Les « comptes économiques » renvoient à l'idée d'un chiffrage des effets des politiques publiques de santé, d'éducation ou d'aménagement sur la croissance du PIB. Les « comptes sociaux », pour leur part, désignent les « indicateurs sociaux » chers à Delors, supposés prendre en compte et, éventuellement, intégrer au sein de la comptabilité nationale diverses variables de « progrès social » définies en chambre. Si la LOLF rocardienne n'a clairement pas le

⁸⁴⁷ N. DEFAUD, *La CFTD (1968-1995) : de l'autogestion au syndicalisme de proposition*, op. cit., p. 95-96.

⁸⁴⁸ M. ROCARD et PARTI SOCIALISTE UNIFIÉ, *Propositions pour sortir de la crise*, op. cit., p. 46-47, 74, 79, 84-85 et 182-183. Les rocardiens prétendent par ailleurs intégrer un budget renouvelé, vecteur d'une information « objective », au sein d'une « véritable culture populaire », supposée à même de contrôler l'action du gouvernement – alors même qu'elle deviendrait prisonnière des catégories construites par ses spécialistes. Cf. p. 72-73.

même contenu que la RCB initiale dans son interprétation technocratique, elle en radicalise certains traits et en exacerbe le productivisme d'État : elle ne cherche pas à maintenir le rôle de la puissance publique sans en accroître les effectifs, mais à l'augmenter, en renforçant encore la puissance de l'État, au travers de gains de productivité censés maximiser « l'utilité sociale » qu'il produit et son effet sur la croissance de la production nationale.

De pair avec la décentralisation auprès des collectivités locales, avec la nationalisation et la régionalisation de l'ensemble des grandes banques, avec la centralité d'une Banque publique du Plan obligeant les grandes entreprises mêmes privées à négocier des contrats de programme et à accepter des objectifs de service public pour accéder au crédit bancaire, la RCB rocardienne s'intègre, en imagination du moins, au sein d'un gouvernement de l'économie nationale englobant à la fois les entreprises et les services publics, orienté par les techniques de calcul d'un Plan régionalisé et la puissance de frappe financière d'un capitalisme bancaire public rénové. En revanche, contrairement à d'autres discours modernistes, l'ouvrage évite la question de la déconcentration et de l'État stratège – avec laquelle on aurait pu le croire en accord –, et semble attaché à une interprétation wébérienne du statut de la fonction publique. S'il reprend à son compte les technologies de mesure de la grande entreprise fordiste, il les insère au final dans un cadre peu managérial.

Les énarques deloristes reprennent à leur compte le management public

D'autres modernistes socialistes sont plus fidèles à l'héritage de *Pour nationaliser l'État*. C'est le cas, notamment, des inspecteurs des Finances dirigistes et mendésistes proches du PS. En 1979, Saint-Geours publie un livre dans lequel il reprend des passages entiers du chapitre sur le ministère des Finances de l'ouvrage de 1968, et notamment ses conclusions : rattachement du Budget, de la Prévision et du Plan au Premier ministre ; subordination de l'économique au financier dans le choix des dépenses de l'État ; distinction entre organes stratégiques et organes de « gestion » ; « décroisement » des carrières des cadres ; orientation des budgets de programmes vers les objectifs fixés au cours du processus de planification⁸⁴⁹. En 1976, Bloch-Lainé réitère la nécessité d'un « abandon des règlements détaillés » et d'une introduction de la « gestion par objectifs » dans l'administration⁸⁵⁰.

⁸⁴⁹ Jean SAINT-GEOURS, *Pouvoir et finance*, Paris, Fayard, 1979, p. 55-69.

⁸⁵⁰ F. BLOCH-LAINÉ, *Profession : fonctionnaire*, op. cit., p. 251.

Un autre cosignataire du livre de 1968 et ancien de la droite du Club Jean Moulin, membre du cabinet « nouvelle société » de Chaban-Delmas, rejoint le PS en 1974 : il s'agit, bien sûr, de Jacques Delors. La même année, il fonde Échange et projets, un club d'énarques catholiques sociaux au sein duquel se retrouvent notamment le banquier public Claude Alphandéry, qui va appuyer les rocardiens au PS en 1976, Jean-Baptiste de Foucauld, entré à l'inspection des Finances en 1969 avant de rejoindre la direction du Trésor, ou Hubert Védrine, sorti de l'école comme administrateur civil à la Culture en 1974. Un ouvrage publié en 1977 dans la collection du club aux éditions Albin-Michel, *La démocratie à portée de main*, consacre une grande part de ses réflexions à la réforme de l'État. Le groupe de travail qui en est à l'origine est animé par trois énarques : Bernard Tricot, conseiller d'État et gaulliste historique ; Jean de Rosen, administrateur civil au ministère des Finances depuis 1974 (DREE)⁸⁵¹ ; François Lagrange, entré au Conseil d'État en 1964, chargé de mission à la direction de la Prévision entre 1968 et 1970, secrétaire général de la Commission des comptes et des budgets économiques de la nation puis, en 1973, directeur du cabinet du ministre du Travail gaulliste Georges Gorse (UDR puis RPR).

Or, les deloristes d'Échange et projets ne reprennent pas une interprétation technocratique, mais une interprétation pleinement managériale de la RCB, proche de celle de Michel Massenet. Crozier est constamment cité. Les études coût-avantages sont considérées comme « bien trop sophistiquées ». L'accent est mis sur « l'administration responsable », la libération de « l'initiative » des cadres publics locaux et la substitution d'« une direction par objectifs à un contrôle beaucoup plus contraignant des moyens ». La DPO doit être l'occasion d'une large « déconcentration du pouvoir de décision » auprès des services locaux, ou des établissements publics comme les hôpitaux ou les lycées, à travers la délégation de véritables compétences, concernant par exemple la totalité de la gestion de certains types de dossiers. Seul un État « dégagé de ses tâches de gestion » est jugé apte à « élaborer un dessein collectif » et à « susciter l'adhésion », pourvu bien sûr que cet « allègement » s'accompagne d'un « renforcement de sa capacité de gouverner ». Les deloristes revendiquent ainsi pleinement la forme de centralisation déconcentrée caractéristique de la direction bureaucratique stratégique, dont ils reconnaissent d'ailleurs qu'elle vise à renforcer le pouvoir réel des hauts fonctionnaires : « Les entreprises où le pouvoir est le plus décentralisé sont souvent celles où le pouvoir de décision du sommet est le plus effectif »⁸⁵².

⁸⁵¹ Philippe BEZES, « Un jeu redistribué sous la cinquième République : nouvelles formes et nouveaux acteurs de la réforme de l'État », *Revue française d'administration publique*, 2006, vol. 4, n° 120.

⁸⁵² ÉCHANGE ET PROJETS, *La démocratie à portée de la main*, op. cit., p. 86-90, 116-117 et 121-126.

Du point de vue du mode de socialisation du pouvoir entre cadres publics et du type de carrière bureaucratique revendiqué, les énarques du groupe de travail sur l'État du club Échange et projets embrassent pleinement la concurrence salariale orientée par les indicateurs de performance caractéristique de la bureaucratie managériale : publication des objectifs, bilan annuel de leur réalisation, « sanctions positives ou négatives précises en matière de primes et de carrière ». Ils entendent conserver le statut de la fonction publique, mais lier une part de la rémunération au poste occupé plutôt qu'au grade dans le corps. Il s'agit, de manière générale, de supprimer les grands corps, d'autoriser les agents à postuler à l'ensemble des emplois et de « briser tous les monopoles de formation ou de carrière injustifiés », c'est-à-dire de construire un véritable marché interne du travail des cadres, ouvert aux individus issus du secteur privé. En termes de formation spécifique des cadres supérieurs de l'État, les deloristes préconisent l'ouverture des recrutements, la suppression du monopole de l'ENA et, en conséquence, la concurrence des grandes écoles pour préparer au concours d'accès à la haute fonction publique. En termes de contenu, l'insistance est mise sur la « formation aux relations humaines »⁸⁵³. Bref, l'ensemble des ingrédients de l'intégration organisationnelle des cadres propres à la grande entreprise fordiste sont présents. La « démocratisation de l'État »⁸⁵⁴, brandie par Jacques Delors avec le thème « autogestionnaire », est alors synonyme d'une managérialisation intégrale. En même temps le texte, sans conteste le plus managérial qu'on puisse rattacher au PS dans les années 1970, se situe encore pleinement dans un référentiel moderniste et mendésiste attaché à la « participation » associative et à la « planification démocratique »⁸⁵⁵.

⁸⁵³ *Ibid.*, p. 121-126.

⁸⁵⁴ Jacques DELORS, « Redresser le Cap », in Échange et projets, *La démocratie à portée de la main*, Paris, Albin Michel, 1977, p. 218.

⁸⁵⁵ ÉCHANGE ET PROJETS, *La démocratie à portée de la main*, op. cit., p. 131-134. Par rapport aux projets antisyndicaux des néolibéraux, les énarques du club Échange et projets prétendent vouloir faire une place à l'institutionnalisation du « dialogue social » au sein de l'administration. Ils se prononcent en faveur d'un renouveau du Plan, « démocratique » bien sûr. Dans leur bouche le terme signifie, à la fois, régionalisé et soumis à une large consultation : comme dans *La république moderne*, il serait réalisé autour d'un Conseil économique et social composé de représentants des syndicats et du patronat, auquel seraient rattachées les commissions de modernisation, et exécuté par un grand ministère de l'Économie détaché de celui des Finances. Les auteurs reprennent le projet, cher à Bloch-Lainé depuis le gouvernement Mollet à la fin des années 1950, de rattacher la direction du Budget et la direction de la Prévision au Premier Ministre avec le Plan, et préconisent de créer un véritable ministère de l'Économie intégrant au ministère de l'Industrie la DREE et une partie de la direction du Trésor. Cf. p. 117-118. De plus, la troisième partie de *La démocratie à portée de la main*, dont les travaux sont coordonnés par Bloch-Lainé et Jean-Baptiste de Foucauld, reprend le thème du chapitre final de *Pour nationaliser l'État* : « l'autogestion de la vie quotidienne » est revendiquée mais, entièrement située hors de l'entreprise, elle prend la forme d'une « démocratie de participation » – selon l'expression utilisée pas Mendès dans *La république moderne* –, fondée sur le développement du « tiers secteur » et de la vie associative. Cf. p. 160 et 188. Cf. P. MENDÈS FRANCE, *La république moderne*, op. cit., p. 216. La sous-traitance des missions de l'État social est supposée fournir les moyens d'une réduction de la pression fiscale, jugée favorable à la compétitivité des entreprises françaises dans la mondialisation. Les rocardiens du PS et de la CFDT opèrent le même déplacement à la fin des années 1970. En

Du point de vue des exécutants administratifs, les deloristes ajoutent un point dont je n'ai pas trouvé trace plus tôt : la volonté de reconnaître à tout fonctionnaire un « droit d'expression », par la participation à des « réunions d'échange » au sein de son service. Elles porteraient sur le « contenu concret de ses tâches et l'organisation de son travail » et permettraient entre autres de recueillir ses « suggestions »⁸⁵⁶. Dans cette interprétation minimaliste et moderniste de la revendication défendue par la CFDT depuis le début de la décennie pour les salariés des entreprises, qui préfigure les « cercles de qualité » et les « projets de service » que voudra instaurer le gouvernement Rocard au moment du Renouveau du service public à la fin des années 1980, le discours met l'accent sur la « participation » et la « motivation ». Mais il dissimule le principe qui, dans un dispositif de direction par objectifs, est supposé l'orienter : l'amélioration de la productivité ou d'indicateurs physiques d'« efficacité » et d'« utilité ». Remarquons que les énarques modernistes ne vont pas jusqu'à vouloir étendre le gouvernement par les indicateurs de résultat et l'autonomie contrôlée aux fonctionnaires de première ligne eux-mêmes, sur le modèle des « groupes semi-autonomes » dans l'entreprise.

2 – Sociaux-dirigistes : de la fonctionnarisation de l'industrie à la « démocratisation » de la RCB

Le second pôle peut être dénommé « social-dirigiste ». Par ce terme, je cherche à signifier que, pour ne pas rester focalisé sur l'opposition PCF/PS, il est nécessaire de revenir à la source du Programme commun : les nationalisations de la Libération, la volonté de les étendre pour soustraire l'économie au pouvoir des monopoles, le retour à la gestion tripartite des entreprises publiques de 1946. L'autogestion est alors subordonnée au « planisme socialiste » du programme du Conseil national de la résistance – par opposition au « planisme libéral » et moderniste qui correspond, dans les grandes lignes, à la planification en système capitaliste des années 1947-1968⁸⁵⁷. Parmi les membres du courant social-dirigiste, certains se sont tôt ralliés à l'autogestion comme le CERES de

1981, dans *La crise de l'État-providence*, le rocardien Pierre Rosanvallon reprend les grandes lignes de *Pour nationaliser l'État* et son insistance tocquevillienne sur la démocratie associative. Au nom de la réponse à une demande jugée croissante de services publics, dans un contexte où l'économie en voie de mondialisation appelle une supposée réduction de la pression fiscale, l'intellectuel de la CFDT passé du conseilisme au modernisme reprend ainsi le triptyque : managérialisation de l'administration, décentralisation auprès des collectivités locales, délégation de tâches de service public à des associations ou à des fondations. Il s'agirait au premier niveau (pas celui qui l'intéresse le plus) de « débureaucratiser et rationaliser la gestion des grands équipements et fonctions collectives » pour la rendre « plus souple ». Surtout, pour construire une alternative à « l'État-providence », Rosanvallon appelle à multiplier les « auto-services collectifs » sous forme de « groupe de voisinages, réseaux d'entraide, structure de prise en charge d'un service collectif », de manière à réinsérer les individus dans des « réseaux de solidarité ». Cf. Pierre ROSANVALLON, *La crise de l'État-providence* [1981], Paris, Seuil, 1984, p. 112 et 123.

⁸⁵⁶ ÉCHANGE ET PROJETS, *La démocratie à portée de la main*, op. cit., p. 130.

⁸⁵⁷ Cf. R. F. KUISEL, *Le capitalisme et l'État en France*, op. cit.

Jean-Pierre Chevènement au PS, d'autres s'en revendiqueront tardivement, comme le PCF et la CGT entre 1977 et 1981, les mitterrandiens, enfin, ne la mettront jamais réellement en avant. Au Congrès de la CFDT de 1970, il est représenté par le contre-texte porté par Gilbert Declercq et la fédération des Pays de la Loire. Comme nous allons le voir, quoique critiques de l'« idéologie managériale » et défenseurs d'une bureaucratie de type wébérien, les sociaux-dirigistes acceptent largement les technologies de mesure productivistes au sein des entreprises publiques : pas étonnant, dans ce contexte, que certains préconisent de « démocratiser » la RCB pour mettre l'administration au service du Plan et de la croissance du PIB.

2.1. L'« autogestion nationale », une « démocratisation » des instances dirigeantes de l'entreprise et du Plan

Que les sociaux-dirigistes, qui contrairement aux modernistes défendent un vaste programme de nationalisation des grandes firmes industrielles des secteurs oligopolistiques, préconisent-ils du point de vue des instances « législatives » des entreprises publiques et de la définition de leurs finalités ? Quel contenu donnent-ils à la « planification démocratique » ?

Des nationalisations avec conseil d'administration tripartite

Sous les termes de « gestion démocratique » et de « démocratie avancée » au début des années 1970, puis d'« autogestion nationale » à la fin de la décennie, le PCF et la CGT défendent, pour les entreprises publiques anciennes et nouvelles, une conception renouvelée du conseil d'administration tripartite de la Libération. Il est composé à égalité de représentants de l'État central, des travailleurs et des « usagers ». Il nomme « le directeur général et les directeurs des régions ou des services ». Les cadres dirigeants sont dotés d'une « autonomie de gestion », c'est-à-dire libres de négocier leur budget et leurs plans d'investissements dans le cadre d'orientations générales « conformes à celles du pouvoir »⁸⁵⁸. Officiellement le Parlement est souverain et les autres acteurs n'ont pas d'autonomie *politique*. En réalité, dans un tel système, les hauts fonctionnaires de l'appareil économique d'État et les directeurs salariés, maîtres de l'information et de la conception technique des indicateurs, conserveraient une forte capacité d'influence sur la définition des objectifs et, donc, sur le travail d'organisation politique. Au PS le CERES affirme la

⁸⁵⁸ PCF, *Le capitalisme monopoliste d'État II*, Paris, Éditions sociales, 1971, p. 408-410.

priorité du Programme commun et défend, à court terme, des nationalisations avec conseils tripartites⁸⁵⁹.

Une politique contractuelle communiste dans le cadre du Plan

Après l'avoir critiqué au début des années 1960, le PCF reprend rapidement le discours de la « planification démocratique », par quoi il désigne sa soumission formelle au Parlement – élu, de préférence, au suffrage proportionnel. De plus, aussi étonnant que cela puisse paraître aujourd'hui, dans un contexte où la notion de contrat semble inéluctablement marquée d'un sceau libéral, le PCF a en fait défendu la politique contractuelle du rapport Nora durant toutes les années 1970, à une nuance près : il ne l'a toujours envisagée qu'*après la prise de pouvoir*. Comme le répète Anicet Le Pors, membre du comité central, il s'agit pour l'État de passer des « contrats de programme » avec les directions des entreprises publiques, puis de les contrôler à postériori sur leurs résultats comptables. L'auteur ne cache pas sa croyance en la capacité des méthodes de RCB à chiffrer les finalités des entreprises publiques en termes d'utilité et de rentabilité « sociales ». Il prévoit même d'agréger leurs indicateurs « sous forme de tableaux de bord dans le cadre du Plan »⁸⁶⁰.

Comme les modernistes socialistes, le Parti communiste réitère le projet de Mendès-France à la Libération : la création d'un grand « ministère de l'Économie et du Plan », détaché de celui des Finances, doté à la fois des commissions de modernisations, de l'INSEE, de la Prévision et d'une « Banque nationale d'investissements » gérée par des représentants du ministère, des syndicats et des cadres dirigeants d'entreprises publiques. Il comprendrait également des « comités tripartites de gestion des contrats de programmes »⁸⁶¹. Charles Fiterman propose, en 1976, d'étendre les contrats de plan aux grandes entreprises privées⁸⁶². Les chevènementistes du CERES ne disent pas autre chose, qui parlent d'accorder au « nouvel État socialiste [...] un rôle prépondérant dans l'orientation de l'investissement », dans le cadre d'une « *économie socialiste de contrat* »⁸⁶³. Dans

⁸⁵⁹ Les chevènementistes insistent également sur la nécessité de les pousser plus loin à l'horizon d'une « quinzaine d'années ». En 1972, ils défendent encore sur le papier un programme de long terme conseilleriste, fondé sur la reconnaissance de l'assemblée générale des travailleurs comme « la source du pouvoir dans l'atelier, dans l'établissement et dans l'entreprise ». Cf. Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, *Le vieux, la crise, le neuf*, Paris, Flammarion, 1974, p. 165 et 178-180. En 1979, ils préconisent soit la représentation majoritaire du personnel au sein du CA tripartite, soit « l'élection d'un conseil d'entreprise composé uniquement de représentants des travailleurs qui coexisterait avec un organe de contrôle tripartite ». Cf. Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, *Être socialiste aujourd'hui*, Paris, Cana, 1979, p. 128-131.

⁸⁶⁰ PCF, *Le capitalisme monopoliste d'État II*, op. cit., p. 412-413 ; A. LE PORS, *Les béquilles du capital*, op. cit., p. 196-197 et 235-238.

⁸⁶¹ A. LE PORS, *Les béquilles du capital*, op. cit., p. 249-251 ; Jean FABRE, François HINCKER et Lucien SÈVE, *Les communistes et l'État*, Paris, Éditions sociales, 1977, p. 170.

⁸⁶² Charles FITERMAN, « Le Parti Communiste : une planification décentralisée et contractuelle », *Faire*, 1976, n° 14, p. 58.

⁸⁶³ Christian PIERRE et Lucien PRAIRE, *Plan et autogestion*, Paris, Flammarion, 1976, p. 148-150.

tous les cas, pour les sociaux-dirigistes comme pour les modernistes, la banque publique du Plan et l'« autogestion » sont vues comme un moyen en vue d'objectifs similaires : améliorer la productivité, l'efficacité économique et les conditions de travail, libérer les « forces productives » en développant « l'initiative des travailleurs »⁸⁶⁴.

Mais l'insistance mise sur les nationalisations et sur le tripartisme en transforme en partie le sens. Le PCF, confiant dans le pouvoir que son poids électoral dans la classe ouvrière et sa mainmise sur le bureau national d'une CGT très centralisée lui apporteraient, espère sans doute dominer les organes du ministère du Plan, de l'appareil économique d'État et des conseils d'administration des entreprises publiques en y plaçant ses hommes : à même de tripler sa représentation, contrôlant à la fois les représentants du gouvernement, des travailleurs et des usagers, il serait alors susceptible de placer ses hommes aux principaux postes du champ du pouvoir économique. Le gouvernement par les chiffres de l'économie nationale serait alors combiné à une toute autre logique, celle d'une « gouvernementalité de parti⁸⁶⁵ », fondée sur l'appartenance commune des dirigeants de multiples institutions à la même organisation de masse.

2.2. Une ligne hiérarchique wébérienne couplée à des technologies de mesure productivistes

Qu'en est-il au sein des entreprises ? Quels discours les sociaux-dirigistes tiennent-ils sur la direction par objectifs et sur le « management » ? Quelle forme de ligne hiérarchique préconisent-ils au sein des entreprises nationalisées ? Quel est le contenu effectif, en termes de pouvoir et de division du travail d'organisation, de l'« autonomie » qu'ils prétendent accorder aux ouvriers et aux employées ?

Critique de l'« idéologie managériale », mais « neutralité » de ses instruments de pouvoir

Georges Séguy dénonce clairement la DPO comme une « machinerie anti-syndicale » dès le Congrès CGT de 1972⁸⁶⁶. Pourtant, le discours social-dirigiste sur la question est plus ambigu qu'il n'y paraît. Les économistes officiels du PCF, par exemple, rappellent l'importance des « techniques

⁸⁶⁴ PCF, *Le capitalisme monopoliste d'État II*, op. cit., p. 388-389 ; J.-P. CHEVÈNEMENT, *Le vieux, la crise, le neuf*, op. cit., p. 161.

⁸⁶⁵ M. FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique*, op. cit., p. 196-197.

⁸⁶⁶ Jean MAGNIADAS, « Nouvelles stratégies du management et autogestion », in Frank GEORGI (dir.), *Autogestion : la dernière utopie ?*, Paris, Sorbonne, 2003, p. 448.

de gestion » léguées par le capitalisme dans la libération des « forces productives »⁸⁶⁷ : comptabilité analytique, contrôle budgétaire et méthodes de rationalisation des investissements sont considérés comme des techniques neutres, que des dirigeants communistes devraient orienter vers les objectifs politiques de la classe ouvrière. Anicet le Pors, qui critique la DPO comme une arme « idéologique » visant à soumettre les travailleurs « à l'objectif de rentabilisation capitaliste⁸⁶⁸ », fait en même temps l'éloge des techniques de RCB et de la recherche opérationnelle dans un cadre « socialiste ».

Dans les entreprises nationalisées, le PCF entend conserver une hiérarchie d'autorité wébérienne et une unité de commandement fayolienne, les Comités d'entreprises n'acquérant qu'un rôle économique consultatif (les avis montent et les ordres descendent) :

« Il revient à l'appareil de direction technique, commercial et administratif de faire appliquer les décisions du conseil d'administration et d'assurer la marche quotidienne de l'entreprise. Placé sous la responsabilité d'un directeur général [...] l'appareil de direction conserverait à tous les échelons, son rôle de commandement en application des décisions prises⁸⁶⁹. »

Au sein d'un tel cadre, le PCF accepte les technologies de mesure productivistes qui forment le soubassement du mode de gouvernement de la grande entreprise fordiste : la répercussion des contraintes du Plan jusqu'aux cadres locaux au moyen d'objectifs budgétaires et physiques. Il est peu clair au niveau de la déconcentration et de la direction bureaucratique stratégique, qu'il semble accepter dans une version non-participative. En même temps, les communistes refusent absolument son aspect « ressources humaines », c'est-à-dire la promotion aux « résultats » et le marché interne du travail des cadres. Ils préfèrent, à ce niveau, l'extension du statut de la fonction publique aux cadres de l'industrie et, aux postes clés, la nomination discrétionnaire. Il s'agit bien d'un hybride entre bureaucratie wébérienne et bureaucratie managériale, articulé à une critique du « management » et de l'identité de « manager », vus comme des influences du capitalisme états-unien. Au PS le CERES adopte la position du Programme commun à court terme (le CA tripartite nomme la direction, qui coopte les directeurs locaux), et la position des conseillistes les plus attachés à la « compétence » pour l'avenir « socialiste ».

⁸⁶⁷ PCF, *Le capitalisme monopoliste d'État II*, op. cit., p. 394-395.

⁸⁶⁸ A. LE PORS, *Les béquilles du capital*, op. cit., p. 215-217.

⁸⁶⁹ PCF, *Le capitalisme monopoliste d'État II*, op. cit., p. 409-410.

Les groupes « semi-autonomes », moyen d'intégration dans le capitalisme, moyen de participation dans le socialisme ?

C'est pour cette même raison que les sociaux-dirigistes tendent à rejeter en bloc les groupes « semi-autonomes », considérés comme un moyen d'auto-exploitation des travailleurs. Pour le PCF, la CGT, le CERES et une minorité de la CFDT, un travail plus autonome au niveau des ateliers, octroyé avant les nationalisations et l'accès de la gauche au pouvoir, aurait pour effet de démobiliser les travailleurs⁸⁷⁰. Le groupe sous autonomie d'exécution contrôlée est un moyen « d'autopolice », une technique participative visant à faire acquiescer les salariés à leur exploitation et à augmenter les profits en réduisant les coûts de contrôle. Pourtant, en ce qui concerne la période de la « transition vers le socialisme », le discours est tout différent. Le PCF semble postuler que la nationalisation sera capable de libérer les « forces productives » constituées par la participation et « l'initiative des travailleurs »⁸⁷¹, en plaçant à leur tête des dirigeants qui, de par leur origine sociale, leur ressemblent. Pour Anicet Le Pors, dès lors que les objectifs chiffrés sont ceux d'une direction socialiste, le conseil d'atelier change de sens⁸⁷². Le CERES défend, après la conquête de l'État, des groupes autonomes (auto)contrôlés par les « progrès de la comptabilité analytique »⁸⁷³. Les socio-dirigistes acceptent alors la redescende du gouvernement par les indicateurs de résultat jusqu'aux collectifs d'exécutants, pourvu que les entreprises soient nationalisées et placées entre les mains d'hommes de confiance du parti.

Gestion du personnel : une extension du statut des fonctionnaires aux entreprises publiques

En ce qui concerne la gestion du personnel, la situation est plutôt claire : PCF et CERES font une critique intransigeante de toute forme d'individualisation du rapport salarial, se battent pour réduire le pouvoir patronal de licencier, conserver la qualification par postes et l'avancement à l'ancienneté. Pour le PCF et le CERES, attachés aux nationalisations de la Libération, il s'agit avant

⁸⁷⁰ C'est la position du contre-texte rédigé par Gilbert Declercq au congrès de la CFDT de 1970 : avant l'arrivée de la gauche au pouvoir, « toute tentative de gestion partielle [...] est vouée à l'échec parce que récupérée rapidement par les éléments modernistes de cette bourgeoisie ». Cf. P. COURSA-SALIES, *La CFDT, un passé porteur d'avenir*, op. cit., p. 184. Pour le CERES : C. PIERRE et L. PRAIRE, *Plan et autogestion*, op. cit., p. 123. En 1973, Chevènement défend une stratégie plutôt conseilliste : les groupes autonomes peuvent être retournés contre le patronat. Cf. J.-P. CHEVÈNEMENT, *Le vieux, la crise, le neuf*, op. cit., p. 178-180.

⁸⁷¹ PCF, *Le capitalisme monopoliste d'État II*, op. cit., p. 388-389 ; J.-P. CHEVÈNEMENT, *Le vieux, la crise, le neuf*, op. cit., p. 161.

⁸⁷² Anicet LE PORS, *Marianne à l'encan*, Paris, Éditions sociales, 1980, p. 220-221.

⁸⁷³ J.-P. CHEVÈNEMENT, *Être socialiste aujourd'hui*, op. cit., p. 128-131.

tout d'étendre l'emploi à vie et le statut de la fonction publique de 1946 au maximum de grandes entreprises industrielles, jusqu'à la « suppression du marché du travail capitaliste⁸⁷⁴ ». Le PCF refuse la marchandisation de la force de travail et la concurrence salariale, sans toutefois remettre en cause le second aspect du rapport salarial : l'obéissance hiérarchique. Le CERES, comme à son habitude, fait du Programme commun un point de départ. Le développement de l'autogestion implique selon lui la « satisfaction préalable du besoin de sécurité » : c'est une fois résolu le problème du chômage et étendu le domaine du fonctionnariat que le principe de l'obéissance salariale pourra être contesté⁸⁷⁵.

2.3. Une RCB version technocratique dans le cadre du statut

De manière peut-être plus étonnante que pour les modernistes, le discours des sociaux-dirigistes sur l'organisation des entreprises nationalisées a des conséquences sur leur discours concernant l'administration. Ne nous trompons pas d'échelle : au sein de ce courant, symboliquement dominé par le PCF, le discours majoritaire demeure celui de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires (UGFF-CGT), également très présent à la CFDT : la défense, contre toute intrusion des techniques managériales venues du privé, des services publics wébériens et du compromis de fait de la Libération. Le discours est prompt à la dénonciation de « l'idéologie managériale » et à son explication par le « capitalisme monopolistique d'État ». Pourtant en ce qui concerne « l'avenir radieux », c'est-à-dire la période ouverte par la conquête du pouvoir d'État, au moins un personnage d'importance défend une « bonne RCB », communiste. Anicet Le Pors, membre du corps des ingénieurs de la météorologie, est chargé de mission puis chef du bureau de l'industrie à la sous-direction RCB de la direction de la Prévision de 1965 à 1976 (analyses coût-avantages des aides publiques aux grandes entreprises industrielles). Adhérent au PCF depuis la Guerre d'Algérie, il devient membre du comité central en 1979 et sera ministre de la Fonction publique entre 1981 et 1984. En tout point en accord avec le discours officiel, il est très critique de l'orientation de la RCB réelle vers une « direction participative par objectifs (DPO) généralisée », orientée vers l'« action idéologique » des grands commis de l'État au service du « capital monopolistique » et de la réduction des dépenses publiques⁸⁷⁶.

⁸⁷⁴ J.-P. CHEVÈNEMENT, *Le vieux, la crise, le neuf*, op. cit., p. 165. » Voir aussi PCF, *Le capitalisme monopoliste d'État II*, op. cit., p. 351. Une position toujours défendue, aujourd'hui, par Bernard Friot. Cf. Bernard FRIOT, *L'enjeu du salaire*, Paris, La Dispute, 2012.

⁸⁷⁵ J.-P. CHEVÈNEMENT, *Le vieux, la crise, le neuf*, op. cit., p. 165. En même temps Chevènement ajoute, à l'instar du PCF, que les « stimulants matériels » sont voués à subsister pendant encore très longtemps.

⁸⁷⁶ A. LE PORS, *Les béquilles du capital*, op. cit., p. 169.

Pourtant, selon la citation de Le Pors en exergue de ce chapitre, les méthodes RCB pourraient être mises au service « d'une gestion plus scientifique des affaires de l'État et d'une préparation plus démocratique des décisions publiques ». L'ingénieur d'État préconise dans l'ouvrage *Les béquilles du capital* la mesure de l'« efficacité » des activités non-marchandes, ainsi que l'étude de leur rôle dans la croissance de la production industrielle et dans la mise en place des « conditions de la productivité » :

« La régulation du temps de travail social improductif implique la mise au point d'indicateurs d'objectifs et de résultats pouvant servir de points d'appui à la programmation démocratique et son développement et à la mesure de l'efficacité de ces activités. »

Le Pors propose, lui aussi, de généraliser les budgets de programmes en les articulant au Plan et au « débat démocratique ». Celui-ci ne serait pas cantonné au Parlement et au Conseil économique et social, mais élargi aux comités techniques paritaires où siègent les syndicats de fonctionnaires. La Cour des Comptes acquerrait, de plus, une mission de contrôle a posteriori des résultats des ministères. L'ingénieur d'État communiste reprend ainsi le registre productiviste-participatif prôné par ses confrères Jacques Pruja ou Maurice Thorez au moment de l'éphémère consensus de la Libération : la « démocratisation » de la fonction publique et l'usage des « techniques les plus modernes de gestion », sous la forme cette fois de l'« informatisation », doivent être mis au service du développement de « l'initiative » et de la « responsabilité individuelle » de tous les fonctionnaires, au sein du statut de la fonction publique⁸⁷⁷. Dans un ouvrage de 1977, trois membres du comité central du PCF reprennent les mêmes conclusions : il s'agit bien d'envisager une « Rationalisation des choix budgétaires démocratisée » basée sur les « ressources de l'informatique »⁸⁷⁸.

L'application des technologies de mesure productivistes sous contrôle syndical, et la participation des fonctionnaires à l'amélioration de l'« efficacité » et de l'« utilité » des services publics, telles qu'elles sont définies par les contrôleurs de gestion des bureaux parisiens, comme chez les rocardiens de 1974, ne visent pas la réduction des effectifs publics mais, au contraire, l'accroissement de la puissance de l'État. Rocard et Le Pors, l'ancien inspecteur des Finances et l'ingénieur de la météorologie, collègues à la direction de la Prévision des années Saint-Geours (1965-1967), chacun se distinguant de l'autre et ménageant les susceptibilités de son propre parti, établissent en réalité à ce moment-là deux interprétations très proches de la RCB : extension d'analyses coût-avantages non-basées sur des postulats néoclassiques à l'ensemble des fonds

⁸⁷⁷ *Ibid.*, p. 198, 246-247 et 257-258.

⁸⁷⁸ J. FABRE, F. HINCKER et L. SÈVE, *Les communistes et l'État*, op. cit., p. 182.

publics engagés dans le Plan, gouvernement intégré des grandes entreprises et des ministères au moyen de contrats de programme aux mains d'une grande banque d'affaires publique régionalisée. En 1974, l'opposition n'est réelle qu'en ce qui concerne l'étendue à donner aux nationalisations industrielles. Bien sûr, cette étrange communauté de vue est éphémère, car l'appareil du PS repousse les rocardiens à droite et ils abandonnent, à la fin de la décennie, la défense d'une véritable planification.

3 – Conseillistes : de la critique de la bureaucratie à la reconstruction fédéraliste des services publics

Le troisième pôle, qui s'affirme après Mai 68 mais demeure toujours minoritaire à gauche, peut être dénommé conseilliste : il a pour visée une multiplication des organes de démocratie directe dans les entreprises, d'abord sous la forme embryonnaire d'un « contrôle ouvrier » imposé par le fait accompli ou par la grève, puis sous la forme de l'autogestion une fois instaurée la propriété sociale des moyens de production. Ce courant regroupe principalement des marxistes hétérodoxes, des libertaires de tradition athée ou chrétienne et des « anarcho-syndicalistes ». S'il est représenté à la CFDT par la fédération Habillement-Cuir-Textile dès 1966, la sensibilité conseilliste a été dominante dans la confédération au début des années 1970, avant d'être confinée, après le Congrès d'Annecy de 1976, dans une opposition interne divisée (Rhône-Alpes, PTT, Ha-cui-tex, Santé, Banques et Construction). Après quelques hésitations léninistes dans le sillage de Mai 68, le PSU prend un virage conseilliste palpable dès son Congrès de 1972, qui s'affirme avec le départ des rocardiens au PS en 1974, alors que le parti devient électoralement faible. On retrouve une inspiration similaire à l'Organisation révolutionnaire anarchiste (ORA) ou au sein de la revue *Autogestion*. Parmi les membres de cette dernière, on retrouve Yvon Bourdet, Alain Guillerme et Daniel Mothé, des anciens de Socialisme ou Barbarie, un groupe politique qui a défendu des positions similaires de sa création en 1948 à sa dissolution en 1967 (dans les années 1970 ses figures les plus connues, Cornélius Castoriadis et Claude Lefort, se tournent largement vers le champ intellectuel). Les conseillistes prétendent refuser à la fois la bureaucratie wébérienne et la bureaucratie managériale, pour étendre aux services publics la forme d'organisation qu'ils préconisent dans les entreprises publiques autogérées : le fédéralisme économique.

3.1. L'autonomie politique des producteurs

Qu'en est-il du partage de la capacité politique de définir les finalités et les orientations à long terme de la production dans les projets des conseillistes français des années 1960-1970 ? Quelle organisation politique du champ économique préconisent-ils ? Comment ces courants ancrés dans la tradition libertaire du mouvement ouvrier conçoivent-ils la planification ?

Entre conseil d'entreprise élu et assemblées générales

Au pôle conseilliste, l'*autonomie politique* des travailleurs de base est revendiquée comme un élément central, avec la volonté de soumettre les choix économiques et la définition des finalités de la production, des besoins sociaux à satisfaire et de la valeur d'usage des produits au débat démocratique. Mais, tandis que certains courants insistent davantage sur la souveraineté de l'assemblée générale, d'autres mettent en avant le rôle du conseil d'entreprise élu : le terme de « conseil ouvrier » peut désigner l'un comme l'autre, et le débat couvre en fait tout le spectre de la démocratie représentative économique à la démocratie directe économique.

Sous le nom de « gestion ouvrière », le groupe Socialisme ou barbarie a défendu, entre 1948 et 1967, une forme de démocratie directe fondée sur une fédération de conseils ouvriers. Comme Cornelius Castoriadis l'affirme, en 1957 comme en 1977, les délégués élus et révocables n'ont dans ce modèle qu'un « "pouvoir" *résiduel* » par rapport aux assemblées d'atelier, de service, d'établissement ou d'entreprise⁸⁷⁹. La CFDT des années 1966-1978 dit le plus souvent rejeter à la fois cette démocratie directe intégrale et la démocratie représentative. Pourtant nombre de ses membres accordent une grande importance aux assemblées dès lors qu'il s'agit, justement, de définir les finalités de la production : « Les décisions du sommet se réduisent à ce qui n'a pu être tranché à la base et à ce que, d'un commun accord, les diverses instances locales ont décidé de porter à un arbitrage plus élevé⁸⁸⁰. »

Le *principe de subsidiarité managérial*, inséparable de la direction bureaucratique stratège, implique que le centre nomme et sélectionne les responsables des entités périphériques, puis leur délègue les choix opérationnels et les décisions de routine en les contrôlant à posteriori sur leurs résultats chiffrés, tout en concentrant l'information, le pouvoir stratégique et la définition des objectifs. Le *principe fédéral* inverse ce schéma. S'il conserve l'idée selon laquelle les décisions

⁸⁷⁹ Cornelius CASTORIADIS, « Sur le contenu du socialisme II » [1957], in *Le contenu du socialisme*, Paris, UGE, 1979, p. 118 ; Cornelius CASTORIADIS, « La source hongroise » [1977], in *Le contenu du socialisme*, Paris, UGE, 1979, p. 390.

⁸⁸⁰ Edmond MAIRE et Jacques JULLIARD, *La CFDT d'aujourd'hui*, Paris, Seuil, 1975, p. 184.

doivent être prises au plus proche du « terrain » et la gestion s'effectuer au plus proche de la production, il implique que les ateliers et les services délèguent au centre certaines tâches de coordination et de direction, tout en le contrôlant dans son action : c'est un *contrôle de la base sur le centre qu'elle désigne et mandate*, non un contrôle s'exerçant de haut en bas. Au centre de gérer la « routine » de la coordination, aux unités décentralisées réunies en Assemblée commune de *prendre les grandes décisions stratégiques*. Le PSU d'après le Congrès de 1972 ne dit pas autre chose⁸⁸¹. Bien sûr, dans un tel cadre, la question de la mise en forme de l'information officielle, et de la captation du savoir informel par divers groupes professionnels ou partisans, serait vouée à conditionner la division réelle du travail d'organisation politique.

Parmi les conseillistes, certains accordent davantage d'importance à la compétence des responsables élus qui forment le conseil d'entreprise : dans le PSU de 1963, Serge Mallet assumait par exemple la volonté de créer un « nouveau type de notables », une élite ouvrière sous mandat libre vouée à dégager l'« intérêt général » et à penser « les problèmes en termes de chef d'entreprise »⁸⁸². Il s'agit alors d'une forme de *démocratie représentative économique*, où les responsables élus concentrent une large part du travail d'organisation politique, mais couplée à des formes de « contrôle ouvrier » : contre-pouvoir syndical, droit de grève, droit de veto du comité d'entreprise sur les décisions du centre. À la CFDT, on retrouve cette conception chez André Jeanson ou Pierre Rosanvallon, tandis que le PSU préconise, après son Congrès de 1976, de placer un organe de contrôle mandaté par une Assemblée en face de chaque organe de gestion élu⁸⁸³.

La planification autogestionnaire aux mains des conseils ou des élus locaux

On retrouve la même opposition, parmi les conseillistes, à propos de la « planification démocratique », parfois nommée « planification autogestionnaire » ou, chez les anarchistes de l'ORA, « planification fédérale », pour se distinguer du couple PCF-PS. Contrairement à ce qui leur est généralement reproché, la plupart affirment qu'il serait très dangereux de laisser le soin de définir les finalités de l'entreprise à ses seuls travailleurs. Socialisme ou barbarie, l'Organisation révolutionnaire anarchiste ou le PSU de 1972 souhaitent reconstruire communes et régions à partir

⁸⁸¹ PSU, *Contrôler aujourd'hui pour décider demain*, Paris, Tema, 1973, p. 103 ; Philippe BRACHET, *L'État-entrepreneur*, Paris, Syros, 1973, p. 222-223.

⁸⁸² Serge MALLET, « L'organisation de la gestion démocratique dans les entreprises » [1963], in Annick COUPÉ, Thomas COUTROT et Jacques RIGAUDIAT, *Les travailleurs peuvent-ils gérer l'économie ?*, Paris, Bruno Leprince, 2013, p. 29-33.

⁸⁸³ Pierre ROSANVALLON, *L'âge de l'autogestion*, Paris, Seuil, 1976 ; André JEANSON, « L'autogestion », *Objectif socialiste*, 1972, n° 7 ; PSU, *L'utopie réaliste*, Paris, Bourgois, 1977, p. 230-231 et 249 ; PSU, *Vivre, produire et travailler autrement*, Paris, Syros, 1978, p. 100.

d'une fédération de conseils de producteurs, de conseils d'habitants et de conseils d'usagers chargés à la fois de l'élaboration, du financement et de l'exécution du Plan⁸⁸⁴. L'objectif affiché est alors de refonder les entreprises, le pouvoir politique local et les structures de la coordination économique à partir d'organes de démocratie directe.

Les conseillistes de la CFDT et le PSU d'après 1976, pour leur part, leur donnent un rôle consultatif et accordent une fonction de synthèse des expressions populaires aux instances politiques régionales élues au suffrage universel, dotées de banques régionales d'investissement et d'INSEE locaux : ils sont placées en position d'arbitres et d'interprètes des « besoins » sociaux⁸⁸⁵. Le conseil régional et ses experts passeraient alors des contrats de plan avec les conseils d'entreprise, dès lors soumis à une forme extrêmement atténuée de « direction par objectifs », en dehors du rapport salarial : répercutée en interne par des cadres élus à travers d'autres contrats, elle change totalement de sens à partir du moment où ceux qui les portent peuvent être révoqués par leurs collègues. Les technologies de mesure peuvent éventuellement rester les mêmes (certains préfèrent, comme Castoriadis, une comptabilité du temps de travail à une comptabilité monétaire). La concurrence marchande entre entreprises n'est pas supposée exister, toutes les entités d'une même branche étant supposées réunies au sein d'un même ensemble comme EDF ou les PTT, régionalisé et fédéralisé.

Le danger souvent perçu serait d'arracher les grands choix économiques aux actionnaires et aux cadres dirigeants, mais pour les livrer à un parti d'avant-garde infiltré dans les conseils ou aux diktats des élus locaux, vérifiant dans les deux cas le mot de Bourdieu : « Il faut toujours risquer l'aliénation politique pour échapper à l'aliénation politique⁸⁸⁶. »

3.2. Une reconstruction des structures de l'entreprise à partir de groupes autonomes

Quel est le discours des conseillistes concernant les moyens de répercuter ces choix et ces finalités au sein de l'entreprise ? Quelle est leur position concernant la direction par objectifs et le « management » ? Quel langage adressent-ils aux cadres, et quelle est la place conférée au groupe social des cadres dans leur projet ? Au niveau du travail des ouvriers et des employées, que pensent-

⁸⁸⁴ PSU, *Contrôler aujourd'hui pour décider demain*, op. cit., p. 116-117 ; ORGANISATION RÉVOLUTIONNAIRE ANARCHISTE, « Propos sur l'organisation (4) : le fédéralisme anarchiste », *L'Insurgé*, 1970, n° 8.

⁸⁸⁵ CFDT, « Des objectifs de transformation conduisant au socialisme autogestionnaire », *Syndicalisme Hebdo*, 1974, spécial, p. 18 ; PSU, *L'utopie réaliste*, op. cit., p. 256-260.

⁸⁸⁶ Pierre BOURDIEU, « La délégation et le fétichisme politique » [1984], in *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001, p. 261.

ils des « groupes semi-autonomes » mis en avant par le patronat moderniste ? Quel contenu de pouvoir donnent-ils à la revendication d'« autonomie » ?

Une acceptation stratégique de l'extension de la direction par objectifs aux exécutants

Le pôle conseilleriste a beaucoup moins de réticences à accepter les « groupes semi-autonomes », c'est-à-dire une forme de direction par objectifs étendue aux travailleurs de base, que n'importe quel autre dispositif de gestion. Comme les sociaux-dirigistes, ils prennent pourtant très au sérieux l'argument de « l'intégration » et de « l'auto-exploitation » : les modèles allemand, américain ou scandinave souvent mis en avant par les modernistes font figure de repoussoir⁸⁸⁷. Cette « "autogestion" des managers » vise, pour René Lourau, à « l'intériorisation du travail et du rendement » par les exécutants⁸⁸⁸. Selon Yvon Bourdet et Alain Guillerme, il s'agit pour le patronat de faire fructifier à son profit l'« "autogestion invisible" » mise en œuvre de manière clandestine par les collectifs d'exécutants dans le taylorisme classique⁸⁸⁹. Avec pour conséquence, selon l'hebdomadaire de la CFDT, la concurrence entre équipes et l'exclusion des ouvriers les moins productifs⁸⁹⁰.

En même temps, les conseilleristes reconnaissent l'intérêt d'un retour même partiel du travail d'organisation opérationnel aux mains des travailleurs de base : partage des fonctions du contremaître, élimination des tâches de surveillance, suppression des contrôleurs, des vérificateurs, des agents des méthodes et des chronométrateurs⁸⁹¹. De plus, comme il est remarqué lors d'un débat du Comité de liaison pour l'autogestion socialiste, beaucoup préfèrent, du point de vue de la technologie, « hériter de Volvo que de Citroën »⁸⁹². Pour les conseilleristes, tout dépend en fait du rapport de force. Instituée « à froid » à l'initiative du patronat, la réforme est supposée désamorcer les résistances ouvrières. « Imposée d'en bas » par les luttes sociales, d'après André Gorz, « elle ouvre une brèche dans le système de domination du capital⁸⁹³ ». Dans un contexte de forte

⁸⁸⁷ Cf., par exemple, Yvon BOURDET et Alain GUILLERME, *Clefs pour l'autogestion*, Paris, Seghers, 1975, p. 212-213.

⁸⁸⁸ René LOURAU, *L'analyseur Lip*, Paris, UGE, 1974, p. 80.

⁸⁸⁹ Y. BOURDET et A. GUILLERME, *Clefs pour l'autogestion*, op. cit., p. 212-213.

⁸⁹⁰ « Dossier : cadences et rendement », *Syndicalisme Hebdo*, 1973, n° 1438, p. 8-10.

⁸⁹¹ *Ibid.* ; André GORZ, « Techniques, techniciens et lutte des classes », in André GORZ (dir.), *Critique de la division du travail*, Paris, Seuil, 1973, p. 272 ; Daniel MOTHÉ, *Autogestion et conditions de travail*, Paris, Cerf, 1976, p. 78-79.

⁸⁹² « Compte rendu de la commission Autogestion et Entreprise », in *Autogestion et révolution socialiste*, Paris, Syros, 1973, p. 7-8.

⁸⁹³ André GORZ, « Le despotisme d'usine et ses lendemains », in André GORZ (dir.), *Critique de la division du travail*, Paris, Seuil, 1973, p. 100-101. Cf. aussi Roger FAIST, « Agir pour changer l'organisation du travail », *Cadres et profession*, 1974, n° 263, p. 14.

conflictualité, la pratique d'une « micro-autogestion limitée voire bornée » ne peut-elle pas amener les ouvriers à prendre conscience, demande Bourdet, de « l'inutilité » des « minorités » managériales⁸⁹⁴ ?

Si les groupes sous autonomie contrôlée sont jugés appropriables, au sein même du système capitaliste, comme une forme de « contrôle ouvrier » opposée à la « participation », c'est parce qu'ils préfigurent en partie une revendication portée par les conseillistes depuis le début des années 1970 : l'« institution de conseils d'atelier, qui ont pouvoir sur les conditions et l'organisation du travail »⁸⁹⁵. La plate-forme revendicative de la CFDT pour les législatives de mars 1978 préconise de les mettre en place dans toutes les entreprises publiques « dès l'entrée en vigueur des lois de nationalisation ». Or, ces conseils élus et révocables sont décisionnaires, gèrent le budget et ont des prérogatives relativement larges. Ils réalisent ou redistribuent aux équipes la plus grande part du travail d'organisation opérationnel : « horaires, effectifs, structures et normes de sécurité, rôle et mission des structures d'autorité, etc. » Ils arbitrent le choix des machines, la construction des systèmes d'information et le travail sociotechnique des ingénieurs. Ils assurent une partie du travail de coordination. Cependant, comme les groupes autonomes qu'ils agrègent, les conseils d'atelier et de service contractualisent leurs rapports avec une instance de niveau « supérieur » : ils disposent « de l'autonomie dans le cadre d'un contrat négocié avec le conseil d'établissement [élu et révocable] [...], fixant périodiquement les moyens et les objectifs de l'atelier ou du service considéré »⁸⁹⁶.

L'homogénéité de la gestion de personnel, condition de l'autonomie collective

En ce qui concerne la gestion du personnel, les conseillistes s'avèrent, pour une fois, largement d'accord avec les sociaux-dirigistes. En ce qui concerne la fixation des salaires et des promotions, CFDT et PSU revendiquent alors la suppression de la rémunération au rendement, l'intégration des primes dans le salaire de base et des augmentations uniformes. À Texas-Instruments France ou à la CFDT-PTT, la critique porte sur la rémunération selon les « performances », les carrières au « mérite »⁸⁹⁷ et l'« alignement du traitement de certains responsables sur les résultats du contrôle de gestion »⁸⁹⁸. Dès la loi du 3 janvier 1972 légalisant le travail intérimaire, CFDT et PSU combattent

⁸⁹⁴ Yvon BOURDET, « Les contradictions de l'hétérogestion », *Autogestion*, 1969, n° 4, p. 167-170.

⁸⁹⁵ Edmond MAIRE, Frédo KRUMNOW et Albert DÉTRAZ, *La CFDT et l'autogestion*, Paris, Cerf, 1973, p. 62-63.

⁸⁹⁶ CFDT, « La plate-forme CFDT », *Syndicalisme Hebdo*, 1977, n° 1667, p. 27-30.

⁸⁹⁷ CFDT TEXAS-INSTRUMENTS, « Le management en pratique », *Cadres et profession*, 1970, n° 246, p. 32-33.

⁸⁹⁸ CFDT-PTT, « PTT : il ne s'agit pas de répartir la pénurie », *Cadres et profession*, 1975, n° 269, p. 32.

sans relâche l'essor du travail précaire⁸⁹⁹ et défendent une grille et un statut unique « de l'OS à l'ingénieur »⁹⁰⁰. Tous sont considérés comme des moyens de diviser les travailleurs et de couper les cadres des salariés dominés.

En 1957 comme en 1974, Castoriadis défend la suppression du calcul de primes, « une égalité complète en matière de salaire » et « la suppression de la contrainte économique » – ce qui correspondrait effectivement à l'abolition de la principale prérogative des directions du personnel dans l'entreprise capitaliste⁹⁰¹. Dans la revue *Autogestion*, Yvon Bourdet considère la règle de la promotion à l'ancienneté comme un rempart minimal contre le pouvoir hiérarchique. D'après lui, les « promotions au "choix" », qui se veulent « fondées sur des critères objectifs de valeur et d'efficacité », instaurent à l'inverse un rapport de dépendance des exécutants envers le chef, qui dispose du pouvoir d'évaluer leur travail⁹⁰².

La stratégie conseilliste du « contrôle ouvrier » consiste à acquérir progressivement un pouvoir de blocage des décisions patronales, d'abord sous la forme instituante d'une politique du fait accompli ou d'un mouvement de grève, puis sous la forme instituée d'un droit de veto du comité d'entreprise. Elle peut porter sur divers aspects de l'organisation du travail. Mais, à la CFDT comme au PSU, deux dimensions centrales concernent le contrôle de l'embauche et le contrôle des licenciements⁹⁰³. Le premier, qui existe effectivement pour les dockers ou les ouvriers de la presse parisienne, substitue un contrat collectif au contrat de travail individuel, permet de répartir temps de travail et salaire de manière égalitaire et supprime, ainsi, « la concurrence entre travailleurs »⁹⁰⁴. La législation concernant les licenciements économiques, aujourd'hui remise en cause, est en partie la conséquence des luttes très dures des années 1970 pour le droit au travail et l'abolition de ce que la CFDT nomme le « droit féodal de licenciement⁹⁰⁵ ». Contre la revendication de reclassement *préalable* des salariés licenciés, le CNPF accepte alors l'indemnisation du chômage à 90% pendant un an⁹⁰⁶. Il tolère aussi la mise en place d'un contrôle étatique, sous la forme de l'autorisation

⁸⁹⁹ CFDT, « Dossier : le travail temporaire », *Syndicalisme Hebdo*, 1972, n° 1384.

⁹⁰⁰ PSU, *Contrôler aujourd'hui pour décider demain*, op. cit., p. 166.

⁹⁰¹ C. CASTORIADIS, « Sur le contenu du socialisme II », op. cit., p. 125-126. Cornelius CASTORIADIS, « Discussion avec des militants du PSU » [1974], in *Le contenu du socialisme*, Paris, UGE, 1979, p. 293.

⁹⁰² Y. BOURDET, « Les contradictions de l'hétérogestion », op. cit., p. 143.

⁹⁰³ PSU, *Contrôler aujourd'hui pour décider demain*, op. cit., p. 110 ; A. JEANSON, « L'autogestion », op. cit. ; Philippe BRACHET, Georges CONSTANTIN et Jean LE GARREC, « Éléments pour un débat sur l'autogestion », *Critique socialiste*, 1972, n° 9-10, p. 16.

⁹⁰⁴ CFDT SERVICES-LIVRE, « Le livre : "Le métier fout le camp !... " », in CFDT, *Les dégâts du progrès*, Paris, Seuil, 1977, p. 208 ; Michel PIGENET, « L'expérience incommunicable des dockers ou le paradoxe portuaire », in Frank GEORGI (dir.), *Autogestion : la dernière utopie ?*, Paris, Sorbonne, 2003.

⁹⁰⁵ CFDT, « En finir avec le droit féodal de licenciement », *Syndicalisme Hebdo*, 1972, n° 1408, p. 1.

⁹⁰⁶ P. COUR-SALIES, *La CFDT, un passé porteur d'avenir*, op. cit., p. 272.

administrative de licenciement instaurée par la loi du 3 janvier 1975, pour mieux éviter toute ébauche de contrôle ouvrier : CFDT et PSU revendiquaient, alors, un droit de « veto suspensif » du comité d'entreprise sur tout projet de licenciement collectif⁹⁰⁷.

C'est à peser ce refus que l'on comprend mieux le sens de l'acceptation des groupes autonomes par les militants et intellectuels conseillistes. Elle est en effet toujours soumise à une condition : une gestion du personnel suffisamment homogène et égalitaire pour maintenir la capacité d'affirmation d'un collectif oppositionnel. L'exemple systématiquement pris par les conseillistes est à ce titre révélateur : ce sont les luttes sociales de la Fiat en Italie, dans le contexte explosif des années 1969-1970. Loin de s'en tenir à l'enrichissement des tâches et à la polyvalence, il s'agit alors de reconnaître un « groupe ouvrier homogène » soustrait à l'emprise patronale, susceptible d'élire et de révoquer son délégué⁹⁰⁸. La capacité d'auto-organisation opérationnelle acquise par les exécutants reste alors attachée à des revendications visant à maintenir l'autonomie politique du collectif de travail lui-même par rapport à l'entreprise : « augmentations de salaires égales pour tous », « changement de qualification en groupe » et « refus des systèmes d'incitation à la production »⁹⁰⁹. On retrouve les mêmes principes que dans la « commandite égalitaire » défendue par la CGT lors du Congrès d'Amiens de 1906 : rejet du « marchandage » individuel, neutralisation maximale de la concurrence au sein du groupe ouvrier, résistance à tout ce qui pourrait détacher de lui ses membres pour les attacher à la direction de l'entreprise⁹¹⁰. Pour conserver son rôle de contre-pouvoir au sein de l'ordre usinier, le groupe autonome revendique alors un certain contrôle sur la gestion du personnel, c'est-à-dire une forme d'auto-gestion du personnel qui récuse les règles de sélection et de différenciation de la DRH.

Une mise en cause de la division organisation/exécution et gestion/production

Que les militants et intellectuels conseillistes, qui prétendent remplacer la direction bureaucratique stratège par une fédération d'ateliers et de services rassemblant toutes les entreprises d'un même secteur et chargée d'élaborer son Plan, pensent-ils de la direction par objectifs ? Ils l'identifient au « management » et en font une critique assez dure, qui ne porte pas seulement sur le bien-fondé de finalités fixées par le patronat (absence d'autonomie politique), mais

⁹⁰⁷ CFDT, « La plate-forme CFDT », *op. cit.*, p. 13-15 ; PSU, *Vivre, produire et travailler autrement*, *op. cit.*, p. 141.

⁹⁰⁸ Y. BOURDET et A. GUILLERM, *Clefs pour l'autogestion*, *op. cit.*, p. 210.

⁹⁰⁹ Gino GIUGNI, « La participation des travailleurs en Italie », *Revue internationale de droit comparé*, 1976, vol. 28, n° 4, p. 732.

⁹¹⁰ G. RIBEILL, « De la République industrielle de Hyacinthe Dubreuil aux groupes autonomes : une vieille idée proudhonienne sans avenir ? », *op. cit.*, p. 123.

également sur les effets du dispositif pris indépendamment de ses maîtres du moment : l'exploitation (intensification du travail), l'aliénation (par participation active au projet imposé par la direction) et la domination (renforcement de la coupure organisation/exécution). D'après la section CFDT de Texas-Instruments France, qui devance ainsi de dix ans l'enseignement des sociologues de *L'emprise de l'organisation*, le système fonctionne tout entier sur la mystification d'une responsabilisation individualisée : les cadres, « bercés dans l'illusion qu'ils sont entièrement responsables du plan qui leur est assigné », sont mis sous pression et chargés de « pressuriser » leurs subordonnés dès que le contexte économique se tend⁹¹¹. Dès lors, peut-on lire dans *Syndicalisme Hebdo*, la DPO vise à intégrer la classe moyenne salariée dans le projet patronal, la coupant encore davantage de la classe ouvrière⁹¹². Suite au « Mai des banques » du printemps 1974, la CFDT-Banques se livre à une critique véhémement de la managérialisation du secteur des services et, plus précisément, de la DPO introduite avec l'informatique, dénoncée comme un vecteur de taylorisation, de déqualification, d'intensification du travail, de « concurrence interne », de standardisation de la relation de service et de concentration du pouvoir⁹¹³.

Qu'advient-il, dans les programmes et utopies conseillistes, du travail d'organisation réalisé par le groupe social des cadres dans la grande entreprise fordiste ? Dans ce courant, le cœur de l'analyse porte précisément sur cette séparation de l'organisation et de l'exécution. Les intellectuels de sensibilité libertaire comme Cornelius Castoriadis, Claude Lefort, Yvon Bourdet, René Lourau ou dans une certaine mesure André Gorz, opèrent à ce sujet une réinterprétation *politique* des résultats de la sociologie classique du travail – quand ils ne sont pas eux-mêmes sociologues du travail comme Pierre Naville ou l'ancien ouvrier Daniel Mothé : les organisateurs tentent de maîtriser tous les aspects du travail pour le rendre le plus indépendant possible du bon vouloir des salariés dominés, mais leurs normes sont inapplicables du fait de leur distance au travail réel, et les exécutants sont forcés de les transgresser pour effectivement produire des biens et des services⁹¹⁴. Pour les conseillistes, la contradiction centrale est celle du taylorisme classique et de la nécessaire initiative des travailleurs : c'est *l'impossible prétention du collectif managérial au monopole du travail d'organisation*, caractéristique de la bureaucratie, ainsi révoquée en bloc tant sous sa forme wébérienne que sous sa forme managériale. Les salariés dominés disposent d'un embryon de

⁹¹¹ CFDT TEXAS-INSTRUMENTS, « Le management en pratique », *op. cit.*, p. 31-32. M. PAGÈS, V. de GAULEJAC, M. BONNETI, et al., *L'emprise de l'organisation*, *op. cit.*

⁹¹² Claude PERRIGNON, « Management : l'habit ne fait pas le moine », *Syndicalisme Magazine*, 1971, n° 1322, p. 28-29.

⁹¹³ CFDT, *Le « mai » des banques*, *op. cit.* ; CFDT BANQUES, « Une profession informatisée, la banque », *op. cit.*, p. 104-111.

⁹¹⁴ Cornelius CASTORIADIS, « Ce que signifie le socialisme » [1961], in *Le contenu du socialisme*, Paris, UGE, 1979, p. 235 ; Y. BOURDET, « Les contradictions de l'hétérogestion », *op. cit.*, p. 160.

contre-pouvoir qu'il leur est suggéré d'étendre progressivement, par la lutte collective pour le « contrôle ouvrier », jusqu'à une rupture révolutionnaire censée leur rendre la maîtrise de l'organisation et des finalités de leur travail⁹¹⁵.

Que les conseillistes disent-ils des différentes catégories de cadres ? Ils préconisent la plupart du temps une « alliance » de la classe ouvrière avec les ingénieurs et autres « intellectuels techniciens ». Il s'agit alors de leur retirer leur « pouvoir de commandement » et leur monopole de la compétence technique, pour les réintégrer au sein des collectifs de travail. L'objectif est de soumettre leur travail d'organisation sociotechnique au contrôle et à l'arbitrage des producteurs directs et, plus globalement, de réorienter le développement des machines, des systèmes informatiques et de l'infrastructure technique vers l'instauration des conditions d'une réelle autonomie collective⁹¹⁶. Pour ce qui est des managers au sens des cadres de production, les conseillistes visent une sorte de redistribution des prérogatives traditionnelles de la ligne hiérarchique en termes de travail d'organisation opérationnel. Quoique l'élection des responsables fasse partie des exigences de la CFDT, cette revendication est jugée insuffisante : les hommes et les femmes, disent Maire, Détraz et Krumnow, ne doivent pas se contenter « d'élire des représentants qui décident pour eux ». Ils doivent les soumettre à un contrôle permanent, exercer une réelle prise de décision collective dans tous les cas importants, et soumettre à rotation les tâches des contremaîtres et de la maîtrise⁹¹⁷. Quant aux « cadres gestionnaires », ils font office de catégorie repoussoir : « intellectuels technocrates » issus des grandes écoles et exerçant des fonctions de « gestion », les spécialistes du marketing, du contrôle de gestion et des méthodes, ou autres cadres « organisateurs à distance », sont considérés comme des serviteurs du capital, voire comme des parasites⁹¹⁸. Si le travail d'organisation gestionnaire, au sens strict, consiste à produire des savoirs formalisés, des normes et des dispositifs de contrôle destinés à s'appliquer de l'extérieur à d'autres aspects de l'organisation du travail, les conseillistes prétendraient plutôt le faire dépérir en réintégrant au maximum la gestion dans la production.

⁹¹⁵ Rappelons qu'un discours similaire est utilisé par les sociologues des organisations pour tirer une conclusion politique moderniste diamétralement opposée : la nécessité du management participatif.

⁹¹⁶ PSU, *Contrôler aujourd'hui pour décider demain*, op. cit., p. 77 ; Gérard FUCHS, « Fédéralisme et autogestion de l'entreprise », *Objectif socialiste*, 1973, n° 14, p. 3 ; Frédo KRUMNOW, « Que faire dans les trois ans qui viennent ? » [1973], in *CFDT au cœur*, Paris, Syros, 1976, p. 111.

⁹¹⁷ E. MAIRE, F. KRUMNOW et A. DÉTRAZ, *La CFDT et l'autogestion*, op. cit., p. 45-46 ; « L'autogestion : thème largement débattu au cours de la campagne électorale », *Syndicalisme Hebdo*, 1973, n° 1434, p. 16.

⁹¹⁸ Michel ROCARD (dir.), « Les 17 thèses du PSU », in *Le PSU et l'avenir socialiste de la France*, Paris, Seuil, 1969, p. 137 ; Alain BÉNETEAU, « Les forces sociales de la Révolution », *Critique socialiste*, 1972, n° 9-10, p. 57-58 ; PSU, *Contrôler aujourd'hui pour décider demain*, op. cit., p. 68.

Dans l'utopie conseilliste, les niveaux du collectif de travail et du service ou de l'atelier ne prennent sens que replacés dans un cadre plus large : celui de toutes les prérogatives dont l'autogestion vise, précisément, à leur rendre la maîtrise. Comme le dit le PSU, poussant à son terme le projet défendu par la CFDT en 1977-1978 : « Au fur et à mesure de leur consolidation, les conseils d'atelier devront s'emparer d'un champ d'intervention de plus en plus large. Ainsi en partant des conditions de travail et de sécurité, ils en arriveront au contrôle des moyens de production pour aboutir à décider de la finalité même de la production⁹¹⁹. » Tandis que les modernistes reconnaissent aux groupes autonomes une certaine capacité d'auto-organisation opérationnelle, ils les intègrent au sein d'un système inchangé. Les conseillistes ne voient là qu'un embryon de pouvoir et prétendent réinsuffler le maximum de travail d'organisation, pris dans toutes ses dimensions, au niveau de l'atelier ou du service – jusqu'à absorption d'un certain nombre de pouvoirs dévolus aux cadres, à la direction générale, au CA, voire aux organes du Plan dans le capitalisme fordiste. Il s'agit alors, sur le papier, de reconstruire toutes les structures de l'entreprise et, au-delà, de la coordination économique régionale et nationale, à partir des collectifs de travail autonomes. Au cœur d'une forme d'autogouvernement de l'entreprise et de l'économie, ou de gouvernementalité conseilliste, ils sont en théorie dotés du pouvoir sur la conduite des opérations, la coordination des ateliers et services, mais également sur le choix et le réglage des machines et des systèmes d'information⁹²⁰, sur la définition des usages des produits, sur la sélection des investissements et sur la fixation des objectifs et des finalités. L'autonomie revendiquée est non seulement opérationnelle, mais également politique, sociotechnique et de conception.

3.3. Entre élus régionaux « stratèges » et substitution d'un fédéralisme intégral à l'État

Que les conseillistes ont-ils à dire de l'organisation de l'administration ? Quand ils en parlent, ils la calquent sur celle qu'ils préconisent pour les entreprises autogérées et réaffirment, à ce niveau, un double refus de la bureaucratie wébérienne et de la bureaucratie managériale.

Comme les syndicats des PTT, la CFDT Finances publiques se livre à une forte critique de la RCB, considérée comme une transformation « productiviste » de l'organisation du travail des directions du ministère des Finances intensives en main-d'œuvre, les Impôts, la Comptabilité publique et l'INSEE (elle cite également les services de dactylographie de la Cour des Comptes et du Conseil

⁹¹⁹ PSU, *Vivre, produire et travailler autrement*, op. cit., p. 103-104.

⁹²⁰ En coopération, disent les conseillistes, avec les entreprises du secteur des biens d'équipement et de l'informatique.

d'État). Elle dénonce l'« application des méthodes d'organisation du travail du secteur privé », les principes de « concurrence » et de « vérité des prix », la décomposition de travail « en opérations élémentaires facilement mécanisables », l'introduction de « normes de rendement » chiffrées du type « nombre de dossiers traités ou contrôlés, nombre de personnes enquêtées », l'utilisation faite de l'informatique. Cette transformation conduirait, selon les syndicalistes, à des réductions d'effectifs, à l'« intensification des cadences », à la « déqualification des tâches » et au renforcement de la « fonction répressive » de l'encadrement. Le registre de la critique est, une fois encore, celui du refus de l'industrialisation du travail de bureau et de la prolétarianisation des agents publics, dont certains se rapprocheraient toujours davantage « des conditions des employés de banque ou des grands commerces » :

« Le salaire "au rendement", la concurrence, n'ont pu être introduits que par un recours systématique à des non-titulaires, vacataires, auxiliaires, contractuels. L'absence de règles d'avancement a permis à l'administration de disposer d'un véritable prolétariat, OS de l'administration sans qualification et sans possibilité de promotions, à bas salaires et sans avantages sociaux. »⁹²¹

D'un point de vue positif, les conseillistes reprennent largement le répertoire syndicaliste de la Fédération générale des fonctionnaires (FGF) de la première moitié du XX^e siècle : la création de fédérations de services publics gérées par leurs travailleurs et leurs usagers⁹²². L'un de leurs textes de référence, publié par Cornelius Castoriadis en 1957 dans la revue *Socialisme ou Barbarie*, appelle par exemple à « la formation de conseils des travailleurs des administrations de l'État » – une revendication, est-il rappelé, portée par les conseils ouvriers hongrois lors de la révolution antitotalitaire de 1956. Ce qui frappe le lecteur d'aujourd'hui, c'est l'absence totale de volonté de garder les frontières advenues entre services publics et entreprises. Il faudrait, dit l'auteur, prendre acte du fait que « l'État moderne est devenu une immense entreprise » composée d'appareils spécialisés, dont les uns sont « purement parasites » et les autres exercent des activités de service « socialement nécessaires ». Or, la solution de Castoriadis est simple : « La transformation explicite de ces "administrations" en entreprises de même statut que les autres. » Elles doivent ainsi être « industrialisées », mécanisées sans taylorisme et organisées de manière autonome par leurs travailleurs, dans le cadre des objectifs d'un Plan défini en commun au sein de la Fédération de conseils supposée remplacer le Parlement⁹²³. Socialisme ou barbarie n'est pas du tout opposé à ce que les services publics deviennent des entreprises, pourvu que l'ensemble des entreprises d'une même branche industrielle soient regroupées dans une organisation nationale de type EDF et

⁹²¹ CFDT FINANCES, « Le pouvoir des Finances », *Cadres et profession*, 1976, n° 274, p. 16-17.

⁹²² J. SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, op. cit.

⁹²³ C. CASTORIADIS, « Sur le contenu du socialisme II », op. cit., p. 193-194.

prennent la forme d'un service public organisé de manière fédérale à partir des ateliers et services locaux.

Ce discours productiviste de « rationalisation » par le bas, qui doit tout au contexte des années 1950, où la France est encore considérée comme un pays « en voie de développement », n'est pas accepté tel quel par les conseillistes des années 1970. Dans le sillage de Mai 68, ceux-ci sont davantage prompts à critiquer la « société de consommation », le productivisme, l'économisme et les « limites de la croissance », et beaucoup s'inscrivent au sein de la contestation écologique naissante. Mais souvent, ils s'accordent pour balayer d'un revers de main la distinction de l'entreprise et de l'administration. Pierre Naville, sociologue du travail et membre respecté du PSU, défenseur des 35h, de l'extension du domaine de la gratuité et du débat permanent sur les finalités de la production, l'exprime dans une formule révélatrice : « Tout devrait être un service public mais, actuellement, une partie est étatisée et une autre est privée⁹²⁴. » La « défense du service public » n'opère pas sur le registre de la conservation du cadre de la bureaucratie wébérienne. Pour l'auteur, elle n'a même pas de réalité dans le présent : elle se situe tout entière au niveau de la société future à construire. La métaphore souvent reprise est celle de l'économie nationale comme immense société coopérative, composée de services et d'ateliers spécialisés coordonnés de manière plus ou moins hors-marché par les conseils et par le Plan, intégrés au sein d'une même forme d'autogouvernement⁹²⁵. Du point de vue du travail d'organisation social-relationnel, les conseillistes sont généralement attachés à la sécurité de l'emploi et à la protection contre la concurrence offerte par le statut de la fonction publique : mais non aux corps de l'État, au principe hiérarchique et à l'absence de mobilité interne.

Parmi un pôle conseilliste extrêmement divisé et réparti entre plusieurs organisations et tendances on retrouve, à propos de la question du gouvernement des services publics, toutes les positions et oppositions antérieures. Certains sont attachés à « l'administration des choses » d'un point de vue « technique » et saint-simonien, d'autres à la soumission des services publics à des objectifs politiques et à des choix de société débattus par leurs travailleurs et leurs usagers. Certains défendent plutôt une forme de démocratie directe économique impliquant, selon la manière dont chacun préfère le formuler, l'abolition de l'État ou sa reconstruction à partir des conseils, comme Socialisme ou barbarie, l'ORA ou, au PSU des années 1970, la tendance de Victor Fay⁹²⁶. D'autres

⁹²⁴ Pierre NAVILLE, « Secteur public et autogestion » [1974], in *Le temps, la technique et l'autogestion*, Paris, Syros, 1980, p. 25.

⁹²⁵ PSU, *Vivre, produire et travailler autrement*, op. cit., p. 52.

⁹²⁶ Victor FAY, « De l'unicité du pouvoir des conseils », *Critique socialiste*, 1973, n° 12, p. 28-31.

s'attachent plutôt à une forme de démocratie représentative économique. Le PSU de 1969, qui se situe du second côté, envisage un système qui possède un petit air de Club Jean Moulin anticapitaliste, c'est-à-dire d'État-stratège socialiste autogestionnaire, reprenant la distinction entre organes de « conception » et organes de « gestion » :

« Chargé de préparer l'avenir, de diriger la planification et d'orienter la recherche, l'État devra être déchargé de l'essentiel de ses fonctions de gestion courante, soit au profit de services publics autogérés (éducation, santé), soit au profit des collectivités régionales (aménagement du territoire, tutelle des entreprises de dimension régionale : logement, etc.), ou locales⁹²⁷. »

Pourtant, le texte ne précise pas les modalités de cette division, ne parle pas de chiffrer les objectifs, et critique assez fortement toute ligne hiérarchique en tant que telle : si objectifs de production il y a, ils ne sont pas répercutés par un dispositif de gouvernement individualisé des cadres à proprement parler, il est difficile de parler de « direction par objectifs ».

Les conseillistes de la CFDT de la première moitié des années 1970, qui adoptent une position médiane par rapport aux autres, parlent de « *socialiser l'État* », mais ne croient pas à son dépérissement. Il s'agit alors selon eux de « décomposer » et de « redistribuer » une large part de ses fonctions, en instaurant également un « contrôle populaire » sur celles qui possèdent une « dimension répressive (armée, justice, police) »⁹²⁸. Cependant, les syndicalistes ou experts syndicaux n'hésitent pas plus que Castoriadis à concevoir un même destin pour les entreprises et les services publics :

« Les institutions sociales seront gérées comme les entreprises socialisées, sauf pour celles dont l'activité est liée à une intervention directe auprès d'êtres humains, comme l'école (avec les élèves) et la santé (avec la population). Élèves et usagers devront alors participer à la gestion. »

De plus, ils préconisent un système qui pourrait, à première vue, sembler managérial :

« Dans les administrations qui seront décentralisées le plus largement possible, les travailleurs concernés disposeront d'une autonomie dans le cadre des objectifs précis qui auront été fixés. À cet effet, des contrats d'objectifs seront passés, au niveau approprié, entre les instances politiques représentant les utilisateurs et les travailleurs concernés. »⁹²⁹

Là encore, on ne saura pas si ces objectifs sont chiffrés, comment, ni le cas échéant quel groupe social disposerait du pouvoir conféré par la maîtrise des technologies de mesure. Comme nous l'avons vu, le gouvernement de l'entreprise ou du service public n'est pas supposé basé sur le principe de subsidiarité managérial caractéristique de la DPO et de la direction bureaucratique

⁹²⁷ M. ROCARD (dir.), « Les 17 thèses du PSU », *op. cit.*, p. 151.

⁹²⁸ E. MAIRE et J. JULLIARD, *La CFDT d'aujourd'hui*, *op. cit.*, p. 184-185.

⁹²⁹ CFDT, « Des objectifs de transformation conduisant au socialisme autogestionnaire », *op. cit.*, p. 8.

stratégie – le contrôle, par un sommet fixant les objectifs politiques, des opérations déléguées à une hiérarchie ou à des agents de base –, mais censé obéir au principe fédéral : le contrôle, par des individus et des collectifs de base débattant des objectifs politiques, des tâches d'organisation et de coordination déléguées à des responsables mandatés. Dès lors, le dispositif envisagé pourrait s'avérer plus proche d'un système proudhonien de contrat collectif entre collectivités supposées égales que de la contractualisation managériale. Tout dépendrait, alors, des rapports de pouvoir entre les diverses collectivités régionales et les collectivités représentées par chaque service public local, ainsi que des rapports de pouvoir tissés entre les différents groupes professionnels ou partisans composant ce dernier.

4 – Précurseurs du néolibéralisme : retourner le management public contre l'État

Il existe, de l'autre côté de l'espace des prises de position et en tout point opposé aux conseillistes et aux sociaux-dirigistes, un autre pôle politique, assez faible au début des années 1970 mais qui se structure progressivement : celui du néolibéralisme. La question est complexe et a déjà fait couler beaucoup d'encre. Nous ne l'envisageons, ici, que d'un seul point de vue : celui des *discours* destinés à produire des effets dans le champ politique, qu'ils proviennent d'économistes, d'intellectuels, de consultants, de militants, d'hommes de parti, de notables ou de hauts fonctionnaires. Plus précisément, le cœur de l'analyse portera sur ce que Bruno Jobert et Bruno Théret nomment le « néolibéralisme doctrinaire⁹³⁰ », c'est-à-dire l'affirmation revendiquée d'un renouveau libéral anti-planiste comme fondement d'une identité politique propre – dont la forme historique la plus connue est portée par Thatcher au Royaume-Uni et par Reagan aux États-Unis.

Au-delà, nous pouvons désigner par néolibéralisme l'ensemble des institutions qui structurent le fonctionnement contemporain du capitalisme, telles qu'elles sont inventées au cours d'une histoire conflictuelle à partir de la seconde moitié des années 1970, sur la base d'éléments antérieurs cristallisés selon un certain agencement. À ce titre, ses « origines » sont multiples : sa généalogie doit remonter des branches disparates et s'attacher à dissoudre l'unité du phénomène. La conversion de plusieurs fractions de la haute fonction publique à certains éléments du néolibéralisme et *l'inscription effective dans les institutions du rapport État-économie qui lui est caractéristique* sera traitée dans le premier chapitre de la partie suivante. Les formes prises par la *grande entreprise néolibérale*, telle qu'elle est construite par le néo-management des années 1980

⁹³⁰ B. JOBERT et B. THÉRET, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », *op. cit.*

sur la base de nouvelles technologies de pouvoir, seront analysées dans la quatrième partie – avec le nouveau gouvernement de l'économie mondiale par les grandes institutions financières globalisées qui, à la fin des années 1990, viendra se brancher sur elle. Je proposerai alors une conception du néolibéralisme susceptible de tenir ensemble ces différentes dimensions, articulée autour de l'organisation méthodique de la concurrence au moyen de dispositifs de gestion.

En attendant, le lecteur devra garder en tête le caractère partiel, purement historique et purement centré sur les discours, des analyses qui vont suivre. Contentons-nous d'éclaircir un point : en quoi l'analyse scientifique est-elle légitime à recourir au même terme pour désigner une doctrine politique historiquement située et les traits structuraux de la forme actuelle du capitalisme ? Précisons d'emblée que le néolibéralisme doctrinaire n'est qu'une branche *parmi d'autres* de la généalogie du néolibéralisme comme système économique et comme mode de gouvernement : ni la plus importante ni la plus centrale. Aucune des solutions que ses promoteurs proposent à l'époque n'est une réponse définitive, toutes sont amenées à évoluer considérablement au cours d'un processus historique conflictuel d'institutionnalisation. Cependant, connaissant la suite de l'histoire et procédant à rebours, il nous est possible d'identifier, dans la conjoncture critique des « années 68 », certains des futurs points de cristallisation qui, par la suite, deviendront des éléments centraux du cadre institutionnel du capitalisme contemporain. Notons qu'il n'est pas question ici d'accréditer l'idée d'un triomphe unilatéral du néolibéralisme doctrinaire dans le champ politique, car cela n'aurait aucun sens d'affirmer que tout le monde est devenu thatchérien : la thèse que je défendrai par la suite est celle d'une inscription partielle des principes néolibéraux dans des institutions économiques acceptées par l'ensemble des partis de gouvernement de droite et de gauche sur plusieurs décennies – certains accédant au rang d'évidences cessant d'être questionnés au sein du débat politique et médiatique dominant.

Nous découvrirons d'abord quelles sont les organisations politiques qui, dans le contexte des années 1970-1980, cherchent à fonder leur doctrine sur un renouveau offensif du libéralisme. Nous étudierons ensuite leurs discours à propos des instances de direction de l'entreprise, du Plan et du pôle bancaire public. Nous verrons que non seulement les néolibéraux français sont porteurs d'une critique radicale du gouvernement de l'économie nationale mis en place à la Libération, mais qu'ils défendent explicitement, à travers un système fondé sur la déréglementation et l'internationalisation de la finance de marché, un renforcement du pouvoir des actionnaires. Après quoi, nous prendrons pour objet leur discours sur l'organisation interne des entreprises : nous verrons qu'il met en avant une stratégie centrée sur l'individualisation des salaires et des carrières des ouvriers et des employées, basée sur les nouvelles technologies de ce qu'on appellera bientôt

la gestion des ressources humaines. Enfin, nous nous demanderons si les tenants du néolibéralisme doctrinaire en émergence ont un discours sur l'organisation de l'administration. Reprennent-ils ou non à leur compte un projet de développement du management public et de réorganisation de l'État autour de la direction par objectifs ? Quels éléments nouveaux lui ajoutent-ils ? Les précurseurs du néolibéralisme sont-ils en accord sur ces questions, ou défendent-ils des positions contradictoires ?

4.1. Qui sont les néolibéraux doctrinaires des années 1970 ?

Dans les années 1970, le néolibéralisme doctrinaire existe d'abord au sein de lieux isolés. L'Association pour la liberté économique et le progrès social (ALEPS), fondée en 1966, regroupe à l'origine des libéraux extrémistes mais assez classiques tels l'inspecteur des Finances Jacques Rueff, l'ancien inspecteur des Finances et dirigeant d'entreprise Pierre de Calan, vice-président du CNPF de 1972 à 1975, et l'économiste Gaston Leduc, président entre 1974 et 1976 de la Société du Mont Pèlerin, haut lieu du renouveau libéral international (l'École de Chicago et les partisans de Milton Friedman sont alors en train de prendre le pouvoir en son sein⁹³¹). En réaction au mouvement de Mai, l'ALEPS lance en novembre 1968, avec des économistes du CNPF et Octave Gélienier, les Semaines de la pensée libérale, qui se tiendront une fois par an jusqu'en 1973⁹³². Les positions des intervenants ne sont pas toutes radicales, certains comme Raymond Aron traitent avant tout du libéralisme politique, tandis que Jean Marczewsky a contribué à fonder la comptabilité nationale française et défend une planification « souple », et que le centriste Jean-Marcel Jeanneney appellera en 1974 à voter François Mitterrand. Cependant, le noyau dur des organisateurs développe une ligne plus dure. La plupart se revendiquent du libéralisme tout court. Certains, comme Gaston Leduc, cherchent en même temps à définir la spécificité de son incarnation « moderne » : « Nous allons essayer de définir la position libérale ou plutôt néo-libérale par opposition à ce que j'appellerai l'archéolibéralisme, ou même le paléo-libéralisme⁹³³. » Quant à l'économiste Jacques Garelli, qui devient vice-président de l'ALEPS en 1974 puis président de 1981 à 2014, il s'invente une filiation qui est exactement celle étudiée par Michel Foucault dans son cours de 1979 au Collège de France⁹³⁴ : « De la liberté économique, les néo-libéraux ont une conception originale, bien établie par des auteurs aussi divers que Hayek, Röpke, Eucken, l'École de Fribourg, Friedman et l'École de

⁹³¹ S. AUDIER, *Néo-libéralisme(s)*, op. cit.

⁹³² F. DENORD, *Néo-libéralisme, version française*, op. cit., p. 281.

⁹³³ Gaston LEDUC, « Les interventions économiques de l'État », in *Semaine de la pensée libérale, Le libéralisme, un projet de société*, Paris, Albatros, 1974, p. 75.

⁹³⁴ M. FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique*, op. cit.

Chicago, et chez nous, Daniel Villey, et aujourd'hui M. Rueff et M. Leduc, entres autres⁹³⁵. » En 1973 il rédige le manifeste de l'ALEPS⁹³⁶, salué par Jacques Rueff pour avoir fait du renouveau libéral un véritable « programme politique »⁹³⁷. En 1977, Garelo contribue à lancer le mouvement médiatique des « nouveaux économistes » avec notamment Pascal Salin, Florin Aftalion et Henri Lepage, qui prennent la tête de l'ALEPS et diffusent dans l'espace public français une version plus offensive du même discours.

Qu'en est-il dans le champ politique à proprement parler ? Les clubs Perspectives et réalités sont fondés en 1966 pour donner une base doctrinale à la Fédération nationale des républicains indépendants (FNRI) de Valéry Giscard d'Estaing. Scission du Centre national des indépendants et paysans (CNIP) d'Antoine Pinay, le parti cherche alors, pour se distinguer du libéralisme de petits propriétaires entaché de nostalgie pour l'Algérie française de son aïeul⁹³⁸, à inventer un « libéralisme moderne ». En 1972 la fédération des clubs Perspectives et réalités publie un livre intitulé *Imaginer l'avenir*, coordonné par l'énarque « politique » Charles-Noël Hardy⁹³⁹. Sous le nom trompeur de « libéralisme social », les militants giscardiens défendent en réalité un discours qui sur la plupart des points s'apparente, comme nous allons le voir, à celui de l'ALEPS. La principale différence ne concerne pas tant le contenu que le ton, excessif et provocateur pour les « nouveaux économistes », volontiers rassurant pour ces « socio-libéraux⁹⁴⁰ » revendiqués – si bien que l'on confond souvent leur positionnement politique avec un libéralisme « modéré », qu'ils ne défendent pas du tout à cette époque. Au-delà d'une doctrine qui est d'abord un moyen de distinction dans la compétition électorale, Valéry Giscard d'Estaing, vainqueur de la présidentielle de 1974, gouverne avec une coalition qui professe des idées toutes différentes. Non seulement les gaullistes demeurent majoritaires à droite mais, pour faire poids au RPR créé par Jacques Chirac en 1976, les Républicains indépendants se voient contraints de s'allier avec des centristes très éloignés de toute velléité

⁹³⁵ Jacques GARELLO, « Les dimensions de la liberté économique », in *Semaine de la pensée libérale, Problèmes actuels, réponses libérales*, Paris, Albatros, 1973, p. 17. L'auteur commence son intervention par une critique acerbe du Club Jean Moulin.

⁹³⁶ ALEPS, *Notre libéralisme, un projet de société : idée pour un manifeste libéral*, Paris, Association pour la liberté économique et le progrès social, 1973, p. 7-8. À cette liste des « grands maîtres du libéralisme contemporain », le texte ajoute Hyacinthe Dubreuil, Walter Lippmann, Ludwig von Mises, Maurice Allais et Raymond Aron.

⁹³⁷ SEMAINE DE LA PENSÉE LIBÉRALE, *Le libéralisme, un projet de société*, Paris, Albatros, 1974, p. 10.

⁹³⁸ Jean-Marie le Pen est par exemple député du CNIP de 1958 à 1962.

⁹³⁹ Charles-Noël Hardy commence sa carrière en tant qu'administrateur civil au ministère de l'Intérieur en 1963, entre au cabinet de Giscard aux Finances en 1969 et sera nommé préfet en 1977. Il est difficile de savoir ce qu'il en est des autres militants, moins en vue, ayant contribué à la rédaction de l'ouvrage. Notons toutefois la présence du jeune inspecteur des Finances Charles de Croisset (ENA 1968-1969), qui à partir de 1972 entame une carrière dans les cabinets ministériels, avant de « pantoufler » au Crédit commercial de France comme secrétaire général en 1980, puis d'en devenir le président en 1993.

⁹⁴⁰ FÉDÉRATION DES CLUBS PERSPECTIVES ET RÉALITÉS, *Imaginer l'avenir*, Paris, Grasset, 1972, p. 22.

néolibérale. L'Union pour la démocratie française (UDF), créée à l'occasion des législatives de 1978, comprend ainsi le Parti radical de Jean-Jacques Servan-Schreiber et le Centre des démocrates sociaux de Jean Lecanuet, dont nous avons vu qu'ils prêchaient une doctrine moderniste et ménédiste attachée au « planisme libéral-keynésien ». Faute de disposer de forces politiques favorables à leur projet initial, les tenants du « libéralisme avancé » mettent alors en avant une forme de « libéralisme culturel » sur des questions, comme l'homosexualité ou l'IVG, imposées dans l'agenda politique par les mouvements sociaux.

À la fin des années 1970 le Club de l'horloge, fondé en 1974, regroupe des énarques de droite ou d'extrême droite déçus par ce qu'ils considèrent comme les « compromissions » du giscardisme réel. Leur ligne comprend, aussi bien, le rétablissement du prestige de l'armée, la défense de la famille patriarcale, la réaffirmation du nationalisme, le recentrement de l'État sur ses tâches régaliennes, le démantèlement de l'appareil économique public de la Libération et la restauration de la libre entreprise et du pouvoir de la Bourse. Promoteurs d'une synthèse nationale-libérale, ils alimenteront aussi bien, dans les années 1980, la droite du RPR que la doctrine économique du Front national, et défendront alors une position d'« union de la droite⁹⁴¹ ». Philippe Malaud, ancien ministre de la Fonction publique de l'époque RCB (1968-1974) et ancien giscardien demeuré nostalgique d'Antoine Pinay, adopte une position similaire au sein du Centre national des indépendants et paysans (CNIP), qu'il préside de 1980 à 1987 avant de se rapprocher du Front national. En 1976 il se revendique explicitement d'un « néo-libéralisme économique » qui renvoie Adam Smith du côté du « paléo »⁹⁴².

Après la victoire de Thatcher au Royaume-Uni en 1979 puis de Reagan aux États-Unis en 1980, l'affirmation d'un néolibéralisme conservateur et décomplexé apparaît de plus en plus comme une alternative électorale crédible. Le RPR de Jacques Chirac, montre François Denord, adopte un tel discours à l'occasion de l'élection présidentielle de 1981. La ligne est élaborée par trois autres énarques « politiques » : Édouard Balladur, nommé au Conseil d'État en 1957 ; le leader du Club de l'horloge Yvon Blot, nommé administrateur civil au ministère de l'Intérieur en 1973 ; Alain Juppé, nommé à l'inspection des Finances en 1972⁹⁴³. Dans un ouvrage de 1983 aux tournures volontiers hayékiennes⁹⁴⁴, ce dernier promeut une « double rupture » qui vise, à la fois, la politique du

⁹⁴¹ CLUB DE L'HORLOGE, *L'Union de la droite est-elle possible ?*, Paris, Club de l'horloge, 1989.

⁹⁴² Philippe MALAUD, *La révolution libérale*, Paris, Masson, 1976, p. 135.

⁹⁴³ F. DENORD, *Néo-libéralisme, version française*, op. cit., p. 291.

⁹⁴⁴ Par exemple : « L'économie de marché peut gérer, en tant que système décentralisé de traitement de l'information, la complexité d'une économie moderne. Les agents économiques y agissent de façon responsable et ne se sentent pas seulement tenus à exécuter des ordres mais à prendre le maximum d'initiatives, dans leur intérêt personnel comme

gouvernement socialiste, et la tradition gaulliste issue de la Libération, maintenant dénoncée pour avoir fait le jeu de la première. L'UDF de Giscard est doublée dans son libéralisme et renvoyée du côté de l'étatisme par les chiraquiens. Mais, en son sein, les Républicains indépendants devenus Parti républicain adoptent une ligne thatchérienne dure. Passé en 1982 sous la présidence de François Léotard, aidé de deux anciens militants d'extrême droite proches du Club de l'horloge, Gérard Longuet et Alain Madelin, il promeut des slogans comme « demain la démocratie libérale » ou la « société du libre-choix »⁹⁴⁵. À l'automne 1985, montre Jérôme Perrier, les trois hommes scellent une alliance avec Jacques Chirac pour porter un programme de cohabitation aux législatives de 1986. Madelin devient ministre de l'Industrie, Léotard ministre de la Culture et de la Communication et Longuet ministre des PTT. Cependant, le RPR fait rapidement machine arrière pour des raisons électorales, tandis que le Parti républicain échoue à mettre en selle Léotard pour la présidentielle de 1988, où la droite échoue face à Mitterrand⁹⁴⁶.

Autre lieu d'expression d'un discours qui place au cœur de son identité politique un renouveau du libéralisme économique : la revue *Commentaire* fondée par Raymond Aron, qui à l'arrivée du PS au pouvoir en 1981 joue un rôle d'« attracteur » auprès d'une nouvelle droite plus « intellectuelle » que partisane. S'y côtoient nombres d'acteurs déjà rencontrés, et d'autres dont nous aurons à reparler : certains promoteurs de la RCB du début des années 1970 tel l'ancien directeur de la Fonction publique Michel Massenet ou l'ancien directeur du Budget Renaud de la Genière, devenu très orthodoxe gouverneur de la Banque de France ; les « nouveaux économistes » comme Lepage, Rosa ou Aftalion ; le haut fonctionnaire du Plan Bernard Cazes ; Michel Crozier et son disciple Pierre Grémion ; des philosophes conservateurs comme Pierre Manent ou Jean-François Revel ; des intellectuels patronaux comme le directeur de l'Institut de l'entreprise Michel Drancourt, ou le conseiller d'État Yves Cannac qui en deviendra président au début des années 1990. La revue aronienne contribue à justifier sur le plan des principes et, du même coup, à légitimer au sein du champ universitaire un libéralisme offensif – quoique les praticiens effectifs du néolibéralisme, au sein des directions d'entreprise ou de la haute fonction publique, en aient la plupart du temps une interprétation toute différente.

dans celui du bon fonctionnement du système tout entier. » Alain JUPPÉ, *La double rupture*, Paris, Economica, 1983, p. 44-45. Je souligne.

⁹⁴⁵ François LÉOTARD, *Deux ans pour convaincre (1982-1984)*, Toulon, Parti républicain, 1984, p. 37-38.

⁹⁴⁶ Jérôme PERRIER, « La parenthèse libérale de la droite française des années 1980. Le phénomène politique de la “bande à Léo” ou l'échec de la promotion d'un libéralisme contre l'État », *Histoire@Politique*, 2015, n° 25.

4.2. De la critique de la planification à la libération de la finance de marché

Au niveau des instances politiques de gouvernement de l'entreprise, la position des précurseurs du néolibéralisme est conservatrice : elle vise à maintenir le pouvoir des actionnaires dans le conseil d'administration. Les giscardiens des clubs Perspectives et réalités se positionnent en 1972 contre la cogestion, comme Philippe Malaud en 1976 ou le Club de l'horloge en 1980⁹⁴⁷. Aux Semaines de la pensée libérale, la norme est de s'opposer vivement à toute « réforme de l'entreprise » qui prendrait la forme d'une obligation légale⁹⁴⁸, tandis qu'à la question « qui doit exercer le pouvoir ? », le manifeste de l'ALEPS répond sans ambiguïté : « Ceux qui ont la propriété de l'entreprise et [...] en assument les risques »⁹⁴⁹. Pierre de Calan, célèbre pour avoir porté la réplique à François Bloch-Lainé lors de la parution de l'ouvrage de 1963 *Pour une réforme de l'entreprise*, réaffirme cette position en 1977. Il ajoute une nuance qui a son importance, puisque l'intellectuel patronal se déclare favorable à la participation de représentants du personnel au comité de surveillance, sur le modèle allemand, à condition que les syndicats soient « d'accord sur la constitution et la finalité de l'entreprise et sur les principes de fonctionnement du système économique ». Il précise immédiatement :

« Cette condition n'est pas satisfaite en France, où la CGT et la CFDT proclament avec netteté, franchise et constance que leur action tend à la disparition du système économique présentement en vigueur⁹⁵⁰. »

Le Plan, privé de ses moyens d'incitation, délesté de ses entreprises publiques et réduit à la prévision économique

Cependant, le cœur des attaques des défenseurs d'un renouveau libéral porte, dans les années 1970, sur la planification de l'économie. La question se pose dès l'arrivée au pouvoir de Valéry Giscard d'Estaing en 1974, dont les clubs Perspectives et réalités ont affirmé quelques années plus tôt une position très peu favorable au Plan. Mais ses alliés gaullistes imposent de tout autres bases. Entre 1976 et 1980 le RPR de Jacques Chirac, qui dispose de davantage de sièges que les Républicains indépendants puis que l'UDF au Parlement, critique les « insuffisances du libéralisme »

⁹⁴⁷ FÉDÉRATION DES CLUBS PERSPECTIVES ET RÉALITÉS, *Imaginer l'avenir*, op. cit., p. 141 ; P. MALAUD, *La révolution libérale*, op. cit., p. 131-132 ; CLUB DE L'HORLOGE, *Le grand tabou : l'économie et le mirage égalitaire*, Paris, Albin Michel, 1980, p. 215.

⁹⁴⁸ Raymond BOURGINE, « L'efficacité libérale, pourquoi », in Semaine de la pensée libérale, *L'efficacité sociale du libéralisme*, Paris, Albatros, 1972, p. 227.

⁹⁴⁹ ALEPS, *Notre libéralisme, un projet de société*, op. cit., p. 68-69.

⁹⁵⁰ Pierre de CALAN, *Renaissance des libertés économiques et sociales*, Paris, Plon, 1963 ; Pierre de CALAN, *Le patronat piégé*, Paris, La Table ronde, 1977, p. 146. L'inspecteur des Finances Alain Juppé ajoute une autre nuance en 1983 : les représentants du personnel au Conseil d'administration ne doivent pas être élus sur liste syndicale : cf. A. JUPPÉ, *La double rupture*, op. cit., p. 133.

et répète inlassablement la nécessité, pour relancer la croissance du PIB après la crise, d'une véritable « planification nationale » agissant au travers des investissements publics et d'une politique sélective du crédit⁹⁵¹. Le secrétaire général du RPR Jérôme Monod se revendique de la « planification démocratique ». Il met en cause la « dégradation constante et très accentuée de la planification, depuis quelques années, au profit du ministère des Finances ». Il affirme également la volonté de retrouver l'inspiration initiale de la « conception du Plan que le général de Gaulle avait adoptée au lendemain de la Libération »⁹⁵². Les giscardiens eux-mêmes sont politiquement contraints de multiplier les discours publics en faveur de l'intervention compensatrice de l'État : ils défendent officiellement une « planification souple » chargée de « corriger et compléter » les « mécanismes de marché ». Les clubs Perspectives et réalités se déclarent en 1977 favorables à l'aide publique des secteurs en déclin et des secteurs de pointe, quoiqu'ils acceptent une version faible du Plan recentré sur quelques « priorités essentielles ». C'est également la position déclarée du Premier ministre Raymond Barre⁹⁵³.

Dans les faits le VII^e Plan, lancé en 1976, n'en est pas réellement un : il ne fixe pas d'objectifs de croissance du PIB au moyen de la comptabilité nationale. Il se contente de définir, pour l'État et non pour les entreprises, vingt-cinq « programmes d'actions prioritaires », individualisés dans le budget des ministères, recouvrant 15% des dépenses civiles⁹⁵⁴. Certains sont attachés à des études RCB et à des « tableaux de bord composés d'indicateurs physiques et financiers »⁹⁵⁵. Dans le cadre de la politique de « redéploiement industriel » lancée en 1974, des analyses coût-avantages sont réalisées pour contribuer à définir une stratégie de spécialisation de la France dans la concurrence internationale⁹⁵⁶. Le VII^e Plan s'oriente sans succès vers l'augmentation des exportations, le rétablissement de la balance commerciale et l'équilibre du budget de l'État, et pose le principe, qui ne sera pas appliqué, d'une action sur l'environnement industriel plutôt que sur les entreprises individuelles : « [Éviter], autant que possible, de modifier les conditions de la concurrence en distribuant des subventions : la rentabilité se conquiert, elle ne se concède pas⁹⁵⁷. » Dès lors,

⁹⁵¹ Jacques CHIRAC, *Discours pour la France à l'heure du choix*, Paris, Stock, 1978, p. 177 ; Jérôme MONOD et RPR, *Propositions pour la France*, Paris, Stock, 1977, p. 185-187.

⁹⁵² J. MONOD et RPR, *Propositions pour la France*, op. cit., p. 185-187.

⁹⁵³ Valéry GISCARD D'ESTAING, *Démocratie française*, Paris, Fayard, 1976, p. 117-119 ; FÉDÉRATION DES CLUBS PERSPECTIVES ET RÉALITÉS, *Des choix pour demain*, Paris, Hachette, 1977, p. 39-41 ; Raymond BARRE, « Dialogue sur le libéralisme » [1978], in *Une politique pour l'avenir*, Paris, Plon, 1981.

⁹⁵⁴ Jean RIPERT, « Éditorial », *Bulletin RCB*, 1977, n° 30, p. 5.

⁹⁵⁵ B. LION, « Des programmes finalisés aux programmes d'action prioritaires », *Bulletin RCB*, 1977, n° 30, p. 16.

⁹⁵⁶ Christian STOFFAËS, « Une analyse multicritères des priorités sectorielles du redéploiement industriel », *Bulletin RCB*, 1977, n° 28.

⁹⁵⁷ CGP, *VII^e Plan de développement économique et social (1976-1980)*, Paris, La Documentation française, 1976, p. 10.

contrairement à ce qui se passait avec les « programmes finalisés » au début des années 1970, la RCB, ou ce qu'il en reste, *devient réellement une alternative à la planification* : les programmes du Plan lui donnent une deuxième vie et, aussitôt après, une deuxième mort. Pourtant, malgré la fermeture du « circuit du Trésor » et le début de la « libéralisation bancaire » à la fin des années 1960, le financement public de l'économie demeure massif, quoiqu'il ne soit plus articulé au Plan. Les interventions sélectives des ministères de l'Industrie et des Finances auprès des entreprises des secteurs en déclin ou des secteurs « de pointe » sont plus que jamais de mise⁹⁵⁸. L'appareil économique d'État, plus fragmenté, moins « gouverné » et plus impuissant qu'auparavant, demeure largement en place.

Depuis le début de la décennie, les précurseurs de néolibéralisme prônent précisément son démantèlement, y compris les giscardiens avant leur arrivée au pouvoir. Aux Semaines de la pensée libérale, beaucoup se livrent à une critique en règle de toute planification, même indicative⁹⁵⁹, tandis que Pierre de Calan voit dans l'« économie concertée » le début du collectivisme⁹⁶⁰. Parmi les plus radicaux certains font mine d'accepter, avec Gaston Leduc et Jacques Gareilo, une forme de « planification libérale » basée sur le respect des « équilibres », la concertation et la prévision économique⁹⁶¹. Cependant, au-delà du fait qu'ils ne cessent de répéter que l'Allemagne se passe très bien d'un tel système, les économistes néolibéraux n'acceptent le Plan qu'à condition qu'il n'ait aucun moyen d'incitation, aucun contrôle sur le crédit, et en réalité aucun pouvoir autre que celui qu'il perd précisément avec la crise de 1974 : celui de convaincre le patronat d'investir. En 1972 les giscardiens des clubs Perspectives et réalités défendent une « planification souple » chargée d'« éclairer l'avenir », tout en cherchant méthodiquement à la priver de tous les relais institutionnels qui pourraient lui permettre d'orienter la dynamique de l'économie nationale⁹⁶².

En premier lieu, les précurseurs du néolibéralisme, loin du *statu quo* prôné par les centristes et le RPR, entendent soustraire à l'État et au Plan le moyen d'action constitué par le secteur industriel public. Claude Harmel et Luc Bourcier de Carbon, membres fondateurs de l'ALEPS, interviennent

⁹⁵⁸ R. DELORME et C. ANDRÉ, *L'État et l'économie*, op. cit., p. 296.

⁹⁵⁹ R. BOURGINE, « L'efficacité libérale, pourquoi », op. cit., p. 228.

⁹⁶⁰ « De la concertation on est passé à l'économie concertée, c'est-à-dire au dernier avatar, le plus perfide et le plus tenace, du mythe de la troisième voie — cette troisième voie qui nous conduit, tout doucement, vers une socialisation de fait. » Cf. P. de CALAN, *Le patronat piégé*, op. cit., p. 62.

⁹⁶¹ Jean MARCZEWSKI, « Planification et liberté », in Semaine de la pensée libérale, *Problèmes actuels, réponses libérales*, Paris, Albatros, 1973, p. 76 et 81. Cf. également ALEPS, *Notre libéralisme, un projet de société*, op. cit., p. 95-96 : « Ainsi conçu, le Plan serait une ardente obligation pour l'État lui-même, au lieu obliger ardemment les consommateurs et les entreprises. »

⁹⁶² FÉDÉRATION DES CLUBS PERSPECTIVES ET RÉALITÉS, *Imaginer l'avenir*, op. cit., p. 196.

déjà en 1971 en faveur des « dénationalisations ». De manière intéressante, le rapport Nora n'est pas utilisé comme preuve que la direction par objectifs serait susceptible de rendre les entreprises publiques « modernes », mais comme la description réaliste d'une inefficacité jugée irrémédiable⁹⁶³. Cette position est justifiée d'un point de vue théorique par Henri Lepage à partir des économistes de l'école de Chicago et du *public choice* : les intérêts électoraux des hommes politiques et les revendications des syndicats auprès d'eux sont considérés comme une source d'ingérence nuisant à la productivité⁹⁶⁴.

Yves Cannac, conseiller d'État, membre du cabinet « nouvelle société » de Chaban-Delmas, puis directeur adjoint du cabinet de Giscard aux Finances en 1973, devient son secrétaire général adjoint à l'Élysée et « pantoufle » en 1978 à la tête de l'agence Havas. Cet énarque « politique », qui a contribué à la rédaction du rapport Nora en 1965, défend toujours en 1983 les contrats de programme comme moyen pour l'État de sous-traiter des missions de service public aux entreprises privées. Mais il les refuse désormais comme moyen d'augmenter l'efficacité des entreprises publiques : ne pouvant faire faillite, soumises à des objectifs et à des pressions politiques, dirigées par des hommes nommés par le gouvernement, le seul moyen de diminuer leur « pouvoir » est selon Cannac de distribuer leurs actions aux français et de laisser opérer le marché financier⁹⁶⁵.

De manière générale, loin de se contenter de la concurrence comme optimum *théorique* à l'instar des keynésiens comme Gabriel Ardant et Pierre Mendès-France, tous les néolibéraux réclament une mise en concurrence *effective* tant sur le marché des biens et services qu'au niveau des droits de propriété. Au début des années 1980, le terme de « dénationalisation » s'impose au RPR et au Parti républicain comme chez les intellectuels de droite⁹⁶⁶, et une vaste politique de privatisation est amorcée par le gouvernement Chirac en 1986, sous l'égide du conseiller d'État Édouard Balladur aux Finances et de l'avocat Alain Madelin au ministère de l'Industrie.

⁹⁶³ Luc BOURCIER DE CARBON, « Faut-il dénationaliser ? », in Semaine de la pensée libérale, *L'efficacité sociale du libéralisme*, Paris, Albatros, 1972, p. 124 ; pour Leduc cf. SEMAINE DE LA PENSÉE LIBÉRALE, *L'efficacité sociale du libéralisme*, Paris, Albatros, 1972, p. 16-17. Cf. également dans le manifeste : « Il est certain enfin que l'entreprise publique a une efficacité moindre que l'entreprise privée, parce qu'elle élimine tout critère objectif, parce qu'elle n'admet pas d'hommes responsables. » ALEPS, *Notre libéralisme, un projet de société*, op. cit., p. 119.

⁹⁶⁴ Henri LEPAGE, *Demain le capitalisme*, Paris, Le Livre de poche, 1978, p. 35 et 243.

⁹⁶⁵ Yves CANNAC, *Le juste pouvoir*, Paris, J.-C. Lattès, 1983, p. 55-69.

⁹⁶⁶ CLUB 89, *Dénationaliser : rendre les entreprises publiques aux Français*, Paris, Economica, 1983 ; Bertrand JACQUILLAT, « Comment dénationaliser ? », *Commentaire*, 1985, n° 31.

Le néolibéralisme financier : déconstruire l'appareil financier public au profit d'un marché de l'argent décloisonné et internationalisé

En second lieu, tandis que les modernistes défendent une politique sélective du crédit – minimale pour les radicaux et démocrates-chrétiens ralliés à Giscard, mais impliquant la nationalisation intégrale du système bancaire pour les rocardiens du PS –, les néolibéraux critiquent ouvertement toute forme d'orientation publique de la finance, considérée comme une perturbation des mécanismes de marché. Comme l'affirment sans ambiguïté les clubs Perspectives et réalités en 1972 :

« À terme, l'objectif n'est pas de faire de l'État la principale banque d'affaires du pays ; il est au contraire de le dégager de toute responsabilité directe dans le financement et l'orientation du développement industriel. »

L'objectif est de modérer la pression fiscale et de permettre à « l'épargne privée », par une « politique active », de prendre le « relais » des « financements actuellement assurés sur fonds publics ». Avant l'arrivée de leur mentor à la Présidence de la République, les giscardiens défendent explicitement une position dure de « liberté accrue des mouvements de capitaux » et d'« internationalisation du marché financier »⁹⁶⁷. Il est indispensable à ce niveau de ne pas céder à la tentation de bien des intellectuels critiques, qui crient au « néolibéralisme » dès qu'ils rencontrent le terme de « marché financier » : dans le langage de l'époque, celui-ci désigne aussi bien un système très régulé fondé sur le crédit bancaire privé à long terme, que l'actuelle finance de marché déréglementée et désintermédiée avec ses obligations, ses actions cotées et ses produits dérivés⁹⁶⁸. Mais les giscardiens se prononcent sans ambiguïtés pour la seconde : décloisonnement des circuits financiers, suppression d'une réglementation limitant la concurrence, création de « grands marchés de l'argent » au niveau européen. Ils optent de plus pour la libéralisation totale des prix et, du point de vue de la politique monétaire, pour le monétarisme de Milton Friedman⁹⁶⁹.

Les néolibéraux de l'Association pour la liberté économique et le progrès social et les « nouveaux économistes » font eux aussi l'apologie de la Bourse et de la déréglementation financière⁹⁷⁰. Henri Lepage, dans un ouvrage où il fait mine de reprendre à son compte l'interprétation rocardienne de

⁹⁶⁷ FÉDÉRATION DES CLUBS PERSPECTIVES ET RÉALITÉS, *Imaginer l'avenir, op. cit.*, p. 171, 178 et 203.

⁹⁶⁸ Le rapport Nora, parfois pris pour une incarnation de la seconde, défend explicitement et sans doute possible la première conception.

⁹⁶⁹ FÉDÉRATION DES CLUBS PERSPECTIVES ET RÉALITÉS, *Imaginer l'avenir, op. cit.*, p. 164-166, 176 et 191.

⁹⁷⁰ Jean-Jacques ROSA et Michel DIETSCH, *La répression financière*, Paris, Bonnel, 1981. Mais également du monétarisme : ALEPS, *Notre libéralisme, un projet de société, op. cit.*, p. 43-46.

l'autogestion pour mieux « prouver » son inefficacité économique, prétend même y voir un moyen de limiter le pouvoir des dirigeants d'entreprise – quoique le CNPF et la CGPME soient à l'époque sur la même position : « Dans une économie marquée de plus en plus par la séparation entre propriété et gestion, la Bourse est l'institution qui permet de faire échec à la "dictature des managers"⁹⁷¹. » Yves Cannac défend à la fois la privatisation du système bancaire, l'« indépendance » de la banque centrale par rapport au pouvoir politique et le développement des fonds d'investissement au nom d'une soi-disant « démocratie » actionnariale⁹⁷². En 1983 le RPR ne préconise pas seulement de privatiser le système bancaire, mais également de « déréglementer » la profession et la fixation des taux d'intérêt, de permettre à tous les acteurs de vendre l'ensemble des produits financiers, d'obliger la direction du Trésor à se refinancer à court terme sur un grand marché monétaire selon les règles de droit commun des banques, et de développer « l'actionnariat populaire »⁹⁷³. Au Parti républicain, François Léotard défend lui aussi « la dénationalisation et la libération du crédit »⁹⁷⁴. Ni l'un ni l'autre ne se doutent que le Parti socialiste est précisément sur le point, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, d'amorcer l'inscription de ce néolibéralisme financier dans les institutions.

Un interventionnisme au service de la concurrence : retourner les analyses coût-avantages contre l'État

La condamnation rituelle du libéralisme comme laissez-faire par la gauche, le centre et les gaullistes, se double à droite de la défense d'un interventionnisme proprement libéral. En 1972, les giscardiens reprennent effectivement l'argument des ordolibéraux allemands : l'État doit « s'abstenir d'interventions ponctuelles » mais « agir avec énergie pour que les conditions de la concurrence soient maintenues ». Pour cela il dispose de moyens multiples : contrôle des concertations et des abus de position dominante, information des consommateurs, politique économique au service de la stabilité du franc, entretien d'un environnement industriel favorable à la croissance et au plein-emploi, placement des chômeurs, formation, aides diverses à destination des plus démunis. De manière générale il convient, selon les clubs Perspectives et réalités, de

⁹⁷¹ Alain CUÉNOT, « Pierre Naville et l'autogestion face aux structures du capitalisme et du socialisme d'État », in Frank GEORGI (dir.), *Autogestion : la dernière utopie ?*, Paris, Sorbonne, 2003, p. 127. Cf. également H. LEPAGE, *Demain le capitalisme*, op. cit., p. 36. Nous verrons pourquoi ce n'est pas le cas dans la quatrième partie.

⁹⁷² Y. CANNAC, *Le juste pouvoir*, op. cit., p. 89. « Démocratie » où le principe n'est pas celui « d'un homme, une voix » mais « d'un franc, une voix ».

⁹⁷³ A. JUPPÉ, *La double rupture*, op. cit., p. 97-100 et 134.

⁹⁷⁴ F. LÉOTARD, *Deux ans pour convaincre*, op. cit., p. 29.

« séparer l'économique et le social : aider l'homme au maximum, mais ne pas subventionner les activités ni fausser les mécanismes du marché »⁹⁷⁵. En d'autres termes, le social est subordonné à l'économique, mais, pourvu qu'il respecte l'ordre concurrentiel, il a une existence propre, comme soutien des exclus du « marché », orienté vers leur réintégration dans le jeu économique.

Dans un ouvrage de 1983 encensé par la revue aronienne *Commentaire*, deux jeunes énarques de droite, Gilles Carrez et Jean-Jacques Chaban-Delmas (fils de l'ancien Premier ministre), établissent de manière plus précise les principes d'un interventionnisme étatique néolibéral :

« Une "intervention publique libérale" doit être imaginée ; elle admet la supériorité d'ensemble des mécanismes concurrentiels sur tout autre système d'organisation économique, et en tire les conséquences : leur donner la priorité chaque fois que c'est possible, les surveiller ou les stimuler lorsque c'est nécessaire, s'en inspirer quand l'intervention s'impose. »

En matière de politique industrielle, les deux néolibéraux ne s'opposent pas à l'aide publique des secteurs en déclin ou des industries de pointe incapables d'affronter la concurrence internationale, mais posent le principe suivant : « Ces différentes mesures, destinées à favoriser la mise en place progressive d'un marché concurrentiel, doivent disparaître dès que l'objectif a été atteint. »⁹⁷⁶

De plus, Carrez et Chaban-Delmas préconisent d'effectuer, avant toute réforme ou toute réglementation, une analyse économique qui inclurait leurs éventuels « effets pervers »⁹⁷⁷, reprenant un argument que l'économiste libertarien Henri Lepage empruntait lui-même à l'école états-unienne du *public choice*. Il s'agit alors d'« inverser la charge de la preuve » :

« Au lieu de partir du principe que toute intervention est légitime dès lors que l'on a recensé une série d'imperfections du marché, nous voulons que l'on soit sûr que les imperfections des mécanismes étatiques ne seront pas supérieures aux imperfections auxquelles on désire porter remède⁹⁷⁸. »

Les planificateurs de la RCB espéraient justifier l'intervention de l'État au moyen d'analyses coût-avantages. Ils acceptaient, ainsi, d'être jugés selon des critères d'efficacité productive, de rentabilité globale et d'effets sur la croissance du PIB. Les néolibéraux les prennent à leur propre jeu et

⁹⁷⁵ FÉDÉRATION DES CLUBS PERSPECTIVES ET RÉALITÉS, *Imaginer l'avenir*, op. cit., p. 25, 148 et 159.

⁹⁷⁶ Gilles CARREZ et Jean-Jacques CHABAN-DELMAS, *Pour une intervention publique libérale : l'État dans une économie de liberté*, Paris, Economica, 1983, p. 1 et 69.

⁹⁷⁷ *Ibid.*, p. 1.

⁹⁷⁸ H. LEPAGE, *Demain le capitalisme*, op. cit., p. 176-177. Le haut fonctionnaire du Plan Bernard Cazes et le nouvel économiste Florin Aftalion défendent la même idée dans la revue *Commentaire*. Cf. Florin AFTALION, « Réglementation et déréglementation aux États-Unis », *Commentaire*, 1981, n° 16, p. 532, « Les avantages sociaux de chaque réglementation doivent être supérieurs aux coûts qu'elle entraîne » ; Bernard CAZES, « La crise de l'État-Protecteur dans les économies occidentales », *Commentaire*, 1980, n° 12, p. 585, utilise, quant à lui, l'expression de « *non-market failures* ».

s'attellent, dans chaque cas précis, à « prouver » l'efficacité supérieure des mécanismes marchands au moyen de leur propre version de la « science » économique.

4.3. Les prémices du néolibéralisme salarial : une extension aux exécutants de la gestion concurrentielle des cadres

Au niveau du conseil d'administration et de l'organisation politique du champ économique, les néolibéraux doctrinaires réaffirment le pouvoir des actionnaires de déterminer « librement », en situation concurrentielle, les objectifs de développement d'entreprises dont la seule finalité doit être le profit. Cependant, du point de vue de leur organisation interne, tous sont attachés à la bureaucratie managériale et personne ne remet en cause la direction des cadres par objectifs⁹⁷⁹. De plus, fait intéressant, tandis que les rocardiens et les autres modernistes de gauche présentent les groupes « semi-autonomes » comme un élément de rupture avec le capitalisme et en font l'incarnation même de l'autogestion, la quasi-intégralité des néolibéraux de droite et d'extrême droite s'y déclarent favorables. Lors de la Semaine de la pensée libérale de 1972, puis assez longuement dans l'ensemble de ses ouvrages de la décennie, le directeur de la CEGOS Octave Gélénier défend le même système⁹⁸⁰. Le RPR de Jacques Chirac voit dans l'extension de la « direction participative » aux ouvriers et aux employés la moderne incarnation de la « participation » gaullienne⁹⁸¹. Le Parti républicain se revendique du modèle de Volvo⁹⁸², tandis que le Club de l'horloge peut à la fois dénoncer le « totalitarisme » suédois et se déclarer attaché aux « équipes

⁹⁷⁹ En 1972, les giscardiens des Clubs perspectives et réalité reconnaissent que les « méthodes modernes d'amélioration de la gestion vont dans le sens d'une programmation de plus en plus poussée » et préconisent de gérer les cadres en individualisant leurs carrières : FÉDÉRATION DES CLUBS PERSPECTIVES ET RÉALITÉS, *Imaginer l'avenir*, op. cit., p. 73 et 140-141. Le manifeste de l'ALEPS loue la « direction participative » et insiste sur l'intéressement et les « promotions individuelles » des cadres en fonction de leur « compétence » et de leur « aptitude au commandement », pensée comme une « autorité naturelle » : « Le pouvoir doit s'incarner dans des hommes responsables jusque dans les moindres recoins de l'entreprise. » Cf. ALEPS, *Notre libéralisme, un projet de société*, op. cit., p. 70-72. L'ancien vice-président du CNPF défend comme il se doit la direction par objectifs : P. de CALAN, *Le patronat piégé*, op. cit., p. 145. Pour les énarques national-libéraux du Club de l'horloge, elle est un moyen de « démultiplication du principe hiérarchique » qui fait de chaque cadre une sorte de chef d'entreprise à son niveau de responsabilité : CLUB DE L'HORLOGE, *Le grand tabou*, op. cit., p. 221. Pour le disciple d'Antoine Pinay Philippe Malaud, enfin, la direction par objectifs est un moyen de « réaffirmer la responsabilité générale du chef d'entreprise » aux différents niveaux hiérarchiques. Cf. P. MALAUD, *La révolution libérale*, op. cit., p. 132-134.

⁹⁸⁰ Octave GÉLINIER, « Pouvoirs et liberté dans l'entreprise : l'autogestion », in *Semaine de la pensée libérale, Problèmes actuels, réponses libérales*, Paris, Albatros, 1973, p. 98 ; Octave GÉLINIER, *Stratégie sociale de l'entreprise*, Suresnes, Hommes et techniques, 1976, p. 184 ; Octave GÉLINIER, *Morale de la compétitivité : leçons du Japon pour la France*, Boulogne-Billancourt, Hommes et techniques, 1981, p. 116-117. Les membres de l'ALEPS semblent assez peu intéressés par cette extension de la DPO aux exécutants.

⁹⁸¹ Et cela, au moment de sa réaffirmation de l'« ardente obligation » du Plan, comme lors de son tournant néolibéral de 1981-1987. Cf. J. CHIRAC, *Discours pour la France à l'heure du choix*, op. cit., p. 206 ; A. JUPPÉ, *La double rupture*, op. cit., p. 144-149.

⁹⁸² PARTI RÉPUBLICAIN, *Le projet républicain*, Paris, Flammarion, 1977, p. 69 et 167-169.

autonomes »⁹⁸³. Bref, dans le champ politique des années 1970, le consensus concernant ce dispositif de gestion semble total.

Cependant, montre Danièle Linhart, au début des années 1980, les groupes « semi-autonomes » restent « très peu nombreux et confinés le plus souvent dans des secteurs isolés de l'entreprise où ils survivent en îlots sans jamais véritablement essaimer »⁹⁸⁴. La direction par objectifs et le contrôle budgétaire se généralisent chez les cadres mais, pour les exécutants, le taylorisme classique demeure. Dans un contexte de forte contestation sociale, le patronat est effectivement réticent à accorder une autonomie opérationnelle *collective* qui risque de renforcer la marge de négociation des salariés dominés. Quant aux néolibéraux doctrinaires et au gouvernement Barre, ils ne souhaitent lui imposer aucune réforme par voie législative. En 1976 l'Institut de l'entreprise, organe de réflexion du CNFP fondé un an plutôt, se déclare partisan de « l'auto-réforme de l'entreprise », un slogan repris par les énarques du Club de l'horloge aussi bien que par Pierre de Calan (qui appelle également à la « bataille pour la libération du patronat »)⁹⁸⁵. Octave Gélénier explique, dans les termes suivants, le sens de « l'offensive autoréformiste » :

« Au lieu de maintenir la lutte sur le terrain où l'on a constaté une position défavorable, difficile à défendre, elle consiste à changer de terrain, à amener la lutte sur un nouveau terrain que l'on a choisi et où l'on disposera de nouveaux atouts, de nouveaux arguments pour "vendre" l'entreprise à l'opinion⁹⁸⁶. »

Sa véritable « solution » ne concerne pas l'organisation opérationnelle du travail mais la gestion du personnel. « Décidé à "mettre les syndicats au chômage technique", montre André Gauron, le CNPF prône le retour à une gestion individualisée des salariés⁹⁸⁷. » En 1978, son président François Ceyrac lance une stratégie dénommée « gestion concurrentielle du progrès social ». Alors que les syndicats demandent de plus en plus souvent un certain contrôle sur l'organisation du travail, les dirigeants d'entreprises cherchent à « remotiver les salariés sans pour autant lâcher quoi que ce soit de leurs prérogatives »⁹⁸⁸. Résolu à reprendre le contrôle des ateliers *avant* d'entreprendre une

⁹⁸³ CLUB DE L'HORLOGE, *Les racines du futur : demain la France*, Paris, Masson, 1977, p. 161 ; CLUB DE L'HORLOGE, *Le grand tabou*, op. cit., p. 164. Cf., pour finir ce tour d'horizon, G. CARREZ et J.-J. CHABAN-DELMAS, *Pour une intervention publique libérale*, op. cit., p. 30, « La participation des travailleurs à la vie de l'entreprise est l'une des clés de la réhabilitation en France du « capitalisme libéral » et de l'économie concurrentielle » ; P. de CALAN, *Le patronat piégé*, op. cit., p. 144 ; Y. CANNAC, *Le juste pouvoir*, op. cit., p. 82.

⁹⁸⁴ D. LINHART, *Le torticolis de l'autruche*, op. cit., p. 43.

⁹⁸⁵ François DALLE et Nicolas THIÉRY (dir.), *Dynamique de l'auto-réforme de l'entreprise*, Paris, Masson, 1976. L'Institut de l'entreprise prend la suite du Centre de recherche des chefs d'entreprise (CRC), actif dès les années 1950. P. de CALAN, *Le patronat piégé*, op. cit., p. 16 et 208 ; CLUB DE L'HORLOGE, *Le grand tabou*, op. cit., p. 221.

⁹⁸⁶ O. GÉLINIER, *Stratégie sociale de l'entreprise*, op. cit., p. 241. Le consultant en stratégie liste trois nouveaux terrains prioritaires : les « structures financières, la « satisfaction des consommateurs » (qui prendra quelques années plus tard la forme du mouvement de la « qualité ») et, surtout, les « relations sociales ».

⁹⁸⁷ André GAURON, *Années de rêves, années de crises (1970-1981)*, Paris, La Découverte, 1988, p. 159.

⁹⁸⁸ D. LINHART, *Le torticolis de l'autruche*, op. cit., p. 44.

quelconque rénovation du taylorisme, le patronat organisé cherche à contourner les syndicats pour s'attacher une partie des exécutants, en leur promettant une carrière en échange d'une plus grande implication dans le travail.

Dès 1972 en réalité, les giscardiens des clubs Perspectives et réalités, sous le nom de « libéralisation de l'entreprise », expriment la volonté « d'ouvrir à chacun, selon ses mérites, le maximum de possibilités de promotion individuelle dans l'entreprise ». Ils prônent la « généralisation de la fixation d'objectifs individuels » et l'extension des entretiens annuels à « l'ensemble du personnel ouvrier et employé ». Ils entendent supprimer les grilles de salaires attachées aux conventions collectives, les critères d'âge et les critères d'ancienneté au profit de rémunérations et de carrières personnalisées. Comme l'attachement d'une partie des classes populaires à l'ordre social global est supposé passer par une politique de soutien systématique à l'accession à la propriété d'une maison individuelle, leur attachement à l'ordre social de « l'entreprise libérale » doit découler de la conjonction de la « participation » et de la promotion personnelle⁹⁸⁹.

Dans un livre de 1976 nommé *Stratégie sociale de l'entreprise*, Octave Gélénier défend une « gestion personnalisée [...] des problèmes humains » qui reprend les mêmes thématiques. Il s'agit de « développer les ressources humaines en offrant à chacun une perspective de réussite et de progrès (à son niveau) ». Conjointement, l'objectif affiché est de détecter et de traiter les griefs des ouvriers et des employées avant qu'ils ne se muent en « pression sociale » et, au bout du compte, en contestation syndicale⁹⁹⁰. Le formateur de cadres dirigeants, poursuivant ce projet en 1979, l'inscrit dans la stratégie définie par les assises du CNPF l'année précédente. Il promet alors à ses pairs patronaux une réponse à la « montée du pouvoir des syndicats » et au « climat de "guérilla sociale" » qui d'après lui s'est installé dans l'entreprise : toujours la même « organisation personnalisée », dont la principale vertu est, dit-il, d'étendre « jusqu'à la base » la « participation intégratrice » qui, dans le management fordiste, « se limitait normalement aux cadres »⁹⁹¹. Enfin, en 1981, Gélénier défend le modèle de la firme japonaise. L'« entreprise dirigée technocratiquement » qui prévaut en Occident accepterait selon lui « comme inévitable d'être déchirée par la lutte des classes ». Le modèle toyotiste aurait, au contraire, trouvé une solution à ce problème : la « gestion personnalisée de chaque salarié ». Au cœur du projet, le consultant en

⁹⁸⁹ FÉDÉRATION DES CLUBS PERSPECTIVES ET RÉALITÉS, *Imaginer l'avenir*, op. cit., p. 140-144.

⁹⁹⁰ O. GÉLINIER, *Stratégie sociale de l'entreprise*, op. cit., p. 64-65 et 73.

⁹⁹¹ Octave GÉLINIER, *Nouvelle direction de l'entreprise : personnaliste et compétitive*, Suresnes, Hommes et techniques, 1979, p. 205-209.

stratégie repère cette fois la technologie de pouvoir de « l'entretien annuel d'évaluation » – dont la quatrième partie analysera la place centrale dans le management néolibéral qui s'impose durant les années 1980, puis la formidable diffusion au sein des trois fonctions publiques depuis le début des années 2000⁹⁹².

Il s'agit de subordonner tout accroissement de leur autonomie d'exécution à une acceptation de l'intensification de la sélection en contexte de montée du chômage de masse. Mais alors qu'à la fin du XIX^e siècle la concurrence salariale mettait souvent face à face des équipes, et que la sélection personnelle par le tâcheron ou le contremaître était informelle et en partie basée sur la morale, à la fin du XX^e siècle, elle opère dans le cadre d'une cotation individuelle des postes de travail, où l'évaluation est fortement objectivée par les technologies productivistes de mesure de la performance. L'entreprise de type néolibéral n'existe pas encore : la grande entreprise n'est pas encore financiarisée, pas encore éclatée en réseaux de sous-traitance ; la pression du marché des biens et services n'est pas encore répercutée jusqu'aux exécutants via des dispositifs de production en flux tendu et de « qualité totale ». Mais du côté de la gestion du personnel se met en place, très lentement, contre des résistances multiples, adossée à la pression nouvelle qui s'exerce sur le marché du travail, une individualisation des embauches, des salaires et des carrières des ouvriers et des employées, indexée sur leur « efficacité » chiffrée. Elle est prise en charge par un type de cadre organisateur à distance en voie de professionnalisation : le directeur du personnel, qui quelques années plus tard devient directeur des « ressources humaines ». C'est ce que je nomme le *néolibéralisme salarial*, premier élément constitutif de la seconde révolution managériale des années 1980 et pièce structurante de l'actuelle entreprise néolibérale, qui étend en fait aux exécutants un aspect du rapport salarial fordiste des cadres et sera étudié en détail dans la dernière partie⁹⁹³.

⁹⁹² O. GÉLINIER, *Morale de la compétitivité*, op. cit., p. 118-119. Notons que le consultant en stratégie ne défend jamais une vision ouvertement individualiste : il insiste sur le caractère « communautaire » de la firme toyotiste, les objectifs collectifs de performance, la « culture d'entreprise » et l'utilisation de la « pression sociale » des petits groupes pour imposer les objectifs chiffrés des cadres dirigeants et des actionnaires aux ouvriers et employées. En revanche, l'évaluation du travail et les promotions sont bien individualisées.

⁹⁹³ C'est précisément ce que tous les partisans de l'autogestion et tous les syndicats refusent depuis le début de la décennie. Mais au début des années 1980 les modernistes socialistes, comme nous l'avons vu, acceptent de plus en plus cette nouvelle donne. Un nouveau compromis, bien dénommé « post-social-démocrate » par Pierre Rosanvallon, prétend « échanger », hors de tout rapport de force, un gain de flexibilité et une précarisation renforcée « contre » une « autonomie accrue » : cf. P. ROSANVALLON, *La crise de l'État-providence*, op. cit., p. 136. Cependant, les deux ne profitent-ils pas en fait à la direction, la première en sapant les conditions de l'autonomie politique des collectifs d'exécutants, par le renforcement de leur dépendance envers l'organisation, la seconde en instaurant une participation-intégration favorable à l'accroissement de la productivité ? Toute autonomie collective est alors remplacée par une autonomie purement individuelle et la référence à l'autogestion est abandonnée.

4.4. Les voies multiples de la radicalisation néolibérale du managérialisme public

Au-delà de l'entreprise, les néolibéraux doctrinaires tiennent-ils, dans les années 1970, un discours sur l'organisation de l'administration ? Comme nous allons le voir, la conversion *managériale* de la droite du Club Jean Moulin, qui continue de prendre place dans le cadre mendésiste d'une planification souple, d'un large secteur public et d'une défense de la participation citoyenne par la démocratie associative, forme effectivement le terreau d'une radicalisation *néolibérale* dans le sillage de Mai 68. Mais, quoique certains acteurs passent de l'un à l'autre, il importe de ne pas confondre les deux pour ne pas simplifier la réalité historique. En premier lieu, nous analyserons les discours du pôle néolibéral sur la RCB et la réorganisation de l'État autour de la direction par objectifs. Au sein de quel dispositif singulier cherchent-ils à les inscrire ? Au service de quels objectifs politiques ? Ensuite, nous étudierons trois propositions de radicalisation du management public. La première concerne l'orientation de l'État stratège managérial vers la sous-traitance des missions de service public à des entreprises privées, telle qu'elle est par exemple portée par un texte méconnu : le rapport du Groupe 1985 du VI^e Plan. La seconde a trait à une mise en concurrence des administrations arbitrée par le « libre choix » des usagers. La troisième cherche à mettre en cause le statut des fonctionnaires et à soumettre ces derniers à une gestion personnalisée des ressources humaines.

La direction par objectifs au service d'un État minimum

Les giscardiens des clubs Perspectives et réalités proposent en 1972 de « généraliser la méthode de rationalisation des choix budgétaires ». L'accent est mis sur la direction par objectifs, les budgets de programmes, la transformation des « mentalités » des énarques et la possibilité de recruter les cadres dirigeants sous statut contractuel parmi les « gens du secteur privé »⁹⁹⁴. Les néolibéraux de l'ALEPS, dont nous avons vu l'intérêt pour une prévision économique détachée des moyens étatiques de planification, se prononcent souvent au début des années 1970 en faveur de la « programmation des investissements publics » et du budget de l'État⁹⁹⁵. Ils s'avèrent ainsi favorables à l'étude systématique de l'impact de l'action des administrations sur la croissance de la production nationale – d'autant plus que, comme nous l'avons vu, leurs propres analyses coût-avantages tendent à systématiquement « prouver » la supériorité des mécanismes de marché. Le manifeste de 1973, rédigé par Garelo, ne refuse pas la RCB en tant que telle, mais récuse l'idée

⁹⁹⁴ FÉDÉRATION DES CLUBS PERSPECTIVES ET RÉALITÉS, *Imaginer l'avenir*, op. cit., p. 124-125.

⁹⁹⁵ Cf. par exemple G. LEDUC, « Les interventions économiques de l'État », op. cit., p. 82-83.

selon laquelle elle permettrait de rendre l'État aussi efficace que l'entreprise privée : hors d'une concurrence effective, elle est d'après lui condamnée à produire des « faux prix » et à générer des gaspillages⁹⁹⁶.

L'ALEPS réaffirme par ailleurs une idée assez classique de « l'État libéral », garant de l'intérêt général placé au-dessus des intérêts particuliers, dont les gouvernants doivent être dotés d'une « volonté de servir », de « qualités morales considérables » et d'une « haute idée de la finalité de l'État ». Les néolibéraux doctrinaires ne revendiquent pas sa transformation en entreprise : ils mettent au contraire en garde contre la confusion de l'économique et du politique⁹⁹⁷. Les énarques du Club de l'horloge, où il est de bon ton de condamner le collectivisme de Giscard, sont au départ peu friands de management public et entendent eux aussi réaffirmer une distinction stricte entre public et privé. L'État doit se recentrer sur ses activités régaliennes et cesser d'intervenir dans l'économie autrement qu'en maintenant les règles et les conditions de la concurrence. Pour ne pas perdre son autorité, il ne doit pas se laisser « imposer les moyens et méthodes propres à la sphère privée⁹⁹⁸ ». C'est également la position de l'ancien ministre giscardien de la Fonction publique Philippe Malaud⁹⁹⁹.

Cependant, lors d'un colloque sur *Le péril bureaucratique* tenu à l'Assemblée nationale en 1979, le Club de l'horloge semble embrasser franchement la réorganisation managériale de l'État autour de la direction par objectifs et de la direction bureaucratique stratège. Il invite, à cette occasion, plusieurs promoteurs de l'interprétation managériale de la RCB, pour la plupart devenus plus

⁹⁹⁶ « Quand on compare coûts et bénéfices des services publics pour faire une étude de leur rentabilité, il manque un élément du calcul : le montant des bénéfices. Cette absence de contrôle effectif de la rentabilité aboutit à faire payer parfois très cher des services d'une qualité médiocre. L'initiative privée ne connaît pas ce genre de dilution des responsabilités et des résultats. C'est une raison pour la préférer chaque fois que le choix est possible. » ALEPS, *Notre libéralisme, un projet de société*, op. cit., p. 43. « Les fonds contrôlés par l'État sont affectés à des emplois où, en dépit de la rationalisation des choix budgétaires, la rentabilité est difficilement mesurable. » *Ibid.*, p. 51.

⁹⁹⁷ ALEPS, *Notre libéralisme, un projet de société*, op. cit., p. 55-56. Cf. aussi p. 74 : « Car pour assurer le dialogue avec l'administration, les entreprises admettront dans leurs directions des hommes issus de l'administration ou formés à son école. On entend alors parler le langage administratif dans la vie des entreprises, et le langage des affaires dans la vie publique. L'État et les entreprises ne sortent pas grandis de ce curieux dialogue. »

⁹⁹⁸ CLUB DE L'HORLOGE, *Les racines du futur*, op. cit., p. 155 et 161.

⁹⁹⁹ Dans un ouvrage publié en 1976 intitulé *La révolution libérale*, où il se réclame du Club de l'horloge fondé deux ans plus tôt, Malaud insiste, avec des accents proches de ceux de l'ordolibéralisme allemand, sur les petits patrons, les élus locaux, les communautés de voisinage, la maison individuelle, la restauration de l'ordre moral, la construction de la concurrence commerciale par les politiques publiques et le couple ordre/liberté. En même temps, Malaud se livre à une réaffirmation des fonctions régaliennes de l'État, de la libre entreprise et d'une distinction *étanche* entre le public et le privé. Anti-RCB, anti-planification, anti-participation, anti-syndicats et opposé à la haute fonction publique moderniste de la Libération, il semble assez peu attiré par le « management public » revendiqué par son directeur de la Fonction publique Michel Massenet, et ne parle pas d'introduire dans l'État la direction par objectifs qu'il prône avec ardeur dans l'entreprise. Il ne parle ni du gouvernement des cadres par les chiffres, ni de la concurrence sur les « résultats ». Cf. P. MALAUD, *La révolution libérale*, op. cit., p. 127, 146-147 et 156.

néolibéraux que modernistes : Michel Crozier, Octave Gélienier et Henri Lepage (mais également le gaulliste Bernard Tricot, animateur du club deloriste Échanges et projets). Les idées qui circulent concernent largement l'intégration des cadres hiérarchiques par la construction d'un marché interne du travail, avec « la rémunération ou les carrières en fonction des résultats et de la prise de responsabilité » et la promotion des « meilleurs » jusqu'aux catégories B¹⁰⁰⁰. Si Gérard Longuet se distingue lors du colloque comme un fin connaisseur du management public, le Parti républicain n'insiste pas à ma connaissance sur cet aspect. Quant au RPR lors de sa parenthèse néolibérale de 1981-1987, il se contente sous la plume de l'inspecteur des Finances Alain Juppé de préconisations relativement vagues, qu'il ne mettra pas en œuvre une fois revenu au gouvernement : « révision périodique obligatoire » de l'ensemble du budget de l'État par les parlementaires tous les quatre ans, sur la base d'une « analyse des ressources par objectifs », rationalisation de la gestion, amélioration de la « productivité des services », responsabilisation des cadres¹⁰⁰¹.

De manière générale, dans les années 1970, les énarques de droite semblent moins friands de management public que des énarques PS souvent attachés à prouver que l'État, auquel ils entendent confier une large part du gouvernement de l'économie nationale, peut être « efficace » et « moderne » du point de vue de critères productivistes. Pourtant, au fil de la décennie, l'interprétation managériale de la RCB et la volonté de réorganiser l'ensemble du gouvernement des services publics autour de la direction par objectifs se diffuse, lentement, au-delà d'un modernisme de type « nouvelle société ». Lorsqu'elle apparaît sous la plume de partisans revendiqués d'un renouveau libéral, elle est alors systématiquement mise au service de leur projet le plus constant, soit, affirme Alain Juppé : « Diminuer simultanément les dépenses et les recettes de l'État ainsi que les cotisations et transferts sociaux, tout en procédant à de larges dénationalisations¹⁰⁰². »

¹⁰⁰⁰ « Table ronde sur la réforme de la fonction publique », in *Le péril bureaucratique*, op. cit., p. 128 et 137. Est également préconisée la délégation des tâches de « gestion » de l'État à des organismes locaux et à des établissements publics contrôlés et comparés par leur ministère.

¹⁰⁰¹ A. JUPPÉ, *La double rupture*, op. cit., p. 69-70 ; RPR, *Libres et responsables : un projet pour la France*, Paris, Flammarion, 1984, p. 117.

¹⁰⁰² A. JUPPÉ, *La double rupture*, op. cit., p. 52. Le conseiller d'État Yves Cannac l'exprime en ces termes : « Une diminution persistante, forte et continue de la dépense publique par rapport aux ressources de la nation est aujourd'hui une condition indispensable du progrès démocratique. Nous sommes adultes ; le temps est arrivé de nous rendre la liberté d'emploi d'une part accrue de nos revenus. » Cf. Y. CANNAC, *Le juste pouvoir*, op. cit., p. 116. Cf. également Charles DEBBASCH, « Nature et exercice du pouvoir d'État », in *Semaine de la pensée libérale, Le libéralisme, un projet de société*, Paris, Albatros, 1974, p. 71-72, qui propose de « dégraisser l'État » ; CLUB DE L'HORLOGE, *Les racines du futur*, op. cit., p. 170-171, qui entend « modifier les mécanismes de prélèvement et de distribution afin de réduire le rôle direct de l'État au profit de celui des individus » ; F. LÉOTARD, *Deux ans pour convaincre*, op. cit., p. 31 ; G. CARREZ et J.-J. CHABAN-DELMAS, *Pour une intervention publique libérale*, op. cit., p. 20.

Le Groupe 1985 du VI^e Plan et ses continuateurs : un État-stratège néolibéral sous-traitant ses missions aux entreprises privées

Dès l'époque RCB, des hauts fonctionnaires minoritaires et disposant de peu d'audience poussent le management public plus loin encore : ils envisagent d'utiliser la direction par objectifs pour soumettre les administrations à une concurrence *effective* et sous-traiter leurs missions à des entreprises privées. Michel Massenet pose explicitement la question en 1975 : du simple fait que « les structures et les procédures » de la RCB « permettent de relier un homme, une équipe et les moyens à chaque objectif ou à chaque projet », il devient théoriquement possible de les mettre en concurrence pour la réalisation du même service, et de rémunérer le meilleur pour sa performance. Mais le directeur de la Fonction publique rejette ce modèle d'« administration concurrentielle », qu'il trouve exprimé à l'époque dans le rapport non-publié de la commission « administration » de la 83^e promotion de l'École de Guerre (1970-1971)¹⁰⁰³. On trouve également l'idée chez Bernard Gournay, énarque entré à la Cour des Comptes en 1954, rapporteur général de la Commission de la productivité du V^e Plan (1964-1966), qui défend en 1969 un discours proche de celui de l'école du *public choice* aux États-Unis :

« À chaque fois qu'aucun obstacle d'ordre technique ne s'y oppose, les unités administratives doivent être placées en situation de compétition ; la concurrence doit jouer à la fois entre les services publics et entre ceux-ci et les organismes du secteur privé, dans le cadre de règles destinées à assurer l'égalité des parties en présence, la loyauté du jeu et le respect des droits des usagers ; une procédure assimilable à celle de la faillite doit être mise en place pour éliminer les dirigeants des services mal gérés. Ainsi le public, en exerçant son libre choix, pourra inciter les services publics à améliorer leurs performances au moindre coût¹⁰⁰⁴. »

Au même moment, fin 1969, la préparation du VI^e Plan réincarne le Groupe 1985, qui publie en 1972 un document de « prospective » intitulé *La France face au choc du futur*¹⁰⁰⁵. L'ingénieur des Mines Christian Stoffaës le salue, avec raison, comme une « analyse néo-libérale de l'évolution de la société française »¹⁰⁰⁶. Alors que le groupe du même nom était, lors du Plan précédent, composé de hauts fonctionnaires modernistes, le nouveau millésime réunit des énarques gaullistes, dont beaucoup deviendront giscardiens ou chiraquiens dans les années 1970, des universitaires opposés à Mai 68 et quelques grands patrons ou futurs grands patrons. Il est présidé par Paul Delouvrier, inspecteur des Finances et président d'EDF (1969-1979) qui fit partie de l'équipe de Monnet au Plan

¹⁰⁰³ M. MASSENET, *La nouvelle gestion publique*, op. cit., p. 126.

¹⁰⁰⁴ Bernard GOURNAY, « Les administrations publiques peuvent-elles être gérées comme les entreprises privées ? », *Revue de défense nationale*, 1969, n° 281, p. 1374-1375.

¹⁰⁰⁵ GROUPE 1985, *La France face au choc du futur*, op. cit.

¹⁰⁰⁶ Christian STOFFAËS, « Recension de *La France face au choc du futur* », *Revue économique*, 1974, vol. 25, n° 1, p. 113.

à la Libération. Mais les trois rapporteurs sont des énarques d'une nouvelle génération. Bernard Cazes, nommé administrateur civil au ministère des Finances en 1955, travaille au service économique du Commissariat général du Plan depuis 1960. Membre du Club Jean Moulin quelques années plus tôt, il fait partie du comité de rédaction de la revue aronienne *Contrepoint* ; il sera, à la fin de la décennie, collaborateur régulier celle qui prendra sa suite, *Commentaire*, haut lieu d'expression du néolibéralisme doctrinaire. Les deux autres rapporteurs sont des énarques d'après Mai 68 : Christian Cardon, entré à la Cour des Comptes en 1969, sera à la fin des années 1970 membre de l'UDF de Valéry Giscard d'Estaing et du cabinet de Pierre Méhaignerie au ministère de l'Agriculture ; Jean-Louis Gergorin, entré au Conseil d'État en 1970 après avoir réussi Polytechnique, sera directeur du Centre d'analyse et de prévision (CAP) du ministère des Affaires étrangères de 1973 à 1984, avant de rejoindre le groupe Matra dirigé par Jean-Luc Lagardère comme directeur de la stratégie.

Parmi les membres du nouveau Groupe 1985, on trouve également des universitaires ayant pour point commun le rejet de Mai 68 et une trajectoire ultérieure d'affirmation à droite : Raymond Aron en plein virage libéral-conservateur, le philosophe Paul Ricœur, la géographe Jacqueline Beaujeu-Garnier et Michel Crozier lui-même, dont les thèmes habituels sont au cœur de l'ouvrage. Jacques Delors en fait également partie, à un moment où il n'appartient pas au Parti socialiste mais au cabinet d'un Premier ministre de centre-droit. Avec Philippe Viannay, on retrouve au moins quatre anciens du Club Jean Moulin, dont trois ont signé *Pour nationaliser l'État*. Parmi les autres membres du groupe, beaucoup ont un profil plus conservateur que moderniste. Jérôme Monod, énarque entré à la Cour des Comptes en 1957 et membre du cabinet de Michel Debré de 1959 à 1962, est à l'époque délégué à l'aménagement du territoire (DATAR). Il deviendra directeur du cabinet de Jacques Chirac à Matignon en 1975, premier secrétaire général du RPR sur une position officiellement favorable au renouveau du Plan, puis PDG de la Lyonnaise des Eaux en 1980. Pierre Guillaumat, ingénieur des Mines, qui fut l'un des pères de la bombe atomique au CEA dans les années 1950, puis ministre des Armées du général de Gaulle durant la guerre d'Algérie (1958-1960), est PDG de l'entreprise publique d'extraction pétrolière Elf (1966-1977)¹⁰⁰⁷. Michel Debatisse est secrétaire général de l'organisation patronale des exploitants agricoles FNSEA, et deviendra secrétaire d'État aux Industries agricoles et alimentaires au sein du gouvernement Raymond Barre.

L'argumentation de l'ouvrage est nouvelle à plus d'un titre. Le Groupe 1985 nouvelle mouture, supposé éclairer le VI^e Plan sur le long terme, défend les études RCB et les analyses coût-avantages,

¹⁰⁰⁷ Guillaumat est également président du conseil de perfectionnement de l'École polytechnique.

mais ne parle pour ainsi dire plus de planification. Mieux : deux ans *avant* la crise de 1974, son discours, sans l'exprimer explicitement, semble démontrer à chaque page son impossibilité. Tandis que dans la « société industrielle classique », il était possible d'extrapoler le futur à partir des tendances du présent, dit-il, la « société post-industrielle » présente l'image d'un « système en voie de "déstructuration" », où l'accélération et la convergence du « changement » dans tous les domaines rendent impossible la prévision. Il convient alors, selon les auteurs du rapport, de développer une « stratégie de l'innovation » et d'inciter chacun à l'expérimentation locale en stimulant la concurrence. Dans ce nouveau contexte, le seul rôle conservé par la « planification » serait celui d'un bureau d'études de RCB : le Commissariat général du Plan serait simplement chargé de fournir à ces acteurs décentralisés « un éventail d'options, en énonçant explicitement les coûts et avantages des principales politiques envisageables en matière notamment d'affectation des ressources publiques »¹⁰⁰⁸. C'est la position des néolibéraux doctrinaires et c'est ce qui se produit, en partie, lors du VII^e Plan en 1976.

Comme les modernistes de *Pour nationaliser l'État*, le Groupe 1985 met en avant « l'exemple suédois », avec ses « offices largement autonomes » chargés de la gestion quotidienne et ses directions centrales « états-majors » occupées à fixer les moyens et les objectifs chiffrés. Comme eux, il propose de doter le gouvernement d'une tour de contrôle des politiques publiques, calquée sur celle de la direction bureaucratique stratégique : les ministères sectoriels seraient alors coordonnés par un état-major issu de la fusion de directions du ministère des Finances et de services du Premier ministre, « dont la structure ressemblerait à la direction générale d'un grand groupe privé décentralisé, avec les directions planification et budget, finances et contrôle de gestion ». Mais, sur la base du même dispositif de pouvoir, du même managérialisme public intégral, les énarques et universitaires néolibéraux tirent en fait une conclusion diamétralement opposée, celle du « désengagement contrôlé de l'État » :

« L'État tendrait progressivement à se désengager de son rôle fournisseur de services collectifs, jusqu'à ce que son intervention se limite à définir les objectifs d'intérêt national, et à contrôler leur réalisation. »

Plus précisément, là où la droite du Club Jean Moulin s'en tenait aux collectivités locales, aux associations, aux fondations et aux syndicats, sans aucune volonté affirmée de réduire l'étendue du secteur public, le Groupe 1985 ajoute les entreprises privées. Destinées « à tenir une place croissante dans la vie publique », les grandes firmes sont alors appelées à compenser la diminution des prestations des services publics par l'affectation d'« une part croissante de leurs profits à des

¹⁰⁰⁸ GROUPE 1985, *La France face au choc du futur*, op. cit., p. 10-14, 119 et 172.

réalisations d'intérêt commun », comme l'amélioration de l'environnement ou le financement de la recherche. Tandis que Saint-Geours et Bloch-Lainé demeurent attachés au capitalisme bancaire public, les néolibéraux du Commissariat général du Plan préconisent, en cohérence avec la position précédemment décrite des tenants d'un renouveau libéral, l'ouverture de la Bourse de Paris et le développement d'un « capitalisme populaire », généralisant l'accès à la spéculation au sein d'une mythique démocratie actionnariale¹⁰⁰⁹.

Du point de vue du dispositif de pouvoir, le Groupe 1985 ajoute deux choses à l'arsenal du management public fordiste. Premièrement, il entend radicaliser la simple *comparaison chiffrée*, élément au sein d'une négociation entre cadres hiérarchiques, dans le sens d'une *organisation effective de la concurrence*, permise par la technique de pouvoir de l'appel d'offre concurrentiel. Il s'agit de codifier de véritables marchés de prestations standardisées de service public :

« Les offices décentralisés seraient gérés comme des sociétés de service privées contractant avec l'État [...] et les collectivités territoriales, ce qui impliquerait que les biens et services fournis fussent achetés à leur juste coût. »¹⁰¹⁰

Deuxièmement, les néolibéraux entendent ouvrir l'appel à projets à des entreprises privées, selon le principe du *Compulsory competitive tendering* qui sera imposé par Margaret Thatcher aux collectivités locales anglaises à la fin des années 1980. Ils envisagent ainsi, dans certains secteurs comme l'éducation, le développement d'« un système de marché ouvert à la concurrence » faisant appel à des « sociétés de services ». Dans le cas des hôpitaux, le Groupe 1985 propose de mettre en compétition des établissements publics, des sociétés d'économie mixte et des cliniques privées. Dans le cas des affaires municipales, il veut recourir à des « sociétés de services » travaillant « sous contrat » pour des maires chargés de fixer leurs objectifs chiffrés. Dans le domaine de la recherche, mais aussi de l'analyse coût-avantages RCB, il préconise de construire un « véritable marché concurrentiel des études » en provoquant une « réelle compétition » entre bureaux d'études privés, universités et grandes écoles¹⁰¹¹.

En ce qui concerne les universités elles-mêmes, le groupe de prospective ne se « contente » pas, comme la droite du Club Jean Moulin, de l'autonomie financière des universités, de la fixation de contrat avec l'État et d'un recrutement en dehors de la fonction publique. Pour mettre la formation au service du marché du travail et « désamorcer » la « contestation étudiante » il défend, quatre

¹⁰⁰⁹ *Ibid.*, p. 138-139.

¹⁰¹⁰ *Ibid.*, p. 174.

¹⁰¹¹ *Ibid.*, p. 171-176 et 207.

ans après Mai 68, une réduction de la durée des études compensée par la généralisation de la formation permanente, la possibilité de pratiquer « une sélection rigoureuse », la remise en question du « principe de gratuité », la dérégulation des frais d'inscription et l'endettement des étudiants auprès des banques¹⁰¹².

Au début des années 1970, ces néolibéraux sont représentés au sein de la Commission interministérielle de RCB. On y trouve : Jérôme Monod pour la DATAR ; Bernard Gournay pour le cabinet de la Jeunesse et des sports ; Crozier en tant que personnalité extérieure ; Valéry Giscard d'Estaing, son président en tant que ministre des Finances. Mais ils paraissent très minoritaires et ne défendent pas nécessairement leur position personnelle dans cet espace. L'ouvrage du Groupe 1985 nouvelle mouture, très peu cité, n'a pas un destin comparable à celui du Club Jean Moulin. Il paraît sans doute aussi outrancier aux tenants d'un managérialisme de centre-droit qu'il semble lié au Plan pour les libéraux classiques. Son isolement n'est-il pas d'ailleurs le signe du caractère improbable du management public néolibéral dans le champ politique du début des années 1970 ?

Ce discours a toutefois quelques échos, relativement isolés, parmi les universitaires et hauts-fonctionnaires ralliés à la doctrine néolibérale qui émerge au cours de la décennie. Par exemple, le « nouvel économiste » libertarien Henri Lepage expose et reprend les idées radicales de William Niskanen et de l'école états-unienne du *public choice*. Sa démonstration articule trois points. Premièrement, les comparaisons chiffrées et les calculs de coût de la comptabilité analytique sont jugés faux tant que la concurrence n'est pas *effective* : il est nécessaire de recourir à la technique de pouvoir de l'appel à projets, pour permettre à « plusieurs bureaux de présenter des budgets concurrents pour l'exécution de certaines tâches ». Deuxièmement, pour que les cadres publics cessent de chercher à augmenter leur budget, il faut indexer leurs salaires et leurs carrières sur les économies de coûts qu'ils réalisent. Troisièmement, il s'agit de faire un « usage plus fréquent de la sous-traitance de services publics à des entreprises privées », au moyen d'un système d'appel d'offres et d'une politique de « vérité des prix » permettant de rendre comparables les services internes et les prestataires privés¹⁰¹³. Par rapport au régime de « vérité des prix de revient » défendu par Gabriel Ardant et Mendès-France, la différence est totale : le réel économique n'est plus défini par le calcul en chambre des coûts de production, mais par le résultat effectif d'un appel d'offres concurrentiel – et tant pis, semble dire l'auteur, pour le chaos bureaucratique généré. Mais si

¹⁰¹² *Ibid.*, p. 179-182.

¹⁰¹³ H. LEPAGE, *Demain le capitalisme*, op. cit., p. 274-277.

l'ouvrage de Lepage a un certain succès médiatique et contribue à un climat de renaissance d'un libéralisme agressif, c'est rarement l'aspect *public choice* qui est mis en avant par ses laudateurs.

Le juriste Charles Debbasch, ancien membre du cabinet d'Edgar Faure à l'Éducation nationale et futur membre du cabinet de Giscard à l'Élysée, propose lors de la Semaine de la pensée libérale de 1973 de « dégraisser l'État libéral » et poursuit en ces termes : « L'État ayant défini les objectifs, ceux-ci peuvent être atteints aussi bien par le secteur privé que par le secteur public¹⁰¹⁴. » Lors d'un débat du Club de l'horloge, Octave Gélénier préconise de déléguer une partie des missions de l'ANPE à des concessionnaires privés « rémunérés par l'État par tête de personne placée¹⁰¹⁵ ». Philippe Galy, énarque nommé administrateur civil au ministère de l'Équipement en 1969 et membre du cabinet de Malaud à la Fonction publique en 1973-1974¹⁰¹⁶, reprend dans un ouvrage de 1977 les grandes lignes de l'interprétation managériale de la RCB. Mais à cela, il ajoute lui aussi l'idée de déléguer des missions de service public, « sous contrôle, à des prestataires de services ». Comme dans la décision d'externalisation des grandes entreprises privées, c'est alors le critère du moindre coût, débarrassé des « préjugés politiques », qui est supposé permettre de trancher entre maintien en interne et sous-traitance¹⁰¹⁷. Gilles Carrez et Jean-Jacques Chaban-Delmas prônent, eux-aussi, la « restauration systématique, dès qu'elle est possible, des intérêts privés comme catalyseurs des actions visant à l'intérêt général¹⁰¹⁸ ».

Savoirs de gouvernement et technologies de pouvoir sont indissociables, comme nous l'avons vu, du problème des frontières de l'État. Or, de manière révélatrice, l'émergence d'un management public intégral préconisant de restructurer l'ensemble des ministères sur le modèle de bureaucratie

¹⁰¹⁴ C. DEBBASCH, « Nature et exercice du pouvoir d'État », *op. cit.*, p. 71-72. À la fin de la décennie le juriste giscardien, reprenant les formules du Club Jean Moulin – débarrasser les administrations centrales de toutes leurs « fonctions de gestion », « faire faire plutôt que faire » – n'envisage plus que très timidement que le délégataire soit une entreprise privée, puisqu'il ne cite que : « collectivités locales, établissements publics, sociétés d'économie mixte, associations, personnes privées ». Son interprétation de la RCB et des dispositifs managériaux s'avère finalement plus proche d'un modernisme de droite détaché du Plan que d'un véritable néolibéralisme, mais il contribue à acclimater la direction par objectifs. Il semble suivre le chemin de beaucoup de giscardien, de la ferveur militante néolibérale dans d'immédiat après Mai 68 au compromis moderniste avec le RPR et les centristes. Cf. Charles DEBBASCH, *L'État civilisé : contre le pouvoir sauvage*, Paris, Fayard, 1979, p. 109-110.

¹⁰¹⁵ « Table ronde sur l'État et l'entreprise », in *Le péril bureaucratique*, Paris, Club de l'horloge, 1980, p. 174-175.

¹⁰¹⁶ P. BEZES, « Un jeu redistribué sous la cinquième République », *op. cit.*

¹⁰¹⁷ Philippe GALY, *Gérer l'État : corriger la déviation bureaucratique*, Paris, Berger-Levrault, 1977, p. 184-185, 196-197, 210-224. En ce qui concerne la RCB, l'énarque « politique » défend la position suivante : « réhabilitation » du taylorisme administratif ; généralisation du « contrôle de gestion des services publics », des budgets de programmes, des indicateurs de coûts, de qualité, de quantité, de délai ; formation des hauts fonctionnaires à la gestion, rémunération des cadres aux résultats, recrutement de « gestionnaires de haut niveau issus du secteur privé ». En 1986 Galy, alors sous-directeur à la Caisse des dépôts et consignations, devient membre du cabinet de Jacques Chirac à Matignon. Dans les années 1990, il sera directeur général de la protection de l'environnement à la ville de Paris et, en 1996, il « pantoufflera » comme président de la Société nationale Corse-Méditerranée (SNCM).

¹⁰¹⁸ G. CARREZ et J.-J. CHABAN-DELMAS, *Pour une intervention publique libérale*, *op. cit.*, p. 147.

productiviste de la grande entreprise fordiste est immédiatement utilisée, par des hauts fonctionnaires ralliés au néolibéralisme en émergence, dans le sens du désengagement de l'État. Le gouvernement individualisé des cadres publics par les indicateurs de résultat, une fois autonomisé et susceptible de s'exercer au-delà de ses frontières juridiques, conduit à poser la question du « *make or buy* » : pour chaque activité donnée, est-il plus « efficace » de la confier à un établissement public autonome, à une association, à une entreprise privée ? Quelles activités contrôler en interne ? Lesquelles contrôler en externe ? La droite du Club Jean Moulin continue largement de répondre en faveur du public, et la hiérarchisation est claire : d'abord le Plan, puis des établissements publics sous autonomie contrôlée pour le décliner, ensuite des associations aux limites de l'action de l'État, enfin des contrats de programme pour orienter les entreprises privées dans le même sens. Mais les gaullistes et les giscardiens du Groupe 1985 du VI^e Plan et leurs continuateurs franchissent le pas et inversent en quelque sorte cette hiérarchie des priorités : d'abord le maximum de concurrence entre entreprises au service de l'« innovation » ; ensuite l'utilisation des coûts et des indicateurs d'« utilité » pour arbitrer le choix entre établissements publics et sociétés de service privées ; ensuite le maintien d'une administration souple dans les domaines où cette transformation n'est pas jugée possible ; enfin des études RCB, dont certaines seraient privatisées, pour orienter les acteurs en direction des choix soi-disant les plus « efficaces ».

Soumettre les services publics à une concurrence commerciale et à l'impératif d'attirer leurs usagers

Au-delà de la sous-traitance contrôlée des missions de l'État, les néolibéraux doctrinaires les plus radicaux proposent de soumettre les services publics aux « choix » des usagers, au sein d'une forme de concurrence avec le secteur privé qui ne serait plus arbitrée par les appels d'offres des ministères, mais par les comportements des individus. Notons par exemple qu'aucun giscardien ne semble tenté par cette solution extrême. En revanche, dans la revue aronienne *Contrepoint* en 1973, l'ingénieur des Mines Christian Stoffaës reprend à l'économiste de l'École de Chicago Milton Friedman l'idée d'un « impôt négatif » : il s'agit de remplacer l'ensemble des allocations et des prestations en nature de la Sécurité sociale, en termes de chômage, de santé, de retraite, de famille ou de handicap, par un revenu de base accordé à tous les individus déclarant des ressources inférieures à un certain seuil. Les particuliers deviendraient alors « libres d'affecter la prestation qui

leur est allouée suivant leurs préférences individuelles » à des entreprises en concurrence. Le « social » serait, ainsi, soumis aux mécanismes du marché¹⁰¹⁹.

Au début des années 1970, aux Semaines de la pensée libérale, plusieurs intervenants proposent de minimiser la part des retraites publiques et de développer la retraite par capitalisation, prise en charge par des fonds de pension privés qui placent l'argent sur les marchés financiers¹⁰²⁰. Le manifeste de l'ALEPS en fait une position de principe : il s'agit de réhabiliter l'épargne, la « responsabilité personnelle », l'assurance individuelle, la mutualité, l'« esprit d'entraide », l'« assistance » et la « charité » contre la « solidarité forcée » à laquelle est identifiée la Sécurité sociale¹⁰²¹. Les énarques de droite et d'extrême droite du Club de l'horloge préconisent en 1977 de « libéraliser les mécanismes d'aide » et d'accroître la « liberté de choix » des individus : le modèle, promu au même moment par le gouvernement Barre, est celui du remplacement de l'aide à la construction de logements sociaux par une aide à la personne (il s'agit, alors, de construire un véritable marché immobilier)¹⁰²². Frédéric Pierru montre que, dès 1979, un rapport de l'inspection des Finances rédigé par Simon Nora et Jean-Charles Naouri – l'homme qui en tant que directeur du cabinet de Pierre Bérégovoy aux Finances conduira la déréglementation financière de 1984-1986¹⁰²³ – propose de recourir aux assurances maladie complémentaires pour les soins courants, c'est-à-dire de privatiser une partie de la Sécurité sociale¹⁰²⁴. Cette solution néolibérale au problème historiquement construit du « trou de la sécu »¹⁰²⁵ est reprise par leur collègue Alain Juppé, qui défend, en 1983, le « transfert des risques légers vers l'assurance individuelle, mutuelles et compagnies d'assurance »¹⁰²⁶. Le directeur général de l'Institut de l'entreprise Michel Drancourt propose une variante dans la revue aronienne *Commentaire* : laisser au contribuable « le choix

¹⁰¹⁹ Christian STOFFAËS, « De l'impôt négatif sur le revenu », *Contrepoint*, 1973, n° 11, p. 31-33.

¹⁰²⁰ André THOMAS, « L'assurance-vieillesse : solidarité collective et responsabilités personnelles », in *Semaine de la pensée libérale, Problèmes actuels, réponses libérales*, Paris, Albatros, 1973, p. 252 ; Raymond ROBINET, « De la répartition à la capitalisation : pour un renouveau de l'esprit d'épargne », in *Semaine de la pensée libérale, Problèmes actuels, réponses libérales*, Paris, Albatros, 1973.

¹⁰²¹ ALEPS, *Notre libéralisme, un projet de société*, op. cit., p. 48-49.

¹⁰²² CLUB DE L'HORLOGE, *Les racines du futur*, op. cit., p. 176-177. Pour une critique sociologique de la libéralisation de marché immobilier et de son lien avec le projet politique de la constitution d'une grande classe moyenne par accession des ouvriers les plus qualifiés à la propriété d'une maison individuelle, cf. P. BOURDIEU, *Les structures sociales de l'économie*, op. cit.

¹⁰²³ B. LEMOINE, *L'ordre de la dette*, op. cit., p. 109-110.

¹⁰²⁴ Frédéric PIERRU, « Budgétiser l'assurance-maladie », in Philippe BEZES et Alexandre SINÉ (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 404.

¹⁰²⁵ Frédéric PIERRU, *Hippocrate malade de ses réformes*, Bellecombe-en-Bauges, Croquant, 2007.

¹⁰²⁶ A. JUPPÉ, *La double rupture*, op. cit., p. 84-86.

d'affecter la moitié de ses impôts à des actions publiques qui lui paraissent plus nécessaires que d'autres¹⁰²⁷ ».

Les néolibéraux doctrinaires envisagent également d'ouvrir à la concurrence, c'est-à-dire de privatiser « par le bas » certains services publics, en recourant à un même modèle similaire : redistribuer une partie de l'impôt sous forme de chèques éducation, université, santé ou logement pour, dit Henri Lepage, permettre aux individus de choisir « librement » entre des prestataires publics et privés – selon une idée initialement portée par Milton Friedman¹⁰²⁸. Le Club de l'horloge propose d'ouvrir les établissements scolaires à la concurrence, de rendre publics leurs résultats et de déclencher des mesures correctives lorsqu'ils sont insuffisants¹⁰²⁹. Les deux énarques « politiques » Gilles Carrez et Jean-Jacques Chaban-Delmas défendent également un tel système :

« L'utilisateur doit pouvoir utiliser les moyens [...] mis à sa disposition par le contribuable pour procurer à ses enfants la meilleure éducation, en mettant en concurrence les divers services, publics et privés, qui lui en proposent¹⁰³⁰. »

Par rapport à la solution de la « sous-traitance par objectifs » analysée dans la section précédente, il s'agit ici de construire de véritables marchés des services d'éducation ou de santé, c'est-à-dire de soumettre les écoles, les universités et les hôpitaux à une logique commerciale. Cependant, chez les néolibéraux doctrinaires des années 1970, ces réflexions sont souvent assez déliées de l'organisation interne des services publics. À quelques exceptions près toutefois comme, par exemple, celle d'Yves Cannac. Le conseiller d'État ne manque pas d'éloges pour la solution extrême des chèques éducation¹⁰³¹. Cependant, à plus court terme, il préconise de développer dans l'administration l'usage des techniques de marketing : identification des « publics potentiels », enquêtes et sondages, segmentation des « besoins » de la population, conception de services diversifiés, test des réactions des « consommateurs »¹⁰³². Des chercheurs en gestion commencent à cette époque à promouvoir le « marketing public »¹⁰³³. D'un côté, la mise en concurrence des établissements publics entre eux ou avec des entreprises privées les mettrait effectivement dans l'obligation de recruter des spécialistes pour attirer les usagers dont dépendraient leurs budgets : le

¹⁰²⁷ Michel DRANCOURT, « Pour l'impôt libre », *Commentaire*, 1984, n° 26, p. 381. Le sociologue néoconservateur états-unien Nathan Glazer défendait la même idée dans le numéro précédent de la revue : cf. Nathan GLAZER, « Vers une société autonome ? (II) », *Commentaire*, 1984, n° 25, p. 66-67.

¹⁰²⁸ H. LEPAGE, *Demain le capitalisme*, op. cit., p. 287 et 292.

¹⁰²⁹ CLUB DE L'HORLOGE, *Le grand tabou*, op. cit., p. 239.

¹⁰³⁰ Y. CANNAC, *Le juste pouvoir*, op. cit., p. 39.

¹⁰³¹ *Ibid.*, p. 50-51. « De telle sorte que ces établissements tiendront leurs ressources, au moins pour une part, non de l'État, mais de l'utilisateur lui-même. »

¹⁰³² *Ibid.*, p. 30.

¹⁰³³ Jérôme BON et Albert LOUPPE, *L'étude des besoins de la population : marketing des services publics*, Paris, Éd. d'Organisation, 1980.

choix soi-disant « libre » va de pair, dans les grandes entreprises, avec un gouvernement extrêmement élaboré des consommateurs au moyen de dispositifs de pouvoir spécifiques. De l'autre côté, les mêmes techniques peuvent être utilisées par des administrations en situation normale de monopole pour gouverner leurs propres usagers. De manière plus que balbutiante, la voie est alors ouverte à l'adoption, par les ministères, de toutes les technologies de conception de « produits », de contrôle de la conformité, des coûts et des délais, de normalisation de la relation de service, que l'entreprise néolibérale naissante est alors en train d'inventer à travers le mouvement de la « qualité » totale.

Supprimer ou banaliser le statut des fonctionnaires pour leur étendre une gestion individualisée du personnel

Il existe une dernière possibilité de radicalisation du management public, préconisée de manière plus minoritaire encore par les énarques « politiques » néolibéraux (les économistes n'en parlent jamais) : la mise en cause du statut de la fonction publique de 1946 au profit d'une gestion individualisée du personnel. L'ancien ministre giscardien de la Fonction publique Philippe Malaud entend, par exemple, « faire d'un emploi de fonctionnaire un "job" comme un autre » : recrutement des employés de l'État par les directeurs régionaux ou départementaux, « augmentation considérable de la part du traitement lié au travail et au rendement », mais également suppression de la distinction entre le grade et l'emploi, c'est-à-dire du droit des fonctionnaires à une carrière fondée sur l'ancienneté, et de l'organisation en corps qui lui sert de fondement¹⁰³⁴.

Lors du colloque du Club de l'horloge sur *Le péril bureaucratique* de 1979, Gérard Longuet, énarque nommé sous-préfet en 1973, directeur de cabinet du préfet de la Somme puis député du Parti républicain dans le même département en 1978, est l'un de ceux qui semblent avoir les idées les plus affirmées à propos d'un État-stratège proprement néolibéral. Il préconise de recentrer les bureaux parisiens sur les tâches de conception et de contrôle et d'accorder aux directeurs de services ou d'établissements publics locaux une large autonomie en matière, notamment, de gestion du personnel. Pour « affranchir et libérer l'État de ses exécutants », c'est-à-dire entre autres du contre-pouvoir syndical dans le contrôle des carrières instauré à la Libération, il s'agit de « rétrécir le domaine de l'autorité » au « domaine de la souveraineté ». Dans un rapport parlementaire de 1979 Longuet préconise, sur un mode proche de Bloch-Lainé ou du « statut » de Vichy, de réduire la fonction publique d'État aux « 400 000 » fonctionnaires d'autorité et de créer

¹⁰³⁴ P. MALAUD, *La révolution libérale*, op. cit., p. 141.

une fonction publique de « service à l'utilisateur » pour les « 1,6 millions » de salariés des « agences » locales de l'État. Leur situation se rapprocherait alors de celle des employés d'entreprises : suppression des corps, transformation de leurs statuts particuliers en conventions collectives, recrutement hors concours, extension de la rémunération à l'« efficacité » aux « fonctionnaires à la base »¹⁰³⁵. L'objectif est bien, alors, de renforcer les prérogatives de l'État employeur.

Dans les années 1980, le RPR et l'UDF sont loin de telles prétentions¹⁰³⁶. En revanche, Gilles Carrez et Jean-Jacques Chaban-Delmas envisagent de supprimer la sécurité de l'emploi des fonctionnaires, de les rémunérer en fonction de leur « efficacité », et de mettre en place « de nombreuses passerelles "aller-retour" avec le secteur privé »¹⁰³⁷. L'ancien membre dirigeant du cabinet de Giscard à l'Élysée Yves Cannac, pour sa part, formule un principe qu'il défendra avec vigueur jusqu'à dans les années 2000 : les administrations doivent s'engager résolument dans le sens d'une réduction progressive de leurs « spécificités indues » en termes d'organisation. Au niveau de la « gestion des agents publics », il s'agit alors de réduire le poids du « statut » par rapport au « métier » – en réalité, par rapport aux nécessités de l'emploi telles que les définit l'employeur – et de faire du statut de la fonction publique « un simple ensemble de dérogations justifiées au Code du Travail »¹⁰³⁸. Quand on sait par ailleurs que les néolibéraux doctrinaires défendent, en ce qui concerne la gestion des ouvriers et des employés d'entreprise, une individualisation du rapport salarial, on comprend à quoi ces réflexions ouvrent la voie : l'organisation, par des managers locaux aidés de cadres des ressources humaines professionnalisés, d'une gestion personnalisée susceptible d'orienter le travail des fonctionnaires de base vers les objectifs de performance des dirigeants. C'est précisément cette volonté d'extension du néolibéralisme salarial aux travailleurs des administrations, au cœur de toutes les tentatives de réforme de la fonction publique depuis le début des années 2000, que nous étudierons dans la quatrième partie.

Abandonné par le RPR comme par l'UDF après le bref retour de la droite au gouvernement en 1986-1988, le néolibéralisme comme doctrine politique s'éclipse pour un temps. Cependant depuis le début des années 1970 ses promoteurs auront porté, quoique sur des positions minoritaires, pas moins de quatre manières possibles de réinterpréter la RCB et de retourner la bureaucratie

¹⁰³⁵ G. LONGUET, « La bureaucratie est-elle le résultat d'un choix idéologique ? », *op. cit.*, p. 40 ; cf. aussi la table ronde p. 143 ; Gérard LONGUET, *Réflexions sur le devenir de la Fonction publique*, Assemblée nationale, 1979.

¹⁰³⁶ En ce qui concerne les fonctionnaires de base, le parti de Jacques Chirac ne propose que la « réduction ordonnée, progressive et sans licenciement du nombre des agents de l'État » et, de manière vague, « l'ouverture de la fonction publique aux aptitudes, aux méthodes, aux hommes du secteur privé ». Cf. RPR, *Libres et responsables*, *op. cit.*, p. 118-119.

¹⁰³⁷ G. CARREZ et J.-J. CHABAN-DELMAS, *Pour une intervention publique libérale*, *op. cit.*, p. 112-113.

¹⁰³⁸ Yves CANNAC, « Administrations et entreprises. Quels enseignements les administrations peuvent-elles retirer de l'expérience des entreprises ? », *Commentaire*, 1987, n° 39, p. 219.

managériale contre l'État : en mettant la direction par objectifs au service de la réduction des impôts et des cotisations sociales ; en sous-traitant les missions de service public à des entreprises privées contrôlées sur leurs résultats ; en soumettant les administrations au « libre choix » d'usagers gouvernés par des techniques de marketing et informés par des comparaisons chiffrées ; en banalisant le statut des fonctionnaires pour renforcer le pouvoir des cadres locaux sur la gestion du personnel, dans un contexte où eux-mêmes doivent être soumis à des objectifs de performance. Un management public proprement néolibéral, qui bientôt placera en son cœur les dispositifs de gestion du nouveau management privé des années 1980, tels le gouvernement des réseaux de sous-traitance, la « qualité » totale et la « gestion des ressources humaines », *commence à s'inventer*.

5 – Les gouvernements de l'économie nationale, de l'entreprise et des services publics au cœur des luttes d'interprétation

Les dispositifs de pouvoir sont, à des degrés divers selon les périodes historiques, l'objet de luttes sociales et politiques multiples visant à changer les titulaires de leurs postes de commande, à les réformer pour les soumettre à de nouvelles finalités politiques, ou à les remplacer par d'autres. En conclusion, il apparaît que c'est particulièrement le cas de ceux que nous avons étudié dans le champ politique conflictuel des années 1970 et du début des années 1980.

L'appareil économique d'État mis en place à la Libération, centré sur le Plan et le dirigisme financier public, fait l'objet de mille réinterprétations : allégement au profit des banques d'affaires privées et intervention sélective en faveur de la concentration industrielle pour les modernistes de droite ; renouveau et achèvement au moyen de la nationalisation du crédit pour les modernistes de gauche ; appropriation par le Parti communiste pour le mettre au service de l'« efficacité » et de la « souplesse » d'un système industriel largement nationalisé ; reconstruction fédéraliste chez les conseillistes – tandis que les néolibéraux espèrent utiliser temporairement l'appareil économique d'État pour lancer les grandes entreprises françaises dans la concurrence mondiale, puis le démanteler progressivement pour empêcher son appropriation par la gauche.

Le gouvernement de l'entreprise fordiste fait l'objet du même type d'investissements politiques. Les modernistes de droite entendent poursuivre la généralisation de la direction par objectifs, la construction de marchés internes du travail des cadres et la restructuration des firmes industrielles autour du modèle de la direction bureaucratique stratégique, afin d'améliorer leur sensibilité aux variations du « marché ». Les modernistes du PS acceptent eux aussi intégralement le cadre de la bureaucratie managériale : ils cherchent à brancher l'appareil du Plan sur la tour de contrôle des

grandes entreprises privées au moyen des contrats de programme et des banques publiques, pour orienter vers leurs propres objectifs politiques le travail d'organisation de leurs cadres. Le Parti communiste et le CERES veulent s'en servir pour réaliser l'intégration du gouvernement des entreprises nationalisées, de pair avec la nomination de leurs dirigeants, mais dans le cadre d'une extension du statut de la fonction publique à l'industrie et d'une hiérarchie de commandement globalement wébérienne. Les conseillistes de la CFDT, du PSU et/ou de sensibilité libertaire espèrent se baser sur des groupes « semi-autonomes », dotés d'un contrôle sur la gestion du personnel, pour augmenter progressivement la part du travail d'organisation dévolu à des collectifs d'exécutants oppositionnels et, à l'occasion d'une révolution politique, confier le pouvoir sur le champ économique à des conseils élus ou à des assemblées générales de travailleurs. Ils disent refuser à la fois la bureaucratie wébérienne et la bureaucratie managériale au profit d'une forme de fédéralisme économique. Quant au patronat et plus largement aux cadres dirigeants des grandes entreprises, ils radicaliseront certains traits de la bureaucratie managériale fordiste, et s'appuieront comme nous le verrons sur la direction par objectifs pour construire le nouveau management des années 1980-1990 : extension de la répercussion chiffrée de la pression du marché des biens et services aux exécutants avec le flux tendu et la « qualité totale » ; généralisation de l'individualisation du rapport salarial et des entretiens d'évaluation, auparavant réservés aux cadres, aux ouvriers et employés ; éclatement des firmes en réseaux de sous-traitance contrôlés à distance par des entreprises-cerveaux ; branchement des grands fonds d'investissement bureaucratisés sur la tour de contrôle des grandes entreprises financiarisées, à des fins d'augmentation de la rentabilité actionnariale.

Inséré au sein de ces différents dispositifs, l'« autonomie », l'« initiative » et la « responsabilité » dont tout le monde se revendique prennent alors des formes variées. À gauche, tous les partisans de l'« autogestion » défendent une forme d'auto-organisation opérationnelle des ouvriers et employés : suppression du travail à la chaîne et équipes « semi-autonomes » dans le cadre d'objectifs chiffrés. Mais, tandis que les modernistes l'envisagent au sein même du système capitaliste, les sociaux-dirigistes attendent la période de « transition au socialisme ». En ce qui concerne la définition des objectifs, les modernistes voudraient la confier aux dirigeants salariés dans le cadre du Plan (avec un rôle secondaire pour les actionnaires et les syndicats), les sociaux-dirigistes au couple État/CA tripartite, et les précurseurs du néolibéralisme aux actionnaires. Les conseillistes entendent pour leur part soumettre la définition des finalités de l'entreprise à des responsables élus et contrôlés par la base ou à des assemblées générales de producteurs, ainsi dotés d'une autonomie politique. En ce qui concerne l'autonomie de « gestion », les sociaux-dirigistes ne l'envisagent que pour les cadres dirigeants (hiérarchie de commandement wébérienne), les

modernistes et les « néolibéraux » l'étendent aux managers et aux cadres avec la direction par objectifs, tandis que les conseillistes voudraient la conférer à des délégués élus et contrôlés, aux conseils d'atelier et aux équipes de travail. Les précurseurs du néolibéralisme, notamment patronaux, désignent par « autonomie de la personne » l'individualisation du rapport salarial, pensée comme un « libre choix » de sa propre carrière et une récompense de l'« effort » individuel, tel qu'il est mesuré par les contrôleurs de gestion ou validé par le supérieur hiérarchique lors d'un entretien d'évaluation (éventuellement dans le cadre d'une autonomie d'exécution reconnue). Si les modernistes finissent par l'accepter, sociaux-dirigistes et conseillistes s'opposent au contraire à toute flexibilisation : ces derniers n'envisagent d'accepter les équipes « semi-autonomes » dans un cadre capitaliste qu'au sein de « groupes ouvriers homogènes », où la conquête d'une certaine autogestion du personnel est supposée assurer leur autonomie politique par rapport à la direction de l'entreprise.

Comme on le voit, la thèse de Boltanski et Chiapello n'est en fait valable que pour le courant moderniste : parmi les anciens défenseurs de l'autogestion, lui seul s'est « converti » au management dans les années 1980. Ce phénomène n'est pas dû à une quelconque « épreuve de réalité » consécutive à la prise de pouvoir du PS en 1981. Il est bien davantage imputable aux rapports de force et aux luttes symboliques au sein de la gauche, aux phénomènes de fétichisme politique internes au PS ou à la CFDT¹⁰³⁹ et à la restructuration rapide du champ politique après l'élection de Mitterrand. Dès les années 1960, les tenants de l'autogestion les mieux placés dans le champ politique se font, comme on l'a vu, partisans d'un « managérialisme de gauche » assumé, souhaitant néanmoins accorder une certaine autonomie collective aux exécutants. Avant même la prise de pouvoir ils l'abandonnent, comme les rocardiens au PS, au profit d'une post-sociale-démocratie prétendant cette fois échanger la flexibilité contre une autonomie d'exécution purement individuelle. Ayant renoncés à l'autogestion, à un vaste programme de nationalisations et à un renouveau du Plan censé le doter des moyens financiers nécessaires pour gouverner à distance les entreprises privées, les modernistes socialistes au pouvoir contribueront effectivement à préparer, de l'intérieur, le « tournant de la rigueur » de 1983¹⁰⁴⁰. De leur volonté de transformation de l'entreprise, ils ne conserveront alors que le néo-management, l'interprétation minimaliste du « droit d'expression » et la politique contractuelle, dans le cadre cette fois d'un éloge de l'entrepreneur capitaliste.

¹⁰³⁹ N. DEFAUD, *La CFDT (1968-1995) : de l'autogestion au syndicalisme de proposition*, op. cit.

¹⁰⁴⁰ Pierre FAVIER et Michel MARTIN-ROLAND, *La décennie Mitterrand 1 : Les ruptures (1981-1984)*, Paris, Points, 2016.

Tableau 3. Les discours du champ politique des années 1970 sur la division du travail d'organisation dans l'entreprise et dans l'État

	Modernistes : « Nouvelle société », Parti radical, gaullistes sociaux. Socialistes : PSU 1960' ; rocardiens et deloristes au PS ; CFDT fin 1970'.	Sociaux-dirigistes : PCF, CGT, en partie CERES au PS.	Conseillistes : CFDT début 1970', PSU 1970', libertaires.	Néolibéraux : Groupe 1985 du VI ^e Plan ; ALEPS ; giscardiens (1972) ; Club de l'horloge, RPR et Parti républicain début 1980' ; CNPF après 1978.
Organisation politique du champ économique (TO politique) :	Cogestion actionnaires-salariés, pouvoir des directeurs. Pas de nationalisations industrielles : contrats de programme. « Nouvelle société » : banques d'affaires privées. Socialistes : nationalisation totale du crédit, Banque publique du Plan.	Conseil d'administration tripartite (État-syndicats-usagers). Nationalisation totale du crédit, Banque publique du Plan, contrats de programme. Nationalisations des grandes oligopoles industrielles.	Autonomie politique des producteurs de base : Assemblée générale ou conseil d'entreprise élu. Planification autogestionnaire : entre reconstruction à partir des conseils, et élection des conseils régionaux au suffrage universel.	Subordination des directeurs salariés aux actionnaires. Critique du Plan, démantèlement du capitalisme bancaire public : Bourse et finance de marché. Intervention de l'État : seulement pour instaurer et maintenir les conditions de la concurrence.
Direction par objectifs (DPO) :	Généralisation chez les cadres et extension aux exécutants. Carrières aux résultats.	Technologies de mesure productivistes et déconcentration. Refus du marché du travail des cadres : salaires et carrières à l'ancienneté, nomination politique des directeurs.	Critique du principe de subsidiarité managérial et de la DPO. Affirmation du principe fédéral : contrôle de la base sur ses chefs élus ou sur ses délégués mandatés.	Généralisation chez les cadres d'entreprise.

	Modernistes :	Sociaux-dirigistes :	Conseillistes :	Néolibéraux :
Organisation des opérations de production :	Groupes « semi-autonomes », identifiés à l'« autogestion » : éléments d'auto-organisation opérationnelle des collectifs d'exécutants.	En régime capitaliste, groupes semi-autonomes = auto-exploitation. Acceptation après la prise de pouvoir.	Acceptation stratégique des groupes autonomes. Reconstruction des structures de l'entreprise à partir des collectifs d'ouvriers et d'employées.	Refus du patronat de mettre en place les groupes « semi-autonomes ». Années 1980 : <i>lean production</i> , « qualité » totale.
Organisation sociale et relationnelle :	Intéressement collectif des ouvriers et employées. Fin des années 1970 : « compromis » participation contre flexibilité.	Extension du statut de la fonction publique aux entreprises industrielles nationalisées.	Refus de la concurrence salariale entre individus et groupes. « Groupes ouvriers homogènes ». Contrôle de l'embauche (<i>closed shop</i>) et des licenciements.	« Autonomie de la personne », rémunération de l'« effort » : extension aux exécutants de l'individualisation du rapport salarial et des entretiens d'évaluation.
Bureaucratie :	Critique bureaucratie wébérienne. Bureaucratie managériale intégrale, branchée sur le Plan, avec DPO étendue aux exécutants.	Critique de l'« idéologie managériale ». Bureaucratie wébérienne avec éléments managériaux : technologies de gouvernement productivistes.	Double critique de la bureaucratie wébérienne et de la bureaucratie managériale. Redistribution plus ou moins large du travail d'organisation aux producteurs de base.	Critique de la bureaucratie wébérienne. Radicalisation de certains traits de la bureaucratie managériale. Prémices d'une bureaucratie néolibérale.
RCB et organisation de l'État :	État-stratège planificateur : volonté d'intégrer gouvernement de l'économie nationale et gouvernement des services publics.	Gouvernement technocratique commun des services publics et des entreprises publiques. Statut de la fonction publique + RCB démocratisée : calcul économique et « utilité sociale ».	Fédérations de services publics gérées par leurs travailleurs et leurs usagers. Réactivation du discours du syndicalisme de fonctionnaires d'avant-guerre.	État-stratège néolibéral : comparaison chiffrée des résultats des services + mise en concurrence effective par appels d'offres + sous-traitance aux entreprises privées + « libre choix » des usagers + banalisation du statut de la fonction publique.

Quant à la RCB, comme dispositif de gouvernement des services publics dont la forme est peu stabilisée, elle fait elle-même l'objet de diverses réinterprétations qui s'articulent aux précédentes, mais dont l'audience est très limitée. Son interprétation technocratique initiale met l'accent sur les études coût-avantages comme moyen de préparation et de « planification stratégique » des décisions ministérielles. Son interprétation managériale par des hauts fonctionnaires modernistes et financiers publics des cercles réformateurs officiels ou du Club Jean Moulin insiste sur la direction des directeurs départementaux et des directeurs d'établissements par objectifs, la restructuration de l'administration autour du modèle de l'État stratège et la codification d'un marché du travail des cadres publics. Ils en font, généralement, un moyen de repenser et de conserver l'intervention de l'État dans le cadre du Marché commun, de manière à subordonner les politiques publiques à la croissance du PIB en économie ouverte. Les modernistes de gauche du PS espèrent mettre le même dispositif, version technocratique ou version managériale, au service d'une intégration des services publics dans le Plan. Le PCF, en la personne d'Anicet Le Pors, imagine utiliser le calcul d'utilité et de rentabilité « sociales », comme une contrepartie visant à introduire de la « souplesse » et de l'« efficacité » au sein d'un système de fonction publique « wébérienne » généralisé, articulé à une forme de productivisme participatif. Les conseillistes, qui critiquent à la fois la bureaucratie wébérienne et la bureaucratie managériale, prétendent articuler entreprises et administrations au sein de fédérations de services publics gérées par leurs travailleurs et leurs usagers. Les précurseurs du Groupe 1985 du VI^e Plan et les néolibéraux doctrinaires envisagent d'utiliser les objectifs de coût et d'efficacité comme un moyen de mise en concurrence effective des services locaux entre eux et avec des sociétés privées, de manière à déléguer au maximum les missions de service public au secteur marchand et à réduire le poids économique de l'État. Ils proposent, également, de soumettre les administrations à une véritable concurrence commerciale, arbitrée par des usagers gouvernés par des techniques de marketing, et de banaliser le statut des fonctionnaires par rapport au salariat privé.

Le dénominateur commun : une volonté de reprise de contrôle des hauts fonctionnaires sur les exécutants et les professionnels du service public

Tous ces discours, si l'on excepte les conseillistes, proposent finalement que l'État gouverne ses services publics et ses entreprises comme la direction générale d'une grande firme fordiste gouverne ses filiales et ses usines : par des pseudo-contrats d'objectifs – quand bien même ils s'opposent fortement sur les finalités, sur le degré d'autonomie de gestion à accorder aux cadres locaux et sur la volonté, ou non, d'indexer leurs salaires et leurs carrières sur les résultats chiffrés.

Tous, minoritaires au sein de leurs camps respectifs, envisagent ainsi de mettre la transformation *partielle* ou *intégrale* de l'État wébérien en État managérial au service de leur propre doctrine, mais tous reprennent également largement les fins véhiculées par les moyens : l'augmentation indéfinie de la productivité, de la croissance du PIB et d'une « efficacité » chiffrée par des spécialistes de la mesure. Ils n'ont pas en vue le fonctionnement du « marché », mais bien celui de la hiérarchie d'entreprise.

Cependant, et j'y insiste fortement, il n'est *pas possible de conclure de cette analyse* que presque tous les courants politiques défendaient, dans les années 1970, une forme de managérialisation des services publics. Ces discours ont peu d'audience et ne sont jamais des positions officielles. Ils sont tenus par des hauts fonctionnaires en poste ou devenus hommes politiques, toujours minoritaires au sein de leurs organisations partisans respectives, si bien que leur position commune dans les rapports de pouvoir administratifs s'avère sans doute aussi explicative que leurs divergences dans le champ politique. Le dénominateur commun est la tentative, avortée, de reprise de contrôle de l'État sur ses propres salariés, ou plus précisément de reprise en main du gouvernement des services publics locaux par les élites ministérielles et par la haute fonction publique centraliste (qui devient, elle-même, un enjeu des luttes de pouvoir entre corps de direction de l'État). Un tel espoir se lit dans la volonté partagée des promoteurs de différentes interprétations de la RCB de disposer d'une forme de *bureaucratie souple et réactive*, susceptible de devenir la *courroie de transmission neutre* de leurs différents projets politiques, selon la conception normative dominante du rôle de l'administration. Tous les hauts fonctionnaires l'expriment sur le registre de la restauration de la liberté de choix du gouvernement, quand bien même le système conférerait un pouvoir considérable à diverses catégories de spécialistes, réaliserait une gestionnarisation plus poussée du travail de définition des objectifs des politiques publiques, et imposerait des catégories d'action productivistes.

Au-delà des luttes pour déterminer les finalités politiques qui seront répercutées par un éventuel État stratège managérial, il apparaît finalement que le projet d'ensemble ne peut être compris qu'articulé à l'histoire du rapport salarial des fonctionnaires. Le compromis de fait de la Libération, wébérien atténué avec contrôle syndical des carrières, est considéré par de nombreux hauts fonctionnaires comme un vecteur de « bureaucratie » et d'« inefficacité » contribuant, avec l'explosion de sa taille et sa diversification, à rendre l'administration ingouvernable. La bureaucratie managériale, ou l'intégration de certains de ses éléments au cadre traditionnel, sont alors vues comme un moyen de « reprendre » le pouvoir, c'est-à-dire, comme il n'a jamais réellement été perdu, de le renforcer.

Les modernistes de droite ou de gauche, ou les néolibéraux qui poussent à bout le projet d'État stratège, espèrent appuyer une capacité renouvelée de gouvernement des services publics, et une concentration accrue du pouvoir stratégique, sur un renforcement de l'autonomie et du pouvoir de cadres locaux intégrés et dûment sélectionnés. Ils espèrent, par la formation et par le jeu de la carrière, restaurer leur adhésion aux objectifs fixés au sommet. Ils envisagent alors d'étendre le rapport salarial fordiste des cadres d'entreprises à la ligne hiérarchique de l'État et, pour certains, de leur donner des prérogatives en termes de conduite des opérations locales et de gestion du personnel, qui reviendraient à calquer le rapport salarial des employés administratifs sur celui des employés des grandes banques de l'époque (taylorisme, stabilité de l'emploi, grilles de qualification, avancement à l'ancienneté et primes de rendement). Les néolibéraux défendent, de plus, la mise en place d'un nouveau rapport salarial individualisé et flexibilisé pour les salariés des entreprises, que certains d'entre eux souhaiteraient voir étendre aux agents des services publics au nom de la banalisation du statut de la fonction publique. Quant à l'ouverture à la concurrence ou à la sous-traitance des missions de l'État à des entreprises privées, elles auraient pour effet évident de réduire la part des fonctionnaires dans l'emploi total au profit de salariés recrutés sur contrat de droit privé.

Les cadres publics communistes ou, dans une certaine mesure, rocardiens au moment de leur entrée au PS au milieu des années 1970, semblent avoir en tête une idée différente : conserver le statut de la fonction publique, les carrières principalement à l'ancienneté et le contre-pouvoir syndical mais, pour sortir du blocage relatif du compromis *de fait*, réellement instituer le compromis *rêvé* au moment du consensus productiviste de la Libération : un rapport salarial *fordiste atténué avec coopération syndicale*, permettant en théorie d'échanger garanties statutaires, augmentations de salaires et prise en compte les conditions de travail contre une politique d'accroissement de la productivité des services publics, menée avec l'appui des syndicats et l'hypothétique coopération des exécutants.

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

La Rationalisation des choix budgétaires s'avère, pour bien des raisons, centrale dans l'histoire du management public. Tant dans la version qu'en développent des hauts fonctionnaires en poste, qu'au travers des multiples réinterprétations dont elle est l'enjeu au sein du champ politique des années 1970, elle nous renseigne sur les formes qu'aurait pu prendre une modalité proprement fordiste de la managérialisation des services publics. Cette tentative, même ratée, demeure significative des représentations et des stratégies de pouvoir qui ont pu porter une certaine fraction de la classe dominante de la période. La RCB a pu un temps faire communier des hauts fonctionnaires économiques, des financiers publics et des élites ministérielles comme celles de la Défense ou des PTT, dans le mythe d'un *État planificateur managérial*, puissant mais efficace, omniprésent mais souple, piloté centralement mais « décentralisé », qui aurait métabolisé dans ses structures mêmes les acquis de la première révolution managériale qu'il imposait au capitalisme national depuis les missions de productivité du début des années 1950. Des bureaux parisiens « stratèges », dégagés de la conduite des opérations des services publics locaux, auraient alors gouverné à distance, au moyen de normes individualisées de coût et d'utilité sociale, des cadres hiérarchiques de l'État éventuellement soumis à un marché interne du travail concurrentiel.

La RCB, tant par ses origines historiques dans les analyses coût-avantages des entreprises publiques que par l'ensemble des dispositifs de gouvernement ultérieurement défendus par ses promoteurs, représente ainsi une tentative d'involution ou de retour sur soi de l'État productiviste construit à la Libération. Après avoir mis le capitalisme fordiste sur ses rails au moyen d'un dispositif de financement public des investissements et d'une vaste campagne en faveur du double accroissement de la productivité du travail et de la production industrielle nationale, la haute fonction publique moderniste a cherché à se doter des machines de pouvoir nécessaires pour orienter l'ensemble des ministères sectoriels vers les mêmes objectifs : la productivité des administrations et la maximisation de leurs effets sur la croissance du PIB. Loin d'en faire une alternative à la planification, une fraction de l'élite du fordisme étatique a cherché à soumettre l'ensemble des services publics à un Plan doté à la fois de prérogatives plus ou moins larges sur le financement du secteur privé et d'une vaste tour de contrôle des politiques publiques, supposé intégrer entreprises et administrations au sein du même gouvernement fordiste de l'« économie nationale ».

Pourtant toutes ces tentatives échouent, y compris la seule qui soit portée un temps par le gouvernement Chaban-Delmas, pour diverses raisons qui dépassent l'absence de volonté politique – ou, mieux, viennent l'expliquer. La mise en place des budgets de programme et de la comptabilité analytique, bien avancée à la fin des années 1970, se heurte à des obstacles « techniques » qu'elle ne parvient pas à surmonter : partie du sommet plutôt que de se fonder, comme Taylor, sur une standardisation du travail des services locaux et sur une comptabilité « physique » de l'« activité », des « produits » et des temps d'exécution, la tour de contrôle ministérielle tourne à vide et demeure aveugle. Outre les représentations de hauts fonctionnaires continuant, pour certains, à penser que la pratique du gouvernement doit partir du « sommet » souverain plutôt que d'un appareil de savoir branché sur le « terrain », l'obstacle « technique » est indissociable d'un obstacle politique : dans le contexte très conflictuel des années 1970, la question de taylorisme administratif est à la fois taboue et explosive, comme le démontre le cas de la grève de 1974 au ministère des PTT. L'« alternative » est encore balbutiante : les technologies de pouvoir liées à l'informatique, qui permettront effectivement lors des décennies suivantes de standardiser l'organisation du travail administratif, et, surtout, de construire des capteurs permettant de disposer d'une information normalisée abondante sur son déroulement formel, sont encore fort coûteuses et insuffisamment développées.

Au-delà, le patronat reste réfractaire à une réforme vue comme une manière d'étendre encore le pouvoir de l'État en le faisant apparaître comme l'incarnation de l'efficacité, de la souplesse et de la modernité. Les hauts fonctionnaires de la direction du Budget, pour beaucoup demeurés libéraux classiques sur toute la période, rechignent à se voir imposer des critères économiques qui viseraient à subordonner les finances publiques au Plan. C'est sans doute parce que la généalogie de la RCB n'a rien à voir avec le néolibéralisme, mais tout avec une haute fonction publique moderniste issue de l'appareil économique d'État de la Libération, que l'interprétation néolibérale du management public, disponible dès 1972, mettra tant de temps à s'imposer au ministère des Finances – ce ne sera véritablement le cas, comme nous le verrons, qu'à partir des années 2000, avec les justifications d'un *New public management* alors perçu comme une invention anglo-saxonne.

Enfin, dernier élément de compréhension de l'échec de la RCB et de la faible diffusion de ses réinterprétations : les luttes sociales intenses de la période s'en prennent au pouvoir de la « technocratie », à l'organisation scientifique du travail et aux tentatives patronales d'individualiser les salaires et les carrières. Au ministère des PTT, de puissants syndicats de fonctionnaires dénoncent la direction par objectifs, la standardisation des tâches, le recours aux contractuels et la

volonté de contournement du statut, les accusant d'ouvrir la voie à une privatisation¹⁰⁴¹. L'arrivée du Parti socialiste au pouvoir en 1981 signe, à la fois, le point de départ d'une conversion progressive de la gauche de gouvernement au capitalisme néolibéral et au nouveau management de l'entreprise et, au sein d'un État considéré comme un précieux soutien électoral, une réaffirmation de la spécificité wébérienne du service public et du statut, renforcé en 1984 par le communiste Anicet Le Pors¹⁰⁴². On peut dès lors se demander si, comme le suggérait Boltanski en 1982, les mouvements sociaux de la « décennie 68 » n'ont pas finalement contribué à stopper net une première tentative de managérialisation des services publics en France, portée par des hauts fonctionnaires économiques ou financiers qui avaient déjà singulièrement brouillé la distinction du public et du privé :

« La crise de mai 68 a eu pour effet de durcir les luttes qui avaient pour enjeu l'autonomie du secteur public (les mesures autoritaires de « dénationalisation », exercées ouvertement au nom du néo-libéralisme, se substituant à la recherche d'un compromis idéologique) mais peut-être aussi, en renforçant l'opposition au « pouvoir technocratique », de *retarder* un processus d'homogénéisation du secteur public et du secteur privé [...] qui était en cours dès le milieu des années 60¹⁰⁴³. »

L'entrée en crise du régime fordiste à partir de 1974 vient également signer l'échec au moins temporaire de la stratégie de pouvoir portée par la haute fonction publique moderniste. Dans le cadre de la construction d'un espace européen ouvert à la concurrence commerciale, à la suite de la signature du traité de Rome en 1957, l'État modernisateur entreprend de soutenir l'expansion des « champions nationaux ». Cela peut apparaître, rétrospectivement, comme le début de la fin. Pourtant, les élites étatiques de la période semblent largement persuadées du contraire. Personne ne doute du caractère révolutionnaire du Concorde puis, dans le sillage du rapport Nora-Minc de 1978 sur l'informatisation de la société, du Minitel. L'inspecteur des Finances et ancien directeur du Trésor François Bloch-Lainé exprimait par exemple, dans un ouvrage de 1963 soumis à la relecture avant parution de ses amis du Club Jean Moulin, la conviction suivante : l'immense efficacité de la planification française peut conférer au pays une position de force dans la compétition du Marché commun, lui donnant l'espoir « raisonnable » d'être imité par les nations européennes plus « libérales »¹⁰⁴⁴. Ce n'est que replacé dans ce contexte que l'on peut comprendre qu'un groupe de réformateurs ait pu rêver d'un « État sans bureaucratie », qui aurait été d'autant plus légitime à

¹⁰⁴¹ Cf., par exemple, J.-F. NOËL, *Des « idiots » par milliers*, op. cit.

¹⁰⁴² P. BEZES, *Réinventer l'État*, op. cit.

¹⁰⁴³ L. BOLTANSKI, *Les cadres*, op. cit., p. 365.

¹⁰⁴⁴ F. BLOCH-LAINÉ, *Pour une réforme de l'entreprise*, op. cit., p. 145-146.

conduire les entreprises françaises dans la concurrence mondiale qu'il semblait se brancher sur la « rationalité » même de l'économie qu'il prétendait diriger.

Comme l'ont montré les régulationnistes, l'effet du libre échange international sur la dynamique de l'accumulation fordiste du capital est ambigu. À moyen terme, il contribue à en repousser les limites internes en offrant aux grandes entreprises basées sur des économies d'échelle des débouchés commerciaux extérieurs, pourvu bien sûr que l'État les aide à être suffisamment compétitives. À long terme, il en sape les fondements mêmes : le développement cesse d'être autocentré sur le territoire national et la politique économique keynésienne perd une partie de son efficacité. D'autres facteurs entrent en ligne de compte dans la genèse de la crise ouverte en 1974. Le refus du taylorisme et la contestation ouvrière du rapport salarial fordiste pèse sur la productivité et, en conséquence, sur le taux de profit des entreprises, les directions d'entreprise peinant à amortir les nouvelles machines. À mesure que la montée du chômage de masse modifie le rapport de force à son avantage, le patronat cherche à se débarrasser de sa part de l'ancien compromis, en individualisant les salaires et les carrières des exécutants. L'accélération de l'inflation démontre l'impuissance de l'administration des prix par le ministère des Finances en même temps qu'elle la renforce, tout en pesant sur les profits du fait des mécanismes d'indexation des rémunérations¹⁰⁴⁵.

La crise de 1974, qui au-delà du choc exogène représenté par la flambée du prix du pétrole, marque l'essoufflement du régime fordiste d'accumulation du capital, se traduit par ce qui faisait la hantise des financiers publics qui ont lié leur destin au sien à la Libération : la chute brutale de l'investissement et l'impossibilité durable du Plan à fournir une vision de l'avenir au patronat¹⁰⁴⁶. Du fait de l'effondrement des possibilités de prévision à long terme, comme de la méfiance de Valéry Giscard d'Estaing, il n'y a pas véritablement de Plan en 1976. De plus, suprême effroi pour ceux qui voulaient utiliser la RCB pour maîtriser les dépenses publiques, on observe avec l'entrée en crise du fordisme un découplage de la production nationale et des dépenses de Sécurité sociale, qui passent de 11,8% à 16,1% du PIB entre 1973 et 1980, tandis que les dépenses de l'État augmentent de trois points¹⁰⁴⁷. Pas étonnant dès lors que, aux yeux d'une partie des hauts fonctionnaires modernistes, la montée du chômage de masse fasse sortir de ses gonds le régime fordiste de finances publiques, rompant la forme d'autolimitation de l'État fordiste qui prévalait depuis les

¹⁰⁴⁵ Cf. les travaux désormais classiques de Robert BOYER et Jacques MISTRAL, *Accumulation, inflation, crises*, Paris, PUF, 1978 ; cf. également André GRANOU, Yves BARON et Bernard BILLAUDOT, *Croissance et crise* [1979], Nouv. éd., Paris, Maspero, 1983.

¹⁰⁴⁶ La formation brute de capital fixe, montée à 25,7% du PIB en 1973, redescend jusqu'à 20,1% du PIB lors de son point bas de 1984. Source : INSEE, comptes nationaux, base 2010.

¹⁰⁴⁷ R. DELORME et C. ANDRÉ, *L'État et l'économie*, op. cit., p. 724.

années 1950. Les savoirs de gouvernement dont il s'était peu à peu doté sortent de leur domaine de validité relative, celui d'une économie principalement nationale, à mesure de l'approfondissement du choix de l'internationalisation. Les luttes symboliques font rage pour imposer la représentation des causes de la crise et des solutions légitimes pour y faire face. Un appel d'air est créé au sommet de l'État, notamment au niveau de la *doxa* acceptée depuis trente ans par la majorité des hauts fonctionnaires du ministère des Finances, au travers duquel parviendra comme nous le verrons dans le chapitre suivant à s'engouffrer une nouvelle « science économique » néolibérale.

À ce niveau, tous les modes de raisonnement préconisés par la RCB sont à double tranchant. Le capitalisme d'État lui-même a cherché à prouver qu'il pouvait être aussi « efficace » et aussi « souple » que l'entreprise privée, mais *d'après ses propres critères et en utilisant ses dispositifs de gestion*. Il n'a pas seulement tenté de soumettre les services publics à une recherche de la productivité et de la rentabilité qui, pour la plupart de ses agents, en détruisait le sens : il a également fourni une arme susceptible d'être utilisée contre lui. Jeu dangereux, bien sûr, quand les analyses coût-avantages et les calculs micro-économiques seront systématiquement retournés contre lui pour soi-disant « prouver » l'efficacité supérieure de l'entreprise privée. Jeu dangereux, également, quand les patrons d'État et les financiers publics, percevant de plus en plus un appareil économique d'État aussi gigantesque qu'impuissant comme un poids mort, las d'être dénoncés comme les responsables de la crise, avec sur les bras un appareil industriel dont ils ne savent que faire, abandonneront le navire pour partir avec les canots de sauvetage, prenant la tête des grandes banques, des grandes entreprises et des ministères qu'ils auront parfois eux-mêmes privatisés, comme celui des PTT, pour les lancer dans la course de la concurrence mondiale.

Les promoteurs de la RCB, en cherchant à appliquer le calcul économique à l'État, ouvraient tout un champ de réflexion qui, dans un contexte très différent, conduira les promoteurs du néolibéralisme à donner une réponse exactement inverse : privatisation intégrale du pôle public du crédit, privatisation partielle du secteur public industriel, sous-traitance maximale d'anciennes missions de service public à des associations ou à des entreprises – chaînes de télévision, réseaux de télécommunications, autoroutes, travaux publics, cliniques, mutuelles ou assurances privées –, puis adoption des normes et des dispositifs de pouvoir du secteur privé dans les services dont l'État conserve la gestion. Une référence commune à la maximisation de la croissance du PIB, des raisonnements et des critères d'« efficacité » similaires seront alors utilisés pour vendre les services publics à la découpe, priver l'État de la plupart de ses instruments de gouvernement de l'économie nationale et le placer sous le contrôle des créanciers privés à travers la financiarisation de la dette

publique. La question du management public sera alors amenée à se reposer, mais dans un contexte et au service des finalités tout différents.

TROISIÈME PARTIE :
La direction par objectifs,
colonne vertébrale de l'État managérial
(1981-2018)

« La "direction par objectif" de P. Drucker, O. Gélénier, et consorts – vieille pourtant de quarante ans –, semble avoir enfin pénétré les rouages de l'État¹⁰⁴⁸. »

Salvatore Maugeri, sociologue critique de la gestion,
2006, à propos de la LOLF.

« La LOLF [...] est très proche du deuxième esprit du capitalisme dans sa critique de la bureaucratie et dans les solutions avancées : direction par objectifs, autonomie et contractualisation¹⁰⁴⁹. »

Corine Eyraud, sociologue de la quantification, 2015.

¹⁰⁴⁸ S. MAUGERI, « Introduction », *op. cit.*, p. 54.

¹⁰⁴⁹ C. EYRAUD, « Comptabilité privée et action publique. Les transformations de l'État et du capitalisme », *op. cit.*

INTRODUCTION DE LA TROISIÈME PARTIE

La troisième partie vise essentiellement à poursuivre, dans la période contemporaine, l'histoire politique des technologies de gestion analysées dans la première partie, celles qui furent au centre de ce que j'ai nommé la première révolution managériale. Plus précisément, mon travail sera centré sur le processus d'institutionnalisation des différents éléments qui composent le dispositif de la direction par objectifs dans l'État français des années 1980 à nos jours. Le but est de tester le modèle élaboré précédemment, celui de la bureaucratie managériale, au regard d'une analyse des dispositifs-types tels qu'ils apparaissent dans les discours des nombreux promoteurs du management public et des nombreuses coalitions qui se sont succédées ces quarante dernières années pour « réformer » l'État : littérature grise, rapports officiels, décrets, circulaires, documents budgétaires, textes d'entrepreneurs de réforme, manuels de management généraliste, ouvrages dédiés à une technique de gestion spécifique, guides méthodologiques, etc. Il s'agit, également, de s'interroger sur le degré réel de diffusion et sur les mécanismes d'institutionnalisation des différents éléments de la bureaucratie managériale, à partir d'enquêtes de terrain réalisées par d'autres sur divers aspects des réformes contemporaines des services publics. D'un point de vue méthodologique, il s'agit de poursuivre le comparatisme public-privé entamé dans la partie précédente à propos de la période 1945-1980, en le doublant d'un comparatisme historique : comparaison entre l'administration wébérienne traditionnelle et les transformations actuelles ; comparaison entre les projets de réforme de l'État des années 1960-1970, ceux des trente dernières années et leurs réalisations effectives ; comparaison entre ces projets et les transformations historiques de l'organisation des grandes entreprises. J'essaierai de mettre en évidence, sur chaque point précis, la continuité de ce qui forme le noyau du management public contemporain avec l'interprétation managériale de la Rationalisation des choix budgétaires et, au-delà, avec l'organisation de la grande entreprise fordiste intégrée des années 1970.

Le chapitre huit visera à contextualiser la dynamique de la managérialisation de l'État depuis les années 1980, pour montrer les voies contingentes de son articulation historique avec le capitalisme financiarisé. Pour cela, j'essaierai de caractériser la spécificité du *régime de finances publiques* contemporain, en reprenant ce concept à Bruno Théret et en me basant sur les travaux de l'école de la régulation concernant le rapport État-économie. L'objectif est de mettre en évidence le rôle central du ministère des Finances et des financiers publics dans la mise en place nationale du cadre institutionnel du capitalisme néolibéral, leur mainmise progressive sur la réforme de l'État, et la

manière dont ils intègrent peu à peu le management public à une stratégie globale d'accroissement de la puissance de l'État français dans le monde par l'accroissement de la compétitivité des entreprises sur son territoire.

Le chapitre neuf sera consacré aux transformations du *mode de gouvernement* des organisations publiques, à travers la prolifération des indicateurs de performance et des comptabilités analytiques, l'émergence d'un gouvernement par les indicateurs de résultat et la forme concrète qu'il prend dans l'État avec la mise en place de la LOLF au début des années 2000. Il portera, en d'autres termes, sur le contrôle de gestion, *technologie* de mesure visant à transformer les services publics en transformant leurs manières de compter – inséparable du groupe social plus ou moins consistant des spécialistes qui la font fonctionner : les contrôleurs de gestion. Comment les politiques du chiffre reconfigurent-elles les rapports de pouvoir au sein des administrations ? Quelles contraintes sont-elles chargées de répercuter ?

Le chapitre dix portera sur le *type de direction administrative* qui se met actuellement en place dans les appareils de l'État. Comme nous l'avons vu, la direction par objectifs est un *dispositif* de pouvoir, impliquant des instruments de mesure de la productivité et de l'« efficacité », mais également des règles générales, une certaine division du pouvoir entre centre et périphérie, et en conséquence une certaine division du travail d'organisation entre cadres dirigeants, cadres supérieurs et cadres des services locaux. L'appropriation du dispositif devient immédiatement l'enjeu d'intenses luttes de bureau, visibles notamment au moment de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée par Nicolas Sarkozy en 2007 : quels groupes sociaux parviendront à reconfigurer les structures de l'État dans la logique de la direction par objectifs, de manière à répercuter en chaîne leurs propres contraintes le long des lignes hiérarchiques ? Avec quelles conséquences sur les mécanismes de centralisation caractéristique de l'administration wébérienne traditionnelle ?

Enfin, le chapitre onze traitera du *mode de socialisation du pouvoir* qui se met actuellement en place dans l'État. La direction par objectifs, comme dispositif de gouvernement des cadres par les chiffres, est inséparable des individus et des groupes sociaux qui la font fonctionner et donc, également, des politiques qui visent à transformer ces groupes et ces individus pour leur faire accepter la logique du dispositif. Si bien que l'ensemble de cette troisième partie peut être vue comme un travail de sociologie des cadres de l'État, envisagé sous le prisme d'une analyse du management par objectifs. Il s'agira d'abord d'analyser les politiques de l'encadrement supérieur de l'État, la « rationalisation » de la carrière bureaucratique et les réformes de la formation spécifique des hauts fonctionnaires. Sur cette base, nous nous interrogerons sur la mise en place de véritables

marchés internes du travail des cadres, sur les tentatives de les convertir à une nouvelle identité de managers publics, ainsi que sur leurs conséquences quant à l'intégration hiérarchique des appareils ministériels. Comme le soutient Lionel Jacquot : « C'est en transformant les pratiques d'encadrement – et donc en transformant les encadrants – que la nouvelle gestion publique brave les héritages organisationnels du secteur public¹⁰⁵⁰. »

L'objectif général de cette partie est de comprendre la manière dont a été construite, dans la contingence d'une histoire conflictuelle, la grande chaîne qui relie actuellement la dynamique macroéconomique et macrosociale du capitalisme financiarisé avec le travail quotidien des fonctionnaires de terrain des hôpitaux, des services des impôts, des lycées, des DDE ou de Pôle emploi. Je ne m'intéresserai pas à cette réalité vécue du travail des agents de première ligne, bien mise en évidence par de nombreux travaux sociologiques, qu'il s'agisse de la pression temporelle, de l'intensification du travail, de la perte de sens causée par la multiplication des chiffres et des injonctions contradictoires, ou des résistances nombreuses opposées à la logique du productivisme d'État. Mon travail sera au contraire focalisé sur les médiations, c'est-à-dire sur l'ensemble des maillons qui permettent à cette chaîne de répercuter la pression de haut en bas : les chefs hiérarchiques, pris dans le champ de force de tous les dispositifs gestionnaires qui orientent et encadrent leur action, qu'il s'agisse de la répartition du budget, de la mesure des performances, des structures administratives ou de la gestion concurrentielle des carrières.

La présentation partira souvent du sommet pour aller jusqu'à la base pour des raisons de clarté. Pourtant, il ne faut pas perdre de vue que le raisonnement opère en sens inverse. Il ne s'agit pas d'un système qui se déploie de manière implacable depuis un point unique, selon une logique toute théorique. Il s'agit de décrire un mode de gouvernementalité au sens de Foucault, c'est-à-dire la manière dont divers groupes sociaux et diverses instances centrales de l'État cherchent, au moyen de savoirs et de dispositifs de gouvernement, à s'appuyer sur la multiplicité hétérogène des rapports de pouvoir préexistant dans les différents appareils, les ministères et les services publics, pour les reconfigurer et les intégrer à diverses stratégies d'ensemble. Les institutions du capitalisme financiarisé, elles-mêmes en partie contradictoires, ne surdéterminent pas tout le système. Leurs contraintes sont relayées par des acteurs internes à l'État, qui cherchent à les inscrire, toujours partiellement, dans la réalité des dispositifs de pouvoir et des rapports sociaux qui les sous-tendent. L'analyse ne peut pas les présupposer, mais se doit de les mettre en évidence dans chaque cas particulier, en se basant sur des sources empiriques.

¹⁰⁵⁰ Lionel JACQUOT, *Travail, gouvernementalité managériale et néolibéralisme*, Paris, L'Harmattan, 2016, p. 198.

De plus, dans un premier temps, ma présentation accentuera toujours volontairement la cohérence des différents dispositifs étudiés, de manière à mettre en évidence leurs logiques internes et les stratégies des groupes sociaux qui les portent. C'est pourquoi j'essaierai toujours, dans un second mouvement, d'insister sur leur caractère fragmentaire, leur diffusion partielle, les limites de leur mise en place, les contradictions entre eux, l'écart entre les dispositifs-types promus par les réformateurs et les pratiques effectives. De même, la fragmentation de l'État en appareils, en ministères, en domaines, en services, en établissements est une donnée de base, à partir de laquelle différentes entreprises d'intégration et de centralisation partielle sont seules possibles. En effet, tantôt certains éléments sont en place, comme les indicateurs de performance analysés dans le chapitre neuf, tandis que d'autres manquent à l'appel, comme l'autonomie gestionnaire des cadres locaux analysée dans le chapitre dix ou la concurrence pour les carrières des cadres analysée dans le chapitre onze. Tantôt c'est l'inverse. Tantôt, ces éléments semblent fonctionner selon la logique de leurs défenseurs, tantôt ce sont leurs effets symboliques de justification qui sont au premier plan. Dès lors, il importe de comprendre à la fois pourquoi ces différents éléments font système dans la tête des promoteurs du management public, en quoi certains appareils de certains ministères se rapprochent du dispositif-type de la direction par objectifs, et en quoi les logiques qui les portent restent partielles et inachevées dans beaucoup d'autres services publics, tout en y produisant déjà des effets, qui ne sont d'ailleurs pas toujours ceux qui étaient prévus par les réformateurs.

Comme on va le voir la direction par objectifs, dans ses trois dimensions de gouvernement des organisations publiques par les chiffres, de reconfiguration des mécanismes de centralisation de l'administration et de contrôle des cadres publics par la concurrence pour les carrières, forme bien la colonne vertébrale de l'État managérial, c'est-à-dire le support de base à partir duquel toutes les autres réformes sont ensuite susceptibles de se déployer, ou l'ossature d'une potentielle radicalisation néolibérale de la réforme de l'État. Tous les dispositifs de pouvoir du nouveau management de l'entreprise des années 1980 et de la deuxième révolution managériale, qu'il s'agisse de la « qualité » totale, de la décomposition des firmes ou des ministères en réseaux de sous-traitance ou de la gestion des ressources humaines – qui sera analysée dans la quatrième partie –, présupposent le socle commun ou la structure élémentaire de la direction par objectifs : l'existence de grandes organisations couronnées par des directions générales « stratégiques », gouvernant par les chiffres des lignes hiérarchiques dotées d'autonomie gestionnaire, dont les cadres sont intégrés et socialisés au sein d'un marché interne du travail formalisant une concurrence pour l'accès aux positions de pouvoir.

Chapitre 8 – LES FINANCIERS PUBLICS ET LE BRANCHEMENT DU CAPITALISME NÉOLIBÉRAL SUR L'ÉTAT

« Dans un environnement concurrentiel, [les services publics] épaulent, stimulent, influencent les acteurs économiques et sociaux engagés dans la compétition internationale. [...] Pour aborder le grand marché unifié de 1993 dans de bonnes conditions, il faudra disposer du meilleur "rendement" administratif possible¹⁰⁵¹. »

Commission « Efficacité de l'État » du X^e Plan, 1989.

« Compte tenu de la complexité de l'action publique, [le cadre cohérent avec une allocation efficace des ressources de l'État] est sans doute le contrat, selon un mode adapté à chaque niveau ; engagement pris par chaque service vis-à-vis du public, contrat d'objectifs, de résultats et de moyens entre les services déconcentrés et leurs "têtes de réseaux centrales", contrats ministériels pluriannuels jusqu'au vote du budget par le Parlement, l'ensemble devant être cohérent avec notre contrat européen matérialisé par le "pacte de stabilité et de croissance"¹⁰⁵². »

Jean-Yves Raude, chef du bureau B1 de la direction du Budget, chargé du contrôle de gestion, 1998.

« La dette doit tenir, dans les prochaines années, le même rôle d'aiguillon en faveur de la bonne gestion et de la maîtrise des coûts que celui qui est joué par la pression concurrentielle dans une entreprise¹⁰⁵³. »

Bernard Spitz, ESSEC-ENA, ancien Conseiller d'État, ancien directeur de la stratégie Europe de Vivendi, futur président de la Fédération française de l'assurance (MEDEF), 2007.

Le type même du faux débat consisterait à s'interroger sur la réalité ou non de la « conversion néolibérale » des élites dans les années 1980 en s'en tenant au plan des idées politiques¹⁰⁵⁴. Car, si le néolibéralisme doctrinaire reflue temporairement à partir de 1986, un certain nombre de ses principes s'inscrivent durablement au cœur de la politique économique et financière de l'État

¹⁰⁵¹ COMMISSION « EFFICACITÉ DE L'ÉTAT », *Le pari de la responsabilité*, op. cit., p. 71.

¹⁰⁵² Jean-Yves RAUDE, « Instrumenter l'action de l'État », *La lettre du management public*, 1998, n° 18, p. 2.

¹⁰⁵³ Bernard SPITZ, « La réforme de l'État : enfin ! », in Michel PÉBEREAU, Bernard SPITZ et Institut de l'entreprise (dir.), *C'est possible ! Voici comment*, Paris, R. Laffont, 2007, p. 200.

¹⁰⁵⁴ J. PERRIER, « La parenthèse libérale de la droite française des années 1980 », op. cit. ; il s'agit d'une critique de F. DENORD, *Néo-libéralisme, version française*, op. cit., dont le travail, parce qu'il s'arrête en 1986, laisse effectivement supposer un triomphe unilatéral du néolibéralisme doctrinaire à droite du champ politique, qui n'est pas avéré pour les années 1990.

français. Les économistes hétérodoxes de l'école de la régulation, qui insistent sur la variété historique et géographique des formes de capitalisme, ont mis en évidence les institutions qui caractérisent sa forme contemporaine. Or celles-ci ont des résonances indéniables avec la doctrine des tenants d'un renouveau libéral telle que nous l'avons analysée dans le chapitre précédent, si du moins nous nous plaçons au niveau des principes généraux, et non pas des formes empiriques nécessairement spécifiques qu'une histoire conflictuelle s'apprête à leur donner. Comme mode de régulation de l'accumulation du capital, le néolibéralisme se caractérise en effet par : un rapport salarial individualisé ; un régime de concurrence inter-entreprises extrêmement tendu en contexte de liberté des prix ; un régime monétaire et financier fondé sur la prééminence de la finance de marché ; un mode d'insertion dans l'économie mondiale caractérisé par la globalisation non seulement du commerce, mais également des chaînes productives et des flux de capitaux ; enfin, un certain rapport État-économie, recoupant toutes les institutions précédentes, auquel ce chapitre sera précisément consacré¹⁰⁵⁵.

L'intérêt de l'économie résolument politique de la théorie de la régulation réside dans la contingence historique qu'elle réintroduit : loin de présupposer la cohérence a priori ou le caractère surplombant du capitalisme néolibéral, elle nous met en demeure de retracer la genèse particulière de chacun de ses éléments constitutifs, de montrer les conflits dans lesquels ils sont pris, les forces sociales qui les portent, les problèmes auxquels ses promoteurs croient répondre, les formes spécifiques qu'ils prennent dans chaque contexte national bref, *l'histoire désynchronisée de leur inscription dans les institutions*. Leur synthèse ne préexiste pas : elle n'a de réalité qu'après coup, dans les savoirs de gouvernement des fractions de la classe dominante qui tentent de mettre ces divers éléments en cohérence, et elle fait toujours surgir de nouvelles contradictions.

Les finances publiques et le rapport État-économie ont été pris pour objet par certains régulationnistes comme Robert Delorme, Christine André et Bruno Théret, mais surtout, à vrai dire, de la fin des années 1970 au début des années 1990 à propos du capitalisme fordiste. Certains travaux portant sur le tournant de 1983, comme ceux de Théret, de Frédéric Lordon ou, plus récemment, du sociologue Benjamin Lemoine, nous donnent néanmoins de nombreux éléments nous permettant de caractériser la dynamique des finances publiques propre au capitalisme néolibéral. Le rapport État-économie a lui aussi une histoire conflictuelle et – c'est du moins le pari que je fais – replacer les tentatives contemporaines de managériation de l'État dans ce contexte peut nous permettre de mieux les comprendre.

¹⁰⁵⁵ R. BOYER, *Économie politique des capitalismes*, op. cit.

En premier lieu, nous chercherons à définir le concept de régime de finances publiques à partir des travaux de Delorme, André et Théret. Ensuite, nous nous intéresserons à trois institutions structurantes du capitalisme néolibéral – son régime de concurrence commerciale, son régime monétaire et financier, son mode d'insertion dans l'économie mondiale –, en nous demandant, à chaque fois, quel fut le rôle joué par les élites administratives, et en particulier par les hauts fonctionnaires du ministère des Finances, dans leur mise en place. Enfin, nous nous intéresserons au régime de finances publiques propre au capitalisme néolibéral : nous mettrons en évidence la pression qu'il exerce sur les dépenses de service public, et la manière dont cette pression va contribuer à remettre à l'agenda une réforme managériale qui culminera dans la mise en place de la LOLF.

1 – Qu'est-ce qu'un régime de finances publiques ?

Il existe, résume l'historien Alain Guéry, des « rapports étroits entre une société et ses finances, c'est-à-dire entre les activités sociales qu'on y choisit de financer, la manière dont on le fait, et les rapports sociaux qui en découlent¹⁰⁵⁶ ». Pour cerner la spécificité des finances de l'État à l'ère du capitalisme néolibéral, il est nécessaire de prendre un peu de recul historique en reconstituant, au moyen des travaux de la théorie de la régulation, les différents systèmes financiers publics et privés qui ont pu être construits, toujours de manière contingente, toujours dans le cadre géographique précis de la France, lors des phases précédentes du capitalisme. Et, pour cela, il nous faut commencer par conceptualiser la notion de régime de finances publiques.

1.1. La finance publique, structure des dettes et des créances sur l'État

D'abord, qu'est-ce que la finance ? C'est, selon Aglietta et Orléan, l'expression du déséquilibre foncier introduit par toute monnaie, comme système de paiement véhiculant une interdépendance sociale mais ouvrant la voie à des formes d'accumulation. Quelles que soient les formes et les règles instituées de l'échange – échange rituel chez les 'Aré'Aré de Mélanésie, achat des charges politiques dans la Rome républicaine, achat des moyens de production dans le monde « moderne » –, certains participants accumulent de la monnaie, d'autres en manquent, et les premiers prêtent aux seconds, qui se retrouvent endettés à leur égard. Dès lors, ce déséquilibre se développe dans le temps sous la forme d'une « structure des créances et des dettes » : c'est ce qu'on nomme la finance. Cette

¹⁰⁵⁶ Alain GUÉRY, « Fondements historiques des finances de l'État », in Bruno THÉRET (dir.), *L'État, la finance et le social*, Paris, La Découverte, 1995, p. 392.

structure, « siège d'une dépendance réciproque et d'une rivalité entre créanciers et débiteurs¹⁰⁵⁷ », prend alors la forme d'un rapport social asymétrique, à la source, dès l'Antiquité, de nombreux conflits de classe : contestation de l'esclavage pour dette, voire destruction des tables tenant la comptabilité des créances.

Au cœur de la genèse de l'État moderne, comme constitution d'un monopole de la violence physique socialement légitime, se trouve un triple mécanisme de concentration de la force armée, de concentration monétaire par la centralisation de l'impôt et de concentration du pouvoir symbolique, par la constitution d'une « instance centrale de nomination », comme dit Pierre Bourdieu, capable d'imposer ou plus couramment d'officialiser, avec une certaine chance de la voir reconnaître, une représentation particulière des groupes ou des catégories qui composent la société ; des critères et des titres permettant de classer les individus en leur sein ; des devoirs et contributions qui incombent à chacun ou, au contraire, des privilèges ou des droits desquels chacun peut se réclamer selon son statut. En imposant un certain *nomos*, une certaine vision du monde social, une forme étatique de classification, l'État contribue ainsi, de pair avec certaines institutions non-étatiques mais souvent réglementées comme le « marché » du travail, à déterminer la valeur sociale des individus¹⁰⁵⁸.

Comme le montre Bruno Thérêt, ce pouvoir étatique de nomination possède immédiatement une dimension économique. Il institue un *ordre propre des finances publiques*, c'est-à-dire une *structure des dettes et créances sur l'État*, qui s'autonomise peu à peu par rapport aux finances privées, avec cette particularité d'être de plus en plus régulé par le droit. L'« État », nom donné à ce rapport social complexe, y est à la fois créancier et débiteur. D'un côté, il centralise l'impôt, sous la forme d'abord d'une créance revendiquée par le Roi pour le financement de la guerre en contrepartie de sa protection puis, au XIX^e siècle, d'un accord des représentants des propriétaires à l'Assemblée nationale quant au budget général (de plus, à partir de 1945, il s'approprie progressivement la gestion des cotisations sociales des salariés). De l'autre, au travers des « institutions de la dette », l'État peut être décrit comme un ensemble d'« instances de reconnaissance et d'ouverture de droits sur des ressources fiscales » :

« Pensions, intérêts, rentes, prestations sociales ou de service public, etc. La nomination et le classement par l'État sont aussi inscriptions, valant titres de reconnaissance d'une valeur, dans des « catalogues » de la noblesse, listes de recensement, registres du Cadastre et de l'état-civil, répertoires des assistés, fichiers

¹⁰⁵⁷ M. AGLIETTA et A. ORLÉAN, *La monnaie entre violence et confiance*, op. cit., p. 153.

¹⁰⁵⁸ Pierre BOURDIEU, « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique » [1991], in *Raisons pratiques*, Paris, Seuil, 1994, p. 120.

des assurés sociaux et autres *Grands livres de la dette inscrite* (où sont répertoriés les rentiers de la dette publique)¹⁰⁵⁹. »

Dès lors l'État devient, plutôt qu'un acteur unifié, un champ de bataille traversé par les luttes de divers groupes sociaux pour instituer des droits sur les finances publiques, c'est-à-dire transformer à leur avantage la structure des dettes et des créances : révoltes des paysans ou des notables contre le fisc, luttes de places des grandes familles de l'aristocratie pour s'accaparer les honneurs officiels dans la société de Cour, constitution d'un champ politique instaurant une compétition réglée pour la conquête du pouvoir sur l'administration et la distribution des dépenses publiques, défense du cours de la dette publique et de la stabilité de la monnaie par les rentiers du XIX^e siècle, ou tentatives du mouvement ouvrier de faire reconnaître des droits sociaux donnant lieu à des transferts monétaires. Bien sûr, comme c'est le cas lorsque l'État doit choisir entre rembourser ses créanciers privés au taux du marché et payer les retraites ou les allocations chômage de ses assurés sociaux, voire les salaires de ses fonctionnaires, ces usages peuvent être contradictoires, et ces contradictions déboucher sur des crises financières publiques.

Les finances publiques ne sont jamais indépendantes des finances privées. Impôts et cotisations sont prélevés sur l'activité économique, et y retournent sous forme d'allocations permettant l'achat de biens et services marchands, ou de prestations de service public en nature conduisant à la dépense du salaire des fonctionnaires au sein du circuit économique classique. Placements en bons et obligations du Trésor ou en actions entrepreneuriales s'échangent dans la même unité de compte. La monnaie, comme le dit Théret, forme un langage commun à l'articulation des finances publiques et privées. Dans un mode de production capitaliste, où la finance privée est avant tout dédiée au financement des « entreprises » selon diverses formes de créances (capital financier : crédit bancaire, obligations, actions), une forme d'interdépendance s'instaure nécessairement entre les deux. C'est là, rappelle Max Weber, l'un des nœuds essentiels de la constitution historique des États nationaux sous l'Ancien Régime :

« Chaque État séparément devait se mettre en lice face à un capital, libre dans ses mouvements, qui lui dictait les conditions sous lesquelles il l'aiderait dans sa lutte pour le pouvoir. De cette alliance contrainte et forcée entre l'État et le capital naquirent les bourgeoisies nationales, autrement dit la bourgeoisie au sens moderne du terme. C'est [...] l'État national fermé qui garantit au capitalisme les possibilités de sa pérennité¹⁰⁶⁰. »

¹⁰⁵⁹ B. THÉRET, « Finance, souveraineté et dette sociale », *op. cit.*, p. 579-580.

¹⁰⁶⁰ M. WEBER, *Histoire économique*, *op. cit.*, p. 356.

Dès lors, chaque type de capitalisme implique un certain rapport entre l'État et l'économie, construction historique toujours contingente que des acteurs étatiques ou patronaux peuvent chercher à transformer dans un sens qui leur convient, en se basant sur tel ou tel savoir économique : « Si la relation État/capitalisme est une relation à double sens, tantôt positive, tantôt négative, entre deux types de structures sociales non réductibles l'une à l'autre, il faut une régulation pour que le système d'ensemble se reproduise¹⁰⁶¹. » Ce mode de régulation, en solidifiant certains rapports de force sociaux dans un ensemble d'institutions relativement stables, quoique soumises à des conflits et ouvertes à l'histoire, exerce sur la dynamique des finances publiques des contraintes économiques, monétaires ou financières plus ou moins fortes. Il constitue, alors, un *régime de finances publiques* spécifique¹⁰⁶². Par exemple, au XIX^e siècle, les mécanismes qui sacralisent la dette publique et le bloc hégémonique bourgeois qui les soutient sont si forts que l'équilibre budgétaire est imposé et que l'État peut difficilement financer quoi que ce soit d'autre que la guerre¹⁰⁶³. Avec la mise en place du fordisme, du « circuit du Trésor » et la construction d'un vaste appareil économique d'État après la Seconde Guerre mondiale, étudiée dans la première partie, cette contrainte se relâche et se déplace.

1.2. Le groupe social des financiers publics à travers l'histoire

Dans toutes les configurations historiques, le groupe social des financiers d'État semble occuper une position nodale dans l'articulation du « public » et du privé. Au centre du circuit organique de l'État, assurant la croissance réciproque de l'administration et de l'impôt, puis la croissance simultanée de l'économie marchande et de l'État, se tient « le groupe des administrateurs des finances, cette "classe autonome" bureaucratique, publique ou privée, qui doit sa fortune à l'État, pendant civil du pouvoir militaire qui se constitue à partir de sa maîtrise des techniques financières »¹⁰⁶⁴.

De la fin du XVII^e siècle à la fin de la monarchie, le Contrôleur général des finances, fonction occupée par les mercantilistes Colbert ou Necker comme par le physiocrate Turgot, est une sorte de super ministre des Finances qui gère le Trésor, les impôts et la monnaie, entouré de ses intendants des finances (équivalents d'actuels directeurs d'administration centrale), mais commande également aux manufactures, au commerce, aux ponts et chaussées et nomme les

¹⁰⁶¹ B. THÉRET, *Régimes économiques de l'ordre politique*, op. cit., p. 17.

¹⁰⁶² Ce que Théret désigne par le terme de régime fisco-financier.

¹⁰⁶³ R. DELORME et C. ANDRÉ, *L'État et l'économie*, op. cit., p. 727.

¹⁰⁶⁴ B. THÉRET, *Régimes économiques de l'ordre politique*, op. cit., p. 121.

intendants des provinces (équivalents des actuels préfets). Cependant, même garant de « l'État de police¹⁰⁶⁵ », il ne fait que coiffer un système de collecte largement privatisé. Ceux qui disposent d'assez d'argent pour acheter au Roi des offices de finance, lui avancer les sommes de l'impôt comme les fermiers généraux, ou lui prêter l'argent de la guerre en l'empruntant auprès des grands propriétaires terriens, sont ainsi en mesure d'accumuler une fortune personnelle considérable. La collecte de l'impôt et de l'emprunt est alors un gisement de profits investi par des grandes familles de financiers. Comme le dit Fernand Braudel :

« L'aristocratie, dès le règne personnel de Louis XIV, n'est pas hors du jeu des affaires ; elle s'est même adjugée les plus profitables, les finances du roi qui seront, jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, le secteur fructueux par excellence, où se loge un capitalisme vigoureux¹⁰⁶⁶ »

Avec la Révolution française, l'émergence du gouvernement représentatif opère la « nationalisation du monopole¹⁰⁶⁷ » de la violence physique socialement légitime : mais pas celle des finances de l'État. Comme le rappelle Thérét, le « capitalisme financier public » de l'Ancien Régime se renforce au contraire durant le XIX^e siècle libéral (1830-1914). Les receveurs généraux des finances qui collectent l'impôt demeurent des entrepreneurs semi-privés rémunérés par intérêts et commissions. Le « caractère sacré de la dette publique » et de la lutte contre l'inflation sont inscrits dans les institutions et dans le régime monétaire de l'étalon-or¹⁰⁶⁸. Ils sont soutenus par une alliance formée de la bourgeoisie et d'une classe moyenne de petits propriétaires, dont l'épargne et la retraite, à une époque où la Sécurité sociale n'existe pas, sont largement constituées de rentes perpétuelles et d'obligations à long terme du Trésor¹⁰⁶⁹. La Banque de France est créée en 1805 sous statut privé et dotée du monopole d'émission des billets de banque en 1848. Par l'intermédiaire de son Conseil de régence, elle est le lieu d'une forte intégration des banquiers privés et des financiers publics. Ses gouverneurs sont nommés par l'exécutif et, en retour, elle « fournit ou contrôle un grand nombre de ministres des Finances »¹⁰⁷⁰. Également chargée de placer les rentes auprès du public, elle va s'affirmer, tout au long du XIX^e siècle, « comme gardienne d'une orthodoxie, défendant les intérêts de la circulation marchande et d'une population de créanciers de l'État au travers de la stabilité monétaire érigée en règle intangible »¹⁰⁷¹. Le corps de l'inspection des

¹⁰⁶⁵ M. FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population*, op. cit.

¹⁰⁶⁶ Fernand BRAUDEL, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme 2 : les jeux de l'échange*, Paris, A. Colin, 1979, p. 648-649.

¹⁰⁶⁷ N. ELIAS, *La dynamique de l'Occident*, op. cit.

¹⁰⁶⁸ Cf. B. THÉRET, *Régimes économiques de l'ordre politique*, op. cit., p. 226-227.

¹⁰⁶⁹ R. DELORME et C. ANDRÉ, *L'État et l'économie*, op. cit., p. 610.

¹⁰⁷⁰ B. THÉRET, *Régimes économiques de l'ordre politique*, op. cit., p. 225.

¹⁰⁷¹ R. DELORME et C. ANDRÉ, *L'État et l'économie*, op. cit., p. 608.

Finances, qui conquiert alors les postes-clés du ministère des Finances et accède à un rôle de conseil politique, « pantoufle » déjà régulièrement dans la banque privée à la fin de la période¹⁰⁷². La frontière entre public et privé, inexistante au sommet, est alors fortement affirmée partout ailleurs : si l'État intervient de manière juridique, en cohérence avec un mode de régulation concurrentiel du capitalisme (protectionnisme extérieur mais institution du « laissez-faire » sur le marché national et colonial), tout interventionnisme économique à grande échelle est rendu quasiment impossible par la contrainte de la dette.

Dans l'Entre-deux-guerres, l'arrivée au pouvoir du Cartel des gauches puis du Front populaire avive les tensions entre, d'un côté, une Banque de France et des financiers publics défenseurs de l'orthodoxie financière et, de l'autre, un mouvement social et parfois un gouvernement qui dénoncent le règne des « deux-cents familles » et le « mur d'argent ». Pourtant à la Libération, comme nous l'avons vu, c'est une nouvelle génération issue de la même haute fonction publique financière qui réalise sa « conversion » au keynésianisme, à l'investissement public et au financement monétaire des programmes de relance (tandis que la Banque de France, quoique nationalisée, continue de défendre une certaine orthodoxie)¹⁰⁷³. Le Trésor, réorganisé par François Bloch-Lainé entre 1947 et 1952, devient le cœur de l'État-banquier et du financement des investissements du Plan et de la croissance industrielle. L'inspection des Finances accède préférentiellement aux postes de direction du secteur bancaire public ou, parfois, privé. Les financiers d'État, attachés au développement de la comptabilité nationale et parfois devenus économistes, lient alors l'accroissement de leur pouvoir à la dynamique d'un capitalisme fordiste étatisé qu'ils contribuent, nous l'avons vu, à mettre sur les rails.

1.3. Une élite à l'articulation entre type de capitalisme et régime de finances publiques

Dans les trois configurations précédentes, le groupe social des financiers publics s'avère jouer un rôle nodal dans la mise en place et le maintien d'une certaine articulation entre type de capitalisme et régime de finances publiques¹⁰⁷⁴. Cette forme de centralité bureaucratique, variable cependant selon les époques et les contextes, découle de plusieurs caractéristiques. Premièrement,

¹⁰⁷² Nathalie CARRÉ DE MALBERG, *Le grand état-major financier : les inspecteurs des finances (1918-1946)*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2011.

¹⁰⁷³ M. MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie II*, op. cit.

¹⁰⁷⁴ Bien sûr, il n'agit pas de manière monolithique : une véritable histoire devrait prendre en compte à la fois le consensus qui l'unit et les conflits qui le traversent ; il n'agit pas non plus de manière isolée : il faudrait, dès lors, prendre en compte les transformations de son périmètre, ses rapports avec le Parlement et le gouvernement, ses liens divers et changeants avec le monde de la banque...

son lien jamais rompu avec le ministère centraliste, haut placé dans la hiérarchie de la haute fonction publique, pièce maîtresse dans le gouvernement des services publics par l'État, qui lui sert de « base arrière » : le ministère des Finances. Le pouvoir des financiers publics peut s'étendre au-delà, dans la politique ou dans la banque. Ils peuvent s'y replier dans les contextes défavorables, comme la crise de 1929 qui a largement diminué les possibilités de « pantouflage » dans le privé. Ils résistent activement et souvent victorieusement aux tentatives d'en réduire les prérogatives, par exemple face au ministère de l'Économie nationale de Mendès-France ou au ministère de la Fonction publique de Maurice Thorez à la Libération.

Deuxième aspect, la maîtrise et le monopole des financiers publics sur diverses technologies de pouvoir fiscales, budgétaires, monétaires ou financières essentielles à la reproduction de l'État. La haute technicité de leur domaine d'expertise, la maîtrise du « nerf de la guerre », la transversalité surplombante de la répartition des moyens budgétaires entre ministères, la dépendance de toute politique publique envers des rentrées fiscales dont la plupart sont fortement corrélées avec la croissance du PIB, la position charnière de l'emprunt étatique ou de la Banque de France entre public et privé sont autant d'éléments qui font du ministère des Finances un appareil d'État pénétrant tous les autres et indispensable au pouvoir exécutif pour gouverner. Quand bien même le budget est voté par le Parlement, les arbitrages budgétaires finaux réalisés par Matignon et les choix politiques du gouvernement réalisés entre les cabinets ministériels et le Conseil des ministres, les technologies de pouvoir des financiers publics les enserrant dans un réseau de contraintes plus ou moins denses selon les contextes historiques.

Troisièmement, la centralité bureaucratique des financiers publics, à l'articulation entre type de capitalisme et régime fisco-financier, découle de leur rôle de passeurs, d'interprètes, de traducteurs opérationnels et même à certaines époques de producteurs de l'expertise économique dans l'État. Avec le mercantilisme, la physiocratie, l'économie politique libérale, le keynésianisme puis, on va le voir, la « science » économique néoclassique, l'introduction de formes de réflexivité économiques globales dans la conduite d'ensemble de la société – ce que Foucault nomme une forme de gouvernementalité –, passe souvent, en France, par leur adoption-traduction rue de Rivoli/de Bercy. Aussi n'est-il pas étonnant que les financiers publics se soient fait, à diverses époques de l'histoire, les avocats de divers mécanismes de régulation économique, à leurs yeux les plus à même de concilier l'accumulation du capital et l'accroissement de la puissance économique de l'État français dans le concert des nations : unification du marché national et développement des manufactures d'État au XVIII^e siècle ; création de la Banque de France, institution du laisser-faire et orthodoxie financière au XIX^e siècle ; financement public des investissements productifs par le biais du « circuit

du Trésor », politique conjoncturelle keynésienne, puis développement du secteur bancaire privé après-guerre. Sur le même registre, depuis que la modélisation économique chiffrée et orientée vers la décision existe en France, le ministère des Finances, chargé de la tutelle de l'INSEE, du SEEF puis de la direction de la Prévision, en détient le quasi-monopole : c'est à partir de modèles dotés des apparences de l'objectivité scientifique, mais chargés d'histoire et de présupposés théoriques et pratiques – susceptibles donc de faire passer en contrebande une certaine représentation du fonctionnement et de l'état de l'économie –, que les financiers publics sont dès lors chargés de conseiller les gouvernements successifs sur les conséquences économiques supposées de leurs différentes politiques.

Du guillotinage des fermiers généraux en 1794 à la dénonciation d'une technocratie toute-puissante dans les années 1970 et 1980, en passant par la « synarchie » pointée du doigt par une partie des hommes politiques du régime de Vichy, le pouvoir des financiers publics a pu donner lieu à tous les fantasmes sociaux. Dès lors, il est nécessaire de bien comprendre la nature et les limites de leur influence. Du point de vue de ses réseaux sociaux dans les cabinets ministériels et dans le monde bancaire, le ministère des Finances n'est qu'un appareil, en conflit avec d'autres appareils. Ses membres, placés au sommet de la hiérarchie de la haute fonction publique, ne représentent qu'une fraction minime de la classe dominante, en conflit avec d'autres fractions. En interne, les luttes de bureaux entre le Trésor, le Budget, la Prévision, les Impôts ou la Comptabilité publique sont à l'origine de cultures et de préconisations politiques différentes : « La multiplicité même des cultures de direction, leur opposition parfois, ouvre au ministre des possibilités de manœuvre ou de choix non négligeables¹⁰⁷⁵. »

Du point de vue des techniques dont il a le monopole, le ministère des Finances ne « possède » pas « son » pouvoir, qui n'est pas souverain, mais purement gestionnaire. Sauf période exceptionnelle (par exemple, le rôle central du Trésor dans la forme prise par le renflouement des banques en 2008¹⁰⁷⁶), la haute fonction publique financière ne prend pas de décisions « politiques » : elle les encadre en amont, en imposant une certaine représentation des problèmes et des solutions envisageables ; elle les applique, en aval, au travers du prisme déformant de son appareil. Les financiers publics n'imposent pas une pensée unique identique à droite et à gauche : ils contribuent à réduire fortement le champ des possibles politiques, en renforçant le fond commun d'évidences non questionnées que les partis politiques de gouvernement partagent, à un degré plus ou moins

¹⁰⁷⁵ Patrick PEUGEOT et Denise MAIREY, « Le ministre et les directeurs : qui commande ? », *Pouvoirs*, 1990, n° 53, p. 23-24.

¹⁰⁷⁶ Thomas BRONNEC et Laurent FARGUES, *Bercy, au cœur du pouvoir : enquête sur le Ministère des finances*, Paris, Denoël, 2011, p. 199.

important, à chaque période de l'histoire. Ils se sont de plus avérés capables d'accompagner chaque nouvelle *doxa*, contribuant ainsi à solidifier une représentation chaque fois particulière de la « modernité » ou de la « modernisation » économique ou étatique.

Enfin, du point de vue de son action sur les autres ministères, qui concerne avant tout la direction du Budget, le pouvoir traditionnel du ministère des Finances est au départ relativement limité, puisqu'il est pensé comme essentiellement négatif : c'est le pouvoir purement répressif de dire non, de refuser des créations de postes, de geler des crédits, lorsque l'enveloppe est dépassée. Dans le dispositif issu de l'ère du capitalisme libéral, caractéristique de la bureaucratie wébérienne, le Parlement vote un budget "juridique", conçu comme un règlement à appliquer à la lettre, qui ne concerne que les mesures nouvelles. Ensuite, les budgétaires le mettent en œuvre et l'adaptent à la conjoncture. L'objectif est avant tout le respect de l'orthodoxie financière et la limitation *globale* de la sphère publique. À mesure que les contraintes pesant sur les finances de l'État se desserrent, avec l'abandon de l'étalon-or en 1914 et la construction du « circuit du Trésor » à la fin des années 1930, les libéraux n'ont cessé de pointer l'incapacité du ministère des Finances à maîtriser les dépenses publiques. La direction du Budget continue d'opérer une certaine régulation globale, une intégration relative de la multiplicité des appareils qui composent l'État, jugée insuffisante et inefficace par ses détracteurs. Et les tentatives de mettre en place un « budget de programme » et une comptabilité analytique dans l'État, de la RCB à la LOLF, viseront précisément à mettre en place une nouvelle gouvernamentalité des finances publiques, c'est-à-dire, pour paraphraser Foucault, à retrouver une capacité d'intégration stratégique du socle mouvant et hétérogène de rapports de pouvoir constitué par l'ensemble des appareils de l'État.

2 – La mise en place du mode de régulation néolibéral du capitalisme, vue depuis le ministère des Finances

Lorsque le capitalisme fordiste entre en crise, nous l'avons vu, c'est toute la fraction de la haute fonction publique qui avait lié son destin au sien qui voit les fondements de sa domination menacés. Entre 1974 et 1983 la part des dépenses publiques dans la production nationale augmente de 10,9 points de PIB, principalement sous l'effet de la montée du chômage de masse. Les créances sociales, inscription dans la matérialité de l'État des droits sociaux conquis par le mouvement ouvrier, commencent à être perçues comme une menace pour la stratégie de compétitivité de l'industrie française définie par les élites planificatrices depuis le traité de Rome de 1958. Pour tenter de restaurer la croissance et le taux de profit, ou répondre à des problématiques plus sectorielles,

plusieurs fractions de la classe dominante vont alors tenter, dans divers domaines au départ relativement découplés, d'amorcer des transformations qui finiront par faire basculer tout le système. Comme nous allons le voir, en France, les financiers publics jouent une fois de plus un rôle central dans ce tournant historique.

Dans quel contexte, au sein de quel champ conflictuel, portée par quelles forces sociales, chacune des institutions qui structurent aujourd'hui la dynamique d'accumulation du capitalisme néolibéral a-t-elle été mise en place ? Nous nous intéresserons d'abord à la politique monétaire, pour montrer comment elle opère un retour à une certaine orthodoxie libérale. Puis, nous dirons un mot des implications de la nouvelle stratégie de compétitivité pour les politiques de concurrence et pour l'entrée dans ce qu'on commence à nommer, dès la fin des années 1970, la « mondialisation ». Ensuite, nous étudierons la mise en marché de la dette publique. Enfin, nous reviendrons sur la financiarisation de l'économie. L'objectif n'est pas d'apporter un regard nouveau sur ces aspects déjà abondamment traités par les économistes politiques et les historiens mais, en s'appuyant notamment sur les excellents travaux de Benjamin Lemoine, de mettre en évidence le rôle joué par les diverses directions du ministère des Finances dans cette transformation du capitalisme, afin d'éclairer la manière dont elle va s'articuler avec les tentatives ultérieures de managérialisation de l'État.

2.1. Les conditions monétaires du néolibéralisme : un retour à l'orthodoxie libérale classique

La première transformation est de loin antérieure à la crise du fordisme : elle concerne, comme le mettaient déjà en évidence Delorme et André, le démantèlement du circuit du Trésor au cours des années 1960-1970, dans la ligne des réformes proposées en 1960 par le rapport Rueff¹⁰⁷⁷. La captation automatique de liquidités par l'État, c'est-à-dire sa capacité de financer sa trésorerie hors du marché monétaire, apparaît comme un scandale aux yeux d'une fraction des financiers publics qui a conservé son vieux fond orthodoxe tout au long de la période : les libéraux classiques comme Antoine Pinay et Jacques Rueff, la Banque de France, le Budget et une partie des trésoriers (autant de chasses-gardées de l'inspection des Finances). Le système des avances monétaires de la Banque de France au budget de l'État, pour un volume et un taux négociés avec le Trésor, avec un plafond fixé par le Parlement, est également mis en cause. Dans les deux cas, les réformes de 1966-1976 sont le fruit d'une « politique de banalisation » qui vise, au nom de la lutte contre l'inflation, à

¹⁰⁷⁷ Louis ARMAND et Jacques RUEFF, *Rapport sur les obstacles à l'expansion économique*, Paris, La Documentation française, 1960.

construire un véritable marché monétaire et à faire du Trésor emprunteur un organisme sans prérogatives spéciales, « soumis au même titre que les autres organismes aux conditions du marché »¹⁰⁷⁸ – nous avons vu que l'ensemble des néolibéraux doctrinaires défendaient cette position dans les années 1970.

Benjamin Lemoine montre que la création monétaire publique est débattue au sein du gouvernement socialiste à son arrivée au pouvoir entre 1980 et 1983. Mais, affirme l'auteur, cet élan initial est « vite refroidi par un bloc de financiers d'État bien décidé à assurer la continuité des pratiques désormais stabilisées depuis une décennie »¹⁰⁷⁹. Dès lors, le financement monétaire du plan de relance keynésien cesse d'être une option : les trésoriers réaffirment une contrainte monétaire forte pour les dépenses publiques. Les deux principales nouveautés par rapport à la situation d'avant 1914 tiennent, premièrement, dans le passage d'un régime d'étalon-or à un système monétaire international de changes flottants au moment de la rupture du système de Bretton Woods en 1971 ; et, deuxièmement, dans le passage d'une semi-privatisation de la Banque de France, à sa simple indépendance fonctionnelle au sein des institutions publiques, par une stratégie de « verrou institutionnel » qui vise à soustraire la question de la monnaie du débat démocratique (inscrite dans le droit en 1993, redoublée par la création de la Banque centrale européenne). Plus que d'un « néolibéralisme monétaire », il s'agit bien d'un retour par d'autres moyens à l'orthodoxie libérale du XIX^e siècle : l'interdiction de la création monétaire publique, au nom de la stabilité des prix et de la neutralité de la monnaie, au service du maintien de la valeur des rentes.

2.2. Les trois voies du néolibéralisme commercial : une forte contrainte économique des dépenses publiques

Il est en revanche légitime de parler de *néolibéralisme commercial* pour désigner le renouveau des politiques de concurrence depuis la fin des années 1970. Bien loin du vieux laissez-faire, elles tentent alors, comme le soutiennent Dardot et Laval, « de développer et de purifier le marché concurrentiel par un encadrement juridique soigneusement adapté¹⁰⁸⁰ ». En France, ces tentatives sont portées par trois réseaux administratifs, dont deux appartiennent au ministère des Finances tandis que le dernier lui sera rattaché avec le ministère de l'Industrie en 1997. Le premier, centré

¹⁰⁷⁸ R. DELORME et C. ANDRÉ, *L'État et l'économie*, op. cit., p. 619-621.

¹⁰⁷⁹ B. LEMOINE, *L'ordre de la dette*, op. cit., p. 95.

¹⁰⁸⁰ P. DARDOT et C. LAVAL, *La nouvelle raison du monde*, op. cit., p. 153.

sur la direction de la Prévision et le Trésor, joue un rôle majeur dans l'élaboration de la politique économique. Le second, constitué autour de la direction de la Concurrence et de la Consommation, est chargé de la surveillance des ententes et des mécanismes de fixation des prix. Le troisième est chargé de l'élaboration de la « politique industrielle »¹⁰⁸¹.

Premièrement, comme l'ont montré Jobert, Thérét, Lordon et Lebaron, l'économie néoclassique aujourd'hui dominante pénètre dans l'appareil économique d'État par le biais de l'INSEE et de la direction de la Prévision. Son adoption progressive s'inscrit dans une stratégie du corps des administrateurs de l'INSEE, et plus précisément des ingénieurs-économistes qui constituent sa fraction dominante : portée par Edmond Malinvaud dès les années 1960, elle vise à réorienter son école de formation, l'ENSAE, vers les « recherches internationales de théorie économique », afin d'investir le versant le plus formalisé et le plus mathématisé du champ du savoir économique¹⁰⁸². Au cours des années 1970, le caractère relativement pluraliste de l'expertise économique d'État s'estompe, à mesure que les contractuels de l'INSEE laissent place aux polytechniciens du corps. Ce « parti unique des experts » accède aux cercles de la décision autour de 1982-1983, en pleine négociation du tournant de la rigueur au sein du gouvernement socialiste, alors que Malinvaud est directeur de l'INSEE et son disciple Jean-Claude Milleron directeur de la Prévision¹⁰⁸³.

Les trésoriers issus de l'ENA, davantage présents dans les cabinets ministériels, adoptent alors une version simplifiée de la nouvelle orthodoxie. Bien que, non-initiés à la formalisation mathématique, ils n'aient accès à la théorie néoclassique que par l'intermédiaire du travail de vulgarisation des ingénieurs-économistes, ils sont, montre Frédéric Lordon, à même d'utiliser son statut de « vraie science » supposée dans leurs stratégies de pouvoir. La doctrine qui en émerge, « bricolée » pour accompagner le virage de 1983 et nommée « désinflation compétitive », tiendra lieu de politique économique officielle jusqu'à la fin des années 1990, avant d'être inscrite en dur dans les institutions européennes avec l'adoption de l'euro¹⁰⁸⁴. Elle comprend, selon l'économiste, trois principaux énoncés : « 1) Il est impossible de relancer isolément par la consommation ou la dépense publique ; 2) la relance doit être tirée par les exportations ; 3) pour exporter, il faut être

¹⁰⁸¹ Au-delà des politiques publiques de concurrence, une deuxième dimension du néolibéralisme commercial, sur lequel nous reviendrons lorsque nous parlerons, brièvement, des politiques de « qualité » totale dans la quatrième partie, sera pour sa part portée par le patronat au début des années 1980 : la codification d'une concurrence étendue aux trois aspects du prix, du marketing et des délais, sa répercussion à l'intérieur des entreprises au moyen de nouveaux dispositifs de gestion, puis sa généralisation à mesure de la diffusion de ces derniers dans le tissu productif.

¹⁰⁸² F. LEBARON, *La croyance économique*, op. cit., p. 67-71.

¹⁰⁸³ B. JOBERT et B. THÉRÉT, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », op. cit., p. 25.

¹⁰⁸⁴ F. LORDON, *Les quadratures de la politique économique*, op. cit., p. 83.

compétitif, c'est-à-dire avoir des prix bas, et en conséquence pourvoir à la désinflation. » Les économistes de Bercy en tirent trois conséquences : la promotion d'un franc fort arrimé au *deutsche mark*, la rigueur budgétaire et la discipline salariale¹⁰⁸⁵. Dès lors, les postulats du néolibéralisme commercial pénètrent dans la politique économique : une théorie de l'offre, cherchant à mettre en place les conditions structurelles de la compétitivité des entreprises françaises, au détriment d'une action sur la demande, s'inscrit dans les modèles macro-économiques du ministère des Finances, qui inonde de ses notes les cabinets de Matignon et de l'Élysée.

Dès la fin des années 1970, la stratégie économique fait l'objet d'une expertise à la fois concurrente et complémentaire de la part du ministère de l'Industrie, bastion traditionnel du corps des Mines¹⁰⁸⁶. Dans le sillage de la crise de 1974 et de l'arrivée de Valéry Giscard d'Estaing à la présidence de la République, les tenants du « redéploiement industriel » mettent l'accent sur la restauration de la concurrence. En 1978 Christian Stoffaës, ingénieur des Mines en poste au ministère de l'Industrie, propose de coupler une politique de rigueur et un « interventionnisme offensif en faveur de la concurrence internationale et de la compétitivité » ; elle doit épouser les mécanismes du marché et chercher « à les reconstituer plutôt qu'à s'y opposer »¹⁰⁸⁷. Dans cette conception ce n'est pas l'État, mais les chefs d'entreprise qui conduisent la politique industrielle. Les pouvoirs publics, loin de s'en tenir à un rôle passif, sont néanmoins tenus de mettre en place les conditions de la concurrence, de favoriser les restructurations et de faire éclore les secteurs de pointe sous une bulle protectionniste, avant de la réduire progressivement. Le ministère de l'Industrie théorise alors, en quelque sorte, sa propre inutilité à terme : parvenue au « stade affirmé de maturité¹⁰⁸⁸ » des États-Unis ou de l'Allemagne, l'économie française pourra, enfin, se contenter des mécanismes marchands – nous avons vu que c'était une position courante parmi les promoteurs d'un renouveau libéral dans les années 1970. De manière étonnante, les grandes restructurations industrielles seront largement réalisées par les entreprises nationalisées en 1982 par le Parti socialiste, avant que le RPR revenu au pouvoir en 1986 ne les privatise pour les ouvrir aux grands vents de l'économie mondiale. Le ministère de l'Industrie est absorbé en 1997 par les Finances, puis fondu dans une Direction générale des entreprises (DGE) qui finira par rassembler les services, le commerce, le tourisme, l'artisanat et le numérique. À partir de 2004, elle contribue notamment à

¹⁰⁸⁵ *Ibid.*, p. 33-34.

¹⁰⁸⁶ Marie-Christine KESSLER, *Les grands corps de l'État*, Paris, PUF, 1994.

¹⁰⁸⁷ Christian STOFFAËS, *La grande menace industrielle*, Paris, Calmann-Lévy, 1978, p. 158 et 245.

¹⁰⁸⁸ *Ibid.*, p. 239.

une redéfinition néolibérale de la politique industrielle, à travers la politique d'attractivité territoriale des pôles de compétitivité¹⁰⁸⁹.

Enfin, troisième inscription du néolibéralisme commercial dans l'État, la politique de concurrence au sens strict du terme. Comme le montrent Claude Didry et Frédéric Marty, la Commission technique des ententes créée en 1953 trouve son origine dans la volonté d'EDF, quelques années à peine après sa création, de démanteler les ententes existantes entre ses fournisseurs et de les mettre en compétition pour réaliser l'intégration verticale de sa filière industrielle¹⁰⁹⁰. La promotion de la concurrence commerciale s'ancre ainsi dans les origines mêmes de la planification et du fordisme français. Elle est réactivée par le Traité en Rome en 1958 et réaffirmée dans tous les Plans depuis le VI^e en 1971¹⁰⁹¹. Mais, contrairement à ce que semblent dire Sebastian Billows et Scott Viallet-Thévenin, il n'y a pas de continuité historique de la politique de concurrence, comme si celle-ci avait simplement été mise au service de deux stratégies différentes, planification puis « État régulateur »¹⁰⁹². Avant la fin des années 1970, la concurrence est vue comme un moyen d'accroître la productivité, strictement subordonné à celle-ci : on observe, alors, une répression parfois toute théorique des « mauvaises » ententes, tandis que la « bonne » concentration industrielle est encouragée, dans le cadre d'une planification tournée vers les exportations, d'aides publiques sélectives massives centrées sur les « champions nationaux » et d'un régime fordiste de prix administrés.

La première véritable tentative de suppression du contrôle des prix est celle du gouvernement Barre en 1978. Une loi de 1977 renforce les sanctions en cas d'entente et la possibilité de saisir la Commission de la concurrence. La direction des Prix, garante du régime fordiste des prix administrés et négociés au sein du ministère des Finances, devient alors direction de la Concurrence et de la consommation (DGCC), gardienne de l'ordre de marché néolibéral¹⁰⁹³. Mais, le changement nominal précédant le changement réel, il faudra attendre les suites du tournant de la rigueur de 1983 pour voir l'adoption, en France, des principes ordolibéraux affirmés en la matière au niveau européen. La loi du 30 décembre 1985, proposée par le ministre des Finances Pierre Bérégovoy, reconnaît à la

¹⁰⁸⁹ Cf. par exemple DIRECTION GÉNÉRALE DES ENTREPRISES, *Les pôles de compétitivité au cœur de l'industrie*, Paris, DGE, 2006.

¹⁰⁹⁰ Claude DIDRY et Frédéric MARTY, « La politique de concurrence comme levier de la politique industrielle dans la France de l'après-guerre », *Gouvernement et action publique*, 2016, n° 4.

¹⁰⁹¹ CGP, VI^e Plan de développement économique et social (1971-1975), *op. cit.*, p. 66-67.

¹⁰⁹² Sebastian BILLOWS et Scott VIALLET-THÉVENIN, « La fin de l'État stratège ? », *Gouvernement et action publique*, 2016, n° 4.

¹⁰⁹³ Plus précisément, la direction générale du Commerce intérieur et des Prix devient direction générale de la Concurrence et des Prix dans le décret du 14-06-1974, dès l'arrivée de Valéry Giscard d'Estaing à la présidence de la République, puis direction générale de la Concurrence et de la Consommation dans le décret du 04-07-1978.

Commission le statut d'autorité administrative indépendante. À son remplacement par Édouard Balladur au retour de la droite au pouvoir en 1986, une ordonnance relative à la liberté des prix et de la concurrence rend obligatoire la consultation du Conseil de la concurrence pour tout projet de texte impactant cette dernière. Celui-ci est alors chargé de jouer le rôle de « conscience concurrentielle du gouvernement et du Parlement¹⁰⁹⁴ ». Bien sûr, ce Conseil demeure dans le giron de l'État. Ses membres, quoique non-révocables jusqu'à la fin de leur mandat, sont nommés par décret par le ministre de l'Économie. Son président est, traditionnellement, membre du Conseil d'État. La DGCCRF continue de lui fournir des experts et de maintenir une tutelle de fait.

Comme le soutient Dominique Brault, énarque en poste dans cette administration et membre de l'équipe de rédaction de l'ordonnance de 1986, cette fois le basculement est fait : « La liberté des prix est devenue le principe et les exceptions sont assorties de fortes restrictions et conditions formelles¹⁰⁹⁵. » Dès lors, le Conseil devient le défenseur institué de l'ordre concurrentiel au sein de l'État, susceptible de sanctuariser un certain régime de concurrence commerciale par la cooptation indéfiniment renouvelée de ses partisans. Quoiqu'il ne triomphe pas toujours face aux divers ministères, il les force à justifier leurs interventions dans le langage de la concurrence, reconnue comme un principe d'intérêt général. Cependant, au niveau français comme au niveau européen, ce n'est pas le modèle walrassien de la concurrence pure et parfaite qui triomphe dans la loi et dans la jurisprudence : c'est celui de la concentration des entreprises et de la concurrence oligopolistique au service de l'« innovation », théorisé par Schumpeter et Von Mises¹⁰⁹⁶. La mondialisation de l'économie permet alors la poursuite de la concentration du capital au-delà du strict cadre national, par un changement d'échelle visant à rétablir une concurrence entre grands groupes dans l'espace mondial et à la maintenir contre de potentiels monopoles.

Ces trois formes de politiques de concurrence combinées instaurent un cadre institutionnel national et européen qui pèse fortement sur les dépenses et surtout sur les recettes de l'État et de la Sécurité sociale. D'un côté, la politique industrielle tournée vers les exportations et le développement des transnationales françaises, la libéralisation des prix et la forte restriction des aides publiques sélectives renforcent la contrainte objective de compétitivité qui pèse sur les entreprises du « secteur exposé ». De l'autre, les modèles macroéconomiques de la direction de la Prévision, basés sur les présupposés de l'économie néoclassique, imposent dès 1983 une stabilisation des dépenses pensée comme un moyen de juguler l'inflation. Surtout ils induisent, nous

¹⁰⁹⁴ Dominique BRAULT, *L'État et l'esprit de concurrence en France*, Paris, Economica, 1987, p. 53.

¹⁰⁹⁵ *Ibid.*, p. 91.

¹⁰⁹⁶ Emmanuel COMBE, *La politique de la concurrence* [2002], 3^e éd., Paris, La Découverte, 2016, p. 17-19.

allons le voir, des réponses fondées sur la réduction des impôts et plus encore des cotisations sociales. Une part importante des recettes étant de fait indexée sur la croissance du PIB, l'État fiscal devient dépendant d'un mode de régulation du capitalisme dont il est structurellement incapable de maîtriser les paramètres au niveau national. La contrainte proprement *économique* pesant sur les finances publiques est, alors, à son maximum.

2.3. Néolibéralisme financier public : la mise en marché de la dette publique

Dès lors que le choix politique a été fait de s'interdire le financement monétaire du plan de relance, de demeurer au sein du système monétaire européen et de poursuivre une stratégie de croissance tirée par la compétitivité internationale de l'industrie française – autant de contraintes qui dépendaient des rapports de force au sommet de l'État et au sein du gouvernement socialiste – la rigueur budgétaire de 1983 devient inévitable et la réponse à la question du financement du déficit public se retrouve fortement conditionnée. Comme le montre Benjamin Lemoine, le recours aux marchés obligataires apparaît ainsi comme une « simple réponse technique à un problème technique », construit par des hauts fonctionnaires souvent financiers répartis entre les cabinets de Delors au ministère des Finances, de Mauroy à Matignon et de Mitterrand à l'Élysée¹⁰⁹⁷.

Le choix est alors fait de la mise en marché de la dette publique. Dans le système antérieur de la « syndication », le Trésor fixait le volume de l'emprunt et négociait son taux d'intérêt avec les banques *dans leur ensemble*, dans une logique de crédit bancaire à long terme peu liquide. À partir de 1985 les obligations assimilables de Trésor (OAT), dont le principe sera bientôt copié dans le monde entier, apportent deux principales nouveautés. Premièrement, le même titre de dette publique est réémis plusieurs fois, de manière à ce que le volume en jeu devienne suffisant pour circuler facilement de main en main de manière liquide sur toute sa durée (souvent de 20 à 50 ans). Deuxièmement, il est soumis à la technique de l'adjudication : les banques sont *individuellement* mises en concurrence au moment de proposer leur prix d'achat pour les titres « et rien ne garantit au Trésor qu'il réussira à couvrir intégralement son émission, trouvant preneur pour la totalité de ses besoins »¹⁰⁹⁸. Ils sont ensuite revendus et échangés par les institutions financières sur le marché de l'occasion, à un prix variable qui détermine le taux des nouveaux emprunts de l'État. La dette publique est ainsi soumise à un mécanisme d'enchères, selon la technologie de pouvoir de l'appel d'offres concurrentiel.

¹⁰⁹⁷ B. LEMOINE, *L'ordre de la dette*, op. cit., p. 95.

¹⁰⁹⁸ *Ibid.*, p. 123-124.

Quoique ce dispositif soit, sous certains aspects, assez proche du régime de dette publique du XIX^e siècle libéral, il mérite le qualificatif de « néolibéralisme financier public » à deux titres. D'abord, loin d'un quelconque laisser-faire, il implique la construction consciente d'un marché institutionnel, la réalité de la concurrence et de la liquidité en son sein faisant l'objet d'une véritable *ingénierie financière* de la part des hauts fonctionnaires du Trésor. Ensuite, il s'avère totalement imbriqué avec le régime financier caractéristique du capitalisme néolibéral. Les obligations d'État, qui s'échangent en Bourse comme au XIX^e siècle, deviennent une pièce essentielle au sein d'un système qui rend leur taux d'intérêt interdépendant avec celui de tous les autres produits financiers. Le marché de l'argent a un caractère immédiatement mondial, permettant une comparaison de la crédibilité des différents États, liée à une démarche commerciale par laquelle le Trésor a par exemple cherché, dès les années 1980, à placer de la dette française auprès des grandes institutions financières notamment états-uniennes.

Ce dispositif conduit finalement à la réaffirmation d'une contrainte *financière* sur les dépenses publiques similaire à celle du libéralisme classique, mais sur un tout autre mode : au sein de ce marché globalisé de la dette publique, c'est dorénavant le jugement de la communauté financière, instrumenté par les technologies de calcul des agences de notation, qui détermine le taux d'intérêt auquel les États peuvent emprunter, et donc le poids de la charge de la dette dans les dépenses publiques, c'est-à-dire la part de l'impôt captée par les rentiers.

2.4. Néolibéralisme financier privé : l'État chevauche le tigre du marché financier

La dette publique agit en fait comme un dispositif institutionnel qui lie le destin de l'État à celui de la finance privée. Dès lors que ses titres s'échangent à la Bourse de Paris, l'État acquiert un « intérêt à l'épanouissement des forces du marché financier ainsi qu'à l'avènement d'une place financière forte », attractive pour les capitaux internationaux¹⁰⁹⁹. Seule la mise en place d'un marché de l'argent liquide et profond¹¹⁰⁰ peut conduire à la baisse du taux d'intérêt de la dette française. C'est le socialiste Pierre Bérégovoy, ministre des Finances entre 1984 et 1986, qui se charge de conduire la déréglementation financière, sous les conseils en apparence dépolitisés de hauts fonctionnaires du Trésor en proie à la question du déficit¹¹⁰¹, agissant à cette occasion comme un

¹⁰⁹⁹ *Ibid.*, p. 121.

¹¹⁰⁰ C'est-à-dire, dans le vocabulaire de la science économique, suffisamment étendu pour que le montant des transactions particulières sur un produit soit négligeable par rapport au volume total en circulation.

¹¹⁰¹ Olivier FEIERTAG, « Finances publiques, “mur d'argent” et genèse de la libéralisation financière en France de 1981 à 1984 », in Serge BERSTEIN, Pierre MILZA et Jean-Louis BIANCO (dir.), *Les années Mitterrand*, Paris, Perrin, 2001.

« lobby » interne du milieu bancaire, au sein duquel ils poursuivent parfois leur carrière. Achévant la même réforme à l'échelle supérieure, son prédécesseur aux Finances Jacques Delors, devenu président de la Commission européenne, sera l'un des principaux artisans de l'Acte unique de 1986, qui fera de l'Europe un « espace sans frontières¹¹⁰² » pour les capitaux du monde entier.

Comme le remarque Frédéric Lordon, personne n'a alors conscience d'avoir mis en place, pour satisfaire aux conditions fixées par le Système monétaire européen, une pièce essentielle du capitalisme néolibéral : « Ce sont [...] des considérations de technique financière, au service d'intérêts gestionnaires de moyen terme, qui déterminent l'État à ce choix de la déréglementation, carrefour stratégique traversé en toute inconscience »¹¹⁰³. Cet élément aura pourtant des effets structurants de long terme, avec « cette conséquence majeure que les pouvoirs publics eux-mêmes ont lié leur sort à celui du régime de finance libéralisé qu'ils ont mis en place¹¹⁰⁴ ». Alors que la comptabilité nationale et le Plan avaient attaché le pouvoir des hauts fonctionnaires au développement du capitalisme fordiste¹¹⁰⁵, le néolibéralisme financier attache la puissance de l'État français dans le monde à son crédit sur le marché globalisé de l'argent. Il « choisit » ainsi de chevaucher un tigre dont il ne maîtrise plus ni la destination ni les volte-face spéculatifs.

Comment justifier le qualificatif de néolibéral, appliqué à la finance de marché ? Il ne s'agit en aucun cas d'un retour au système de la fin du XIX^e siècle, mais de la construction méthodique d'un régime financier entièrement nouveau : l'informatisation progressive des Bourses permet l'échange en temps réel des titres de dette et des titres de propriété d'un bout à l'autre de la planète, avec une liquidité presque totale, au sein d'une architecture informatique qui a matérialisé certaines propriétés de la théorie économique néoclassique¹¹⁰⁶. Son revers est un caractère hautement instable et autoréférentiel¹¹⁰⁷. Comme nous le verrons dans la quatrième partie, il faut attendre la fin des années 1990 pour qu'un autre aspect fondamental du néolibéralisme financier soit mis en place, avec la financiarisation des grandes entreprises et l'entrée des grands fonds d'investissement anglo-saxons dans leur capital. À travers la comptabilité de gestion, les normes de *reporting* financier et les règles de la *corporate governance*, la communauté financière disposera alors d'un dispositif extrêmement puissant de contrôle des cadres dirigeants par l'information standardisée, dont son ancêtre d'avant la managérialisation des entreprises ne pouvait même pas rêver.

¹¹⁰² Jacques DELORS, *Mémoires*, Paris, Plon, 2003, p. 216.

¹¹⁰³ Frédéric LORDON, *Fonds de pension, piège à cons*, Paris, Raisons d'agir, 2000, p. 23-24.

¹¹⁰⁴ Benjamin CORIAT, « L'installation de la finance en France », *Revue de la régulation*, 2008, 3/4.

¹¹⁰⁵ F. FOURQUET, *Les comptes de la puissance*, op. cit.

¹¹⁰⁶ Fabian MUNIESA, *Des marchés comme algorithmes. Sociologie de la cotation électronique à la Bourse de Paris*, thèse de doctorat en socio-économie de l'innovation, École Nationale Supérieure des Mines, Paris, 2003.

¹¹⁰⁷ André ORLÉAN, *Le pouvoir de la finance*, Paris, O. Jacob, 1999.

Tableau 4. Quatre régimes de finances publiques en France sur la longue période

Dépenses publiques « réelles » (hors charge de la dette) :

État absolutiste (XVII ^e -XVIII ^e)	État libéral (XIX ^e siècle-1914)	État fordiste (1946-1974)	État néolibéral (1983-)
	1872 : 7,6% de la PIB. 1912 : 10,9%. (1938 : 22,8%).	1960 : 33,4% du PIB. 1974 : 38,9%.	1983 : 48,3% du PIB. 2008 : 50,2%. 2015 : 54,7%.

Contrainte économique (dépendance des impôts et cotisations à la dynamique du capital) :

État absolutiste (XVII ^e -XVIII ^e)	État libéral (XIX ^e siècle-1914)	État fordiste (1946-1974)	État néolibéral (1983-)
Rapport inversé : la levée de l'impôt et le financement de la dette publique sont à la base de fortunes capitalistes privées. Mais : résistances à l'impôt.	Branchement de l'État sur la dynamique du capital : croissance économique → impôts. La rente finance les retraites de la bourgeoisie et de la classe moyenne.	L'État s'appuie sur une forte croissance industrielle pour assurer son expansion Après 1958, choix de la compétitivité européenne. Crise de 1974 : hausse automatique des dépenses sociales (vue comme obstacle à la compétitivité).	Forte. Rentrées fiscales et cotisations indexées sur la (faible) croissance du PIB. Choix de la compétitivité internationale. Dumping et évasion fiscale.

Contrainte monétaire (selon la possibilité ou non d'un financement du déficit en monnaie) :

État absolutiste (XVII ^e -XVIII ^e)	État libéral (XIX ^e siècle-1914)	État fordiste (1946-1974)	État néolibéral (1983-)
Faible : monnaie soumise à l'État.	Forte : régime de l'étalon-or (convertibilité des billets en or = impossibilité de dévaluer). Création monétaire : crédit bancaire privé aux entreprises.	Faible de 1946 à 1959 : « circuit du Trésor ». Indirecte ensuite : validation internationale de la monnaie. Création monétaire : investissement public (1946-1952) puis crédit bancaire	Forte : « désinflation compétitive » et franc fort, puis euro (→ pas de dévaluation). Création monétaire : crédit bancaire privé aux entreprises.
Pas de Banque centrale.	Banque de France semi-privée (stabilité des prix).	Banque de France nationalisée (équilibre économique général à forte inflation ; prêteur en dernier ressort).	BC indépendante du politique (stabilité des prix ; prêteur en dernier ressort). France puis Europe (BCE).

Contrainte financière (pression du financement du déficit sur les dépenses publiques) :

État absolutiste (XVII ^e -XVIII ^e)	État libéral (XIX ^e siècle-1914)	État fordiste (1946-1974)	État néolibéral (1983-)
Faible : déficit budgétaire chronique pour financer la guerre.	Forte et directe : équilibre budgétaire imposé. « Caractère sacré de la dette publique. »	Faible : budgets équilibrés (augmentation des recettes). Crise de 1974 : déficit chronique.	Pacte de stabilité (déficit 3% du PIB max ; dette 60%). Le taux d'intérêt dépend du jugement des marchés financiers sur la politique des États.
Banqueroutes régulières. Moins fréquentes après 1726.	Charge de la dette : 41,5% des dépenses de l'État en 1872. 19,4% en 1912. (APUC).	Charge de la dette : Entre 2 et 5% des dépenses de l'État (APUC) sur la période 1947-1980.	Charge de la dette : 1980 : 5% dépenses de l'État (APUC). 1996 : 13,3%. 2008 : 12,4%. 2015 : 8,7%.

Groupe social des financiers publics :

État absolutiste (XVII ^e -XVIII ^e)	État libéral (XIX ^e siècle-1914)	État fordiste (1946-1974)	État néolibéral (1983-)
Contrôleurs généraux des finances : centralité étatique. Fermiers généraux : avance de l'impôt. Officiers de finance : souscription de dette publique (aristocratie).	Percepteurs et receveurs des finances = entrepreneurs semi-privés. Forte intégration entre banque privée et finances publiques (Banque de France).	Nationalisation des finances publiques. Centralité des hauts-fonctionnaires des Finances dans l'appareil économique d'État : « pantouflage » dans les entreprises et banques publiques.	Conversion des hauts-fonctionnaires des Finances au néolibéralisme. Pantouflage dans le secteur bancaire privatisé.

Type de capitalisme financier public :

État absolutiste (XVII ^e -XVIII ^e)	État libéral (XIX ^e siècle-1914)	État fordiste (1946-1974)	État néolibéral (1983-)
Capitalisme fiscal et financier public : la collecte de l'impôt et de l'emprunt sont source de profits personnels (« accumulation primitive »).	Capitalisme rentier public : entretien d'une « classe de rentiers de la dette publique » (bourgeoisie + classe moyenne non-salariée).	Capitalisme bancaire public : investissements dans le capital productif tiré par l'État (Plan, État-banquier et crédit nationalisé, entreprises publiques, « complexe productiviste »).	Capitalisme de « marché globalisé de la dette publique » : concurrence des États pour attirer des capitaux extrêmement liquides.

Sources pour les trois premières périodes : B. Théret, *Régimes économiques de l'ordre politique*, Paris, PUF, 1992 ; R. Delorme et C. André, *L'État et l'économie*, Paris, Seuil, 1983.
Source des chiffres : avant 1945, *L'État et l'économie*, op. cit., p. 723 et 727 ; après 1945 INSEE, comptes nationaux ; pour le chiffre sur l'Espagne EUROSTAT.

2.5. La multiplication des verrous institutionnels

Le consensus bipartisan qui a accompagné ces différentes réformes, lui-même fondé sur un consensus de la haute fonction publique financière, aura finalement contribué à inscrire certaines des institutions du capitalisme néolibéral dans la matérialité de l'État et à installer une série de « verrous » institutionnels visant à les soustraire au maximum du débat démocratique. La politique monétaire est passée aux mains d'une Banque centrale française puis européenne fonctionnellement indépendante, mais dirigée par des financiers d'État. La liberté des prix est garantie par la DGCC, le Conseil de la concurrence et les tribunaux ordinaires. Une politique de l'offre est inscrite dans les instruments de modélisation des instances chargées de conseiller le Prince sur la politique économique. En 2001 la gestion du marché de la dette publique est confiée à l'Agence France Trésor, fonctionnellement indépendante mais rattachée à la direction du Trésor. Le marché financier assure sa propre « régulation » dans des organismes internationaux comme la Banque des règlements internationaux (BRI) de Bâle ou l'*International accounting standards board* (IASB). L'articulation de tous ces éléments, en partie réalisée au sein d'un ministère des Finances qui n'a jamais eu autant de pouvoir au sein de l'État depuis le tournant de la rigueur de 1983, conduit alors à un renforcement des contraintes économiques, monétaires et financières pesant sur les dépenses publiques, qui constitue en propre le régime de finances publiques néolibéral.

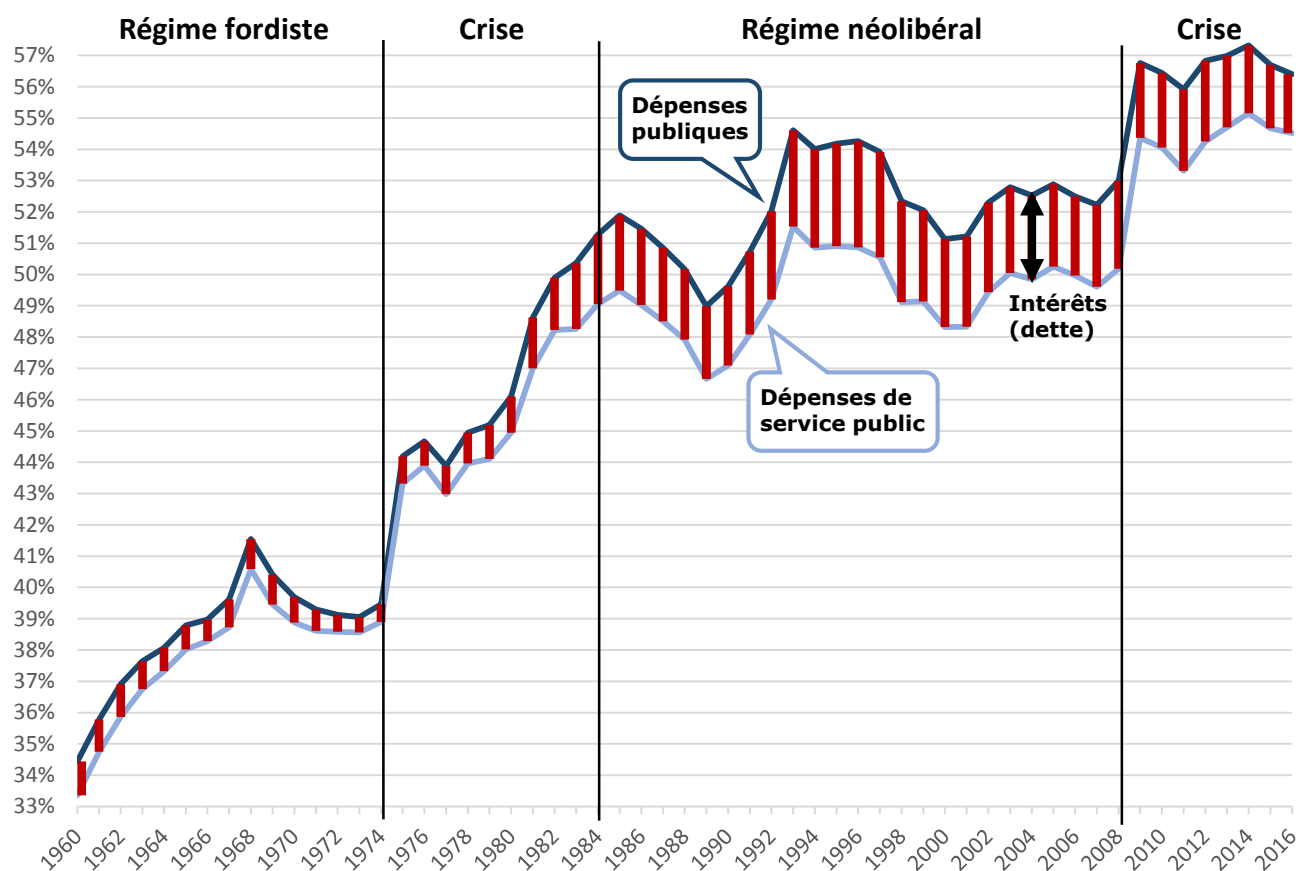
3 – Quelle pression sur les dépenses des administrations ?

Pour rendre compte de la manière dont ces différentes contraintes structurent la dynamique des finances publiques au cours des quarante dernières années, nous nous baserons sur les données fournies par la comptabilité nationale. En premier lieu, nous chercherons à isoler l'effet de la financiarisation de la dette publique et de « l'œil des marchés financiers » sur les dépenses des administrations. Ensuite, nous nous intéresserons aux conséquences de la contrainte de compétitivité pour les impôts et les cotisations sociales. Enfin, nous examinerons le résultat cumulé de ces dynamiques : la prise en charge de la pression par l'État et la difficulté croissante des ministères à financer leurs services publics.

3.1. La ponction des créanciers contient l'augmentation des dépenses de service public

Jusqu'à la crise financière de 2008, on observe bien une augmentation de la part des dépenses publiques totales dans la production nationale, mais relativement contenue. Elle est moindre

encore si nous mettons de côté la part destinée à rémunérer les détenteurs d'obligations du Trésor. En effet, tandis que le montant de la dette française passe de 21% du PIB en 1978 à 68% en 2008, et que les taux d'intérêt diminuent, la charge de la dette, c'est-à-dire le total des intérêts annuellement dû par l'État, les collectivités locales et la Sécurité sociale à leurs créanciers, passe d'une moyenne de 1,8% des dépenses publiques au cours des années 1970, à 6,3% en 1996, puis à 5,3% en 2008. Pour avoir une idée de la contrainte exercée par la financiarisation de la dette publique, il est ainsi nécessaire de s'intéresser aux dépenses effectives, auxquelles on soustrait le profit capté sur l'impôt sous forme de rente, comme le représente le graphique ci-dessous. En 1984, ce que nous nommerons dorénavant les *dépenses de service public* représentent 49,1% du PIB. Jusqu'en 2008, elles oscillent autour de ce niveau selon le cycle économique, avec un maximum à 51,5% lors de la récession de 1993, en augmentant toutefois par légers paliers : si les dépenses effectives retombent à 47,9% du PIB en moyenne lors des années de croissance soutenue 1986-1990, elles ne redescendent qu'à 49,1% sur la période 1997-2001 puis à 49,9% sur la période 2004-2007. Au total, le régime néolibéral en montée de charge a ainsi contenu l'augmentation durable des véritables dépenses de service public autour de 2 points de PIB, alors même que des forces structurelles lourdes comme le vieillissement de la population poussaient automatiquement à la hausse la part des retraites et de la santé.

Figure 1. La montée du poids de la charge de la dette dans les dépenses publiques (1960-2016)

Source : INSEE, comptes nationaux, base 2010. En % du PIB.

Mais, avec l'entrée en crise du capitalisme financiarisé en 2008, deux phénomènes se produisent de manière conjointe : le franchissement d'un nouveau seuil de dépenses publiques, et l'arrivée en pleine charge de la contrainte financière. Premièrement, en France, sous l'effet du renflouement des banques par le Trésor à l'occasion de la crise financière, puis de la crise économique qui s'en est suivie – récession de 2009 puis faible croissance des années 2010 –, la part des dépenses publiques totales dans le PIB passe de 53,0% en 2008 à 57,1% en 2013, avant de décroître légèrement pour atteindre 56,4% en 2016 sous l'effet des politiques d'austérité. Plutôt que de peser davantage sur les dépenses publiques, la charge de la dette redescend alors de 5,3% des dépenses publiques en 2008 à 3,6% en 2015, suite à la politique de taux d'intérêt faibles puis négatifs de la Banque centrale européenne, en réponse à la crise financière (le taux de refinancement des banques est à 0% depuis 2016). Les véritables dépenses de service public, après soustraction de la charge de la dette, sautent un palier dès 2009 : elles se maintiennent en moyenne à 54,4% de PIB jusqu'à 2016, soit 4,5 points de PIB au-dessus de la période 2004-2007.

Au même moment, le régime de finances publiques néolibéral est entré en pleine charge. Avec une dette française « officielle » atteignant 95,8% du PIB en 2015, et des niveaux similaires dans les autres pays européens, on retrouve les ordres de grandeur de l'âge d'or du libéralisme classique¹¹⁰⁸. Cependant, l'effet de réduction directe des dépenses publiques de ce dispositif, via l'augmentation de la charge de la dette et son explosion lorsque l'État laisse filer son déficit, n'est amené à jouer qu'en cas d'augmentation des taux d'intérêt. Cela pourrait se produire en conséquence d'une remontée du taux directeur par la BCE, situation difficilement évitable à moyen terme si elle n'entend pas maintenir indéfiniment les marchés financiers sous perfusion : ceux-ci empruntant plus cher à la Banque centrale, ils prêteront plus cher aux États.

Mais, surtout, une augmentation des taux d'intérêt souverains se produit dès que les analystes financiers des agences de notation, représentants de la communauté financière globalisée, jugent que l'endettement et le déficit d'un État ont atteint un niveau « non soutenable ». Dans les pays européens qui ont vu leur note dépréciée, la dégradation des services publics au nom du remboursement des créanciers est déjà palpable, puisqu'en 2015 la charge de la dette atteignait 7% des dépenses publiques de l'Espagne (note BBB) et 9,5% de celles du Portugal (note BB+). En Espagne, les dépenses de service public sont passées de 39,7% du PIB en 2008 à 45,1 en 2012, avant de redescendre à 39,4% en 2016, sous la menace d'une explosion du taux d'intérêt. Exprimées en euros constants, elles ont même été réduites de 14,3% *en valeur absolue* entre le pic de 2009 et 2016¹¹⁰⁹. Dans les pays comme la France, toujours notée AA et dont le taux d'intérêt a baissé depuis le début de la crise, l'effet du régime néolibéral est indirect et préventif : c'est la peur d'une dégradation ultérieure de la notation financière comme en Espagne, ou d'un emballement du mécanisme comme en Grèce, qui pousse les financiers d'État à faire pression en faveur de l'austérité.

3.2. Entre économie de l'offre et électoralisme : la double érosion des cotisations sociales et de l'impôt

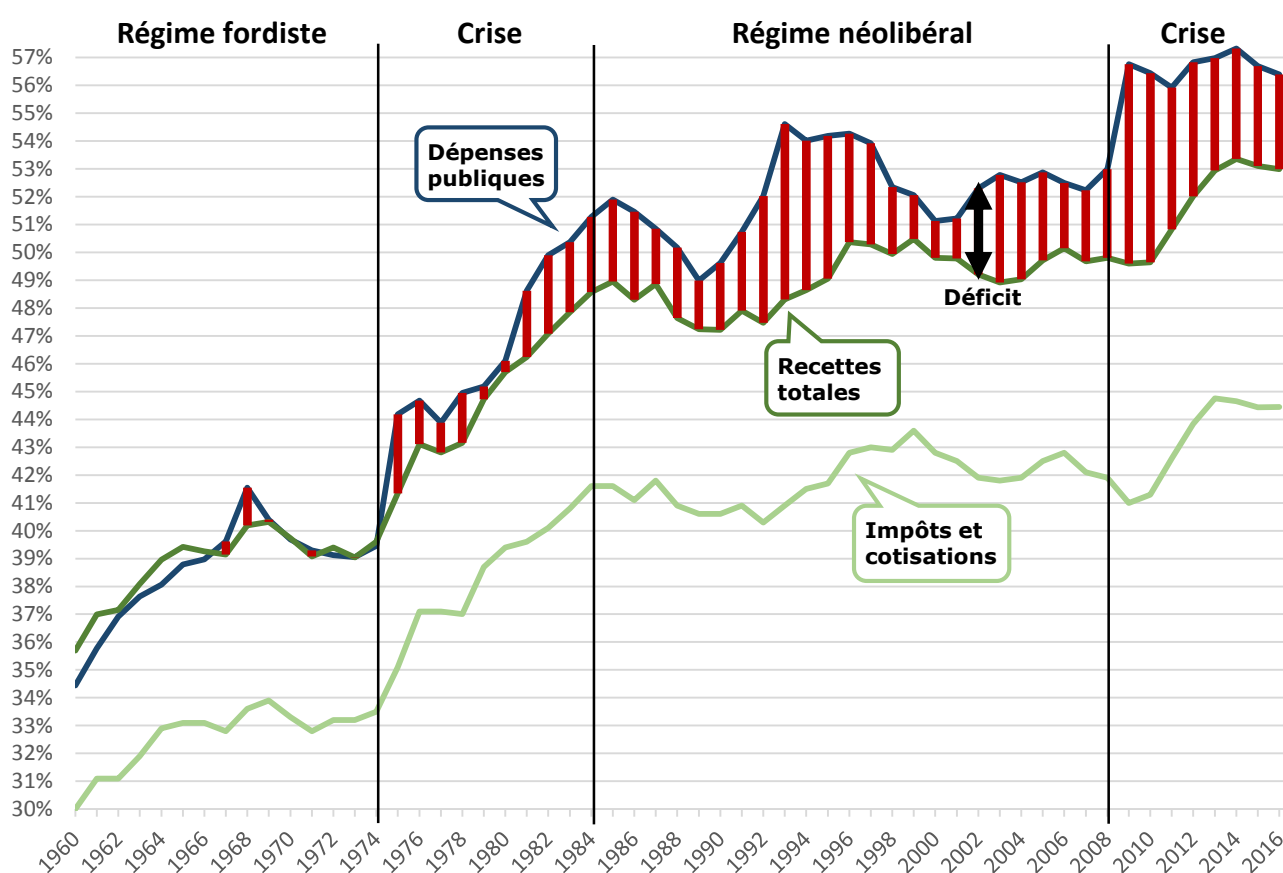
Cependant, les contraintes découlant de l'interdiction des relances par création monétaire publique lors des crises économiques, et de l'obligation faite à l'État de se financer auprès de créanciers privés au moyen d'obligations librement échangeables sur le marché déréglementé et globalisé de l'argent, ne sont pas seules en jeu. La contrainte économique, qui découle de la

¹¹⁰⁸ La dette publique est estimée à un peu moins ou un peu plus de 100% du revenu national entre 1872 et 1914 en France, avec une certaine baisse en fin de période.

¹¹⁰⁹ Source : Eurostat, comptes nationaux.

dépendance des finances publiques envers une croissance du PIB tirée par l'accumulation du capital, est visible dans la volonté des gouvernants de stabiliser ou de réduire les impôts et les cotisations sociales. Comme le rappelle la figure ci-dessous, l'augmentation des dépenses depuis l'entrée en crise du fordisme, due pour l'essentiel aux collectivités locales et à la Sécurité sociale, ne s'accompagne pas d'une augmentation équivalente des recettes. Ce décalage, pris en charge par le seul acteur qui ne soit pas tenu d'avoir un budget en équilibre, l'État, se traduit par un déficit public chronique depuis 1974 (la partie hachurée du graphique).

Figure 2. L'écart entre dépenses publiques et recettes en % du PIB (1960-2016)

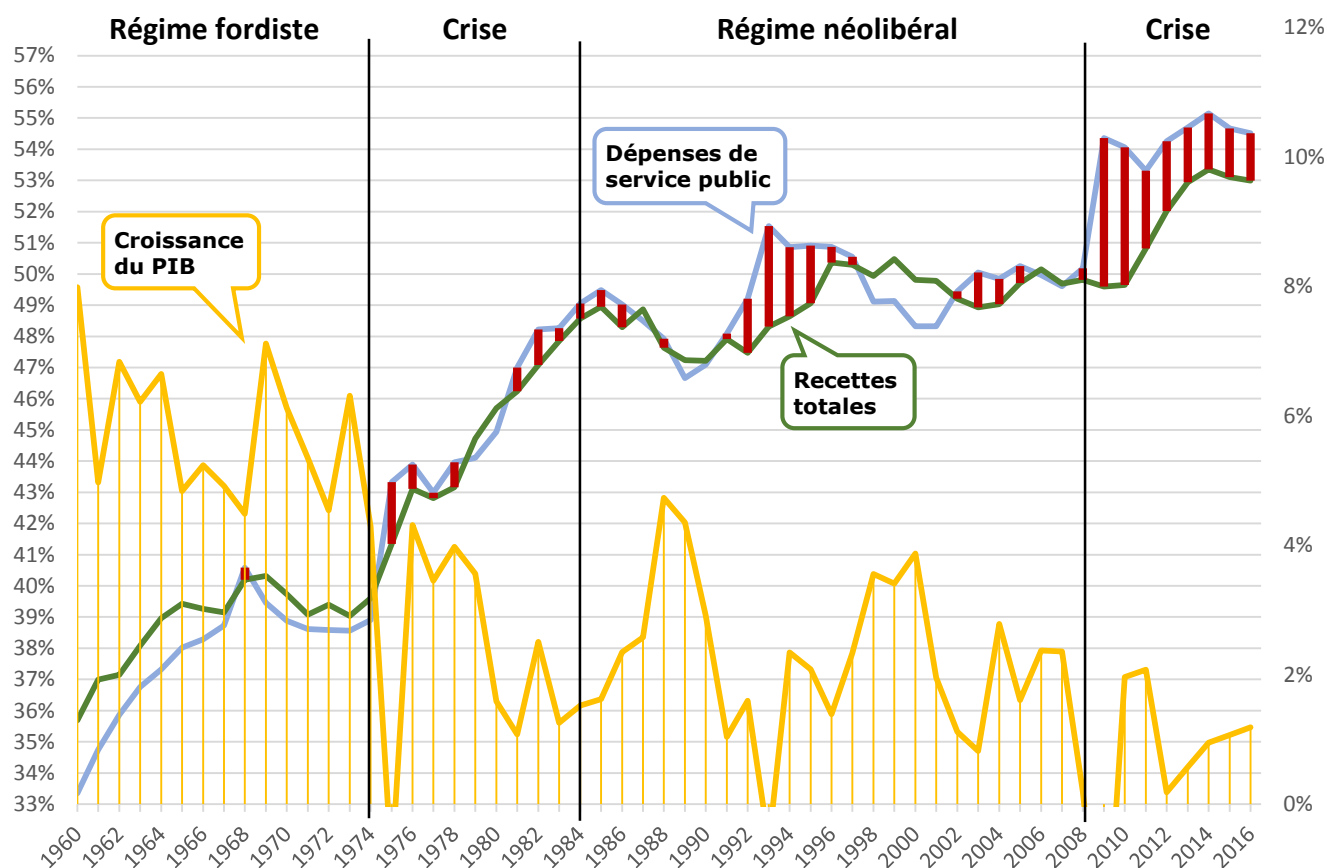


Source : INSEE, comptes nationaux, base 2010.

Les prélèvements obligatoires, correspondant à la courbe plus claire au-dessous des autres, constituent l'essentiel des recettes et rendent compte de la plupart de leurs variations. Or, passés de 41,1% du PIB en 1984 à 41,9% en 2008, pour une moyenne de 41,8 sur la période, ils augmentent moins rapidement et demeurent plus stables que les dépenses. Plus précisément, lors des périodes de faible croissance de la production nationale, correspondant à la phase basse du cycle économique, les recettes diminuent (2001-2003), ou stagnent avant de s'élever lentement (1991-1996). Surtout, lors des périodes de forte croissance (1987-1990, 1997-2001 et 2004-2006), où elles

sont supposées augmenter automatiquement et compenser le déficit, des mesures gouvernementales contribuent avec un décalage temporel à les réduire ou à freiner leur progression. C'est ainsi que, dans l'ensemble, les prélèvements obligatoires baissent de 1,7 point de PIB entre 1999 et 2008. Au moment de la crise financière mondiale, on observe une sortie de régime : les recettes stabilisées depuis 1984 diminuent faiblement puis augmentent fortement jusqu'en 2013. Elles ne suffisent toutefois pas à compenser le coût du renflouement des banques et la part plus importante prise par les dépenses publiques dans un PIB qui stagne.

La contrainte financière portée par les marchés de capitaux contribue à l'élévation des dépenses totales par « effet boule de neige », car l'accroissement de la dette augmente le volume annuel des intérêts payés, qui amplifie le déficit, entraînant un recours supérieur à l'emprunt, et ainsi de suite. Cependant, en nous intéressant aux dépenses effectives de service public nous constatons, dans le graphique ci-dessous, que la pression pesant sur les recettes exerce bien un effet propre, permettant d'isoler l'effet de la contrainte proprement économique : hors charge de la dette, l'incapacité des administrations à financer l'ensemble de leurs actions lors des phases de faible croissance n'est jamais compensée lors des phases de forte croissance (les zones hachurées entre les deux courbes occupent une surface plus grande que les zones non hachurées). En conséquence, le montant total de la dette publique augmente par palier lors de chaque cycle, et s'auto-entretient ensuite indéfiniment. Nous voyons également que depuis la crise économique de 2009, même hors des intérêts captés par la rente, les recettes demeurent durablement insuffisantes pour couvrir la totalité du coût des services publics.

Figure 3. L'écart entre dépenses de service public et recettes (1960-2016)

Source : INSEE, comptes nationaux. En % du PIB. Il s'agit de la croissance du PIB en volume (hors inflation).

Comment expliquer l'insuffisance durable des prélèvements obligatoires ? Sur toute la période, elle est principalement due aux baisses de cotisations sociales et aux réductions d'impôts. Depuis les années 1980, la direction de la Prévision du ministère des Finances prône la diminution du « coût du travail » au nom de la compétitivité. Fabrice Colomb montre que, sur les conseils des énarques qu'elle a « placé » auprès du cabinet du Premier ministre RPR Édouard Balladur, une première exonération des cotisations sociales sur les bas salaires est décidée en 1993¹¹¹⁰. Régulièrement renforcée depuis, le plus notablement par le gouvernement Jospin à l'occasion des 35h et par le ministre du Travail François Fillon en 2003, elle est progressivement étendue jusqu'à 1,6 SMIC¹¹¹¹. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), adopté par un autre gouvernement PS en 2012, obéit à la même logique. Durant l'automne 2017 le gouvernement Philippe le remplace, à l'horizon du 1^{er} janvier 2019, par une diminution plus large des cotisations sociales jusqu'à 2,5 SMIC.

¹¹¹⁰ Fabrice COLOMB, *Les politiques de l'emploi (1960-2000) : sociologie d'une catégorie de politique publique*, Rennes, PUR, 2012, p. 152. De manière générale, voir p. 124 sq.

¹¹¹¹ Matthieu BUNEL, Céline EMOND et Yannick L'HORTY, « Évaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales », *Revue de l'OFCE*, 2012, n° 126.

Les sommes en jeu sont considérables puisque les « niches sociales », qui représentent 32,8 milliards d'euros et 1,6% du PIB en 2008, atteignent 36,9 milliards et 1,7% du PIB en 2016¹¹¹².

En ce qui concerne la pression fiscale à proprement parler, réductions et augmentations d'impôts se succèdent depuis la fin des années 1980, mais ne permettent jamais aux recettes de rattraper les dépenses. L'impôt sur les sociétés passe de 50% avant 1985 à 33% en 1993 ; la taxation des tranches de l'impôt sur le revenu subit une érosion depuis 1986¹¹¹³. À la fin des années 1990, montre l'économiste keynésien Henri Sterdyniak, le gouvernement accroît la fiscalité pour réduire le déficit et permettre à la France d'adhérer à la monnaie unique européenne, mais elle décroît de nouveau à partir de 1999 sous l'effet des mesures prises par le Parti socialiste¹¹¹⁴. Philippe Bezes et Patrick Le Lidec ont analysé avec précision la politique fiscale suivie sous la présidence de Nicolas Sarkozy. À son arrivée au pouvoir en 2007, « des baisses d'impôts considérables [sont] offertes pour récompenser les partisans du candidat élu (les riches) et pour aider les groupes d'intérêt ». La loi TEPA exonère les heures supplémentaires d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales, abaisse les droits de succession et renforce le « bouclier fiscal » instauré l'année précédente, qui interdit de taxer quiconque à plus de 50% de l'ensemble de ses revenus déclarés. Cependant, dans le sillage de la crise financière, la droite se voit contrainte d'accroître à nouveau la fiscalité pour obéir aux injonctions de Bruxelles, ce qu'elle fait avec le plus de discrétion possible pour ne pas miner ses chances de réélection en 2012¹¹¹⁵.

Entre également en ligne de compte le développement des « niches fiscales », c'est-à-dire des exonérations d'impôts utilisées à des fins de conduite des politiques publiques, d'« incitation » de divers groupes sociaux, de redistribution des revenus ou de gouvernement des populations. Estimées à 1,4% du PIB en 1999, les « dépenses fiscales » en représentent 3,3% en 2008 et 3,9% en 2016 – soit, à cette date, une somme de 87,6 milliards d'euros¹¹¹⁶. Si l'on en croit Julie Pollard, en contexte de pression sur les dépenses publiques, les élites des ministères sociaux les utilisent pour

¹¹¹² Le gouvernement Philippe prévoit à l'automne 2018 qu'elles s'élèveront à 63,9 milliards d'euros en 2019, soit une augmentation de 70% par rapport à 2016. Source : projets de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) 2010, 2018 et 2019, annexe 5, présentation des mesures d'exonérations de cotisations et contributions et de leurs compensations.

¹¹¹³ Muriel PUCCI et Bruno TINEL, « Réductions d'impôts et dette publique en France », *Revue de l'OFCE*, 2011, n° 116.

¹¹¹⁴ Henri STERDYNIAK, « La grande réforme fiscale, un mythe français », *Revue de l'OFCE*, 2015, n° 139.

¹¹¹⁵ Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « La politique d'ajustement budgétaire en France (2007-2012) », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2015, vol. 81, n° 3.

¹¹¹⁶ Soit environ 20 milliards d'euros en 1999 et environ 65,9 en 2008. Source : projets de loi de finance (PLF) 2010 et 2018, annexe « bleus budgétaires », évaluation des voies et moyens II ; pour 1999, cf. Christian VALENDUC, « Les dépenses fiscales », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2004, XLIII, n° 1.

contourner la direction du Budget¹¹¹⁷. Mais, en 2016, Bercy se réserve également 31% des « dépenses fiscales » prévues par le PLF, soit un total de 1,2 point de PIB. Le ministère des Finances défend parfois des « niches » pour ses propres « clientèles », à commencer par les grandes banques, mais prend toujours soin de les justifier au nom de la compétitivité des entreprises françaises¹¹¹⁸. Tandis que les financiers publics rechignent le plus souvent aux « cadeaux » fiscaux réalisés sur une base purement politique, conduisant à des pertes sèches de recettes, ils soutiennent en règle générale les baisses ou les exonérations d'impôts dont les modèles de la direction de la Prévision (fusionnée depuis peu avec la direction du Trésor) ont supposément « prouvé » le caractère bénéfique pour la croissance du PIB. De plus, au sein de l'actuel marché globalisé et déréglementé de l'argent, les grandes fortunes et les entreprises transnationales pèsent sur les recettes de l'État à travers la fraude et l'« optimisation » fiscales¹¹¹⁹.

L'ensemble de ces effets, baisses d'impôts, développement des niches et évasion fiscale, se cumulent au cours des années 2000. En prenant pour référence l'année 1999, qui correspond à un pic de recettes où l'État s'approche de l'équilibre budgétaire (largement atteint si l'on exclut la ponction exercée par les créanciers privés¹¹²⁰), on observe ainsi en 2008 : une baisse des taxes sur les produits (de type TVA) de 0,6 point de PIB ; une diminution de la taxe professionnelle de 0,3 point ; une réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 0,7 point. En prenant en compte la compensation de ces effets par une hausse de la CSG, le manque à gagner pour la seule année 2008 est de 1,7 point de PIB par rapport à 1999 (soit 34 milliards d'euros)¹¹²¹. Comme l'établissent les économistes Muriel Pucci et Bruno Tinel, l'ensemble de ces mécanismes contribuent en réalité à une « redistribution à rebours des pauvres vers les riches via la charge de la dette » :

« Les baisses d'impôts [...] créent en effet d'un même geste primo un manque de recettes fiscales et

¹¹¹⁷ Julie POLLARD, « L'action publique par les niches fiscales. L'exemple du secteur du logement », in Philippe BEZES et Alexandre SINÉ (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 291 et 294-295.

¹¹¹⁸ Cf. par exemple T. BRONNEC et L. FARGUES, *Bercy, au cœur du pouvoir*, op. cit., p. 95. « Les amendements des parlementaires téléguidés par Bercy ne sont pas toujours anecdotiques, comme le montre l'affaire de la niche fiscale dite "Copé", du nom du ministre du Budget de l'époque. Ce dispositif fiscal, voté en 2004, exonère les plus-values sur les cessions de participations ou de filiales des entreprises ou des fonds d'investissement, pourvu que ces participations ou filiales aient été conservées au moins deux ans. L'idée est d'aligner le régime français sur celui des autres pays européens pour favoriser la compétitivité des entreprises hexagonales. Elle était défendue depuis plusieurs années par la direction de la Législation fiscale, mais aucun ministre ne l'avait reprise. »

¹¹¹⁹ Christian CHAVAGNEUX et Ronen PALAN, *Les paradis fiscaux* [2006], 3^e éd., Paris, La Découverte, 2012 ; Alexis SPIRE et Katia WEIDENFELD, *L'impunité fiscale : quand l'État brade sa souveraineté*, Paris, La Découverte, 2015.

¹¹²⁰ Cf. le graphique précédent.

¹¹²¹ Les cotisations sociales, qui ont beaucoup baissé durant les années 1990, sont stables sur la période 1999-2008 en part du PIB, si bien que cette baisse de 1,7% correspond à la baisse totale des prélèvements obligatoires. Source : INSEE, comptes nationaux. Les chiffres détaillés concernant les différents impôts ne sont harmonisés que pour la période 1995-2016.

secundo un surcroît d'épargne prêt à s'investir pour venir pallier ce manque de recettes. [...] Ainsi, une part des ressources fiscales jadis obtenues auprès des plus riches est remplacée par un emprunt et l'État verse des intérêts à ceux-là mêmes qui paient moins d'impôt¹¹²². »

Après une diminution des prélèvements obligatoires de 0,9% en 2009 sous l'effet de la politique du gouvernement Fillon, on observe une forte hausse de 3,7% entre 2009 et 2013, puis une baisse légère de 0,4% en 2014-2015. Mais, dans le sillage de la crise du capitalisme financiarisé, cette dynamique ne suffit pas à couvrir les dépenses publiques. De plus, la hausse de la norme fiscale s'accompagne d'une multiplication des exonérations qui rend le système plus opaque. De manière générale, impôts et cotisations sont pris dans des dynamiques complexes. Les stratégies des partis au gouvernement dépendent à la fois de leurs orientations politiques, du cycle économique (croissance forte/faible) et du cycle électoral (satisfaction de certaines clientèles/préparation d'une éventuelle réélection). Leur action prend place dans un contexte structuré par les institutions nationales, européennes et mondiales, les contraintes historiques que celles-ci imposent à la dynamique de l'accumulation du capital, les rapports de force administratifs et l'état du champ du savoir économique. La contrainte proprement économique caractéristique du régime néolibéral de finances publiques n'agit donc pas automatiquement, mais à travers l'étau de multiples forces sociales, dont certaines pèsent sur les recettes tandis que les autres poussent l'État à se rapprocher de l'équilibre budgétaire : lobbying de la communauté financière, du patronat organisé et des plus fortunés en faveur de la réduction des prélèvements ; conversion de l'ensemble des partis de gouvernement à une économie de l'offre cherchant à réduire le « coût du travail » au nom de compétitivité ; permissivité envers l'évasion fiscale ; pression de la Commission européenne à la réduction du déficit. Le ministère des Finances, quant à lui, se situe au carrefour de l'ensemble de ces forces, qu'il est en partie susceptible d'articuler selon ses propres savoirs de gouvernement.

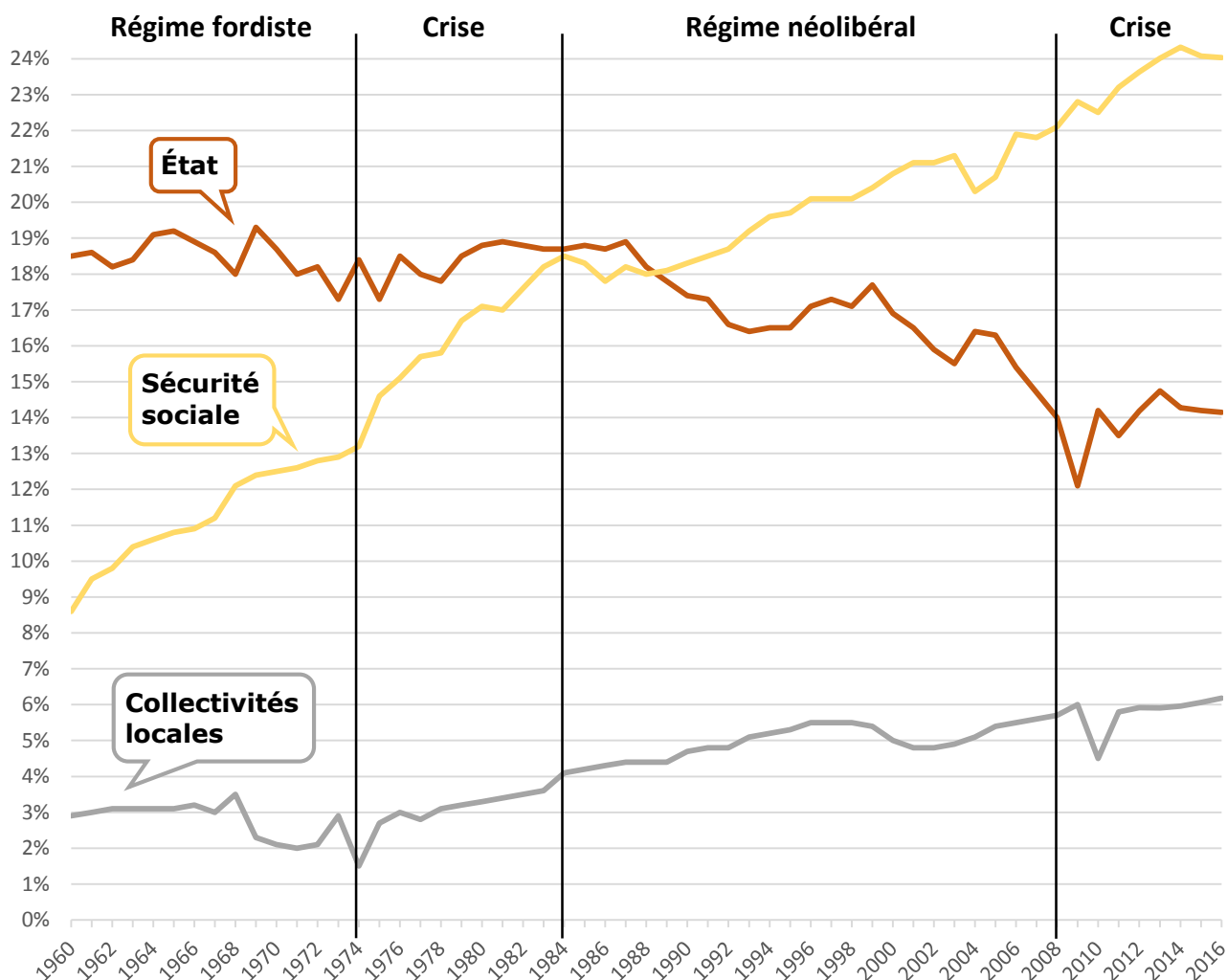
3.3. Conséquence : une réduction des recettes fiscales de l'État qui pèse fortement sur le financement de l'organisation des ministères

L'essentiel des allègements de cotisations sociales et des réductions d'impôts locaux qui se succèdent depuis les années 1990 sont, rappelle l'économiste Jean-Marie Monnier, compensés par l'État, si bien que c'est sur ses propres recettes qu'ils pèsent, ainsi que le montre le graphique ci-

¹¹²² M. PUCCI et B. TINEL, « Réductions d'impôts et dette publique en France », *op. cit.*

dessous¹¹²³. En 2010, le rapport Champsaur-Cotis estime ce transfert à 3 points de PIB¹¹²⁴. C'est ainsi que, de 1987 à 2008, les recettes fiscales propres aux administrations étatiques, calculées en part de la production nationale, ont chuté de 24,5% par rapport à leur niveau moyen des années 1959-1974. Si nous additionnons les prélèvements obligatoires de l'État et des collectivités locales, pour tenir compte de la décentralisation, nous constatons que, au moment de l'entrée en crise du capitalisme financiarisé en 2008, il demeure une baisse globale de 7,4% par rapport de l'ère fordiste¹¹²⁵. Au sein des contraintes du régime néolibéral, la volonté de maintenir le financement de la Sécurité sociale à cotisations réduites, afin de répondre aux « impératifs » de compétitivité sans mettre en cause la paix sociale, a ainsi conduit les gouvernements successifs à mettre en danger le financement des autres services publics.

Figure 4. Les prélèvements obligatoires : impôts et cotisations (1960-2016)



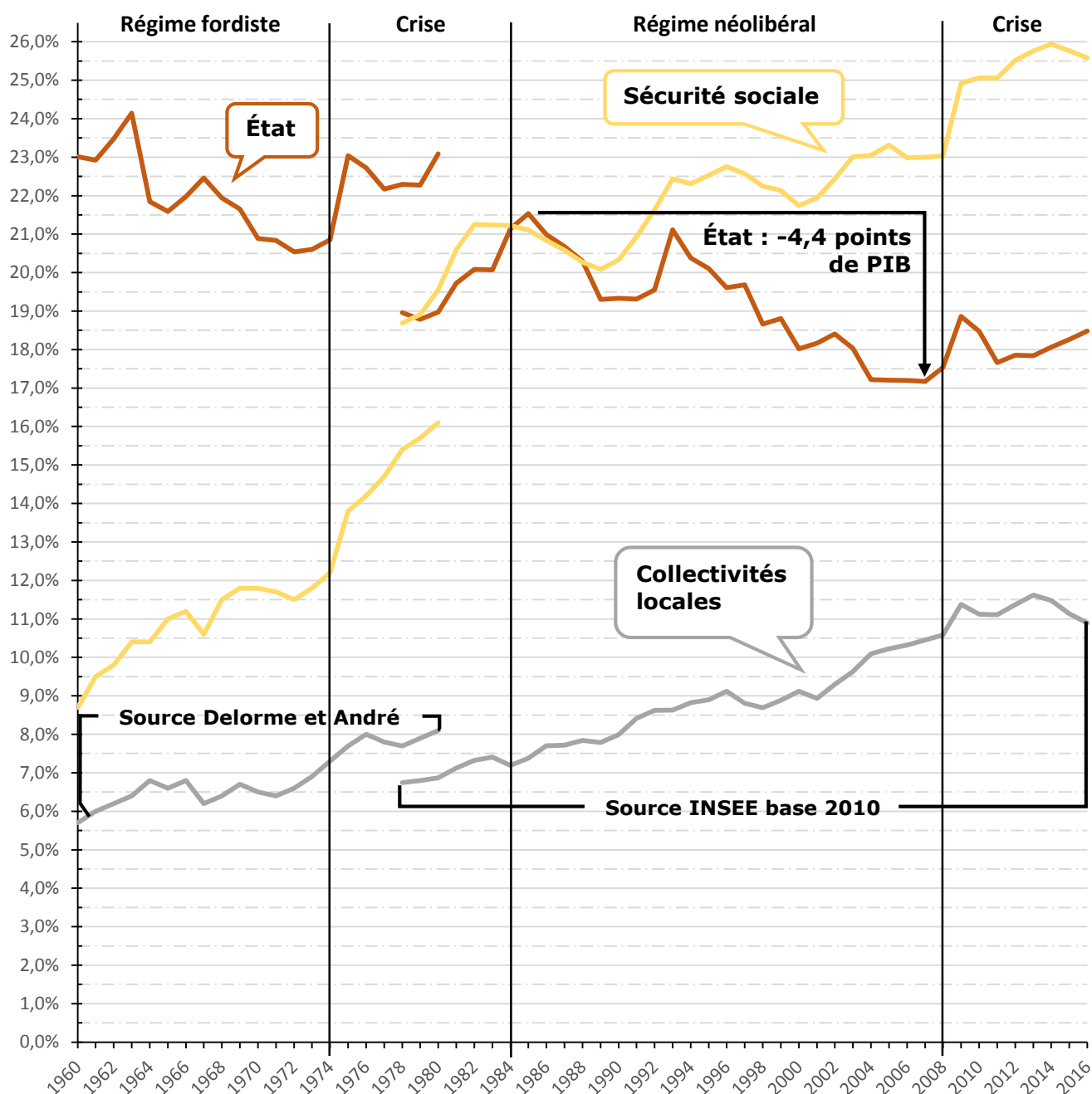
¹¹²³ Jean-Marie MONNIER, « Le financement de l'économie », in Marc LEROY et Gilbert ORSONI (dir.), *Le financement des politiques publiques*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 144-145. D'après les PLFSS, 91,3% des exonérations de cotisations sociales sont compensées en 2008 et 89,7% en 2016. Le PLFSS 2019 prévoit de les compenser à 98,3% cette année-là.

¹¹²⁴ Paul CHAMPSAUR et Jean-Philippe COTIS, *Rapport sur la situation des finances publiques*, Paris, La Documentation française, 2010.

¹¹²⁵ Pour les prélèvements obligatoires en part de la production nationale, par rapport à la moyenne 1959-1974.

Source : INSEE, comptes nationaux, base 2014. En % du PIB. Le tout est calculé après transferts de recettes fiscales, mais n'inclut pas les « transferts courants entre administrations publiques » (principalement de l'État vers les collectivités et la Sécurité sociale).

Nous pouvons maintenant revenir à l'effet produit par le régime de finances publiques sur les dépenses de service public (hors charge de la dette), dont l'augmentation générale à en moyenne, nous l'avons vu, été contenue au-dessous de la barre des 2% jusqu'à la récession de 2009. Le graphique ci-dessous montre que la réalité est très différente selon le secteur de l'administration concerné. La part de la Sécurité sociale est en hausse quasi constante depuis sa création à la Libération et atteint 25,9% du PIB en 2014, avec une forte accélération lors de chaque crise économique et une baisse plus réduite lors des phases de croissance. Le vieillissement de la population, le déclin des solidarités rapprochées, l'essor du chômage de masse, la montée de la précarité et les récurrents mouvements sociaux de défense de la « sécu » expliquent largement la difficulté des gouvernants à contenir ces dépenses comme ils le voudraient. La part constituée par l'État et les collectivités locales a, en 2007, diminué de 1,3 point de PIB par rapport à son pic de 1985. Quant aux dépenses de l'État prises isolément, elles chutent de 4,4 points de PIB sur la même période, pour tomber à 17,2% de la production nationale en 2007, puis remonter de 1,3 point jusqu'en 2016. Dans l'ensemble, lorsqu'on ajoute contrainte économique et contraintes financière et monétaire – érosion des recettes et captation de l'impôt par les créanciers privés –, ce sont donc bien les dépenses des ministères et de leurs établissements qui subissent l'essentiel de la pression budgétaire : causes et conséquences qui, nous l'avons vu, ont toutes deux été mises en avant dès les années 1970 par les tenants d'un renouveau de la doctrine libérale (toutefois, comme on le voit dans le graphique ci-dessous, les dépenses des collectivités locales et de la Sécurité sociale commencent à décliner en fin de période).

Figure 5. Les dépenses de service public en % du PIB (1960-2016)

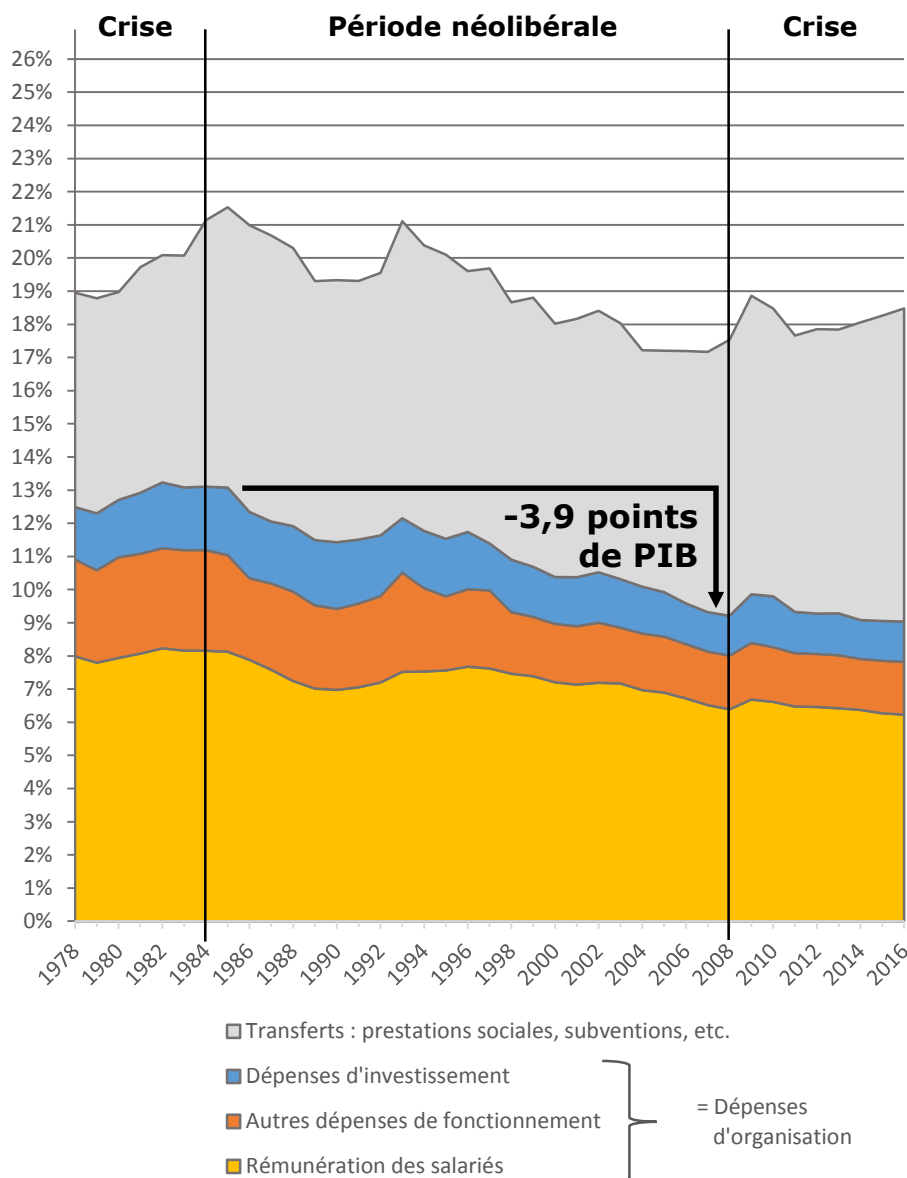
Source : pour la première série (1960-1980), Delorme et André, *L'État et l'économie*, Paris, Seuil, 1983, p. 724 ; pour la seconde série (1978-2016), INSEE, comptes nationaux, base 2010. La première série soustrait effectivement la charge de la dette aux dépenses de l'État, mais pas aux dépenses des collectivités locales (ce qui explique une part du décalage avec la seconde série), ni aux dépenses de la Sécurité sociale (où elle est inexistante en début de période). La série 1978-2016 n'inclut pas les « transferts courants entre administrations publiques ». Le fort décalage inverse avec la série de Delorme et André en ce qui concerne l'État et la Sécurité sociale découle sans doute d'une non prise en compte des transferts du premier vers la seconde. La transformation du périmètre des administrations prise en compte pourrait également jouer : la première série inclut le ministère des PTT, mais est-ce le cas de la seconde (INSEE base 2010) sur la période précédant la création de La Poste et de France Télécom en 1990 ? Il semblerait que non.

Ce pression apparaît plus forte encore si l'on décompose les dépenses de service public selon leur type. En effet, en 2016, 60% correspondent à des dépenses dites de « transfert » : prestations sociales, subventions et formes diverses de redistribution entre groupes sociaux (qui ne profitent pas toutes aux plus pauvres). Les quatre cinquièmes du budget de la Sécurité sociale sont concernés, avec les retraites, une part de l'Assurance-maladie, les allocations chômage, famille, handicap, etc. Mais c'est également le cas de 51% des dépenses de l'État¹¹²⁶, avec notamment les retraites des fonctionnaires, certaines prestations logement, des subventions aux associations, à la culture, à l'enseignement privé, aux entreprises, etc. Or si les transferts, comme expression de la socialisation du salaire, représentent un aspect essentiel des services publics, ils ne participent pas, en tant que tels, au financement de l'organisation des administrations. Les autres dépenses publiques sont composées de trois ensembles : la rémunération des salariés en représente la plus grande part ; les autres coûts de fonctionnement incluent les consommables, l'énergie et le paiement des prestataires de services ; les investissements consistent dans la construction des bâtiments et dans l'achat des machines ou autres biens d'équipements. Par définition, toutes ces dépenses hors transferts sont éminemment nécessaires à l'organisation concrète des services publics.

Or, comment on-t-elles évolué au cours des soixante dernières années ? De manière générale, après avoir augmentées de 5,2 points de PIB entre 1960 et 1984, elles ont été stabilisées autour d'une moyenne de 22,5% de la production nationale entre 1984 et 2016. Sur cette période, les dépenses d'organisation de la Sécurité sociale se maintiennent autour de 4,6%, et celles des collectivités locales passent de 7,5% à 11%. En revanche, comme l'atteste la figure ci-dessous, celles de l'État passent de 13,1% lors de leur maximum de 1984, à 9,2% en 2008 : il s'agit d'une baisse de 3,9 points de PIB, qui se maintient après la récession, avec encore 0,2 point de moins en 2016, alors même que la production nationale stagne. Les sommes en jeu sont considérables, puisque sur cette base, le manque de financement du fonctionnement des ministères en 2016, par rapport au niveau de 1984, s'élève à 91 milliards d'euros. Cette dynamique résulte de « causes » multiples, puisqu'elle inclut à la fois les effectifs et équipements transférés aux collectivités locales par la décentralisation, les coupes budgétaires, les non-remplacements de départs en retraite et la pression sur les salaires des fonctionnaires.

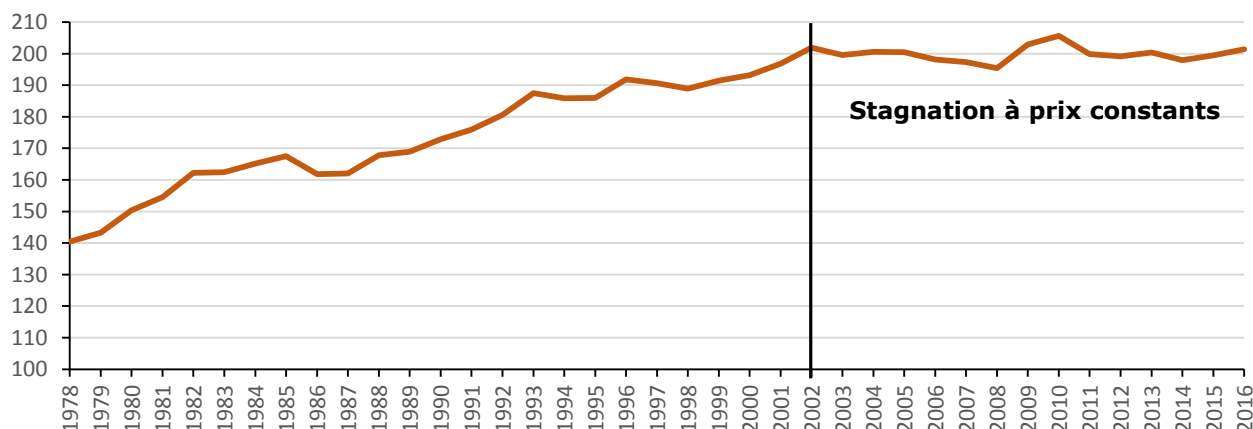
¹¹²⁶ Hors transferts entre administrations publiques.

Figure 6. La composition des dépenses de l'État en % du PIB (en total cumulé, hors charge de la dette, 1978-2016)



Source : INSEE, comptes nationaux, base 2010. En % du PIB, hors charge de la dette. Les dépenses de transfert n'incluent pas les « transferts courants entre administrations publiques » (de l'État vers les collectivités ou la Sécurité sociale).

Figure 7. Les dépenses d'organisation de l'État (fonctionnement et investissement) à prix constants (1978-2016)



Source : INSEE, comptes nationaux, base 2010. En milliards d'euros 2016.

Les dépenses d'organisation de l'État subissent donc une baisse considérable en part du PIB. Si l'on calcule en valeur absolue hors inflation, il s'agit d'un arrêt presque total entre 2002 et 2016 : alors que la population française augmente de 8,6% sur la période, et la production nationale de 16,2%, le financement du fonctionnement et de l'investissement des ministères stagne autour d'un niveau de 200 milliards d'euros 2016¹¹²⁷. Ce fait a son importance pour comprendre la genèse de la réforme managériale des années 2000. En effet, d'un point de vue électoral, qui est celui des partis au pouvoir, les réductions de prestations et de subventions apparaissent coûteuses, car elles sont immédiatement visibles (et ce d'autant plus que les mouvements sociaux de la période défendent la Sécurité sociale et instaurent, à ce propos, un certain rapport de force). C'est ainsi que les transferts de l'État ont été maintenus autour de 8,2% du PIB entre 1984 et 1999, pour descendre autour de 7,6% entre 2000 et 2007, puis remonter à 8,8% en moyenne entre 2011 et 2016, suite à la crise financière. Dès lors, la majeure partie de la considérable pression du régime néolibéral de finances publiques s'exerce au final sur les dépenses d'organisation des ministères : les hauts fonctionnaires, s'ils ne souhaitent pas perdre une part de leur capacité d'intervention, et donc de leur pouvoir sur les gouvernés, sont alors sommés de se poser des questions de productivité. Dans ce contexte, les dispositifs de gestion issus de la grande entreprise fordiste deviennent un moyen susceptible d'être mis au service d'un objectif de réduction de la part de l'État dans l'économie, selon le souhait des néolibéraux doctrinaires des années 1970.

4 – Le régime néolibéral de finances publiques et la managérialisation de l'État

Cependant, les diverses contraintes qui s'exercent sur les dépenses publiques depuis 1984 n'agissent pas automatiquement. Elles n'auraient que peu d'efficacité sociale si, après avoir été construites, en partie, par les financiers publics, elles n'étaient pas relayées à l'intérieur de l'État par divers groupes professionnels, disposant de savoirs réflexifs susceptibles de les faire entrer dans leur propre vision du monde social – à commencer par une certaine version de la « science » économique. Dès lors, il est nécessaire d'analyser les mécanismes par lesquels ces pressions sont

¹¹²⁷ Si l'on considère l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement des services publics y compris collectivités locales et Sécurité sociale, elles croissent de 13,8% hors inflation sur la période 2002-2016, soit 4,4 points de moins que le PIB. Plus précisément, sur la période 2002-2008, le PIB croît de 1,8% par an, et les dépenses publiques hors transferts et dette de 1,2% par an ; durant la récession de 2009, le PIB baisse de 2,9% par rapport à l'année précédente, mais les dépenses de fonctionnement et d'investissement des services publics croissent au contraire de 4,1% ; sur la période 2011-2016, une fois retrouvé le niveau antérieur à la crise, le PIB croît de 1,0% par an, mais les dépenses publiques hors transferts et dette ne croissent plus qu'à 0,2% hors inflation par an.

transformées en contraintes proprement budgétaires, puis la manière dont ces contraintes parviennent jusqu'au travail des fonctionnaires et à l'organisation des services publics. Nous nous intéresserons en premier lieu au pouvoir financier de la direction du Budget, de l'UNCAM et de l'UNEDIC, et à la manière dont ceux-ci se sont faits le relais des préconisations du Pacte de stabilité européen. Nous examinerons ensuite comment, au début des années 1990, les acteurs du Renouveau du service public ont intégré une partie des contraintes du régime financier néolibéral pour bâtir, à distance du ministère des Finances, un modèle de managérialisation de l'État centré sur la direction par objectifs – pour étudier ensuite la manière dont, après le vote de la LOLF en 2001, les financiers publics se le sont appropriés et ont cherché à le mettre au service d'un renouveau de leur pouvoir sur l'État. Enfin, nous verrons que ce pouvoir demeure très limité tant qu'il ne parvient pas à s'appuyer sur les élites ministérielles et leurs cadres locaux.

4.1. Relayer le Pacte de stabilité dans l'espace national : la recentralisation financière

Les « commissions de la hache » chargées de réaliser des coupes budgétaires sont aussi vieilles que l'État lui-même. À l'ère de la RCB, le Plan et le ministère des Finances se faisaient déjà les porte-paroles d'une contrainte de compétitivité qui impliquait, selon eux, la stabilisation des impôts et des cotisations par rapport au PIB. On observe néanmoins, depuis 1983, une multiplication plus ou moins désordonnée de dispositifs et de règles visant à empêcher l'augmentation des dépenses, généralement sans trop de succès. Dans les années 1980, la direction du Budget use et abuse du gel de crédits en cours d'année et de la mise à disposition tardive des montants votés par le Parlement, ce qui lui vaut la réputation de couper « à l'aveugle ». Au moyen du glissement vieillissement technicité (GVT), elle cherche depuis cette époque à encadrer les négociations salariales du ministère de la Fonction publique, en rendant visible le coût futur de l'avancement des fonctionnaires¹¹²⁸.

La mise en place de l'Union monétaire européenne fournit une pression supplémentaire. Le traité de Maastricht de 1992 fixe aux pays souhaitant adopter le futur euro des « critères de convergence », ensuite rendu permanents par le Pacte de stabilité voté en 1997 : la dette publique des États ne doit pas dépasser 60% de leur PIB, et leur déficit 3%. Ces critères, négociés lors d'engagements réciproques des États, sont purement historiques : si l'on en croit Frédéric Lordon, la limite arbitraire des 3% aurait été proposée par Pierre Bérégovoy, sur la base du déficit maximal

¹¹²⁸ Philippe BEZES, « Rationalisation salariale dans l'administration française : un instrument discret », in Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALÈS, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2005.

de la relance socialiste des années 1981-1983, considéré comme une sorte de péché de jeunesse à ne jamais répéter sous peine de déconsidération internationale. Une fois passés dans le « sens commun économique », ces critères tendent à devenir auto-réalisateurs : naturalisés comme des seuils à ne pas dépasser, leur franchissement devient un événement noté par tous les opérateurs du marché financier, qui se répercutent dès lors sur les taux d'intérêt de la dette publique¹¹²⁹. Ils sont, rappelle Lemoine, relayés au sein de l'État par des financiers publics toujours prompts à argumenter en faveur des coupes budgétaires au nom des « engagements internationaux de la France » :

« Les services de Bercy – dont la direction de la Prévision au ministère des Finances, qui prépare les chiffrages des finances publiques françaises notifiées à la Commission européenne – consacrent une part non négligeable de leur temps à anticiper les effets maastrichtiens de toute décision¹¹³⁰. »

En 2004, le déficit public atteint 4% du PIB. La direction du Budget adopte alors une norme de dépense dite « zéro volume », qui pose que le budget de l'État ne peut pas progresser plus vite que l'inflation. Dans un rapport de 2006 au ministère des Finances Michel Pébereau, ancien trésorier et inspecteur des Finances passé à la direction de BNP-Paribas, dramatise le problème de la dette, qu'il contribue à faire passer dans le débat médiatique au moment de la campagne présidentielle de 2007¹¹³¹. Lors de la révision constitutionnelle de 2008, l'UMP institue les lois de programmation des finances publiques (LPFP), budgets pluriannuels instaurant des plafonds de crédit pour trois ans. Selon le directeur adjoint du Trésor Benoît Coeuré, X-ENSAE passé par la direction de l'Agence France Trésor dans les années 2000, il s'agit d'exercer une pression à long terme pour tenir les objectifs européens : « Le retour à l'équilibre budgétaire, qui prendra de nombreuses années, ne doit pas être à la merci des convenances politiques et de la conjoncture du moment¹¹³². »

Alors que, suite à la crise du capitalisme financiarisé et au plan de relance, le déficit dépasse en 2009 les 7% du PIB, les financiers publics parlent d'inscrire la « règle d'or » dans la Constitution, pour définitivement « interdire » tout budget qui ne serait pas en équilibre. Cette tentative de sanctuarisation de l'austérité, originellement issue de la relecture des théories du contrat social par les économistes du *public choice*¹¹³³, est portée par le Conseil d'analyse économique et par un

¹¹²⁹ F. LORDON, *Les quadratures de la politique économique*, op. cit., p. 162-163.

¹¹³⁰ B. LEMOINE, *L'ordre de la dette*, op. cit., p. 172.

¹¹³¹ Michel PÉBEREAU, *Rompre avec la facilité de la dette publique*, Paris, La Documentation française, 2006 ; Michel PÉBEREAU, Bernard SPITZ et INSTITUT DE L'ENTREPRISE (dir.), *C'est possible ! Voici comment*, Paris, R. Laffont, 2007.

¹¹³² Benoît CŒURÉ, « Finances publiques : changer de méthode pour sauver l'État », in Cercle des économistes, *Quelles réformes pour sauver l'État ?*, Paris, PUF, 2011, p. 15-16. Bien sûr, selon l'auteur, le Parlement reste souverain.

¹¹³³ Gordon TULLOCK et James McGill BUCHANAN, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1965.

rapport au ministère des Finances de l'ancien directeur du Trésor et du FMI Michel Camdessus¹¹³⁴, avant d'être reprise par Nicolas Sarkozy dans le contexte de la campagne présidentielle de 2012. Elle sera finalement inscrite dans le Pacte budgétaire européen signé la même année, sans toutefois que son ajout à la Constitution ne soit rendu obligatoire. Aucun de ces dispositifs ne s'avère finalement réellement contraignant : mais leur accumulation, en réaffirmant la contrainte budgétaire à chaque instant du travail parlementaire, en la lestant de toute la force institutionnelle de Bercy, de tout le poids symbolique de la loi et de toute la force morale et médiatique d'une gestion « en bon père de famille », donne des arguments aux défenseurs de l'austérité et contribue à faire peser un soupçon d'illégalité sur toute politique de relance keynésienne.

Un processus similaire s'applique aux dépenses de Sécurité sociale et aux collectivités locales. Avec une grande différence toutefois : alors que dans le cas de l'État, la centralisation financière aux mains de la direction du Budget est acquise, dans ces nouveaux domaines, elle reste à construire. L'UNEDIC, organisme national chargé de la gestion des cotisations chômage, dont la présidence alterne entre le MEDEF et la CFDT depuis 1991, exerce depuis longtemps un pouvoir relativement centralisé sur le réseau des ASSEDIC. Mais, depuis leur fusion avec l'ANPE et la création de Pôle emploi en 2008, son pouvoir financier se renforce et il tend, de plus en plus, à vouloir gérer les différentes organisations publiques ou privées impliquées dans l'assurance chômage comme le ferait n'importe quelle compagnie d'assurance.

Frédéric Pierru montre que l'Assurance-maladie part de la situation exactement inverse : une multiplicité d'hôpitaux et de caisses primaires d'Assurance-maladie (CPAM) gérées localement de manière décentralisée. Vestiges d'une Sécurité sociale conçue comme élément du salaire, les caisses sont placées entre les mains des syndicats, le patronat n'entrant dans le jeu qu'en 1967. Dès cette date, la direction du Budget propose de placer la branche maladie sous une contrainte budgétaire globale et de sanctionner son dépassement. Le thème est repris par la direction de la Sécurité sociale (DSS), qui devient peu à peu une véritable « direction du "budget social" ». Après plusieurs échecs, le plan Juppé introduit en 1995 une « enveloppe globale », l'Ondam, élaborée par des spécialistes et votée par le Parlement dans le cadre de la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS). La réforme de 2004, prenant appui sur le remplacement partiel des cotisations maladie par la CSG durant les années 1990, met fin à la gestion paritaire des caisses primaires : le rôle des syndicats devient purement consultatif. Le pouvoir financier se concentre alors au sein de l'Union des caisses

¹¹³⁴ Michel CAMDESSUS, *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, Paris, La Documentation française, 2010.

d'Assurance-maladie (UNCAM), dont le directeur est nommé en Conseil des ministres¹¹³⁵. Dès lors, la centralisation financière est achevée et la voie est libre pour la managérialisation de l'hôpital public (pour leur part, les médecins libéraux y échappent encore largement).

Dans le cas des communes, des conseils généraux et des conseils régionaux, la situation est évidemment très différente. Pourtant, une certaine recentralisation financière est également avérée depuis le début des années 2000. Alors que l'autonomie fiscale des collectivités était traditionnellement très grande, montre Patrick Le Lidec, elle a tendu à se réduire peu à peu jusqu'à aboutir, à l'occasion de la crise de 2008, à la suppression de la taxe professionnelle. L'État s'est alors servi de cette perte de maîtrise des collectivités sur leurs recettes pour répercuter sur elles une partie de sa pression budgétaire, céder des compétences sans fournir les moyens correspondants, puis geler ses dotations pour la période 2011-2013¹¹³⁶.

Dans un rapport au MINEFI de 2004, Michel Camdessus appelait à la « généralisation à l'ensemble de la sphère publique de la "contrainte" budgétaire et financière¹¹³⁷ ». Depuis la crise, les projets réformateurs s'enchaînent pour soutenir une extension de la RGPP à la Sécurité sociale et aux collectivités locales, comme le proposait par exemple le directeur du Budget Julien Dubertret en 2012¹¹³⁸. Ce mouvement contribue alors, peu à peu, à consolider, à intégrer et à étendre le régime financier néolibéral à toutes les dimensions du service public, ainsi que le suggère Le Lidec :

« En renforçant la discipline applicable aux trois composantes des finances publiques et en érigeant l'État au rang de comptable suprême vis-à-vis de l'Union européenne et des marchés, l'Union économique et monétaire a transformé les équilibres internes au secteur public et a renforcé la position de l'État, aussi bien vis-à-vis de la Sécurité sociale que des collectivités locales, conduisant à une recentralisation fiscale¹¹³⁹. »

4.2. La reprise en main progressive du processus de managérialisation de l'État par les financiers publics

Comment les différentes tentatives de réforme de l'État et de managérialisation des services publics de la période s'inscrivent-elles au sein de cette dynamique de concentration du pouvoir

¹¹³⁵ F. PIERRU, « Budgétiser l'assurance-maladie », *op. cit.*, p. 419-420 et 429-430.

¹¹³⁶ Patrick LE LIDEC, « La décentralisation, la structure de financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », in Philippe BEZES et Alexandre SINÉ (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.

¹¹³⁷ Michel CAMDESSUS, *Le sursaut*, Paris, La Documentation française, 2004, p. 133.

¹¹³⁸ Julien DUBERTRET, « Renforcer la gouvernance pour redresser les finances publiques », in Frédéric ROUVILLOIS (dir.), *Vers l'État optimal*, Paris, DGME/La Documentation française, 2012, p. 164-165.

¹¹³⁹ P. LE LIDEC, « La décentralisation, la structure de financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », *op. cit.*, p. 186.

financier public et d'intensification de la pression budgétaire ? Si les deux phénomènes possèdent sans doute, dirait Max Weber, une « affinité élective », ils ont pourtant des origines et un contenu qu'il faut résister à plaquer l'un sur l'autre. Le management public n'est pas, en soi, l'expression d'un quelconque néolibéralisme. La pression du régime financier néolibéral n'a pas en théorie besoin de lui pour s'exercer : le dispositif classique des coupes budgétaires « à l'aveugle » peut, dans certains cas, y suffire. Bref, les deux sont dissociés. Ou, mieux, leur association résulte de l'histoire et se pose sous la forme d'un problème.

Autre manière de le dire : le capitalisme financiarisé ne se soumet pas d'un bloc tout le système. Si les financiers publics théorisent, acceptent et relaient largement sa logique et ses contraintes, leur pouvoir sur l'État demeure limité. D'un côté, rappelle Alexandre Siné : « La contrainte budgétaire telle qu'elle est construite, portée et mobilisée par l'administration des Finances constitue une des forces les plus puissamment intégratives de l'ensemble de l'appareil politico-administratif¹¹⁴⁰. » De l'autre, cette réalité du pouvoir financier centralisé ne met pas en cause les analyses qui insistent sur la dispersion, l'hétérogénéité et la nécessaire absence de cohérence entre les différents appareils d'État¹¹⁴¹. Élément central d'un certain mode de gouvernement des services publics, la direction du Budget réalise bien un travail de coordination et de distribution des ressources auquel aucun service ne peut échapper. Mais, élément d'une gouvernamentalité dont les instruments sont traditionnellement juridiques, son pouvoir est essentiellement négatif : accorder ou refuser, faire entrer l'« édredon » de la dépense publique dans la « valise » du budget, geler des crédits, interdire leur utilisation. Il n'est dès lors pas étonnant que la quasi intégralité des ministères dénonce l'arbitraire des « budgétaires », tandis que ceux-ci vivent la situation comme une incapacité à assurer l'équilibre des finances publiques.

Face à l'impuissance de la bureaucratie wébérienne, quelques financiers modernistes comme le directeur du Budget Renaud de La Genière avaient déjà à l'époque de la RCB proposé la solution des budgets de programmes et du contrôle de gestion, éveillant la méfiance de leurs collègues. Il en est de même après le tournant de la rigueur de 1983. Et c'est paradoxalement à distance du ministère des Finances que plusieurs cercles réformateurs vont, durant les années 1980, réactiver une promotion de la direction par objectifs très proche de l'interprétation managériale de la RCB, qui culminera dans la mise en place de « centres de responsabilité » avec le Renouveau du service

¹¹⁴⁰ Alexandre SINÉ, *L'ordre budgétaire*, Paris, Economica, 2006, p. 19.

¹¹⁴¹ Bruno JOBERT et Pierre MULLER, *L'État en action*, Paris, PUF, 1987.

public, lancé en 1989 par le Premier ministre Michel Rocard, et porté par la direction générale de l'administration et de la Fonction publique (DGAFP).

« À distance » des financiers publics : mais pas sans lien avec leurs problématiques. Les réformateurs du Renouveau entretiennent en effet pour la plupart un rapport ambigu avec la direction du Budget. Si celle-ci apparaît comme un adversaire institutionnel aux yeux d'une DGAFP soucieuse de conserver ses prérogatives sur la réforme de l'État, elle est en même temps un interlocuteur obligé dès lors qu'il s'agit de mettre en place les centres de responsabilité et, pour cela, d'atténuer le contrôle a priori des moyens au profit d'un contrôle a posteriori des résultats. À Matignon, Rocard recrute d'ailleurs son conseiller technique Benoît Chevauchez au sein de la direction du Budget afin de mener ces difficiles négociations¹¹⁴² : tandis que les réformateurs voudraient partir des « initiatives » des cadres locaux pour installer, peu à peu, un contrôle de gestion, les budgétaires conditionnent toute nouvelle marge de manœuvre financière à sa mise en place préalable.

De plus, les acteurs reprennent généralement à leur compte la contrainte budgétaire d'après 1983. La commission « efficacité de l'État » du X^e Plan, dont de nombreux membres sont issus des réseaux des « rénovateurs », rend en 1989 un rapport intitulé *Le pari de la responsabilité*, dont le cœur est constitué par la direction par objectifs. S'inscrivant explicitement dans la stratégie de « désinflation compétitive » adoptée par le dernier des Plans (qui n'en a plus que le nom), il fait de la productivité et de l'efficacité de l'administration un enjeu central dans la compétition que se livrent les États, notamment européens – jusqu'à accepter qu'une limitation stricte des dépenses publiques puisse « paradoxalement constituer un "accélérateur de la modernisation" »¹¹⁴³. Le management public apparaît ainsi comme un moyen de résoudre la contradiction intrinsèque du régime de finances publiques néolibéral : si l'accroissement de la puissance de l'État ne peut plus passer que par la dynamique d'un capitaliste national libre de ses mouvements, comment maintenir des services publics « performants » tout en réduisant la part des impôts et cotisations dans le PIB ?

Quant à la politique budgétaire du gouvernement Rocard, elle respecte presque le cadre posé par les experts de la direction de la Prévision qui le conseillent : entre 1988 et 1991, du fait d'une

¹¹⁴² Lionel CHATY, *L'administration face au management*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 26-27. De plus, en 1989, le nouveau directeur général de la Fonction publique Bernard Pêcheur est un ancien de la DB, devenu membre de cabinet de Fabius au Budget en 1982, ensuite nommé au Conseil d'État au tour extérieur en 1985.

¹¹⁴³ COMMISSION « EFFICACITÉ DE L'ÉTAT », *Le pari de la responsabilité*, op. cit., p. 78-81. « Plus les ressources sont rares (au moins relativement), plus il est nécessaire de faire des choix, de définir des priorités, d'adapter, redéployer, dégager des gains de productivité. » Pour la composition exacte de la commission cf. le chapitre suivant, section I.1.

assez forte croissance, les dépenses de l'État baissent de 1,3 point de PIB – malgré une forte conflictualité sociale dans la fonction publique conduisant à des revalorisations salariales (protocole Durafour)¹¹⁴⁴. En valeur absolue corrigée de l'inflation et de la charge de la dette, les dépenses ne croissent que de 2,5% sur la période 1989-1991, soit la même augmentation que les trois années précédentes sous la droite.

Pour toutes ces raisons, le Renouveau du service public n'est pas à strictement parler une « alternative à la politique de rigueur », comme le revendiquent alors les acteurs¹¹⁴⁵, mais plutôt une *politique de rigueur alternative* : s'opposant aux gels de crédits aléatoires de la direction du Budget, elle entend devancer les coupes budgétaires en générant des gains de productivité par la « responsabilisation » des cadres locaux. Elle intériorise ainsi, comme on va le voir, la contrainte de compétitivité et la contrainte financière caractéristiques du régime néolibéral de finances publiques. Selon une contradiction apparente sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir, tout se passe ainsi comme si la seule manière pour les appareils de l'État de s'opposer au pouvoir la direction du Budget était de prendre sur eux la contrainte budgétaire, et d'en devenir en quelque sorte les porte-paroles auprès de leurs propres services.

La mise en œuvre des centres de responsabilité est jugée décevante. Les années 1990 laissent place à de grandes commissions de réforme, qui cherchent à étendre les mêmes principes – contrôle de gestion, autonomie et responsabilité des cadres publics – à une transformation d'ensemble des structures de l'administration. Comme l'établit Philippe Bezes, les nouveaux espaces réformateurs sont principalement peuplés de membres des grands corps, à l'instar de la commission Picq et du Commissariat à la réforme de l'État présidé par le conseiller d'État Jean-Ludovic Silicani entre 1995 et 1998.

La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001, qui transforme le processus d'élaboration et de suivi du budget de l'État, en lui attachant des indicateurs de performance et une ébauche de comptabilité analytique, provient de la rencontre de deux phénomènes dans un contexte bien précis. Fin 1998 Laurent Fabius, président de l'Assemblée nationale, met en place un groupe de travail sur « l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire », dont le rapporteur est Didier Migaud, personnage clé de la Commission des finances. Il s'agit, entre autre, de se donner les moyens de respecter le Pacte de stabilité européen, qui vient d'entrer en application et occupe alors une place de choix dans les préoccupations politiques. À ce moment-là,

¹¹⁴⁴ Mais la Sécurité sociale augmente de 1,4 point de PIB sur la période, et les collectivités locales de 0,9 points. Tout cela calculé hors charge de la dette, encore une fois.

¹¹⁴⁵ P. BEZES, *Réinventer l'État*, op. cit., p. 300-301.

la direction du Budget est prête à accepter la proposition : ses positions ont évolué au cours des années 1990, sous l'effet tant du constat d'impuissance de la régulation par les gels de crédit, du consensus montant des pays de l'OCDE, que de l'émergence et de la reconnaissance progressive d'une équipe de spécialistes en son sein. Bezes montre que le bureau B-1, résultant du recyclage du service central d'organisation et méthodes (SCOM) en 1986, contribue à la mise en place des centres de responsabilité du Renouveau du service public. Il se spécialise peu à peu dans les instruments de contrôle de gestion et acquiert la capacité d'expertise qui va lui permettre de mener les négociations de la LOLF avec les parlementaires entre 1998 et 2001¹¹⁴⁶.

À ce moment-là, rien n'est joué quant à la forme concrète que prendra la nouvelle organisation financière de l'État, et les conflits sont multiples entre la direction du Budget et les élites des ministères sectoriels, comme nous aurons l'occasion d'y revenir. Alors qu'entre 1998 et 2002 le processus est piloté par une direction interministérielle de la réforme de l'État (DIRE) rattachée à la DGAFP, le ministère des Finances crée en 2003 une direction de la réforme budgétaire (DRB) chargée de la mise en œuvre de la LOLF. Elle devient direction générale de la modernisation de l'État (DGME) en 2006. Sous le quinquennat Sarkozy entre 2007 et 2012, à l'occasion de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), la DGAFP est à son tour absorbée par un grand ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État. Du point de vue du statut de ses personnels et de son emplacement géographique, elle devient alors un service de Bercy. Comme l'observe Bezes, de 2005 à 2012 les instances officielles chargées de conduire la transformation de l'État sont toutes contrôlées par le ministère des Finances¹¹⁴⁷. En 2012 la DGME prend le nom de DIMAP et est intégrée à un secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) rattaché au Premier ministre, avec la direction chargée du numérique. Après l'élection d'Emmanuel Macron en 2017, elle devient direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et est de nouveau rattachée, avec la DGAFP, à un grand ministère du Budget.

En cohérence avec les implications du régime néolibéral de finances publiques et le mouvement de recentralisation financière précédemment décrit, plusieurs tentatives sont faites d'étendre la même logique à l'ensemble des dépenses publiques. En 2005, alors que la LOLF n'est pas encore entrée en vigueur, est votée une Loi organique relative aux lois de finances de la Sécurité sociale (LOLFSS) : toutes ses branches doivent élaborer des indicateurs de qualité et de productivité. Dès 2007, un rapport du Conseil d'analyse économique (CAE) propose de généraliser la LOLF à toute la

¹¹⁴⁶ P. BEZES, *Les rationalisations des bureaucraties*, op. cit., p. 237-238.

¹¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 231.

sphère publique, établissements de l'État, Sécurité sociale et collectivités locales¹¹⁴⁸. En 2011, la Cour des comptes propose d'élargir le périmètre de la LOLF aux communes, départements et régions, pour les conduire à se fixer des objectifs, à élaborer des indicateurs d'efficacité et à rendre compte de leurs résultats¹¹⁴⁹.

Sur le long terme, l'hégémonie à géométrie variable des budgétaires sur les réformes managériales au niveau central est, ainsi, un fait établi : le ministère des Finances et, en son sein, la direction du Budget, ont joué un rôle central dans la réforme de l'État des années 2000. La direction de la Sécurité sociale, investie par des énarques de la Cour des Comptes et de l'IGAS que Hassenteufel, Genieys et Pierru nomment « l'élite du *Welfare*¹¹⁵⁰ », a fait de même dans son domaine d'action. Quant aux collectivités locales, les chambres régionales des comptes n'effectuent pas encore d'audits de leurs systèmes de mesure de la performance, mais le projet revient régulièrement sous la plume des hauts fonctionnaires. La « politique de rigueur alternative » rendue possible par le contrôle de gestion a, comme cela était prévisible, été reprise en main par les financiers publics.

4.3. Un gouvernement des services publics impuissant tant qu'il n'est pas relayé par les élites ministérielles

Réticent à la managérialisation de l'État dans les années 1980, le ministère des Finances l'intègre peu à peu dans ses stratégies de contrôle à distance des services publics. Au nom du respect des contraintes globales du régime néolibéral de finances publiques, il tente d'en faire un moyen de réduction des coûts et de répercussion de la pression budgétaire auprès des différents ministères. Il cherche alors à transformer un mode de gouvernement de type juridique en un mode de gouvernement de type managérial, en se basant comme nous allons le voir sur les tentatives préexistantes du Renouveau du service public et de certains ministères avant-gardistes d'instaurer une direction par objectifs « par le milieu », c'est-à-dire en partant de la mobilisation des cadres hiérarchiques des services locaux. Le vieux projet RCB dans sa version managériale est alors légitimé et doté de tous les signes extérieurs de la « modernité » par sa diffusion internationale au cœur de l'ensemble hétéroclite du *New public management*.

¹¹⁴⁸ Il s'agit d'« étendre la doctrine de la performance appliquée dans l'État aux autres administrations pour rendre consolidable et, le cas échéant, comparable, la mesure de la performance des politiques publiques ». CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE, *Économie politique de la LOLF*, Paris, La Documentation française, 2007, p. 167-168.

¹¹⁴⁹ COUR DES COMPTES, *La mise en œuvre de la LOLF*, Paris, La Documentation française, 2011, p. 41.

¹¹⁵⁰ William GENIEYS et Patrick HASSENTEUFEL, « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une "élite du Welfare" ? », *Revue française des affaires sociales*, 2001, n° 4 ; F. PIERRU, « Budgétiser l'assurance-maladie », *op. cit.*

Cependant, le nouveau système n'est ni tout-puissant ni monolithique et le ministère des Finances n'en maîtrise pas toutes les cartes. Par définition une gouvernementalité renvoie, selon Foucault, à l'intégration stratégique d'un socle mouvant de rapports de pouvoir, c'est-à-dire à la reconfiguration globale, selon une certaine logique, d'un système de pouvoir préexistant – issu d'une histoire complexe et à ce titre aussi multiple qu'hétérogène. Du point de vue des technologies de pouvoir, elle implique qu'un nouveau dispositif prenne appui sur les anciens, qu'il les dévie selon sa logique propre, qu'il trouve des prises et des points d'accroche au sein des ministères et des services locaux pour se déployer. D'un point de vue sociologique, qui n'est certes pas celui de Foucault, une gouvernementalité implique, pour produire ses effets, que ses promoteurs trouvent des relais dans les institutions et tissent des alliances ou des compromis avec certains des groupes sociaux qui les peuplent.

Pour réaliser la managérialisation de l'État, le ministère des Finances et ses alliés du moment au sein des grands corps, des partis politiques et des cabinets sont forcés de s'appuyer sur les différentes élites ministérielles, qui elles-mêmes dépendent de leurs cadres locaux. Lorsque l'opération réussit, ces derniers deviennent les relais conscients ou non d'une stratégie des financiers publics pour maintenir et renforcer le type de rapport État-économie qu'ils jugent le mieux adapté au capitalisme néolibéral. Ce qui implique que les élites sectorielles perçoivent un certain intérêt, notamment en termes de pouvoir, dans l'adoption de techniques managériales, et l'intègrent à leurs propres stratégies. D'un point de vue méthodologique, cela doit être prouvé dans chaque cas, c'est-à-dire qu'on ne peut pas présupposer l'appropriation ou non des projets des financiers publics ou du bloc hégémonique au pouvoir par les ministères, ni préjuger de la forme spécifique qu'elle prendra ou des réinterprétations qu'elle subira au cours de l'opération.

Ce processus d'enrôlement, largement inachevé, peut lui-même opérer de deux manières très différentes. Lorsqu'il prend la forme d'un *enrôlement financier*, purement quantitatif et gestionnaire, il vise à faire intérioriser la contrainte budgétaire aux lignes hiérarchiques d'un ministère ou d'un établissement public pour l'entraîner dans une logique d'augmentation permanente de la productivité et de réduction des effectifs. La direction du Budget n'agit pas alors par l'imposition de choix politiques, mais par la contrainte globale : les priorités politiques du moment peuvent très bien être de renforcer, localement, les moyens et les effectifs de tel ou tel ministère, et ce sont alors les gains de productivité ou les coupes réalisées dans d'autres secteurs qui permettent de financer les mesures du gouvernement. Les indicateurs que les hauts fonctionnaires cherchent à relayer au sein du fonctionnement quotidien des administrations sont

des indicateurs de coût et d'efficacité (de « qualité » lorsque celle-ci est en réalité au service de la réduction de coût).

Il peut s'agir, deuxièmement, d'un *enrôlement politique*, lorsque certaines élites ministérielles entreprennent de mettre les politiques publiques dont elles ont la charge au service de la compétitivité des entreprises françaises, intériorisant et reprenant à leur compte la contrainte économique, historiquement construite, propre au capitalisme néolibéral. C'est le cas, par exemple, lorsque l'aménagement du territoire adopte des politiques d'« attractivité » territoriale, le ministère de la Recherche des politiques d'« innovation » au service de l'industrie, ou le ministère de l'Éducation nationale des politiques de « professionnalisation » orientées vers l'adaptation des élèves et des étudiants au « marché du travail »¹¹⁵¹. Même chose lorsque l'ANPE cherche, dès la fin des années 1960, à améliorer la « mobilité de la main d'œuvre » en adoptant une certaine conception de ce « marché du travail »¹¹⁵², ou lorsque, à la création de Pôle emploi en 2008, le ministère du Travail prône une politique d'« activation » des chômeurs supposée sanctionner financièrement ceux dont la recherche d'emploi n'est pas jugée assez assidue, basée sur une conception qui fait du chômage le résultat d'une faute individuelle et d'une aversion à l'effort¹¹⁵³. Quand bien même la part des dépenses publiques dans le PIB se maintient, l'interventionnisme étatique prend alors une forme que les élites sectorielles jugent favorables à une croissance du PIB tirée par l'investissement privé.

Dans de telles situations d'enrôlement politique, ce sont les finalités officielles ou réelles des services publics que les hauts fonctionnaires tentent alors de transformer, ce qui correspond à un travail d'organisation politique. Pour autant que le contrôle de gestion est utilisé, les indicateurs de performance qu'ils cherchent à rendre prégnants sont le plus souvent des indicateurs d'« efficacité socio-économique » censés renseigner sur les conséquences à long terme des politiques publiques (de « qualité » lorsque celle-ci est en réalité au service de la transformation des missions des fonctionnaires de première ligne). Les résistances sont souvent nombreuses, et l'écart entre discours de légitimation et réalité des pratiques parfois grand : l'horizon visé est, en effet, celui d'une transformation du travail de conception de l'action publique, par son intégration relative au sein

¹¹⁵¹ C. LAVAL, F. VERGNE, P. CLÉMENT, et al., *La nouvelle école capitaliste*, op. cit.

¹¹⁵² Dans ce cas précis, l'enrôlement politique concerne un capitalisme fordiste à l'époque encore bien en place. Cf. F. COLOMB, *Les politiques de l'emploi (1960-2000)*, op. cit.

¹¹⁵³ J.-M. PILLON, *Pôle emploi*, op. cit., p. 29-30, 40-41 et 94-95. Comme le montre l'auteur, les conseillers résistent activement à réaliser certaines tâches de police, qu'ils considèrent comme du « sale boulot ». De plus, les nouveaux objectifs ne sont pas totalement inscrits dans le dispositif de contrôle de gestion, dont le fonctionnement est bien rôdé depuis les années 1990.

d'une stratégie globale d'accroissement de la puissance de l'État français dans le monde par accroissement de la puissance économique du capital sur son territoire.

Pour comprendre comment le nouveau mode de gouvernement des services publics qui se met en place depuis la LOLF parvient concrètement, dans certaines conditions, à répercuter les contraintes du capitalisme néolibéral, il est donc nécessaire de l'étudier dans son autonomie relative. Pour cela, nous nous intéresserons, successivement, à trois de ses dimensions : d'abord, la « politique des chiffres » ancrée dans une certaine utilisation du contrôle de gestion et sa mise en place très différenciée dans les ministères. Ensuite, la transformation des structures de l'État et des rapports entre administrations centrales et services locaux impliqués par la contractualisation en cascade. Enfin, les groupes sociaux qui se font les relais du mouvement de managérialisation de l'État et l'émergence en cours du groupe professionnel des managers publics. J'essayerai de montrer, dans chaque cas, en quoi le modèle ainsi tracé correspond à une forme de bureaucratie managériale fordiste, proche de l'interprétation managériale de la RCB et toujours teintée d'éléments « wébériens », plutôt qu'au modèle constitué par la grande entreprise contemporaine. Les contraintes globales sont bien celles du néolibéralisme : mais le dispositif de pouvoir chargé de les répercuter demeure celui de la direction par objectifs.

Chapitre 9 – QUELLE INSTITUTIONNALISATION DU GOUVERNEMENT PAR LA PERFORMANCE DANS L'ÉTAT ?

« L'appareil de l'État et du secteur public au sens large est constitué de grappes de systèmes toujours plus complexes [...] L'optimisation de tels systèmes [...] requiert une tension très soutenue quant à leur métabolisme et aux paramètres du "champ de forces managérial" qu'il convient de créer en leur sein pour en assurer la régulation dans la durée¹¹⁵⁴. »

Jean Ruffat, consultant en management public, 1989.

Ce chapitre portera sur l'aspect le plus « technique » de la direction par objectifs : le contrôle de gestion au sens strict du terme, comme technologie de mesure de la « performance » des organisations – c'est-à-dire comme « politique de quantification » visant à transformer les rapports sociaux au sein des services publics en transformant leurs « manières de compter ». Mon objectif est triple : montrer qu'il s'agit, du point de vue du dispositif sociotechnique impliqué, d'une réactualisation particulière du projet de la RCB des années 1970. Mettre en évidence la manière dont ce gouvernement par les chiffres a peu à peu été institutionnalisé au sein de l'État depuis cette époque, ainsi que la forme spécifique qu'il y a prise. Enfin, prouver qu'il coïncide effectivement avec trois aspects du mode de gouvernement caractéristique de la bureaucratie managériale : une coordination à distance des services orientée par la mesure de la productivité et de l'« efficacité » ; une capacité à internaliser dans le système d'information les contraintes des dirigeants et du champ social au sein duquel ils évoluent ; un pouvoir financier diffus au sein de la ligne hiérarchique mais maîtrisé par une direction financière forte.

Pour cela, outre les travaux historiques disponibles, je me baserai principalement sur deux types de sources : les discours portés sur le contrôle de gestion et la « culture du résultat » par divers hauts fonctionnaires, responsables politiques, spécialistes ou consultants appartenant à plusieurs coalitions réformatrices ; des études sociologiques contemporaines du fonctionnement effectif des dispositifs de contrôle de gestion dans les services publics, notamment les travaux très précis de Jean-Marie Pillon sur Pôle emploi et de Pierre-André Juven sur le secteur hospitalier.

Pour commencer, nous reprendrons l'histoire publique du contrôle de gestion là où nous l'avons laissée dans la première partie : au début des années 1980. Il s'agira de mettre en évidence la

¹¹⁵⁴ Jean RUFFAT, « Innovations et développements dans le management des organisations publiques », *Politiques et management public*, 1989, vol. 7, n° 3, p. 153.

manière dont il se développe de manière relativement autonome au sein de différents ministères et d'analyser sa genèse dans plusieurs services publics. Avant même la LOLF, quelles sont les stratégies qui poussent les hauts fonctionnaires à se tourner vers le gouvernement par les indicateurs de résultat ?

Ensuite, nous nous intéresserons à son fonctionnement là où il est le mieux implanté. Comment produit-il ses effets sur les rapports sociaux ? Par le mécanisme du « marché » ou par celui de la hiérarchie ? Une première question centrale traverse le débat contemporain sur la mesure de la performance : est-elle le vecteur d'une marchandisation du service public ? J'essaierai de montrer à ce propos que le contrôle de gestion, parfois détaché de toute logique marchande, parfois mis au service d'une véritable marchandisation, doit davantage être compris sur le registre de ce qu'on nommait, dans les années 1920, « l'industrialisation de l'État¹¹⁵⁵ ». Second débat d'importance : les indicateurs de performance sont parfois dénoncés comme des relais de l'arbitraire du pouvoir politique, parfois comme l'expression d'un pouvoir technocratique jouant sur l'apparente objectivité du chiffre pour imposer des choix au politique. Quels sont alors les rapports entre hauts fonctionnaires, spécialistes de la mesure et hommes politiques impliqués par le contrôle de gestion ?

Enfin, nous nous intéresserons à l'institutionnalisation spécifique du dispositif réalisée par la LOLF au début des années 2000. À qui les réformateurs confient-ils la fonction de contrôleur de gestion des ministères ? Quels sont les changements introduits dans la comptabilité de l'État ? Comment la modification de la procédure d'élaboration du budget transforme-t-elle le pouvoir financier public traditionnellement porté par la direction du Budget ? Nous verrons, alors, quelles caractéristiques du dispositif LOLF en font le relais idéal du régime néolibéral de finances publiques.

1 – La mesure des résultats avant la LOLF : un développement différencié selon les services publics

Il est important, pour comprendre les logiques de la diffusion des technologies de mesure de la performance au sein de l'État, de ne pas en faire le résultat d'un grand projet politique conçu de toutes pièces au moment du vote de la LOLF en 2001. Comme nous allons le voir, c'est le Renouveau du service public (RSP) lancé par Michel Rocard en 1989 qui investit politiquement, pour la première fois, l'interprétation managériale de la RCB. Cependant, parallèlement à la réforme « centrale », le

¹¹⁵⁵ S. RIALS, *Administration et organisation (1910-1930)*, op. cit.

contrôle de gestion progresse peut-être surtout lorsqu'il s'implante et se professionnalise au sein de certains ministères ou établissements publics. Dans les années 1990, le modèle sans cesse pris en exemple par les réformateurs de l'administration est celui des entreprises publiques de l'ex-secteur monopoliste : le ministère des PTT – transformé en 1990 en deux entreprises, La Poste et France Télécom – achève la réforme des années 1970 en s'appuyant sur le contrôle de gestion instauré à cette époque-là pour mettre en place une véritable direction par objectifs, tandis qu'EDF, la Caisse des dépôts et un certain nombre d'organismes HLM font de même. Dans l'administration, le modèle ne « prend » pas partout où l'expérience est tentée, car il nécessite souvent de lourds investissements de forme, c'est-à-dire un travail d'organisation prolongé durant plusieurs décennies. À côté de larges secteurs qui continuent de fonctionner sur le mode de la bureaucratie wébérienne, la mesure des résultats s'institutionnalise « en îlots » dans plusieurs services publics que nous étudierons successivement : l'ANPE, le ministère de l'Équipement, l'hôpital public et la direction générale des Impôts. Quelles sont, dans chaque cas, les stratégies des élites ministérielles qui portent l'introduction d'une logique de performance ?

1.1. Le Renouveau du service public, mise en place « par le milieu » de l'interprétation managériale de la RCB ?

Au début des années 1980, la RCB a laissé des traces qui subsistent dans une relative indifférence. Dans une enquête réalisée en 1983 par l'Institut du management public, deux chercheurs en gestion concluent à l'absence de professionnalisation des contrôleurs de gestion et à leur appartenance « au corps dominant de leur organisation ». Ils exercent alors principalement un rôle de « conseillers de la direction », souvent au niveau central : généralement, ils gèrent une comptabilité analytique orientée vers les budgets de programmes, issue des expériences de la RCB. La plupart se plaignent du délai de production des informations supérieur à un mois, qui les rend difficilement utilisables, et de l'absence de sanction envers les chefs de service les moins « efficaces »¹¹⁵⁶. Elisabeth Hachmanian et Philippe Hussenot repèrent trois cas d'administrations possédant de petites unités de contrôleurs de gestion au niveau de leurs directions régionales et départementales : les rectorats, avec un tableau de bord établi par établissement dans une optique de gestion des postes enseignants ; la direction des Postes, où la comptabilité analytique est systématique et transmise aux chefs de bureaux locaux, mais avec semble-t-il toujours peu de

¹¹⁵⁶ Elisabeth HACHMANIAN et Philippe HUSSENOT, *Les contrôleurs de gestion des organisations publiques*, Arcueil/Paris, IDMP/FNEGE, 1985, p. 11, 25 et 81-82.

conséquences sur l'organisation ; la direction des Télécommunications, où les tableaux de bord sont effectivement orientés vers l'amélioration de la productivité (mesure semestrielle de la répartition de la charge de travail)¹¹⁵⁷.

Plusieurs réseaux d'expertise et réseaux politiques tentent alors de réactiver cette technologie de pouvoir. L'Institut du management public (IDMP), ex-CESMAP toujours rattaché à l'École nationale supérieure des Postes (ENSPTT), est dirigé par Patrick Gibert, chercheur en gestion dont la carrière a commencé par une tentative de mise en place du contrôle de gestion à l'Équipement en 1972. C'est en formant la plupart des contrôleurs de la RCB que l'IDMP a acquis une expertise en la matière. En lien avec la revue *Politiques et management public*, il cherche alors à concilier la gestion avec l'analyse crozérienne des politiques publiques, telle qu'elle est portée notamment par Jean-Claude Thoenig, afin de comprendre comment adapter le dispositif à la spécificité des organisations publiques. Méditant sur son échec au sein d'une cellule RCB, Philippe Hussenot s'interroge par exemple sur l'absence de conséquences pratiques du contrôle de gestion dans la sphère publique et les moyens d'y remédier¹¹⁵⁸. L'IDMP échouera largement à accéder à la formation des hauts fonctionnaires¹¹⁵⁹, mais ses consultants contribueront à accompagner la réforme à l'Équipement, aux PTT ou à la DGAFP, et seront largement impliqués dans le Renouveau du service public.

Dans le champ politique, il subsiste un faible écho des positionnement décrits dans la partie précédente. Parmi les néolibéraux doctrinaires le Club de l'Horloge traite occasionnellement de l'extension de la direction par objectifs dans l'État, mais le RPR insiste peu sur cet aspect, tandis qu'après son retour aux affaires en 1986 le Premier ministre Jacques Chirac abandonne rapidement son ardeur thatchérienne pour un discours gaulliste social. En 1985 le ministre communiste Anicet Le Pors, qui vient de réaffirmer le statut des fonctionnaires, n'a pas renié l'héritage de son passage à la direction de la Prévision quinze ans plus tôt : pour répondre aux critiques de ceux qui l'accusent de renforcer l'inefficacité de l'administration, il réactive l'interprétation technocratique du contrôle de gestion qu'il défendait en 1977 et se prononce en faveur d'une RCB liée au Plan¹¹⁶⁰. Mais c'est au PS que le thème débouche sur une réforme effective. Comme nous l'avons vu dans la partie

¹¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 75.

¹¹⁵⁸ Philippe HUSSENOT, *La gestion publique par objectifs : des ambitions à la pratique*, Paris, Éd. d'Organisation, 1983, p. 87.

¹¹⁵⁹ P. BEZES, *Réinventer l'État*, *op. cit.*

¹¹⁶⁰ A. LE PORS, *L'État efficace*, *op. cit.*, p. 73 et 197-198. Opposé à la DPO et à « l'idéologie "managériale" », Le Pors reproche aux analyses coût-avantages de l'époque d'avoir accepté les hypothèses de la micro-économie néo-classique, mais défend la mesure de l'« efficacité sociale » des services publics, la programmation des objectifs et des moyens et la comparaison avec les résultats obtenus. Le ministre de la Fonction publique est par ailleurs à deux doigts d'envisager une sorte de LOLF communiste : cf. *Ibid.*, p. 114-115.

précédente les modernistes socialistes, proches notamment de Jacques Delors et de Michel Rocard, sont impliqués durant toutes les années 1970 dans une vaste discussion sur la direction par objectifs comme moyen ou non d'une « démocratisation de la gestion ». Dans le sillage de Mendès-France, Ardant, Buron, Saint-Geours ou Bloch-Lainé, la nouvelle génération de hauts fonctionnaires qui accède au pouvoir en 1981 a donc à sa disposition un dispositif déjà en partie théorisé, attaché à des justifications participativistes et doté d'une image de « modernité ».

La direction par objectifs apparaît, mais de manière marginale, dans plusieurs grands rapports concernant l'administration. Celui de la commission Bloch-Lainé au Premier ministre Pierre Mauroy en 1981 suggère, sans s'y attarder, d'investir davantage dans « l'initiation aux méthodes modernes de gestion¹¹⁶¹ ». Un rapport de la juriste Blandine Kriegel à Mitterrand conseille de réduire le poids du contrôle financier a priori et de lui préférer « un contrôle a posteriori exercé par un audit, intervenant après un contrôle de gestion qui serait dès lors généralisé »¹¹⁶². Le rocardien Jean Le Garrec, ministre de la Fonction publique du gouvernement Fabius entre 1984 et 1986, relaie ces préoccupations dans ses discours : il connaît bien la direction par objectifs pour l'avoir vécue – depuis l'intérieur de la « machine de gestion » – en tant que cadre d'IBM France de 1955 à 1981¹¹⁶³.

La plupart d'entre eux se rallient aux positions de l'association Services publics, créée en 1980 par des énarques jeunes et anciens proches du PS, dont beaucoup appartiennent à la Cour des Comptes et au Conseil d'État¹¹⁶⁴. À travers deux colloques organisés en 1985 et en 1987, qui mêlent la plupart des membres éminents des réseaux du management public des années 1980¹¹⁶⁵, l'association se pose en cheffe de file d'un projet de réforme de l'État centré sur la mise en place de « centres de responsabilité ». Leur soubassement sociotechnique doit être constitué d'une évaluation « tirant parti des contrôles de gestion et des expériences de la rationalisation des choix budgétaires »¹¹⁶⁶, lié à un plan à dix ans pour chaque service public. Les hauts-fonctionnaires de l'association proposent alors, pour court-circuiter la direction du Budget et le Parlement, de confier la préparation des arbitrages financiers à une cellule composée de membres des grands corps de

¹¹⁶¹ François BLOCH-LAINÉ et COMMISSION DU BILAN, *La France en mai 1981*, Paris, La Documentation française, 1981, p. 320.

¹¹⁶² Blandine KRIEGL, *L'État et la démocratie*, Paris, La documentation française, 1985, p. 133.

¹¹⁶³ P. BEZES, *Réinventer l'État*, op. cit., p. 306.

¹¹⁶⁴ L. CHATY, *L'administration face au management*, op. cit., p. 34-35.

¹¹⁶⁵ P. BEZES, *Réinventer l'État*, op. cit., p. 293.

¹¹⁶⁶ Un débat a lieu, alors, sur les rapports à établir entre le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques publiques, avec une distinction assez tranchée pour les experts du réseau IDMP/PMP, et parfois une certaine confusion entre les deux chez les hauts fonctionnaires les plus généralistes.

contrôle et rattachée au Premier ministre et au Plan¹¹⁶⁷. Beaucoup d'entre eux se retrouvent, au moment du lancement du Renouveau du service public en février 1989, soit à la commission « efficacité de l'État » du X^e Plan (Robert Fraisse, Christian Joint-Lambert, Evelyne Pisier)¹¹⁶⁸, soit au cabinet de Rocard à Matignon (Yvon Robert, Sylvie François, Benoît Chevauchez), soit à la direction « modernisation et qualité » de la DGAFP chargée de mettre en œuvre la réforme (Didier Bargas, Isabelle Orgogozo).

Selon les deux circulaires du Renouveau du service public de février 1989 et de janvier 1990, les cadres supérieurs locaux, du type directeur départemental, peuvent choisir sur la base du volontariat de faire de leur service un « centre de responsabilité ». Pour se voir accorder une certaine autonomie de gestion, en fait assez limitée, ils passent un contrat managérial avec leur hiérarchie parisienne et le bureau B1 de la direction du Budget – qui, finalement, reste au centre du jeu. En échange, ils acceptent d'être évalués sur leur « efficacité », la mise en place d'un contrôle de gestion leur permettant de mieux piloter leur service, en même temps qu'elle « facilite le contrôle externe en lui fournissant des repères objectifs »¹¹⁶⁹. La commission du X^e Plan préconise de généraliser des « tableaux de bord adaptés à chaque service, intégrant les variables propres à son environnement¹¹⁷⁰ ». Il s'agit bien de construire une direction par objectifs « par le milieu », en partant du rapport administration centrale/directeurs locaux. Mais peu de centres de responsabilité seront finalement créés – seulement 207 au 1^{er} janvier 1994, dont 94 DDE, 22 DRIRE plus un certain nombre de préfectures¹¹⁷¹ –, du fait notamment des critères très stricts des financiers publics, qui souhaitent s'assurer au préalable que le contrôle de gestion fonctionne réellement.

Tandis que le néolibéralisme doctrinaire voudrait mettre le gouvernement des cadres par les chiffres au service de la réduction du rôle de l'État, Anicet Le Pors envisage de l'utiliser pour rendre

¹¹⁶⁷ Christian JOIN-LAMBERT, « Présentation des propositions », in Robert FRAISSE (dir.), *Le service public demain*, Paris, Economica, 1989, p. 20-22.

¹¹⁶⁸ La commission du X^e Plan est présidée par le journaliste économique et essayiste François de Closets. Sur 38 membres on trouve 12 personnes très engagées dans les réseaux du management public des années 1980 et du Renouveau du service public, dont les 3 membres de l'association Services Publics que nous venons de citer (Fraisse en est rapporteur général), 3 universitaires (les sociologues des organisations Francis Pavé – rapporteur – et Renaud Sainsaulieu, le professeur de gestion et directeur de l'Institut de management public Patrick Gibert), 2 réformateurs du ministère de l'Équipement (Sylvie Trosa, rapporteuse sur la partie consacrée aux services « extérieurs », le directeur départemental de l'Équipement Michel Rousselot), 2 membres de la DGAFP (le directeur Dominique Le Vert, Didier Bargas de la sous-direction modernisation et qualité), 2 rocardiens de la première heure (le vice-président Hubert Prévot, Patrick Viveret). Auquel on pourrait ajouter 2 anciens du Club Jean Moulin, proches des thèses modernistes : Simon Nora et Alain de Vulpian. Les membres des grands corps plus éloignés de ces réseaux sont en revanche bien représentés parmi les rapporteurs (sauf l'inspection des Finances) : un membre du conseil d'État, deux de la Cour des Comptes, un ingénieur des Mines. On trouve, par ailleurs, 7 représentants syndicaux et 4 représentants patronaux.

¹¹⁶⁹ Michel ROCARD, « Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public », in *Renouveau du Service Public : les rencontres*, Paris, La Documentation française, 1990, p. 13.

¹¹⁷⁰ COMMISSION « EFFICACITÉ DE L'ÉTAT », *Le pari de la responsabilité*, op. cit., p. 195.

¹¹⁷¹ L. CHATY, *L'administration face au management*, op. cit., p. 61.

« efficace » une fonction publique amenée à s'élargir encore, et les énarques du PS en font la condition d'une sauvegarde des services publics en contexte de rigueur budgétaire. Du point de vue de la matérialité du dispositif, les hommes de droite tendent à insister sur les indicateurs financiers et la réduction des coûts, le ministre communiste sur les indicateurs « sociaux » et la croissance du PIB, l'association Services publics et le Renouveau du service public sur les deux aspects selon le contexte (objectifs de service public et augmentation de la productivité). Avec l'arrivée de Rocard à Matignon la managérialisation de l'État – qui au Royaume-Uni est au cœur du projet thatchérien – s'affiche alors en France comme une paradoxale tentative de « sauver » l'État du libéralisme en le rendant aussi « efficace » qu'une entreprise industrielle : une sorte de RCB sur la défensive.

1.2. L'ANPE : une emprise croissante des contrôleurs de gestion depuis les années 1970

À l'Agence nationale pour l'emploi, l'histoire du contrôle de gestion est plus ancienne. Jean-Marie Pillon montre que le ministère du Travail la dote d'indicateurs statistiques de résultat en 1971, soit quatre ans à peine après sa création, tandis que les « chiffres du chômage » sont construits à partir de son système d'information de gestion. Les « programmes finalisés » du VI^e Plan, élaborés selon les méthodes de la RCB, fixent alors à l'ANPE des objectifs en termes de chômeurs placés et de « part de marché » au sein du secteur du placement, avec assez peu de conséquences sur l'organisation du travail. À partir de 1978, l'agence nationale adopte les contrats de programme du rapport Nora dans sa relation avec l'État central, puis décline les objectifs jusqu'aux régions et aux agences locales. Après 1981, la direction générale leur fixe des objectifs physiques et financiers. Les directions régionales sont dotées d'une autonomie budgétaire et comptable. Les agents chargés de la mesure de la productivité se professionnalisent au cours de la décennie. En 1989-1990 la direction de l'ANPE saisit l'occasion du Renouveau du service public pour négocier des moyens humains et informatiques supplémentaires avec le ministère du Travail et la direction du Budget, en échange d'une généralisation du contrôle de gestion et d'une augmentation de la productivité. La direction par objectifs devient « participative » pour le second échelon hiérarchique : les directeurs régionaux négocient leur budget et leurs objectifs de productivité avec la direction générale. Pour ne plus être dépendants des chiffres des spécialistes centraux, ils se dotent alors de leurs propres directions régionales. En 1994, elles sont coiffées d'une Direction nationale du contrôle de gestion (DNCG) « qui, dit Pillon, officialise leur prise de pouvoir sur les statisticiens »¹¹⁷².

¹¹⁷² J.-M. PILLON, *Pôle emploi, op. cit.*, p. 43-45 et 48-53.

Grâce à un système informatique directement branché sur l'ordinateur des conseillers à l'emploi, introduit entre 2000 et 2004 par la DNCG, chacun des quelques 900 directeurs locaux est doté de tableaux de bord affichant « en temps réel le volume de services délivrés par [son] agence tout en les rapportant aux objectifs sur lesquels [il] s'est engagé pour l'année par contrat ». Les contrôleurs de gestion codifient alors les différents « produits » délivrés par l'ANPE : entretien d'inscription, entretien de suivi d'un chômeur, traitement d'une offre d'emploi, etc. Ces différents actes, qui définissent l'activité et le volume de production du service public de l'emploi, sont exprimés dans une même unité, le temps de travail, sur la base d'enquêtes « budget-temps » réalisées auprès des conseillers à l'emploi. Deux logiciels permettent aux directeurs d'agence de faire des simulations de répartition des effectifs, avec prévision de la productivité attendue, selon des priorités nationales qui se modifient parfois rapidement. Les cadres subalternes et leur hiérarchie suivent les écarts entre objectifs et résultats, et les performances relatives des différentes régions et agences sont comparées en permanence par les contrôleurs de gestion. Dès lors, explique Pillon, l'ensemble du système d'information est mis au service d'une augmentation continue de la productivité et de l'« efficacité » : « Le temps de travail des agents est considéré comme la dépense qu'il faut optimiser et une heure de travail doit permettre de réaliser davantage d'actes, d'obtenir de meilleurs résultats. »¹¹⁷³

Le processus de construction du gouvernement par les chiffres à l'ANPE, intégralement repris lorsque l'agence fusionnera avec les ASSEDIC pour créer Pôle emploi en 2008, est révélateur à plus d'un titre. D'abord par ce qu'il nous dit de la logique de la diffusion d'une technologie de pouvoir et de son emprise croissante au sein d'une organisation : on observe sa construction progressive par le haut, à partir du contrat de programme passé avec l'État central, par centralisation de données venant des agences, puis appropriation par les cadres dirigeants, ensuite par les cadres supérieurs et finalement par les directeurs d'agence – selon un processus de trente ans où le contrôle de gestion redescend la ligne hiérarchique au rythme moyen d'un échelon par décennie. Parallèlement, le groupe social des contrôleurs de gestion se professionnalise. L'enseignement historique nous intéresse également : l'un des services publics jugés les plus typiques du *New public management* opère en fait dans une « continuité » presque parfaite depuis l'époque de la RCB. Plus précisément, il se transforme qualitativement au fil d'un approfondissement en contexte du même dispositif.

¹¹⁷³ *Ibid.*, p. 59-60, 117 et 126-127.

1.3. Le ministère de l'Équipement : faire de l'État aménageur une « industrie de service » pour survivre à la décentralisation de 1982

Au ministère de l'Équipement, l'introduction du contrôle de gestion par la RCB au début des années 1970 a échoué pour être restée cantonnée au niveau parisien. La technologie de pouvoir est réactivée par l'administration centrale pour faire face à la violente déstabilisation de l'État aménageur causée par la décentralisation de 1982. À ce moment-là, en effet, la tutelle relativement homogène du ministère de l'Équipement sur les opérations d'urbanisme et d'aménagement fait place à une multiplicité de situations régionales et départementales spécifiques. Dans les années 1980-1990, une direction départementale de l'équipement (DDE) réalise de multiples missions pour divers donneurs d'ordres. Elle est à la fois : un service régalien chargé de l'exploitation des routes nationales et de l'application du droit des sols pour le compte des préfetures ; une entreprise de travaux publics facturant des opérations d'aménagement aux collectivités locales ; un bureau d'études réalisant des missions d'ingénierie et de conseil pour le compte, surtout, des communes¹¹⁷⁴. Dès lors, la question qui se pose aux dirigeants est la suivante : comment une DDE peut-elle adapter son action de manière à conserver un rôle dans les jeux des pouvoir locaux, en tenant compte à la fois de la puissance des maires des grandes villes, de ses rapports bons ou mauvais avec le préfet et du poids des communes rurales ?

Deuxième cause de déstabilisation : de plus en plus d'ingénieurs des Ponts et Chaussées « pantouflent » dans le secteur privé faute de pouvoir bénéficier de carrières à leur goût dans l'administration qu'ils dominent, ou quittent les départements pour se concentrer dans l'administration parisienne, et sont alors remplacés à la tête des DDE par des ingénieurs des TPE. Dans ce cadre, le management et la direction par objectifs deviennent le cœur d'une stratégie cherchant à restaurer le pouvoir du ministère en restaurant le prestige de son corps dirigeant¹¹⁷⁵. Comme le patronat après Mai 68, la direction de l'Équipement pense ainsi pouvoir faire d'une pierre deux coups : amener les cadres locaux à prendre, en tenant compte de la spécificité de leur contexte départemental, des décisions conformes aux orientations et aux intérêts centraux ; les remobiliser en en faisant de véritables managers dotés d'une image de « modernité ».

Cette stratégie est portée au niveau central par la direction du Personnel, qui sous l'impulsion de l'ingénieur des Ponts Serge Vallemont va devenir, au cours des années 1980, une sorte de direction générale stratège de fait du ministère de l'Équipement, chargée à la fois de gérer les

¹¹⁷⁴ Hélène REIGNER, *Les DDE et le politique*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 24-25.

¹¹⁷⁵ J. GERVAIS, *La réforme des cadres de l'action publique*, op. cit.

carrières des cadres, de fixer des objectifs aux services locaux et d'harmoniser le contrôle de gestion sur le territoire national. Profitant du cadre général fixé par le RSP pour pousser plus loin les réformes engagées depuis plusieurs années, le ministère de l'Équipement généralise entre 1988 et 1992 les contrats de « performance », passés entre la direction centrale du Personnel et les directeurs départementaux, faisant de chaque DDE un centre de responsabilité¹¹⁷⁶. Ils doivent permettre de répondre aux questions suivantes : qui sont ses « clients » (le ministère, les élus locaux) ? Quels sont ses différents produits ? Quels sont les prestations assurant des résultats permanents et qu'il faut chercher à développer ? Quels sont les résultats obtenus en termes de coût, de qualité et délai par rapport aux attentes (chiffrées) de chaque « client »¹¹⁷⁷ ? Chaque directeur départemental est alors chargé d'élaborer une « stratégie globale » assortie d'indicateurs de résultats, fixant des « objectifs internes de production » pour les différents services fournis par les DDE, permettant de mesurer leur productivité et leur « impact économique » sur le département¹¹⁷⁸.

À partir de 1987, les directeurs départementaux sont peu à peu dotés de tableaux de bords et d'un logiciel de comptabilité analytique. Au travers de catégories et d'algorithmes définis à Paris, ils acquièrent alors une capacité de calcul économique, qu'ils sont chargés d'appliquer à leur DDE : il s'agit pour forcer le trait de déterminer si, pour maintenir le pouvoir du ministère en situation de baisse constante de ses effectifs, il vaut mieux produire des routes, des prestations d'entretien du réseau, des plans de lotissements ou des bordures de trottoir. Dès lors, les directeurs départementaux sont sommés de se convertir à une nouvelle manière de poser les problèmes, selon une grille de lecture productiviste orientée vers l'industrialisation des services d'aménagement : « La mise en place du contrôle de gestion est conçue comme un véritable outil de management interne, approprié par le personnel et favorisant le débat sur le coût et sur l'organisation du travail pour trouver la meilleure efficacité¹¹⁷⁹. » Yves Cannac et Nathalie Domenach affirment qu'il s'agit de clarifier la « stratégie de prestation de service » pour recentrer la DDE sur ses « métiers de base » et ses « prestations les plus utiles »¹¹⁸⁰. Dans ce contexte, les chiffres du contrôle de gestion servent

¹¹⁷⁶ La direction du personnel reçoit, dans ce cadre, l'aide du cabinet de conseil IDRH.

¹¹⁷⁷ Serge VALLEMONT, *Moderniser l'administration : gestion stratégique et valorisation des ressources humaines*, Paris, Nathan, 1991, p. 84-86.

¹¹⁷⁸ Serge VALLEMONT, « Le projet de progrès et de modernisation de l'administration de l'Équipement », *Politiques et management public*, 1989, vol. 7, n° 3, p. 174-176. La mesure prend également en compte les « niveaux de service » et la satisfaction des usagers des prestations des DDE

¹¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 172.

¹¹⁸⁰ Yves CANNAC et Nathalie DOMENACH, « La modernisation des services publics : la "dimension service" comme levier de changement », *Politiques et management public*, 1993, vol. 11, n° 3, p. 146. Yves Cannac est alors président de la

un triple objectif : moyen de contrôle pour l'administration centrale, ils sont un moyen de planification pour les directeurs départementaux, et un argument de poids dans leur dialogue avec les élus locaux.

Dans l'ancienne logique de traitement égalitaire mais uniforme des territoires, la négociation entre bureaucrates et notables locaux ne concernait pas le contenu du plan d'aménagement, presque entièrement déterminé par des grilles nationales d'équipement, mais sa mise en application au niveau d'un département¹¹⁸¹. Après la décentralisation, elle fait place à une logique de négociation ouverte des projets d'aménagement entre élites étatiques et politiques locales : maires des grandes villes, conseils généraux, conseils régionaux, corps préfectoral, directeurs départementaux, agences d'urbanisme, grandes entreprises de BTP. Les DDE deviennent, dans les représentations de leurs dirigeants, des « prestataires de services publics placés de plus en plus en situation de concurrence par les présidents de conseils généraux et les maires »¹¹⁸². Le contrôle de gestion vient alors équiper une stratégie visant à maintenir le pouvoir des bureaux de l'Équipement dans ces nouvelles donnes locales, par la construction d'un État « prestataire de service » aux collectivités. Présenté comme l'avant-garde de la « modernisation » de l'administration, il recherche la réduction des coûts et l'affichage « publicitaire » d'une offre de services planifiée, industrialisée et relativement standardisée, à destination des départements et communes. Aussi, l'aspect « marketing » s'avère-t-il ici plus central que le contrôle des fonctionnaires d'exécution : les indicateurs de performance n'atteignent pas les chantiers épars où travaillent les ouvriers des TPE. Dans le cas des DDE, la managérialisation est vue comme une condition de survie de l'État aménageur dans le contexte de la décentralisation. De manière paradoxale, elle accompagnera pourtant un processus de long terme de retrait de l'État des territoires, culminant dans les années 2000 avec l'Acte II de la décentralisation, par le transfert aux départements de la plupart des ouvriers des DDE en charge des routes, puis la RGPP, qui supprimera leur activité d'ingénierie publique et laissera exsangues les services départementaux.

CEGOS et de l'Institut de l'entreprise. Nathalie Domenach, diplômée de l'école des Ponts et Chaussées (master d'urbanisme) sans appartenir au corps d'État, est alors consultante à la CEGOS, après avoir été chargée de conseiller des organismes HLM sur la mise en place de comptabilités analytiques au début des années 1980.

¹¹⁸¹ Pierre GRÉMION, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

¹¹⁸² S. VALLEMONT, « Le projet de progrès et de modernisation de l'administration de l'Équipement », *op. cit.*, p. 168.

1.4. L'hôpital public : diffuser le calcul économique au plus près du travail médical

La situation de départ est presque inverse dans le domaine de la santé : durant toute la période fordiste, alors que l'État aménageur était centralisé et inscrit dans le Plan, les hôpitaux sont demeurés des organisations présidées par des maires, dirigées de manière locale et décentralisée par des directeurs d'hôpitaux alliés avec les médecins, ceux-ci disposant de larges prérogatives sur la plupart des décisions. Alors que le ministère de l'Équipement était solidement dominé par le corps des Ponts et exerçait une tutelle nationale sur les collectivités locales, les hauts fonctionnaires du ministère de la Santé demeuraient relativement dominés dans le champ du pouvoir et peinaient à s'imposer face à une profession médicale forte, dont l'élite alliée à d'autres notables locaux disposait d'un accès direct au pouvoir central par le biais du mécanisme du cumul des mandats¹¹⁸³. Alors qu'à la fin des années 1970 la direction de la Sécurité sociale (DSS) investie par l'élite du *Welfare*¹¹⁸⁴ cherche un moyen de maîtriser les dépenses de l'Assurance-maladie, peu de choses sont faites du côté de la médecine libérale ou de l'industrie pharmaceutique, intérêts puissants et organisés qui ont depuis lors tendu à déjouer toutes les tentatives de contrôle¹¹⁸⁵. Mais, dès 1983, le nouveau directeur des Hôpitaux Jean de Kervasdoué supprime le mécanisme du financement au prix de journée mis en place en 1941 et le remplace par une dotation globale. Chaque hôpital est dès lors tenu de respecter une enveloppe budgétaire fixée sur la base de ses dépenses de l'année précédente, c'est-à-dire relativement indépendante du nombre et du type de patients qu'elle traite (comme beaucoup de services publics organisés sur le mode de la bureaucratie wébérienne en période d'austérité).

Cette solution n'est jugée satisfaisante ni par les médecins hospitaliers, qui demandent davantage de moyens pour faire face à une demande croissante de soins, ni par les hauts fonctionnaires du ministère, qui voudraient disposer de données objectives pour répartir l'enveloppe budgétaire entre les hôpitaux et rétribuer les plus « efficaces ». Pierre-André Juven montre que les élites ministérielles cherchent alors, immédiatement, à construire un dispositif de contrôle de gestion adapté au milieu hospitalier. Le Programme de médicalisation des systèmes d'informations (PMSI) est développé à partir de 1984 par des chercheurs du Centre de gestion

¹¹⁸³ F. PIERRU et C. ROLLAND, « *Bringing the Health Care State back in* », *op. cit.*

¹¹⁸⁴ W. GENIEYS et P. HASSENTEUFEL, « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une "élite du Welfare" ? », *op. cit.*

¹¹⁸⁵ F. PIERRU, *Hippocrate malade de ses réformes*, *op. cit.*, p. 181-186.

scientifique de l'école des Mines (Armand Hatchuel, Jean-Claude Moisdon et Hugues Molet)¹¹⁸⁶. Sa méthodologie, empruntée à la recherche opérationnelle, s'inscrit dans le droit fil de la RCB. Son instrument central est le classement de chaque patient hospitalisé dans un « groupe homogène de malades » (GHM). Plusieurs critères sont combinés : diagnostic principal, diagnostics associés, degré de gravité, âge, sexe et actes médicaux pratiqués (radiographie, médicaments, tel type d'opération, etc.)¹¹⁸⁷. Dans les hôpitaux le PMSI, rendu obligatoire en 1991, est pris en charge par le Département d'information médicale (DIM). En son sein, des techniciens et surtout des techniciennes de l'information médicale réalisent un « codage des dossiers médicaux » dans les groupes homogènes de malades (GHM), sur la base des actes renseignés par les médecins et de la traduction informatique de leurs comptes rendus opératoires et de leurs lettres de sortie¹¹⁸⁸. Le PMSI construit alors différents services-types, rendus à des malades-types, contribuant à formaliser le « produit » du travail des soignants.

Une fois cette classification médico-économique construite, il devient possible de calculer le prix de revient moyen de chaque type de malade au niveau national. Cela est accompli en 1992 à travers la première « étude nationale des coûts », qui devient annuelle à partir de 1996 et est réalisée par l'Agence technique pour l'information hospitalière (ATIH) à partir de 2000. Cette étude se base sur un échantillon d'hôpitaux volontaires, sélectionnés parmi ceux qui maîtrisent la nouvelle comptabilité analytique développée au niveau central à la fin des années 1980. Afin de rendre les données comparables, un plan comptable obligatoire pour tous les établissements de santé impose une certaine répartition des fonctions et des activités¹¹⁸⁹. Juven montre qu'il s'agit de « découper l'hôpital en sections d'analyse » comptables : par exemple, les urgences, le SMUR, le service d'imagerie ou le bloc opératoire. Chaque section est ensuite rapportée à sa « production » spécifique, exprimée en un certain nombre d'« unités d'œuvre » : par exemple, tant de demi-heures de transport pour le SMUR, ou tant de journées pour la blanchisserie ou la restauration¹¹⁹⁰.

Dans le cas des actes médicaux, comme le passage en bloc opératoire, la procédure est plus complexe. Le calcul du coût relatif des différentes opérations passe par l'adoption de « standards

¹¹⁸⁶ Le Centre de recherche en gestion de l'École polytechnique joue également un certain rôle.

¹¹⁸⁷ P.-A. JUVEN, *Une santé qui compte ?*, op. cit., p. 62-68.

¹¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 29-30. À travers un logiciel et un algorithme de calcul des tarifs fournis par l'Agence technique pour l'information hospitalière (ATIH). Cf p. 37.

¹¹⁸⁹ Grégoire MERCIER, *La comptabilité analytique hospitalière : entre efficience et légitimation*, thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Montpellier 1, 2012, p. 54.

¹¹⁹⁰ P.-A. JUVEN, *Une santé qui compte ?*, op. cit., p. 74-77. Plus une ventilation des « coûts de structure », comprenant notamment les salaires des bureaux, entre les différents services.

dans les règles de l'art ». Ceux-ci sont élaborés lors d'observations empiriques demandant la collaboration de médecins, de soignants et de comptables : « Alors que les premiers ont eu pour tâche de relever leur temps de présence et leur nombre en fonction des interventions pratiquées, les seconds se sont, quant à eux, penchés sur les coûts de fonctionnement et de maintenance du matériel utilisé pendant l'acte. »¹¹⁹¹ En d'autres termes le calcul nécessite, en amont, un geste analogue au chronométrage réalisé par les vieux bureaux des méthodes dans l'industrie, sans lui être identique. Une fois ce découpage comptable de l'hôpital réalisé, il est possible de calculer le coût total de chaque groupe homogène de malades (GHM) en combinant les opérations élémentaires reçues au cours du processus de soin.

En additionnant l'ensemble des GHM d'un hôpital, exprimés non plus en monnaie, mais en points d'« indice synthétique d'activité » (ISA), on obtient alors son volume de production. Ce système de mesure est susceptible de recevoir différentes utilisations. Il est d'ailleurs successivement inséré, comme le montre Juven, dans deux dispositifs de direction par objectifs assez différents. Entre 1996 et 2004, la comparaison de l'« activité » des différents établissements permet à la tutelle étatique de peser à la marge lors de la fixation des budgets par contrats managériaux avec les directeurs d'hôpitaux. Les chiffres sont alors un argument dans une négociation hiérarchique. À partir de 2004, ils deviennent un moyen automatique de financement : avec la tarification à l'activité (T2A), les hôpitaux sont rémunérés par l'Assurance-maladie selon un certain tarif national pour chaque malade-type déclaré. C'est comme si l'État leur « achetait », à un prix standard, un panier de services de soin prédéfinis. Cette technologie de gouvernement est souvent qualifiée de « néolibérale ». Pourtant, comme le rappelle Grégoire Mercier : « En l'état actuel, la comptabilité analytique hospitalière est basée sur l'estimation des coûts complets individuels des séjours par la méthode des sections homogènes¹¹⁹². » Une fois la classification du PMSI adoptée, le système n'a en fait besoin pour fonctionner que d'une technologie de mesure tout à fait classique : une variante de la version de la comptabilité industrielle développée par l'ingénieur de l'Armement Émile Rimailho dans les années 1920-1930, avant d'être incluse sous une forme rudimentaire dans le premier plan comptable général destiné aux entreprises en 1943¹¹⁹³.

Comment le mode de raisonnement du PMSI s'insère-t-il dans le fonctionnement quotidien des quelques 2500 établissements de santé (publics, associatifs ou privés lucratifs) recensés par la

¹¹⁹¹ *Ibid.*, p. 79-80.

¹¹⁹² G. MERCIER, *La comptabilité analytique hospitalière*, op. cit., p. 52-53.

¹¹⁹³ Facultatif dans le plan comptable de 1947, la comptabilité analytique ne deviendra obligatoire pour les grandes entreprises industrielles (qui continuent de pouvoir l'adapter) qu'avec celui de 1982, de tonalité très planificatrice, mais, dans un contexte de déshérence du Plan, cette obligation déjà toute relative disparaîtra en 1999.

DREES ? Il n'y est pas introduit pas des agents naturellement « rationnels », comme le croient les économistes néoclassiques, mais par des salariés rémunérés pour faire et faire faire des calculs : les contrôleurs de gestion recrutés par la direction financière. En comparant les prix de revient locaux de chaque malade-type aux tarifs nationaux, en calculant les coûts de chaque fonction et de chaque service, en fournissant des tableaux de bord à la direction de l'hôpital et aux médecins, en programmant des logiciels qui leur permettent de faire des prévisions, ces « ingénieurs de la mesure » introduisent au plus près de la pratique médicale les catégories de perception et les manière de poser les problèmes propres à un certain savoir de gouvernement, l'économie de la santé¹¹⁹⁴. Au niveau des conventions fines de calcul, chez Rimaillho et plus généralement dans l'entreprise fordiste, les indicateurs à optimiser concernent d'abord le coût de la main d'œuvre directe, c'est-à-dire le salaire des ouvriers. Ici, expose Juven, l'attention est focalisée sur des éléments spécifiques au fonctionnement de l'hôpital : nombre de séjours, durée moyenne des séjours, taux d'occupation des lits, recettes engendrées par les patients, plus ou moins bonne « valorisation » de ces derniers lors du codage des GHM. La logique d'ensemble est néanmoins la même : les contrôleurs de gestion de la direction financière incitent les médecins et les cadres de santé à générer des gains de productivité, à se préoccuper du « rythme de production » et de la « cadence » de l'hôpital, à « standardiser les processus de soins »¹¹⁹⁵. Aujourd'hui encore, ce mode de fonctionnement caractéristique de la bureaucratie productiviste semble surtout implanté dans les grands hôpitaux, notamment les cinquante qui participent à l'étude nationale des coûts¹¹⁹⁶.

Bien avant la LOLF et la RGPP, le contrôle de gestion PMSI forme ainsi le cœur de la stratégie de l'élite du *Welfare* pour asseoir progressivement son pouvoir au sein du champ de la santé. Il s'agit, centralement et pour commencer, d'établir le pouvoir du ministère sur l'hôpital, *sur* et *au travers* des médecins hospitaliers. Pour cela, les hauts fonctionnaires tâchent de s'appuyer sur les rapports sociaux préexistant dans les établissements de santé. Ils ne contestent pas frontalement le pouvoir médical, mais cherchent plutôt à l'investir de l'intérieur, tentent de l'enrôler, de passer compromis avec lui, d'en convertir certains segments, d'en réduire progressivement les contestations ouvertes et les résistances quotidiennes. Dans ce cadre, contrôle de gestion PMSI et T2A – eux-mêmes sérieusement contestés, mais plus que jamais au centre des pratiques médicales – forment

¹¹⁹⁴ Daniel BENAMOUZIG, *La santé au miroir de l'économie : une histoire de l'économie de la santé en France*, Paris, PUF, 2005.

¹¹⁹⁵ P.-A. JUVEN, *Une santé qui compte ?*, op. cit., p. 192.

¹¹⁹⁶ Robert HOLCMAN, « Comment stimuler la productivité des services publics ? Les enseignements tirés de la mise en œuvre à l'hôpital de la tarification à l'activité », *Revue française d'administration publique*, 2013, n° 148.

l'instrument d'une stratégie visant à mobiliser le maximum de professionnels dans un gouvernement par les chiffres du système hospitalier orienté vers les gains de productivité.

1.5. La direction générale des Impôts : une profession « automatisable » ?

Traditionnellement, la plupart des effectifs du ministère des Finances sont répartis dans deux directions dotées de milliers de services locaux : la direction générale des Impôts (DGI), qui pour le dire vite calcule l'impôt des particuliers et des entreprises et recouvre le second, et la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP), qui recouvre l'impôt des particuliers et produit la comptabilité de l'État¹¹⁹⁷. Elles seront fusionnées dans la direction générale des Finances publiques (DGFIP) en 2008. André Barilari, inspecteur des Finances et directeur général des Impôts entre 1995 et 1997, montre que c'est dans le sillage du Renouveau du service public que la DGI se réorganise sur le principe de la direction par objectifs. À partir de 1996, elle établit des contrats managériaux avec ses chefs de services départementaux, les directeurs des services fiscaux (DSF)¹¹⁹⁸. Une cinquantaine d'indicateurs de performance leur sont attachés, regroupés dans les trois catégories qui seront plus tard adoptées par la LOLF : efficacité socio-économique, qualité du service et efficience. Les objectifs de politiques publiques renvoient à l'amélioration du contrôle fiscal et au renforcement du « civisme fiscal » – le « respect spontané de leurs obligations par les contribuables ». Les objectifs de « qualité » ont trait aux délais de traitement des réclamations et au résultat des enquêtes de satisfaction. Les objectifs d'efficience, pour leur part, sont calculés à partir de deux indicateurs : le nombre de dossiers traités par agent ; le « taux d'intervention » des différents impôts, qui rapporte leur coût de gestion au total des sommes récoltées (le produit fiscal). Le nombre de dossiers classés selon leur type – un dossier d'impôt sur le revenu, un dossier de TVA, etc. – fournit une activité, qui permet de moduler les effectifs des différents services¹¹⁹⁹.

En 2000, la DGI passe elle-même un « contrat d'objectifs et de moyens » avec le gouvernement et la direction du Budget pour la période 2000-2002. Le « contrat de performance » 2003-2005 s'engage sur des réductions d'effectifs et des gains de productivité annuels, dont une partie revient aux services sous forme d'intéressement : « Les effectifs devront diminuer de 2500 sur trois ans (soit

¹¹⁹⁷ Juste avant leur fusion en 2008, la DGI comptait 79 000 agents et la DGCP 58 000. Cf. Cécile PINEY, *Transformation de l'activité d'encadrement de proximité : que fait le pilotage par la performance à la « proximité » des cadres ?*, thèse de doctorat en ergonomie, CNAM, Paris, 2015, p. 35.

¹¹⁹⁸ André BARILARI, *Animer une organisation déconcentrée : comment concilier autonomie et cohérence ?*, Paris, Éd. d'Organisation, 2002, p. 20.

¹¹⁹⁹ DIRECTION DU BUDGET, *Projet de loi de finances pour 2001, annexes (bleus budgétaires) : Économie, finances et industrie*, Paris, DB, 2000.

près de 3% au total), avec surtout une accélération sensible [...] à mesure que s'accroissent les départs à la retraite¹²⁰⁰. » Ces objectifs sont ensuite déclinés dans les contrats managériaux des directeurs des services fiscaux, chargés d'orienter l'organisation du travail dans ce sens. Les spécialistes du contrôle de gestion sont encore, au début des années 2000, concentrés au niveau de l'administration centrale, avec seulement neuf « délégués interrégionaux » chargés de vérifier la conformité des résultats des services locaux avec leurs engagements¹²⁰¹. À cette époque, la DGI joue le rôle de vitrine de la LOLF au sein du ministère des Finances, qui peut dès lors se présenter comme un bon élève auprès des ministres « dépensiers », malgré l'échec temporaire de la fusion avec la DGCP.

Dans cette direction ministérielle réputée pour son cérémonial hiérarchique très codifié et sa « culture » propre, dont les missions font consensus au sein de l'État tant elles se confondent avec le processus même de centralisation de l'impôt, les indicateurs de performance sont restés relativement stables des années 1990 à aujourd'hui, signe de la constance, y compris après la fusion, de la stratégie des hauts fonctionnaires qui la dominent. Comme la transformation des banques entre la seconde moitié des années 1970 et la fin des années 1990, cette stratégie est basée sur le triptyque : informatisation et développement des services à distance, direction par objectifs, réduction des effectifs d'exécutants¹²⁰². Le « matériau » des travailleurs des impôts est constitué d'informations sur des flux monétaires, analogues à celles des services financiers privés : à ce titre, il est jugé fortement automatisable. Dans ce contexte, le contrôle de gestion est orienté vers la planification des gains de productivité. Alors qu'en 2002, l'organisation du calcul et de la collecte de l'impôt coûtait 1,44% du montant total récolté, elle ne représentait plus que 0,79% du produit fiscal en 2016 (soit une baisse de 45%¹²⁰³). De même, en se basant sur l'indicateur de productivité physique globale issu de la comptabilité analytique et présent dans les comptes rendus officiels du programme « gestion fiscale et financière de l'État », on observe une augmentation de la productivité de 50,8% sur 14 ans, soit une moyenne de 3,6% par an. Les effectifs de la DGFIP, eux, ont baissé de 20% entre 2005 et 2016 en équivalents temps plein, soit en moyenne environ 2 400

¹²⁰⁰ François VILLEROY DE GALHAU, *Bercy, la réforme sans le grand soir ?*, Suresnes, En temps réel, 2004, p. 39.

¹²⁰¹ *Ibid.*, p. 40-41.

¹²⁰² CFDT BANQUES, « Une profession informatisée, la banque », *op. cit.* ; David COURPASSON, *L'action contrainte : organisations libérales et domination*, Paris, PUF, 2000.

¹²⁰³ Sur la période 2004-2016, les recettes fiscales brutes gérées par la DGFIP ou ses deux ancêtres avaient, elles, augmenté de 1,2% hors inflation (en même temps, elles passaient de 30,8% à 27,1% du PIB, soit une baisse relative de 11,9% ou de 3,7 points de PIB). Source : DGFIP, <https://www.impots.gouv.fr/portail/statistiques>, recettes fiscales émises et recouvrées par les réseaux comptables ; INSEE, comptes nationaux, pour l'indice des prix à la consommation.

suppressions de poste par an¹²⁰⁴. Le gouvernement par les chiffres est donc, ici, au service d'une stratégie productiviste de réduction indéfinie des coûts de personnel qui représente le type presque pur de la bureaucratie managériale.

2 – Le difficile maniement politique d'un champ de force managérial

Dans chacun des cas présentés, ce qui frappe l'observateur, c'est autant la diversité des contextes et des problèmes, que l'unicité des « solutions » mises en avant par les réformateurs pour y répondre. Pour organiser le traitement public du chômage, réorganiser les DDE à partir des initiatives des directeurs départementaux, optimiser le fonctionnement des hôpitaux ou réduire les effectifs des Impôts, c'est le développement d'un contrôle de gestion centré sur une comptabilité analytique qui apparaît comme élément central. Il promet en effet aux dirigeants de tous les ministères concernés de retransmettre efficacement leurs propres objectifs jusqu'aux cadres locaux ou aux professionnels. Pourtant cette retransmission, qu'il s'agit maintenant d'analyser, est loin d'aller de soi. Par quelles voies nouvelles le contrôle de gestion permet-il effectivement aux hommes politiques et aux hauts fonctionnaires de gouverner les services publics ? Quelles en sont les limites ?

Nous étudierons d'abord l'hypothèse d'un contrôle « par le marché » : est-il vrai que la mesure des performances fonctionne comme un mécanisme marchand, du fait des comparaisons chiffrées qu'elle permet ? Nous nous interrogerons ensuite sur les conséquences possibles du contrôle de gestion pour les rapports entre hommes politiques, hauts fonctionnaires et spécialistes de la mesure : le gouvernement par les indicateurs de résultat est-il le vecteur d'une soumission renforcée du service public aux impératifs changeants des parlementaires et des ministres, ou le signe d'un étouffement du politique sous les oripeaux de la rigueur mathématique ? Ces deux questions nous permettront, alors, de préciser en quoi la mesure des « performances » contribue à installer dans les services publics le *régime d'internalisation de la pression « extérieure »* caractéristique de la bureaucratie managériale. Le contrôle de gestion inscrit dans le système d'information les contraintes des groupes sociaux qui parviennent à s'en saisir, en équipant une mise en comparaison des services basée sur leurs propres critères. Dès lors, il permet à ceux qui en maîtrisent les paramètres de manier à distance un « champ de force managérial » qui déforme à

¹²⁰⁴ Source : DB, projets de loi de finances 2001-2018, annexes (bleus budgétaires), projets annuels de performance (PAP), programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ». Il serait bien sûr nécessaire d'étudier la construction de ces chiffres d'efficacité et de productivité, tant leur présence au sein d'un document dont la fonction est d'influencer sur le vote du budget – quand bien même il ne serait pas lu – peut inciter, selon les cas, à les surestimer ou à les sous-estimer.

leur avantage la structure des rapports de pouvoir, mais focalise l'attention de toute l'organisation sur les objectifs mesurables au détriment de tous les autres.

2.1. Marchandisation du service public ou industrialisation de l'État ?

Aujourd'hui, le gouvernement par la performance est tantôt dénoncé comme un vecteur de « marchandisation » des services publics, tantôt comme une reprise en main hiérarchique, et tantôt comme la combinaison des deux. En un sens, cela est exact. Pourtant, ces différentes affirmations sont problématiques, et leur articulation l'est encore davantage. Si, en effet, il s'agissait réellement d'un « marché », à quoi pourrait-on le reconnaître ? Si, au contraire, il s'agit bien de hiérarchie, reste à comprendre en quoi celle-ci diffère de la ligne de commandement wébérienne classique et, surtout, pourquoi son mode d'action ressemble sous certains aspects à un mécanisme marchand. Pour tenter de clarifier ces questions, nous nous baserons successivement sur deux cas de figure : la négociation budgétaire informée par la mesure des résultats ; l'indexation du financement sur un indicateur chiffré. Comme nous allons le voir, ici – contrairement à ce qui se passera pour les dispositifs néolibéraux de gestion par la concurrence analysés dans la quatrième partie –, ce n'est pas tant le marché que les réformateurs conservent de l'entreprise, que la production de masse de biens et services standardisés (qui, comme on le sait, a pu exister au sein d'économies totalement nationalisées comme celle de l'URSS).

La comparaison chiffrée n'est pas le marché

Commençons par le cas le plus courant. Le directeur d'une agence Pôle emploi, d'une DDE ou d'un hôpital négocie son budget avec son supérieur hiérarchique. La discussion opère sur la base de chiffres que chacun doit accepter comme des « faits », quitte à en nuancer l'interprétation : les indicateurs construits par les contrôleurs de gestion. Ceux-ci affirment, par exemple, que l'agence voisine « place » davantage de chômeurs à un moindre coût, que telle DDE située dans un territoire jugé similaire « vend » davantage de kilomètres de routes à ses élus locaux, que tel hôpital à une « activité » supérieure. Il y a comparaison chiffrée : y a-t-il « marché », ou même « quasi-marché » ?

Promoteurs et critiques utilisent souvent le terme de *benchmarking*, traduit « concurrence par comparaison », pour désigner cette réalité. Pourtant, il me semble que la précision de l'analyse, et son historicisation, gagnerait à distinguer deux choses. Au sens strict, le *benchmarking* désigne une nouveauté du début des années 1990 : la commensuration avec des références *extérieures*. Il s'agit, par exemple, de comparer le processus d'approvisionnement d'un hôpital avec celui d'une multinationale de la vente en ligne, ou les performances d'une université française avec celles

d'universités anglaises ou danoises. Il est fort dommage qu'Isabelle Bruno et Emmanuel Didier, dans une généalogie précise qui ancre cette technologie de pouvoir dans le mouvement de la qualité, en fassent une sorte de générique pour désigner *l'ensemble* de la logique contemporaine de performance¹²⁰⁵, omettant totalement la longue histoire de la direction par objectifs. En effet, lorsque le terme de *benchmarking* désigne la comparaison *au sein d'une même organisation* – l'agence régionale de santé rapproche les coûts de production de différents hôpitaux, ou le ministère de l'Équipement les résultats des différentes DDE sur le territoire –, il ne fait que reprendre le vieux projet dirigiste de Gabriel Ardant lors de la création du Comité central d'enquête sur les coûts et les rendements des services publics en 1946¹²⁰⁶. Origine que les libéraux contemporains ont d'ailleurs intérêt à laisser enfouie dans les tréfonds de l'histoire, tant ledit projet était lui-même calqué sur la comparaison des coûts de production entre différents ateliers et usines au sein des grandes entreprises fordistes, à l'époque où le taylorisme était considéré comme le parangon de la « modernité ».

Il faut donc le dire clairement : si l'on s'en tient à la comparaison chiffrée, il n'y a ni marché ni quasi-marché. Comme le conclut Jean-Marie Pillon dans le cas de Pôle emploi :

« La mise en place d'un service régional de contrôle de gestion se présente [...] comme un moyen de contrôler l'activité des échelons déconcentrés [...], une reprise en main politique de l'administration, plutôt qu'une soumission aux principes du marché¹²⁰⁷. »

Bezes parle, à ce propos, de « bureaucratisation au carré » : par cette expression, il désigne le moment où le processus de « rationalisation », auparavant orienté vers l'administration de la société, se retourne sur l'organisation de la bureaucratie étatique elle-même. Son efficacité cesse d'aller de soi et fait l'objet de savoirs et de dispositifs de mesure visant à l'introduire dans les calculs des acteurs et à la produire effectivement. L'objectif est alors de renforcer, comme le dit Weber, la « calculabilité » et la « prévisibilité » des services publics¹²⁰⁸. Il s'agit, dans mes termes, d'une bureaucratie productiviste, dont le travail d'organisation est orienté vers l'optimisation permanente de la productivité et d'une « efficacité » définie par les dirigeants.

¹²⁰⁵ I. BRUNO et E. DIDIER, *Benchmarking*, op. cit.

¹²⁰⁶ F. DESCAMPS, « Gabriel Ardant, le Comité central d'enquête sur le coût et les rendements des services publics (1946-1953) », op. cit., p. 268.

¹²⁰⁷ J.-M. PILLON, *Pôle emploi*, op. cit., p. 58.

¹²⁰⁸ P. BEZES, *Les rationalisations des bureaucraties*, op. cit., p. 210.

La T2A à l'hôpital : un « quasi-marché interne des biens et services » orienté vers l'intégration industrielle du champ de la santé

Prenons un cas pour l'instant moins courant, mais souvent pris comme modèle par les réformateurs : la construction, à partir de la comparaison chiffrée et de sa concurrence simulée, d'un mécanisme de financement automatique. À l'hôpital public, la tarification à l'activité (T2A) est mise en place sous forme expérimentale à partir de 1999 sous le gouvernement Jospin. Investie politiquement par un ministre de la Santé UMP, Jean-François Mattei¹²⁰⁹, elle est généralisée à partir de 2004. Comme le relate Juven, les hauts fonctionnaires de la direction de l'Hospitalisation évoquent alors explicitement la « concurrence par comparaison », tandis que certains membres du cabinet du ministre revendiquent leur « inspiration libérale »¹²¹⁰. Il s'agit nous l'avons vu de rémunérer les hôpitaux en fonction du nombre de malades-types qu'ils déclarent à l'Assurance-maladie : un certain tarif est fixé pour chaque groupe homogène de malade (GHM) sur la base de l'étude nationale des coûts. Dès lors, les établissements de santé les moins efficaces sont incités à se rapprocher des coûts moyens de prise en charge et à générer des gains de productivité en faisant pression sur le travail des soignants.

Laval et Dardot, Juven et certains économistes orthodoxes parlent, à ce propos, de « quasi-marché » – ou, plus précisément, d'un mécanisme « quasi-marchand » aux mains de l'État. Cette formulation a le grand mérite de pointer précisément le problème. Comment rendre compte de ce « quasi » ? Que le financement à l'activité ou à la performance conserve-t-il du « marché » ? À l'inverse, pourquoi n'en est-il pas tout à fait en ? Une mise en perspective historique peut selon moi apporter certains éléments de réponse. La T2A passe généralement pour l'incarnation même du gouvernement par la concurrence néolibérale. Pourtant, là encore, la généalogie de ce dispositif remonte assez loin dans le passé. Car de quoi s'agit-il, sinon d'une variante de la méthode des coûts standards analysée dans la première partie, promue par les missions de productivité dès la fin des années 1940, diffusée sous une forme rudimentaire et facultative dans le plan comptable de 1957, puis plus complète dans celui de 1982 ?

Chaque séjour hospitalier « produit », chaque malade soigné est « valorisé » selon une norme préétablie. L'Assurance-maladie achète à l'hôpital un panier composé de services de soins standardisés. Le dispositif T2A se rapproche du budget standard analysé par Miller et O'Leary¹²¹¹, à

¹²⁰⁹ Il est membre du parti Démocratie libérale dirigé par Alain Madelin, successeur du Parti républicain qui quitte l'UDF en 1998 et fusionne avec le RPR au sein de l'UMP en 2002.

¹²¹⁰ P.-A. JUVEN, *Une santé qui compte ?*, op. cit., p. 106-107.

¹²¹¹ P. MILLER et T. O'LEARY, « *Governing the Calculable Person* », op. cit.

ceci près que les deux opérations sont découplées : d'abord, l'ATIH calcule l'activité de chaque établissement de santé en additionnant ses malade-types ; ensuite, la direction de la Sécurité sociale et la direction de l'Offre de soins négocient une enveloppe budgétaire annuelle, l'Ondam hospitalier, sur la base de prévisions d'activité – ce qui revient, quand bien même la notion n'a plus cours, à fixer la valeur du point ISA. Comme ils opèrent sous la pression des financiers publics, en réalité, toute augmentation du volume de patients à soigner tend à produire une « diminution des tarifs d'une année sur l'autre »¹²¹². Les hôpitaux qui ne parviennent pas à « tenir » le budget prévisionnel sur lequel leur directeur s'est engagé par contrat, en générant des gains de productivité, sont alors artificiellement placés en situation de faillite.

Nous pouvons prendre un second point de comparaison : le dispositif T2A est relativement proche de l'interprétation « maximaliste » des contrats de programme du rapport Nora. S'adressant principalement à des entreprises publiques en situation de monopole comme EDF ou la SNCF – qui vendent hors-marché à des usagers, à un prix fixé politiquement, des kilowattheures d'électricité ou des kilomètres de transport – le rapport de 1967 préconisait deux choses. D'abord, rapprocher les tarifs des coûts de production et imposer l'équilibre budgétaire : c'est la rhétorique de la « vérité des prix ». Ensuite, passer avec la tutelle étatique un contrat, adossé au contrôle de gestion, portant à la fois sur le volume de production et les gains de productivité à atteindre dans le cadre du Plan, et sur des missions de service public spécialement financées par l'État (par exemple, un tarif social)¹²¹³. Beaucoup conseillaient alors, à l'époque, de répercuter ces objectifs auprès des unités de production internes de l'entreprise publique au moyen de la méthode des coûts standards, constituant ainsi un « quasi-marché interne des biens et services » aux mains de la direction.

Or, la T2A fonctionne selon un dispositif similaire, à ceci près que le tarif n'est pas financé par les usagers mais par l'Assurance-maladie. D'abord, montre Juven, les hôpitaux perçoivent un financement T2A basé sur les coûts de production moyens de chaque GHM (63% de leur budget en 2007). C'est l'aspect « vérité des prix » prôné par l'économie de la santé. Ensuite, ils reçoivent de l'État un financement hors T2A, nommé Missions d'intérêt général et d'aides à la contractualisation (MIGAC). Celui-ci rémunère l'enseignement, la recherche, le dépistage gratuit, les soins aux détenus et un certain nombre d'investissements visant généralement à accompagner les restructurations (13% du budget des hôpitaux en 2007)¹²¹⁴. On se tromperait, donc, à opposer négociation et

¹²¹² P.-A. JUVEN, *Une santé qui compte ?*, op. cit., p. 125.

¹²¹³ S. NORA, *Rapport sur les entreprises publiques*, op. cit., p. 28.

¹²¹⁴ P.-A. JUVEN, *Une santé qui compte ?*, op. cit., p. 109-110. Les 24% restants renvoient à divers financements pour les dispositifs médicaux coûteux.

mécanisme automatique : en fait, le contrat des directeurs d'hôpitaux avec l'ARS est d'autant plus managérial qu'il est fortement objectivé dans un système d'information réglant la répartition des finances entre établissements. Il s'agit, là encore, de bureaucratisation « au carré ».

Il me semble que c'est Pierru qui a raison, lorsqu'il rapproche le processus actuel d'unification étatique du système hospitalier de l'invention de la grande entreprise au début du XX^e siècle : la coordination à distance et le gouvernement par les chiffres d'une multiplicité de services et d'unités de production plus petits, issus du monde décentralisé de la petite entreprise familiale ou de l'hôpital municipal. La concurrence telle que la construit la T2A est alors, selon l'auteur, le moyen de renforcer et de légitimer un pouvoir managérial orienté vers l'intégration *industrielle* du secteur de la santé :

« [Elle] est le levier pour inciter/contraindre les agents hospitaliers à entrer dans des formes plus intégrées, plus formelles et rigides, plus rationnelles d'un point de vue économique, de coordination des activités médicales¹²¹⁵. »

Si l'on tient à filer la métaphore, ce n'est pas tant l'hôpital qui devient une entreprise, que le ministère de la Santé – la direction de la Sécurité sociale agissant comme sa « direction financière » et les hôpitaux comme ses « usines à soins ».

La justification de la mesure des résultats par les principes marchands – qui en fait un moyen de rétablir la « liberté » du petit entrepreneur privé au sein de la grande organisation – a historiquement été un moyen de légitimer, auprès d'une nouvelle classe moyenne de cadres salariés, son intégration dans des ensembles hiérarchisés et standardisés. Lorsque la critique sociale dénonce la mesure des performances comme un impérialisme du « marché », ou comme une conséquence de la conversion des gouvernants aux principes du marché, elle ne fait qu'inverser ce discours de justification. Ce que l'une comme l'autre tendent alors à masquer, c'est la réalité d'un processus d'« industrialisation de l'État » dont le projet était déjà formulé dans les années 1920¹²¹⁶, mais dont les technologies de pouvoir adaptées ne se sont développées qu'à partir des années 1950, avec une nette accélération depuis la révolution informatique.

Un mécanisme susceptible d'être mis au service d'une réelle marchandisation

Pourtant le marché, sous la forme d'un certain type de concurrence commerciale, n'est jamais très loin. Le champ de la santé est déjà en partie marchand, du fait de la présence de cliniques privées lucratives. Or, la T2A peut tout à fait être utilisée au service d'une extension de cette

¹²¹⁵ F. PIERRU, « Les mandarins à l'assaut de l'usine à soins », *op. cit.*, p. 213.

¹²¹⁶ S. RIALS, *Administration et organisation (1910-1930)*, *op. cit.*

marchandisation : il suffit que le ministère poursuive la « convergence tarifaire » entre hôpitaux publics et cliniques privés initiée en 2004, puis stoppée en 2012 par le gouvernement PS, qui a effectivement construit un champ de comparabilité entre les deux secteurs en intégrant le privé à l'enquête nationale des coûts¹²¹⁷. Dès lors, les gouvernants acceptent que la fermeture ou le rétrécissement d'hôpitaux, mis en faillite, soit compensée par l'ouverture ou l'agrandissement de cliniques, rendues artificiellement florissantes. La concurrence simulée, si elle permet à n'importe quel entrepreneur privé d'entrer dans le jeu, devient alors effective *du côté de l'offre*, sans cesser d'être l'effet du champ de force créé par le dispositif de contrôle de gestion construit par le ministère et l'Assurance-maladie (ou, à un degré encore supérieur de marchandisation de la santé comme aux États-Unis, par des assureurs privés en concurrence).

Une dernière caractéristique du dispositif T2A, permise par le contrôle de gestion, la rend susceptible de basculer du côté de la concurrence commerciale : la définition des « produits » de l'hôpital. En soi, le calcul du « produit » et la standardisation des biens et services obéissent à une logique industrielle, celle des ingénieurs de production. Pourtant, dans l'entreprise fordiste des années 1970, ils sont de plus en plus subordonnés à une logique marketing. Il est susceptible d'en être de même dans les services publics : dès lors que les hôpitaux ou les écoles cherchent à attirer les usagers construits par le système d'information comme les plus « rentables » (les bons GHM), ou comme les plus à même d'améliorer les « résultats » (les bons élèves), ils peuvent recourir à des technologies de pouvoir marketing pour les gouverner à distance. Se développe alors une concurrence effective *du côté de la demande* : les usagers, plutôt que de se rendre à l'hôpital ou à l'école la plus proche de leur domicile, sont mis en compétition pour accéder aux établissements parvenant à se doter d'une image d'« excellence ». À partir des mêmes technologies de comparaison, insérées dans un autre dispositif et mises au service d'autres fins, on entre dans une logique cette fois proprement néolibérale de gouvernement par le prétendu « libre choix » des usagers (néolibérale parce qu'au lieu d'être subie par l'entreprise fordiste, la concurrence commerciale est construite par l'Assurance-maladie).

2.2. Le contrôle de gestion, pour répercuter quelles pressions extérieures ?

Au-delà même de cette question de la marchandisation, les critiques du « *New public management* » ont ceci de particulier qu'elles recourent à des registres en apparence

¹²¹⁷ Pierre-André JUVEN, « Politique des coûts, politique des écarts. Étude d'une controverse métrologique sur les tarifs hospitaliers », *Gouvernement et action publique*, 2016, n° 1.

contradictoire. Parfois, la mesure des performances est dénoncée comme un relais de l'arbitraire politique¹²¹⁸. Parfois, parce qu'elle ne vise pas d'autres objectifs que budgétaires¹²¹⁹. Parfois, enfin, parce qu'elle renforce le pouvoir des techniciens et des spécialistes de la mesure au détriment du politique¹²²⁰. Sont ainsi réactivés trois registres « classiques » de la critique de l'État : la défense syndicale des fonctionnaires et du service public contre l'arbitraire du pouvoir politique, le rejet verbal très répandu du pouvoir purement négatif de la direction du Budget et la dénonciation de la « technocratie ». Comment départager ces interprétations ? De quelle manière la direction par objectifs transforme-t-elle, dans les services publics où elle est la mieux implantée, le rapport de l'organisation avec ce qui lui est « extérieur » : ses commanditaires, ses financeurs, le champ social dans lequel elle est prise ?

Nous avons vu dans la première partie que dans l'entreprise le contrôle de gestion, et en son cœur la comptabilité analytique, représentait le régime fordiste d'internalisation de la pression du marché des biens et services. En embauchant des spécialistes chargés de codifier une certaine représentation de l'« environnement », la direction de l'organisation est à même de matérialiser dans le système d'information sa stratégie de pouvoir au sein du champ économique et, ainsi, de relayer ses propres contraintes de gestion auprès des cadres opérationnels – eux-mêmes rémunérés pour les répercuter sur les producteurs par la voie du commandement hiérarchique. Dès lors nous pouvons nous demander, dans le cas des services publics contemporains : que le contrôle de gestion est-il chargé de répercuter auprès des cadres, une fois établi qu'il ne s'agit pas, comme dans le cas de la concurrence commerciale capitaliste, d'accroître le profit et le pouvoir économique des dirigeants et des actionnaires ? Une première partie de la réponse a trait aux contraintes des financiers publics. Une seconde aux dynamiques croisées du champ de la haute fonction publique et du champ politique.

Intériorisation de la contrainte budgétaire et enrôlement financier

Pour réhabiliter le management public auprès de fonctionnaires échaudés par la RGPP, toute une littérature spécialisée insiste désormais – comme une autre le faisait déjà au moment du Renouveau du service public – sur les indicateurs d'« efficacité socio-économique », l'évaluation des politiques publiques et la réflexion sur les finalités et les impacts des missions de l'État. Elle renvoie alors la réduction des coûts et la promotion de l'« efficience » du côté d'une stratégie à courte vue

¹²¹⁸ Laurent BONELLI et Willy PELLETIER (dir.), *L'État démantelé*, Paris, La Découverte, 2010.

¹²¹⁹ S. TROSA, *La crise du management public*, op. cit.

¹²²⁰ Florence JANY-CATRICE, *La performance totale : nouvel esprit du capitalisme?*, Villeneuve d'Ascq, PUS, 2012.

portée par les budgétaires. Le *New public management*, nouvel épouvantail que beaucoup de ses anciens défenseurs ont abandonné, est dénoncé au nom d'une « autre managérialisation », qui ne serait plus confisquée par le ministère des Finances, mais « sociale », « humaine » et portée par les managers « de terrain »¹²²¹. Pourtant, ce qui frappe dans les exemples de l'ANPE, de l'Équipement, de l'hôpital et des Impôts, c'est qu'avant même la LOLF, et sans autre intervention de la direction du Budget qu'une pression exercée sur les dépenses publiques, de nombreuses élites ministérielles avaient déjà mis en place des systèmes de contrôle de gestion centrés sur l'amélioration de la productivité des services publics.

Le rapport à la contrainte budgétaire dépend toutefois grandement des ministères et du contexte politique. Certaines institutions, comme Pôle emploi ou la Police nationale, parviennent régulièrement à obtenir des augmentations d'effectifs en exhibant, auprès de décideurs politiques convaincus d'y jouer leur carrière, les « preuves » chiffrées de leur très grande efficacité sociale dans le traitement du problème du chômage ou de celui de la « délinquance ». C'est l'argument médiatique de la politique du chiffre. D'autres administrations, comme le ministère de l'Équipement ou la direction générale des Finances publiques, semblent prises dans la spirale d'une réduction indéfinie des effectifs, et l'adhésion de leurs hauts fonctionnaires au processus de managérialisation conditionnée par des gains espérés en termes de reprise en main hiérarchique, voire, lorsqu'ils parviennent à s'attacher une image de rénovateurs « efficaces » et « modernes », de prestige dans le champ du pouvoir. C'est l'argument de la « réforme » et de la « modernisation ». L'hôpital public se situe au milieu, entre augmentation de la charge de travail et maîtrise des dépenses de santé.

Les situations sont donc très diverses. Toutefois, au niveau global, le gouvernement est conduit à financer ses priorités politiques – par lesquelles il espère l'emporter dans la compétition électorale propre au champ politique – au moyen d'une relative réduction des coûts dans d'autres secteurs, du fait des contraintes du régime néolibéral de finances publiques, relayées par la direction du Budget. Dès lors, l'adhésion pratique des élites ministérielles à des politiques d'augmentation de la productivité vaut inscription au sein d'une stratégie générale de compression des dépenses publiques adaptée aux institutions du capitalisme financiarisé – c'est-à-dire enrôlement financier (ce qui, rappelons-le, n'est pas obligatoirement synonyme d'adhésion personnelle à la politique adoptée au sommet de l'État). Comme le dit Serge Vallemont, alors DRH du ministère de l'Équipement, la première fonction du contrôle de gestion est de « développer la conscience des

¹²²¹ S. TROSA, *La crise du management public*, op. cit.

coûts et le sens de l'efficacité économique¹²²² ». La direction par objectifs agit alors comme un instrument d'intériorisation de la contrainte budgétaire par les ministères sectoriels, conduits en le sachant ou non à répercuter en chaîne les objectifs financiers du Pacte de stabilité européen au plus près du travail d'organisation opérationnel de leurs cadres hiérarchiques.

Répercuter des priorités politiques au sein des organisations, ou les fétichismes successifs du chiffre

Bien sûr, dans les services publics, la mesure des « performances » n'est jamais uniquement financière. Les objectifs ont également trait aux missions et aux finalités qui leurs sont fixées par les cabinets des ministres et les directions d'administration centrale, c'est-à-dire à l'intégralité du travail d'organisation politique. À ce niveau, hauts fonctionnaires politisés et hommes politiques fonctionnarisés ne subissent pas le processus de managérialisation comme quelque chose d'extérieur, mais l'accompagnent souvent activement. Comme le soutient Bezes, la poursuite de l'autonomisation et de la professionnalisation du champ politique, l'« interpénétration croissante entre les partis politiques et l'État », l'interchangeabilité des programmes des partis dominants les conduisent à se faire concurrence « sur leurs capacités de gestionnaires publics » et à se focaliser sur les enjeux d'« efficacité » des politiques publiques¹²²³. La « bonne gestion » peut alors être vue comme un moyen de capter un maximum de clientèles dispersées, et la politique du chiffre comme une manière de promouvoir l'action du parti au pouvoir dans l'espace médiatique.

Il est difficile de généraliser à ce niveau, car tout dépend en fait des secteurs et des contextes historiques. Mais, à un certain degré d'abstraction, nous pouvons néanmoins émettre la proposition suivante : alors que, dans l'entreprise, le contrôle de gestion est utilisé pour répercuter jusqu'aux travailleurs-producteurs les contraintes liées à la stratégie des dirigeants dans le champ économique, dans les services publics il est utilisé pour répercuter, jusqu'aux fonctionnaires de base, les stratégies des différentes élites ministérielles dans les champs qu'elles sont chargées de gouverner, ou la stratégie générale du gouvernement dans le champ politique. Les luttes de pouvoir multiples dont le dispositif est l'enjeu expliquant la forte hétérogénéité des appropriations auxquelles il donne lieu. Pour comprendre les implications de cette conception théorique, nous pouvons prendre quelques exemples empiriques des rapports entre gestionnaires et hommes

¹²²² S. VALLEMONT, *Moderniser l'administration*, op. cit., p. 154.

¹²²³ P. BEZES, *Les rationalisations des bureaucraties*, op. cit., p. 340-343. L'auteur reprend en partie à son compte la théorie des partis-cartels élaborée par Katz et Mair dans les années 1990. Cf. Richard KATZ et Peter MAIR, « *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party* », *Party Politics*, 1995, vol. 1.

politiques rendu possible par le gouvernement par la performance, et du jeu de transformation rapide des priorités auquel ils se livrent parfois.

Jean-Marie Pillon conclut de la manière suivante une observation sur l'effet de l'alternance politique sur le contrôle de gestion :

« C'est la politique qui donne sens aux indicateurs et, d'une certaine manière, elle joue sur les indicateurs en les (re)hiérarchisant. De ce fait, lorsque les orientations politiques changent, le sens et la hiérarchie des indicateurs s'en trouvent modifiés. »

Sous la présidence Sarkozy, par exemple, une politique fortement médiatisée d'« activation » conduit Pôle emploi à insister sur le suivi mensuel personnalisé des chômeurs, de manière à repérer et à réprimer ceux qui sont jugés insuffisamment impliqués dans leur recherche d'emploi. Le contrôle de gestion oriente alors le temps de travail des conseillers vers la production de masse d'entretiens de suivi. Ceux-ci y résistent activement, tant du fait de la charge de travail impliquée, que de la transformation du sens de leur travail que cela représente. En 2012, une nouvelle convention État-Unedic-Pôle emploi et l'arrivée de Jean Bassères à la tête de l'agence mettent fin au suivi mensuel. Il est décidé d'adapter la fréquence de l'entretien à la situation des chômeurs vis-à-vis du marché du travail. Mais les critères s'avèrent alors tout à fait essentialistes : ils inscrivent dès le départ dans le système informatique un jugement sur l'« employabilité » du chômeur qui oriente toute sa prise en charge ultérieure¹²²⁴.

Comme les « chiffres du chômage » produits par les logiciels de Pôle emploi, les « chiffres de la délinquance » produits par le système informatique de la direction générale de la Police nationale sont l'objet d'une attention politique soutenue. Isabelle Bruno et Emmanuel Didier décrivent la manière dont les préoccupations médiatiques des préfets et du cabinet de l'Intérieur ont conduit, au cours des années 2000, à répercuter des objectifs chiffrés en chaîne jusqu'aux agents de police. Les deux auteurs dénoncent un emballement politique du chiffre, conduisant à une comparaison permanente de l'« activité » policière et de la délinquance entre zones géographiques, à une prolifération et à une instabilité des indicateurs, justifiée au nom de l'adaptation permanente aux changements de la criminalité. L'objectif d'augmentation du taux d'élucidation des affaires donne lieu à des techniques maintes fois dénoncées, comme le contrôle des petits dealers ou la répression

¹²²⁴ J.-M. PILLON, *Pôle emploi, op. cit.*, p. 157-159. De manière plus générale, le type « d'injonction au résultat » auquel l'élite du ministère du Travail a depuis vingt ans soumis « l'ensemble du champ de l'aide au retour à l'emploi, qu'il soit public, privé ou associatif » a conduit, d'après Pillon, à une focalisation excessive de toutes les organisations sur « les chômeurs jugés les plus autonomes, qui ont des chances de retour rapide à l'emploi », au détriment de ceux qui auraient nécessité le plus de prestations d'aide. Cf. p. 255-256.

de sans-papiers et de prostituées sur leurs lieux de travail connus en fin de mois, et à des ruses avec les chiffres bien documentées¹²²⁵. L'accent mis sur les indicateurs d'activité a également pu contribuer, dans les années 2000, à remettre en avant les polices d'interventions, comme la BAC, au détriment de la politique dite de « proximité », car « ce sont elles qui assurent [...] le gros des arrestations »¹²²⁶. Pourtant dans ce cas spécifique, montre Laurent Bonelli, personne ne semble réellement croire aux chiffres, et l'aspect mythique du contrôle de gestion semble l'emporter sur son aspect opérationnel. L'illusion du contrôle constitue en effet, en l'espèce, « une fiction politique absolument nécessaire : l'idée que les désordres sociaux sont jugulés et encadrés »¹²²⁷.

Dans le cas de l'hôpital public, on pourrait croire le mécanisme automatique de la T2A soustrait à ce genre d'interventions politiques. En réalité, rapporte Juven, c'est l'État qui décide de ce qui apparaît comme rentable, et en conséquence de ce qui ne l'est pas. L'enveloppe budgétaire globale est fixée par la direction de la Sécurité sociale, qui peut procéder à des gels de crédits et à des baisses de tarifs en cours d'année. Les prix des GHM sont fixés par l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH) qui, pour posséder une expertise propre sur la technique de pouvoir du PMSI, n'en est pas moins contrôlée par la direction générale de l'Offre de soins, qui dirige son conseil d'administration, et par le cabinet du ministre de la Santé, qui nomme son directeur. Tous les tarifs ne correspondent pas aux coûts de traitement moyens d'un malade-type : l'ATIH en diminue artificiellement certains pour inciter les médecins à certains types de prise en charge¹²²⁸. Bref, là encore, ce qui domine, c'est l'instabilité et l'arbitraire politique des indicateurs, et une sorte de vertige gestionnaire produit par les *fétichismes successifs du chiffre* – quand des valeurs pourtant changeantes et soumises à une conjoncture sont chaque fois défendues par les spécialistes comme l'incarnation de l'objectivité mathématique.

Dissipons, pour finir, un malentendu possible. Cet arbitraire managérial est loin d'être le propre de l'État. L'entreprise ne vit pas dans le monde enchanté des mécanismes automatiques et « neutres », et l'intervention politique discrétionnaire par la transformation des indicateurs de gestion est également très prisée par les actionnaires. Le jeu autour des « prix de cession internes », par lesquels services et produits sont échangés au sein des grands groupes transnationaux, est lui aussi tissé de rapports de force, qu'il s'agisse de rapatrier les profits dans les pays à faible fiscalité, de rémunérer davantage que d'autres certains groupes professionnels, de faire pression sur les

¹²²⁵ I. BRUNO et E. DIDIER, *Benchmarking*, op. cit., p. 135 et 141.

¹²²⁶ Laurent BONELLI, « Les modernisations contradictoires de la police nationale », in Laurent BONELLI et Willy PELLETIER (dir.), *L'État démantelé*, Paris, La Découverte, 2010, p. 110.

¹²²⁷ *Ibid.*, p. 117.

¹²²⁸ P.-A. JUVEN, *Une santé qui compte ?*, op. cit., p. 105, 110 et 118-120.

salaires des établissements ou filiales, bref de relayer d'une manière ou d'une autre les fluctuations de la politique fixée par le capital financier. Loin de caractériser le rapport propre des ministres et de leurs conseillers à la politique du chiffre, l'instabilité et les fétichismes successifs ne sont-ils pas inscrits dans la technologie de pouvoir du contrôle de gestion elle-même, conçue pour répercuter les priorités changeantes des dirigeants sous forme chiffrée au sein des organisations¹²²⁹ ?

Le paramétrage du champ de force managérial et l'inertie spécifique de la bureaucratie managériale

Indéniablement, la construction d'un intérêt des gouvernants pour la direction par objectifs contribue à expliquer sa diffusion. Pourtant, ceux qui dénoncent le managérialisme comme un technocratisme n'ont pas tout à fait tort. Outre la dépolitisation et la technicisation de nombreux enjeux produites par le champ politique lui-même, et le caractère d'évidence indiscutable accordé au cadre institutionnel du capitalisme financiarisé par les partis dominants, le gouvernement par les résultats ne renforce-t-il pas en fait le pouvoir des spécialistes ? Comment cela s'articule-t-il avec ce que nous venons de dire de l'arbitraire politique du chiffre ?

La bureaucratie wébérienne n'est pas une courroie de transmission neutre des volontés du gouvernement (thèse officielle), pas plus qu'elle ne fait disparaître le politique (thèse de la technocratie) : elle possède pourtant une inertie forte, qui non seulement déforme les projets et finalités décidées au sommet lors de leur « mise en œuvre », mais rétroagit sur la production même de la loi en enchevêtrant pouvoir politique et pouvoir des bureaux. Qu'en est-il dans le cas de la bureaucratie managériale ? Le contrôle de gestion a pour objectif de générer un « champ de force managérial » produisant des effets de pouvoir au sein des organisations, comme le dit le consultant Jean Ruffat (en exergue). Il ancre le travail d'organisation politique, c'est-à-dire la définition des finalités du ministère, dans un lourd travail d'organisation gestionnaire, requérant la construction et le maintien en fonctionnement d'une machinerie complexe de répercussion plus ou moins rapide des informations de bas en haut et des objectifs de haut en bas. Dès lors, la bureaucratie managériale possède, comme la bureaucratie wébérienne, une inertie propre qui s'impose au

¹²²⁹ Les politiques de « qualité » qui, dans les services publics, ont également pour objectif de transformer les finalités des politiques publiques et le sens du travail des fonctionnaires de première ligne, font descendre les indicateurs de performance au plus près de la relation de service. Imposition qui, sous une forme différente, peut s'avérer aussi lourde que la très critiquée réduction des coûts en « violence gestionnaire » – c'est-à-dire la violence symbolique véhiculée par un dispositif de gestion. Cf. Marie BENEDETTO-MEYER, Salvatore MAUGERI et Jean-Luc METZGER (dir.), « Introduction », in *L'emprise de la gestion*, Paris, L'Harmattan, 2011.

politique : la technicité de la mesure s'ajoute à la technicité de la matière juridique et rend l'action du gouvernement dépendante de nouvelles catégories de spécialistes.

Dans un monde imaginaire et sans frottements sociaux, il suffirait de changer une valeur dans un tableur pour modifier la hiérarchie des finalités d'un service public, en transformant le résultat des calculs informatisés de tous ses contrôleurs de gestion, immédiatement transmis à tous les cadres locaux de son réseau d'établissements répartis sur le territoire. Dans la réalité sociale, la matérialité du dispositif de gestion, ainsi que les rapports de pouvoir internes qu'il renforce ou sur lesquels il s'appuie, rendent vaine cette prétention. Les priorités peuvent tomber : encore faut-il que le travail des spécialistes suive et que les professionnels et les exécutants consentent. Comme toute machinerie complexe, elle ne sert bien que des fins proches de celles pour lesquelles on l'a construite. Ainsi que l'exprime un ancien DRH du ministère de l'Équipement, les organisations « performantes » du travail sont des « mécaniques de précision, construites sur mesure. Elles se dérèglent bien plus facilement qu'elles ne se règlent¹²³⁰. » Toute transformation implique un lourd travail d'organisation. La réorientation politique devient impuissante, autrement qu'à la marge, si elle est incapable d'entraîner la technostucture gestionnaire. La direction par objectifs contribue, alors, à réduire le champ de ce qu'il est possible de décider politiquement, en ne retransmettant que certains types d'impulsions, compatibles avec la manière dont elle a été construite et avec sa logique propre. Mais en échange, dans ce cadre étroit, elle promet aux gouvernants une organisation répercutant presque immédiatement les pressions politiques jusqu'aux fonctionnaires dominés, un « nouveau modèle d'État, cohérent et réactif du sommet à la base¹²³¹ », source de toutes les convoitises pour celui qui aspire à en « tenir le manche ».

Pas plus que les autres dispositifs le contrôle de gestion n'est politiquement neutre. Il ne convient pas à toutes les fins. Il conduit à une focalisation excessive sur les données mesurables, au détriment de toutes les autres. Il modèle les attentes et les catégories de perception de groupes sociaux qui, se croyant autorisés à lui imposer leurs buts, adoptent bien souvent les siens. Sans prescrire une finalité unique, il en favorise discrètement certaines, à commencer par celles qui font des moyens une fin en soi : « efficacité », « modernité », « réforme ». Comment expliquer, par exemple, que la direction par objectifs semble beaucoup mieux répercuter les pressions à l'augmentation de la productivité que les objectifs de politiques publiques ? Certes, les premières sont relativement moins difficiles à traduire en chiffres et à interpréter. Certes, l'expertise et la

¹²³⁰ Jean-Pierre WEISS, *La division par zéro : essai de gestion et management publics*, Paris, Groupe Revue fiduciaire, 2009, p. 321.

¹²³¹ Bernard ABATE, *La nouvelle gestion publique* [2000], 2^e éd., Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, 2014, p. 54.

professionnalisation des contrôleurs de gestion se sont faites autour de la réduction des coûts. Plus profondément, cependant, la poursuite de fins tournées vers l'extérieur implique une certaine maîtrise du fonctionnement interne. Les terminaisons nerveuses de la bureaucratie managériale sont liées à des objectifs de politique publique : *mais son moteur est financier*. La soumission centralisée d'une organisation du travail à des priorités politiques nécessite ainsi de pouvoir en répartir précisément les effectifs et les budgets, donc, de calculer des « activités », de codifier des « produits », et, pour en augmenter le nombre, de gagner en « rendement ». Mais, au terme de l'opération, la logique du dispositif et de ses ingénieurs de la mesure aura peut-être conduit : à la standardisation du service et à la focalisation sur leurs seules données quantifiables ; à la perte de maîtrise des fonctionnaires de première ligne sur leur travail et à la mise en question du sens de leur activité ; ou au contraire – est-ce réellement plus enviable ? – à l'inscription d'une logique productiviste au cœur de leur professionnalité.

3 – La LOLF et la délégation du pouvoir financier

Nous venons de voir comment fonctionnait, dans les domaines de la sphère publique où elle est la mieux implantée, la technologie de pouvoir du contrôle de gestion. Mais quelle forme prend-elle lorsqu'une réforme centrale de l'État cherche à généraliser, avec la LOLF de 2001, le gouvernement par la performance ? Quel est son degré de diffusion réel au sein des ministères ? Pour répondre à ces questions, il est nécessaire d'étudier les institutions concrètes dans lesquelles elle s'inscrit et les rapports de force qui les traversent – et notamment au niveau de ce qui constitue le cœur de la réforme : la transformation de l'élaboration du budget de l'État.

Dans la bureaucratie wébérienne, le pouvoir financier est centralisé : les moyens sont répartis de manière détaillée par la direction. Dans l'État plus encore que dans la grande entreprise du début du XX^e siècle, le budget n'a d'existence qu'au sommet et, surtout, obéit à des procédures légales-rationnelles extrêmement strictes. Les directeurs des services locaux reçoivent leurs financements sous la forme d'une multitude de petites enveloppes obéissant à des règlements hétérogènes. Toute dépense si petite soit-elle est soumise à la signature préalable de l'institution aussi prestigieuse que crainte qui, au niveau des instances transversales de gouvernement de l'État, dispose du pouvoir financier central et surplombe les ministères qu'elle nomme « dépensiers » : la direction du Budget.

La RCB a tenté, sur le modèle de la grande entreprise fordiste, de transformer cette situation en remplaçant le contrôle a priori des moyens par un contrôle a posteriori des résultats. Certains de ses partisans envisageaient même déjà d'individualiser les budgets des cadres locaux et de déléguer

le pouvoir financier tout au long de la ligne hiérarchique, sans toutefois en perdre la maîtrise centralisée. Pourtant les budgets de programmes, généralisés à la fin des années 1970, sont peu à peu tombés dans l'oubli, pour n'avoir été utilisés ni par les députés lors du vote de la loi de finances, ni par les ministères dans leur gestion quotidienne, à l'exception du ministère de la Défense. La LOLF, comme on va le voir, actualise ce projet en cherchant à lui donner une réalité effective. Comment transforme-t-elle le pouvoir financier interne à l'État et, avec lui, la manière de relayer la contrainte budgétaire au sein des services publics ? À quel point cela correspond-il au modèle de la bureaucratie managériale fordiste ? Que devient le pouvoir de la direction du Budget dans ce nouveau cadre institutionnel ?

Nous nous intéresserons d'abord à l'appareillage sociotechnique que la LOLF attache à la construction du budget : comment transforme-t-elle les manières légitimes de compter au sein de l'État ? De quels types de chiffres et de quels types de comptabilités implique-t-elle la production ? Nous nous intéresserons ensuite aux institutions et aux acteurs qui portent la mesure des performances dans les ministères. Qui sont les contrôleurs de gestion de la LOLF ? Sont-ils situés dans les bureaux parisiens, dans les directions régionales ou départementales, dans les établissements publics ? Quelle est leur position dans les rapports de force bureaucratiques ? Au service de qui sont-ils placés ? Comme nous allons le voir, ce sont bien les financiers publics qui vont peu à peu imposer leur hégémonie sur le contrôle de gestion au sommet de l'État.

3.1. Ce que compte la LOLF : l'arme des budgétaires plutôt que l'œil du Parlement

En 1989 la commission du X^e Plan envisage déjà, sur le modèle du décret organique de 1956 étudié dans la première partie, d'intégrer la mesure des résultats au vote du budget de l'État¹²³². En 1995 la « mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État » présidée par Jean Picq, membre de la Cour des Comptes, préconise de rendre chaque ministre responsable de son budget sur trois ans, de développer une comptabilité analytique et de rapprocher la comptabilité de l'État de celle des entreprises¹²³³. À partir de 1998, ces questions sont investies politiquement et un consensus

¹²³² Mais d'une manière moins radicale que ne le fera la LOLF, puisque la commission recommande simplement de transformer la loi de règlement votée l'année qui suit l'exécution du budget de l'État, en lui ajoutant une annexe composée d'indicateurs de performance issus de contrôle de gestion interne des ministères : le Parlement « pourra examiner la réalisation des objectifs assignés aux services dans un souci d'optimisation des moyens. Concrètement, la direction du budget aura à rassembler, en les contrôlant, les comptes rendus de gestion établis par chaque administration ; la Cour des Comptes élaborera alors son rapport annuel sur la loi de règlement en s'attachant à évaluer la qualité de la gestion pour l'exercice écoulé et non plus seulement en appréciant la régularité budgétaire des dépenses. » COMMISSION « EFFICACITÉ DE L'ÉTAT », *Le pari de la responsabilité*, op. cit., p. 195.

¹²³³ Jean PICQ, *L'État en France*, Paris, La Documentation française, 1995, p. 154.

biartisan se forme sur la « nécessité » de « moderniser » le processus budgétaire. Un groupe de travail conduit par deux députés PS, le président de l'Assemblée nationale Laurent Fabius et le rapporteur général de la Commission des finances Didier Migaud, est formé au Parlement. Son rapport reprend explicitement les trois contraintes du régime néolibéral des finances publiques : l'« évaluation généralisée des résultats » doit permettre d'investir dans les « dépenses d'avenir » au service de la compétitivité du territoire français, sans augmentation de la pression fiscale (contrainte économique), avec un budget en équilibre et en réduisant la dette publique (contrainte monétaire et contrainte financière). Le Pacte de stabilité est cité à neuf reprises¹²³⁴. La réforme est soutenue par le président de la Commission des finances du Sénat Alain Lambert (UDF), et Fabius la porte à Bercy lorsqu'il est nommé ministre des Finances. Au même moment la direction du Budget, forte nous l'avons vu de l'expertise accumulée sur le contrôle de gestion dans le bureau B1 durant les années 1990 autour des centres de responsabilités, est prête à s'investir dans l'opération.

Le 1^{er} août 2001 est adoptée la Loi organique relative aux lois de finances, qui transforme la procédure de construction, de vote et de suivi du budget de l'État, jusque-là régie par l'ordonnance de 1959. Lors de la mise en œuvre de la LOLF entre 2002 et 2006, la question devient alors, comme l'affirme un guide méthodologique élaboré pour l'occasion : « Comment, à partir de la nouvelle présentation du budget, la gestion de l'État par les objectifs peut-elle se généraliser¹²³⁵ ? » À cette fin, trois nouvelles comptabilités sont élaborées au niveau central : une comptabilité générale calquée sur celle de l'entreprise ; une nouvelle comptabilité budgétaire découpée par « missions » et par « programmes » ; un rudiment de comptabilité analytique.

La comptabilité patrimoniale de l'État : un mimétisme de l'entreprise avec peu d'effets concrets

Commençons par étudier la mise en place de la nouvelle comptabilité générale de l'État. Pour rendre compte des effets structurants de cette dernière, la sociologue Corine Eyraud propose de distinguer deux niveaux : la « conception fondatrice » du dispositif ; les catégories qu'il véhicule, telles qu'elles impliquent et parfois imposent une certaine vision des finalités, des frontières et des « parties prenantes » officielles des différents services publics. Au premier niveau, historiquement, c'est la comptabilité patrimoniale qui construit l'entreprise capitaliste comme une entité

¹²³⁴ Laurent FABIOUS et Didier MIGAUD, *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*, Paris, Assemblée nationale, 1999.

¹²³⁵ *La démarche de performance : guide méthodologique pour l'application de la LOLF*, Paris, La Documentation française, 2004, p. 2.

autonome : en permettant aux dirigeants d'évaluer son patrimoine, à travers un bilan pesant les actifs et les passifs, et de calculer un profit ou une perte, à travers un compte de résultat, elle individualise l'entreprise comme « centre d'accumulation du capital » au sein d'une économie marchande¹²³⁶. La nouvelle comptabilité générale de l'État n'est pas fondée sur ce principe : son postulat central, montre Eyraud, est au contraire que *la puissance publique doit rendre des comptes ; pour savoir à qui*, il convient d'analyser sa genèse et les catégories spécifiques qu'elle véhicule¹²³⁷.

Au moment de la mise en place de la LOLF, la direction de la Réforme budgétaire (DRB) crée un Comité des normes de comptabilité publique (CNCP). Cette instance majoritairement composée de hauts fonctionnaires est présidée par Michel Prada, inspecteur des Finances, président de l'Autorité des marchés financiers et ancien directeur du Budget (1986-1988). Au nom de la « bonne gestion », elle décide de mettre la France en conformité avec les *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS). Contrairement à ce que ce nom laisse penser, il s'agit en réalité de reconnaître la légitimité d'un processus de *privatisation de l'élaboration des normes comptables*. En effet, alors que dans le capitalisme fordiste français, l'État fixait les normes de la comptabilité d'entreprise dans une optique de prélèvement fiscal et de planification, dans le capitalisme néolibéral, ce sont des organismes internationaux proches des grands cabinets de conseil privés qui fixent les normes de la comptabilité publique, sur la base de la comptabilité actionnariale des grandes entreprises anglo-saxonnes (IFRS). L'État relaye la règle de la *fair value*, qui consiste à valoriser ses propres « actifs » non plus selon leur coût historique, mais selon leur valeur actuelle sur le marché. Se démettant de son pouvoir symbolique, il accepte alors le jugement instable des acteurs de l'économie marchande : si, par exemple, le marché immobilier s'effondre sous le coup de la spéculation, le « bilan » des organismes publics en est diminué d'autant¹²³⁸.

La LOLF prétend officiellement rendre des comptes au Parlement, aux « contribuables », aux « usagers » et aux « citoyens ». Pourtant, les catégories inscrites dans les normes IPSAS sont celles des créanciers privés de l'État. Avec elles, l'administration est soumise à un « droit commun » comptable édicté par la communauté financière globalisée, qui non seulement instaure un champ de comparabilité entre les États, mais rend également commensurables services publics et

¹²³⁶ Nous avons vu dans la première que telle était la position de Weber : cf. M. WEBER, *Histoire économique*, op. cit.

¹²³⁷ C. EYRAUD, *Le capitalisme au cœur de l'État*, op. cit., p. 269-271. La conception des établissements publics qu'elle implique porte cependant trace de ses origines entrepreneuriales : chaque hôpital, université ou agence nationale est appelé à être évalué sur ses résultats et à se justifier de manière chiffrée auprès de son ministère de tutelle.

¹²³⁸ *Ibid.*, p. 111 et 269.

entreprises¹²³⁹. Cette comparaison, cependant, reste largement virtuelle. Comme s'en plaint la Cour des Comptes, sans voir qu'elle tend alors « le bâton pour se faire battre », la comptabilité générale est « pour l'essentiel ignorée par les agences de notation¹²⁴⁰ ». Les analystes financiers chargés de l'évaluation financière des dettes publiques continuent en fait de se baser sur le taux d'inflation, sur des comparaisons internationales ou sur des indicateurs de comptabilité nationale (déficit public, balance des paiements, croissance du PIB). À l'intérieur de l'État la comptabilité générale, difficilement lisible et jugée peu adaptée aux services publics, n'est utilisée ni par le Parlement lors du vote du budget, ni par les gestionnaires ministériels dans leur travail d'organisation quotidien. Comme le dit Eyraud, elle n'est en fait réellement praticable qu'au niveau des « opérateurs » de l'État, comme un moyen de responsabiliser financièrement certains établissements publics dans un contexte de restrictions budgétaires¹²⁴¹ : à partir du moment où les hôpitaux sont dotés d'un bilan et d'un compte de résultat, le financement T2A peut les mettre en situation de « faillite ».

L'introduction d'une logique de performance dans la comptabilité budgétaire

Si les indicateurs de performance ont une longue histoire avant la LOLF, c'est elle qui, pour la première fois, les publicise à grande échelle. Suite au rapport de la commission présidée par le DRH du ministère de l'Équipement Jean-Pierre Weiss sur « L'amélioration de la gestion publique », le Comité interministériel pour la réforme de l'État (CIRE) d'octobre 2000 décide de généraliser les indicateurs de résultat. Une circulaire de 2001 enjoint les ministères à rédiger un « plan pluriannuel de développement du contrôle de gestion »¹²⁴², en même temps qu'elle crée un réseau professionnel pour les contrôleurs de l'État. Il est demandé à chaque ministère de « négocier en 2001 un contrat d'objectifs et de développement avec chacun de ses établissements publics » et d'expérimenter la démarche avec certains services locaux¹²⁴³. Ce qui serait sans doute resté lettre

¹²³⁹ Comme l'exprime le polytechnicien, consultant et professeur de contrôle de gestion à l'ESSEC René Demeestère : « L'objectif d'une comptabilité normalisée est de rendre les entreprises comparables. À quoi comparer l'État par exemple ? On peut comparer l'État à lui-même, d'une année sur l'autre. Il peut aussi être comparé à d'autres États. Enfin, pourquoi ne pas comparer certaines de ses activités à des activités comparables du secteur privé ? C'est une pratique courante pour bénéficier de l'expérience des meilleures pratiques. En fait, la comparaison est déjà une réalité. Les organismes publics sont en compétition avec les entreprises et sur les marchés de capitaux. » René DEMEESTÈRE, *Le contrôle de gestion dans le secteur public* [2002], 2^e éd., Paris, LGDJ, 2005, p. 53.

¹²⁴⁰ COUR DES COMPTES, *La comptabilité générale de l'État*, Paris, La Documentation française, 2016, p. 62-63.

¹²⁴¹ C. EYRAUD, *Le capitalisme au cœur de l'État*, op. cit., p. 292.

¹²⁴² DGAFF et DIRE, *Le contrôle de gestion dans les administrations de l'État : éléments de méthodologie*, Paris, DGAFF/DIRE, 2002, p. 1.

¹²⁴³ DGAFF et DIRE, *Contractualisation dans le cadre du contrôle de gestion : guide méthodologique*, Paris, DGAFF/DIRE, 2001, p. 1-2.

morte dans certains secteurs, si la LOLF n'avait pas rendu obligatoire la communication d'indicateurs de performance au plus tard pour l'élaboration du budget 2006.

La réforme ne se contente pas, comme les budgets de programmes de la RCB, de fournir davantage de documents annexes aux parlementaires. Elle transforme les grandes catégories de la comptabilité budgétaire elle-même : les crédits ne sont plus présentés par chapitres et articles détaillés, mais par « programmes » eux-mêmes subdivisés en « actions » et regroupés en « missions » parfois interministérielles. Les anciens découpages par moyens détaillés ne permettaient pas d'attacher des indicateurs de résultat à chaque portion du budget de l'État¹²⁴⁴. La nouvelle classification LOLF permet au contraire de désigner des « responsables de programme », chargés de rendre compte auprès du Parlement de l'utilisation d'une fraction des dépenses publiques (individualisation budgétaire). Il s'agit souvent de directeurs d'administration centrale, et parfois de hauts fonctionnaires nommés dans des instances de coordination interministérielle, ou de directeurs d'établissements publics nationaux¹²⁴⁵. Les responsables de programmes sont ensuite chargés de définir le périmètre des « budgets opérationnels de programme » (BOP) et de désigner leurs responsables : souvent, il s'agit de directeurs départementaux ou régionaux, plus récemment des préfets de région. Au dernier niveau se trouvent des responsables d'« unités opérationnelles », souvent directeurs départementaux ou chefs de service. Le découpage des crédits inclut également les « opérateurs de l'État », c'est-à-dire les établissements publics sous la tutelle d'un ministère, comme les hôpitaux ou les universités.

Dès lors qu'il y a individualisation de « responsables » dans la structure du budget de l'État, il devient possible de leur fixer des objectifs et des indicateurs de performance. Cela donne lieu à un document transmis en annexe aux députés lors du vote de la loi de finances : le projet annuel de performance (PAP). Pour chaque « action » du programme, donnant lieu à un certain nombre de crédits, le responsable s'engage sur des « objectifs » eux-mêmes attachés à quelques indicateurs de mesure. Ceux-ci sont censés être équilibrés entre trois catégories : « l'efficacité socio-économique », qui désigne les conséquences des politiques publiques sur les rapports sociaux et sur la croissance de la production nationale ; l'« efficience », qui désigne la productivité des services publics ; la « qualité », qui met l'accent sur la satisfaction des usagers. Enfin, lors du rapport annuel de

¹²⁴⁴ Ils étaient du type : titre III « moyens des services », partie 4 « matériel », chapitre 34-98 « moyens de fonctionnement des services », article 61 « Direction générale des douanes et droits indirects ».

¹²⁴⁵ Par exemple en 2016, au sein du ministère des Finances, c'est le directeur général des Finances publiques qui est responsable du programme 156 intitulé « Gestion fiscale et financière de l'État ». Le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » est dirigé par le directeur de la DATAR. Le programme 220 « Statistiques et études économiques » par le directeur de l'INSEE. Le programme 159 « Information géographique et cartographique » (la tutelle de l'IGN) par le directeur adjoint au commissaire général au développement durable.

performance (RAP) qui accompagne la loi de règlement, le Parlement est censé mesurer les écarts entre objectifs et réalisations.

Tableau 5. Les trois programmes de la mission « Santé » en 2006

	Responsable de programme :	Responsables de BOP (budget opérationnel de programme) et opérateurs :
Programme « Santé publique et prévention » Actions : - Pilotage de la politique de santé publique - Déterminants de santé - Pathologies à forte morbidité/mortalité - Qualité de la vie et handicap	Directeur général de la Santé (ministère de la Santé)	- Un BOP « administration centrale » (unités opérationnelles : 7 sous-directions, Haut comité de la Santé Publique) - 22 BOP régionaux : les DRASS (Directions régionales de l'action sanitaire et sociale) - Unités opérationnelles : les DDASS (Directions départementales de l'action sanitaire et sociale)
Programme « Offre de soins et qualité du système de soins » Actions : - Niveau et qualité de l'offre de soins - Accessibilité de l'offre de soins - Soutien	Directeur de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (ministère de la Santé)	- BOP unique Opérateurs : - Agences régionales de l'hospitalisation (ARH) - Unions régionales des caisses d'assurance maladie (URCAM) - Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH) - Haute autorité de santé (HAS)
Programme « Drogue et toxicomanie » Actions : - Coordination interministérielle des volets préventif, sanitaire et répressif - Expérimentation de nouveaux dispositifs partenariaux de prévention, de prise en charge et d'application de la loi - Coopération internationale	Président de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT)	- BOP unique Unités opérationnelles : - Binômes sous-préfet chef de projet /coordonnateur issu d'un service déconcentré (département). Opérateurs : - Trois groupements d'intérêt public : DATIS, OFDT, CFAD - Association Toxibase

Source : PLF 2006, annexes, Projets annuels de performance (PAP).

Dans le discours officiel, le Parlement est réputé être le maître des finalités des différents ministères, tandis que les hauts fonctionnaires sont tenus de les mettre en œuvre. La logique de performance conserve bien sûr ce principe de légitimation de la domination étatique par le

gouvernement représentatif : « Les objectifs stratégiques, définis lors du vote du budget, doivent être relayés dans chaque service grâce au dispositif de pilotage de la gestion des administrations, que les responsables de programme mettent en place¹²⁴⁶. » Mais en réalité, comme le déplorent la plupart des rapports sur la LOLF, le Parlement ne semble guère plus central aujourd'hui dans la gestion de l'État que dans le système de la bureaucratie wébérienne. Au-delà des modifications à la marge apportées par les députés, la répartition des crédits s'effectue encore principalement par négociation entre les ministères et la direction du Budget, avec arbitrages du cabinet du Premier ministre. Seulement, le rapport de force institutionnel qui les oppose ne porte plus seulement sur les montants, mais également sur la sélection des indicateurs, la définition de leurs « micro-conventions de calcul » et l'image positive ou négative qu'ils donnent de la « performance » des entités considérées¹²⁴⁷.

En fait les indicateurs de résultat sont surtout utilisés – lorsqu'ils le sont – pour répartir les crédits entre différentes « actions » à l'intérieur d'un ministère. De plus, quand bien même les promoteurs de la LOLF envisageaient de diffuser le contrôle de gestion au plus proche des services locaux, la réforme n'est pas tellement prescriptive à ce propos : tout peut continuer de se passer au sommet de la hiérarchie, au niveau des directions parisiennes. Au moment du premier budget LOLF voté en 2005, la situation est très variable selon les secteurs. Dans les ministères qui ont déjà construit leur propre dispositif de contrôle de gestion au cours des années 1970, comme la Défense, ou dans les années 1990, comme l'Équipement ou la direction des Impôts, celui-ci vient se brancher avec plus ou moins de facilité sur le nouveau découpage du budget. Les indicateurs de résultat du programme agrègent en partie ceux qui étaient utilisés dans les rapports entre administrations centrales et services locaux constitués en « centres de responsabilité » ; les objectifs fixés au sommet, avec consultation ou non des cadres hiérarchiques locaux, continuent d'être répercutés sur eux. Dans les ministères, plus nombreux, qui se voient d'abord imposer la mesure de la performance par la direction du Budget, le système adopté en 2006 est souvent plus rudimentaire. Beaucoup d'indicateurs ne sont pas renseignés, sont jugés trop généraux ou découplés de la pratique des cadres locaux, et ne permettent pas la comparaison dans le temps tant ils sont récents. Au ministère du Travail par exemple, montre Clément Gérôme, la délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle (DGEFP) demande des chiffres à ses services, mais personne ne semble avoir le

¹²⁴⁶ *La démarche de performance : guide méthodologique pour l'application de la LOLF*, op. cit., p. 4.

¹²⁴⁷ C. EYRAUD, *Le capitalisme au cœur de l'État*, op. cit., p. 271-275.

temps ou l'envie de les compiler ou d'en assurer le suivi¹²⁴⁸. Les réformateurs espèrent que l'impulsion donnée au sommet par la LOLF conduira les ministères à se doter progressivement d'un véritable système de contrôle de gestion ancré dans le travail d'organisation des collectifs encadrants. En attendant, beaucoup ne dépassent pas le minimum réglementaire : des indicateurs élaborés par la direction financière parisienne mais peu ancrés dans une gestion encore très largement wébérienne.

Une comptabilité analytique souvent rudimentaire

L'esprit des promoteurs de la LOLF était de généraliser une véritable comptabilité analytique dans le secteur public. Mais, regrette la Cour des comptes, son article 27 se contente d'affirmer de manière assez vague que l'État « met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes ». Pour cela, la direction du Budget a développé ce qu'elle nomme une comptabilité d'analyse du coût des actions (CAC), c'est-à-dire une comptabilité analytique rudimentaire, qui n'est pas basée sur la comptabilité générale comme celle des entreprises, mais sur les grands découpages du budget de l'État : missions, programmes et actions. Elle ne permet pas de répartir les coûts des services publics entre ses « produits » et ses fonctions. En revanche, elle permet de connaître le coût complet d'une « action » de politique publique (coût prévisionnel dans le PAP, coût effectif dans le RAP) et de le mettre en regard avec les indicateurs de résultats qui lui sont attachés.

Prenons, par exemple, le programme « Offre de soins et qualité du système de soin » de la mission Santé. En 2006, le calcul est très rudimentaire : pour connaître le coût des deux actions « niveau et qualité de l'offre de soins » et « accessibilité de l'offre de soins », on se contente d'y ventiler de manière approximative les crédits de la troisième action « soutien », ainsi que ceux du programme « conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » (mission Solidarité et intégration). En 2016, il n'y a plus qu'un programme « Prévention, sécurité sanitaire et offre de

¹²⁴⁸ Selon le témoignage d'un salarié appartenant à une fédération de chantiers d'insertion en lien avec le ministère du Travail, au moment des premiers indicateurs LOLF en 2005, l'intérêt porté à la réforme par les hauts fonctionnaires est de pur affichage : « Donc nous on interpellait la DGEFP sur ce qui allait se passer. Et X nous disait que de toute façon ils (les fonctionnaires de la DGEFP) n'avaient pas les moyens ni le temps de compiler et de suivre tous les indicateurs au niveau national (...). La DGEFP avait dit « oui de toute façon, c'est des chiffres, de toute façon c'est pour pouvoir comparer les politiques publiques mais en fait ils ne représentent rien ». [...] En plus je pense que sincèrement dans l'esprit de X à l'époque ce n'était pas du tout de rentrer dans cette logique comptable, c'était vraiment effectivement de répondre aux exigences de la LOLF. Et de fait ce n'était pas appliqué. Sur le terrain aucune structure n'était sanctionnée. » Cf. C. GÉROME, *Les experts de l'insertion*, op. cit., p. 232.

soins ». Une nouvelle méthodologie codifiée par la direction du Budget¹²⁴⁹ permet de répartir de manière plus précise entre ses désormais neufs actions les effectifs des nombreux services généraux du ministère de la Santé, sur la base des chiffres de la DRH et d'enquêtes « activités » menées dans les départements et régions¹²⁵⁰.

En 2012 le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), qui étend la LOLF à tous les établissements publics de l'État, réaffirme la volonté de doter les ministères d'une véritable comptabilité analytique, « fondée sur la comptabilité générale » :

« Elle a pour objet, sous les réserves et dans les conditions propres à chaque catégorie de personnes morales mentionnées à l'article 1^{er}, de mesurer les coûts d'une structure, d'une fonction, d'un projet, d'un bien produit ou d'une prestation réalisée et, le cas échéant, des produits afférents en vue d'éclairer les décisions d'organisation et de gestion¹²⁵¹. »

La Cour des Comptes considère, pour sa part, que le principal intérêt de la comptabilité patrimoniale devrait être de servir de base à une comptabilité analytique, permettant de calculer des prix de revient, des coûts fixes et des coûts variables à des fins d'augmentation de la productivité des services publics. Elle appelle les responsables de programme à se doter de leurs propres contrôleurs de gestion et à investir ce terrain pour affermir leur rôle managérial¹²⁵².

Une fois encore, la situation diffère grandement selon les secteurs. La réalité ou non de la comptabilité productiviste dépend du choix des ministères et de leurs directions des affaires financières (DAF). Ceux qui en disposaient déjà, la Défense depuis la RCB, l'Équipement et la DGI depuis les années 1990, peuvent continuer à l'utiliser sans nécessairement faire le lien avec le projet annuel de performance à destination du Parlement et du Budget. Comme nous l'avons vu, l'étude nationale de la T2A permet de répartir les coûts entre les divers « produits » hospitaliers constitués par les groupes homogènes de malades (GHM). Elle est utilisée pour répartir le financement public, mais dans le cadre de la LOLFSS élaborée par la direction de la Sécurité sociale et l'Assurance-maladie, et non du budget de l'État. Depuis la fin des années 2000 une comptabilité analytique par « pôles d'activité » permet aux plus grands hôpitaux de décliner les coûts par malade-types pour chaque niveau hiérarchique, pôle ou service, voire individuellement par médecins. Au contraire,

¹²⁴⁹ DIRECTION DU BUDGET, *Guide opérationnel d'élaboration de l'analyse des coûts des programmes et des actions de politique publique*, Paris, DB, 2014.

¹²⁵⁰ Notons que les calculs ne comprennent que les crédits du ministère de la Santé et n'ont aucun lien avec la T2A, qui n'apparaît pas dans la stratégie décrite dans le projet annuel de performance, parce qu'elle ne relève pas du budget de l'État (LOLF) mais de celui de l'Assurance-maladie (LOLFSS). Les coûts ne sont donc pas complets, et n'incluent pas, par exemple, les effectifs des ARS. Sources : PLF 2006 et 2016, annexes, projets annuels de performance.

¹²⁵¹ DIRECTION DU BUDGET, « Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ».

¹²⁵² COUR DES COMPTES, *La comptabilité générale de l'État*, op. cit., p. 84.

dans les ministères qui s'en tiennent à ce qui est légalement exigé par la LOLF et la GBCP, la « comptabilité d'analyse des coûts des actions » (CAC) reste souvent un moyen de communication vers l'extérieur. Au mieux, comme les budgets de programmes de la RCB avant elle, elle éclaire ou justifie des décisions prises au sommet de la technostructure, mais n'est pas utilisée par les cadres locaux pour atteindre leurs objectifs négociés ou imposés de productivité.

3.2. Du pouvoir financier externe au pouvoir financier interne : une lente installation au sommet des ministères

Quelle que soit la réalité de l'utilisation des chiffres, le gouvernement par la performance transforme la manière dont les finances circulent au sein de l'État. Il cherche également à modifier l'organisation institutionnelle du pouvoir financier et, de ce fait, les rapports entre la direction du Budget et les élites sectorielles. Nous nous intéresserons d'abord à la manière dont la LOLF transforme la fonction du contrôleur financier, représentant de Bercy au sein des différents ministères. Ensuite, nous analyserons le rôle de ceux qui sont en fait les contrôleurs de gestion de la LOLF : les directeurs des affaires financières (DAF). Au service de qui sont-ils placés ? Comment s'inscrivent-ils dans les luttes bureaucratiques entre « dépensiers » et « budgétaires » ? Enfin, nous montrerons que cette nouvelle organisation amorce un processus de double délégation en cascade du pouvoir financier et de la contrainte budgétaire, qui dote peu à peu les cadres supérieurs et parfois subalternes d'une autonomie de gestion financière, en même temps qu'elle fait d'eux les relais d'un mode de gouvernement renouvelé des appareils d'État par les financiers publics. Ce processus, très divers selon les secteurs, est néanmoins loin d'être achevé.

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) : « l'œil de Bercy » converti à la « gestion des risques »

Traditionnellement les contrôleurs financiers, recrutés parmi les hauts fonctionnaires de Bercy, sont les représentants du pouvoir financier d'État dans les différents secteurs de l'action publique. Ils « sont soumis au pouvoir hiérarchique du directeur du Budget dont ils constituent l'œil et le bras armé dans chacun des ministères »¹²⁵³. Dès qu'un ministre ou un haut fonctionnaire disposant d'une délégation de signature souhaite engager une dépense, par exemple pour créer un nouveau poste ou commander du matériel, il a besoin du visa préalable du contrôleur financier. Acteur-veto redouté au service des budgétaires, celui-ci vérifie la conformité de chaque projet de dépense aux

¹²⁵³ Jean-Luc PERRON, « Le ministère des Finances : les avant-postes », *Pouvoirs*, 1990, n° 53, p. 45-47.

règlements et aux chapitres ultra-détaillés de la loi de finances. Il peut également pratiquer les gels de crédits, leur étalement sur l'année ou le non-remplacement des départs en retraite. Une fois le matériel livré ou le fonctionnaire embauché, le ministre ordonne de payer le fournisseur ou le salarié, le contrôleur financier vérifie une nouvelle fois sa régularité, donne son accord au comptable public (également membre du ministère des Finances), qui est chargé de débloquer les fonds et d'enregistrer l'acte dans la comptabilité¹²⁵⁴.

Avec la mise en place de la LOLF, en 2005, contrôle financier et contrôle comptable fusionnent dans le service de contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM). Son chef est toujours l'œil et la voix de Bercy au sein du ministère. Mais son contrôle se transforme, lentement, d'une vérification réglementaire détaillée à une « gestion des risques » plus globale, fondée sur l'« audit interne » et la maîtrise du système informatique. En janvier, chaque haut fonctionnaire responsable de programme détaille la répartition de ses crédits entre moyens (commande de matériel, embauche du personnel fonctionnaire ou précaire dans le cadre des plafonds d'emploi, etc.) et entre BOP (sous-directions parisiennes, directions régionales ou directions départementales). Cette « programmation budgétaire initiale » est soumise au visa du contrôleur financier, chargé d'en étudier la « soutenabilité budgétaire ». Ensuite, tous les trimestres, le responsable de programme LOLF analyse les écarts avec son CBCM et prend des mesures de correction¹²⁵⁵.

En cours d'année l'ordonnateur – ministre, préfet ou directeur régional – inscrit désormais directement certains actes dans la comptabilité. Le contrôleur de Bercy peut, comme le reconnaît le décret GBCP de 2012, fournir « un plan qui fait varier l'intensité de ses contrôles selon les catégories de dépenses ou la fiabilité de l'ordonnateur¹²⁵⁶ ». Celui qui n'est plus nommé contrôleur financier mais « contrôleur budgétaire »¹²⁵⁷ choisit désormais les dépenses pour lesquelles il demande son visa préalable – typiquement, celles qui dépassent un certain montant – et autorise le ministère à décider seul des autres. Corine Eyraud montre qu'une large part de l'ancienne vérification de régularité est en fait inscrite dans le système informatique : le progiciel ACCORD puis, à partir de 2008, CHORUS, matérialisent la réglementation. Ils interdisent par exemple aux directeurs de transformer des dépenses de biens et services en augmentations salariales ou en créations de postes (« fongibilité asymétrique »). Des lors, le contrôleur budgétaire peut se

¹²⁵⁴ C. EYRAUD, *Le capitalisme au cœur de l'État*, op. cit., p. 38.

¹²⁵⁵ Xavier INGLEBERT, *Manager avec la LOLF* [2005], 2^e éd., Paris, Groupe Revue fiduciaire, 2009, p. 234-235.

¹²⁵⁶ Michel Le CLAINCHE, « Redevabilité financière et redevabilité managériale : séparation, concurrence ou complémentarité ? », *Revue française d'administration publique*, 2016, n° 160.

¹²⁵⁷ Ollivier GLOUX, « Le décret "gestion budgétaire et comptable publique" du 7 novembre 2012 », *Revue française d'administration publique*, 2013, n° 147.

contenter de certifier le dispositif de contrôle interne, de s'assurer de la traçabilité et de l'archivage des opérations, de cartographier les risques et de réaliser des audits réguliers¹²⁵⁸.

Par ce double mécanisme qui globalise le contrôle, en même temps que le système informatique rend impossible certaines infractions, la direction du Budget dispose d'un moyen de moduler l'intensité de sa présence au sommet des ministères tout en s'assurant du respect de la contrainte budgétaire. Les hauts fonctionnaires qui gouvernent chaque appareil d'État peuvent se voir reconnaître une certaine autonomie de gestion financière, au sein d'une enveloppe globale. Mais, pour cela, ils doivent prouver qu'ils sont capables de faire respecter et de prendre sur eux la pression pesant sur les dépenses publiques, soit en générant des gains de productivité, soit en réalisant eux-mêmes des coupes budgétaires. On reconnaît le processus d'autonomisation contrôlée et réversible caractéristique de la « gestion par exception » : comme dans l'entreprise fordiste, les cadres n'acquièrent d'autonomie de gestion qu'en acceptant d'intérioriser les contraintes du niveau supérieur. Ils savent que celui-ci dispose des mêmes chiffres qu'eux et que tout « dérapage » entraînera une reprise en main immédiate et discrétionnaire, une perte d'autonomie et des sanctions en termes de carrière.

Cette transformation est plus ou moins avancée selon les secteurs – par exemple, dès les années 1980, le directeur du personnel du ministère de l'Équipement entretient de bonnes relations avec son contrôleur financier, parce qu'il relaie ses préoccupations –, mais les agents du Budget conservent parfois un contrôle très formaliste et très détaillé. C'est ainsi que la commission de réforme de l'État nommée après l'accession d'Emmanuel Macron à la présidence de la République réitère en 2018, après bien d'autres, la volonté de réduire les contrôles a priori et de faire évoluer les CBCM « vers un métier plus proche du contrôle de gestion »¹²⁵⁹. De plus, le changement au sommet ne présage pas de ce qui parvient sur le terrain, les ministères pouvant très bien choisir de soumettre à leur visa la moindre dépense des services départementaux.

Les directeurs des affaires financières (DAF) des ministères : le contrôleur de gestion médiateur entre le Minefi et les responsables de programme

Pendant de cette transformation au sein des ministères, la mise en place de la LOLF a conduit à la généralisation et au renforcement du rôle des directions des affaires financières (DAF). Xavier

¹²⁵⁸ C. EYRAUD, *Le capitalisme au cœur de l'État*, op. cit., p. 56.

¹²⁵⁹ Véronique BEDAGUE-HAMILIUS, Ross MCINNES et Frédéric MION, *Service public : se réinventer pour mieux servir*, Paris, Comité Action publique 2022, 2018, p. 34.

Inglebert, énarque et sous-directeur du contrôle de gestion et des études au ministère de l'Intérieur entre 2002 et 2005, rappelle que c'est la DAF qui, en tant que « contrôleur de gestion du ministre », doit « acquérir la capacité de suivre la réalisation des objectifs des PAP et de les mettre en relation avec la consommation budgétaire¹²⁶⁰ ». Principal interlocuteur de la direction du Budget, le directeur des affaires financières est celui qui, en interne, s'assure du respect de l'enveloppe reçue en début d'année. À ce titre, c'est également lui qui construit les indicateurs de performance qui permettent de rendre compte au Parlement. Souvent attaché à une carrière au sein de son ministère comme les autres directeurs d'administration centrale, le DAF lui fait a priori allégeance et n'est pas, comme son adversaire le contrôleur budgétaire, un agent de Bercy.

Benjamin Lemoine montre que, au début de la mise en œuvre de la LOLF, certains réformateurs et agents des ministères sectoriels font une interprétation maximaliste de la réforme et demandent la suppression pure et simple du contrôleur financier¹²⁶¹. La direction du Budget, pour sa part, est dubitative à l'idée même de réduire un tant soit peu ses prérogatives. Dans certains ministères comme celui de l'Intérieur, un compromis est élaboré : l'allègement du contrôle de légalité a priori est échangé contre l'acceptation de la rigueur budgétaire par la DAF, dès lors chargée d'un rôle de médiation qui fait d'elle une sorte de « Bercy de l'intérieur »¹²⁶². Au début des années 2000 le Comité de pilotage interministériel de la LOLF regroupe, autour des principaux directeurs de l'appareil des Finances, les directeurs financiers des ministères¹²⁶³. Depuis 2008, la direction du Budget coiffe leur réseau transversal et les réunit mensuellement au sein d'un Comité de coordination du contrôle de gestion (C3G)¹²⁶⁴. La contrepartie du relâchement de la vérification a priori par les contrôleurs financiers de Bercy équivaut, en d'autres termes, à la maîtrise par Bercy du gouvernement par les chiffres des ministères. Dès lors, comme c'est souvent le cas dans la grande entreprise capitaliste, les financiers établissent leur mainmise sur le système d'information gestionnaire : il n'est plus ouvert aux préoccupations des cadres hiérarchiques et des cadres gestionnaires (par exemple la DRH) que pour autant qu'il relaie d'abord leurs contraintes budgétaires.

¹²⁶⁰ X. INGLEBERT, *Manager avec la LOLF*, op. cit., p. 185.

¹²⁶¹ C'est également la proposition de trois inspecteurs des Finances dans un ouvrage publié dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. Cf. Henri GUILLAUME, Guillaume DUREAU et Franck SILVENT, *Gestion publique : l'État et la performance*, Paris, Presses de Sciences Po/Dalloz, 2002, p. 216.

¹²⁶² Benjamin LEMOINE, « L'autodiscipline budgétaire. Sociologie de la mise en œuvre de la LOLF », in Mohamed DJOULDEM, Geneviève TELLIER et Christian DE VISSCHER (dir.), *Les réformes des finances publiques*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 251 et 254-258.

¹²⁶³ P. BEZES, *Réinventer l'État*, op. cit., p. 456.

¹²⁶⁴ DIRECTION DU BUDGET, *Guide pratique du contrôle de gestion dans les services de l'État* [2002], Nouv. éd., Paris, MEF, 2015, p. 11.

En théorie chargé de préparer le budget avec les responsables de programmes, le directeur financier empiète bien souvent sur leurs prérogatives en monopolisant la relation avec le ministère des Finances¹²⁶⁵. Dès lors, montre Lemoine dans le cas du ministère de l'Intérieur, le même jeu est susceptible de se rejouer un échelon plus bas : pour ne pas laisser la DAF se constituer en puissance interne, pour « rivaliser d'expertise et [...] conserver une autonomie sur les questions financières », les directeurs d'administration centrale sont conduits à se doter de leurs propres outils de contrôle interne¹²⁶⁶. Les « pères de la LOLF » Lambert et Migaud, suivis par tout le chœur des promoteurs du management public, appellent par exemple le responsable de programmes à « affirmer son rôle », à se doter de ses propres contrôleurs de gestion, à élaborer sa « stratégie » et à participer à la négociation budgétaire. Les DAF sont alors amenées à se recentrer, comme dans les grandes entreprises, sur leurs fonctions de « contrôle », de « conseil » et de « coordination »¹²⁶⁷ – c'est-à-dire à gouverner par leur maîtrise du dispositif, leur mainmise sur la méthodologie des spécialistes et leur position privilégiée dans l'interprétation des chiffres, plutôt que par des interdictions. Quoiqu'ils insistent souvent, dans leur discours, sur l'efficacité socio-économique des politiques publiques plutôt que sur la réduction des coûts, les cadres dirigeants des services opérationnels du ministère sont alors poussés, une fois accepté ce cadre, à générer des gains de productivité pour prouver leur adhésion aux principes dépolitisés de la « bonne gestion ».

La double délégation en cascade du pouvoir financier et de la contrainte budgétaire

Paradoxalement, lorsque chacun revendique pour soi le pouvoir de distribuer les finances au sein d'un appareil de l'État, les luttes de territoire bureaucratiques – entre Budget et DAF, financiers et généralistes, supérieurs et inférieurs au sein de la ligne hiérarchique –, peuvent conduire progressivement à l'intériorisation en cascade d'une norme budgétaire stricte. Lemoine parle à ce propos, en se référant à Norbert Elias, d'un processus de « civilisation des mœurs budgétaires » : les managers des ministères sectoriels s'approprient l'orthodoxie budgétaire pour mieux s'affirmer face au ministère des Finances qui en détient traditionnellement le monopole. Ils sont ainsi conduits à une « autodiscipline » qui renvoie peu à peu les demandes de crédit « exagérées », ou passant pour telles, « aux marges de l'impensable »¹²⁶⁸. Une conception crozérienne du pouvoir pourrait considérer qu'il s'agit là d'un partage et d'un compromis entre Bercy et les élites sectorielles, ce qui

¹²⁶⁵ COUR DES COMPTES, *La mise en œuvre de la LOLF*, op. cit., p. 79.

¹²⁶⁶ B. LEMOINE, « L'autodiscipline budgétaire », op. cit., p. 262.

¹²⁶⁷ Alain LAMBERT et Didier MIGAUD, *La mise en œuvre de la LOLF*, Paris, La Documentation française, 2005, p. 56-57.

¹²⁶⁸ B. LEMOINE, « L'autodiscipline budgétaire », op. cit., p. 243.

en un sens est vrai. Mais une conception foucaldienne nous conduit à ajouter : le travail de médiation des DAF permet alors aux financiers d'État d'intégrer les dirigeants ministériels dans une stratégie globale, en faisant d'eux les relais consentants ou réticents d'un certain mode de gouvernement des finances publiques, répercutant les contraintes historiques du capitalisme financiarisé.

Cette logique de double délégation en cascade du pouvoir financier et de la contrainte budgétaire est encore loin d'être généralisée dans tous les ministères. Les contrôleurs de Bercy ne lâchent du lest que progressivement. Souvent, les directeurs financiers se comportent comme leurs interlocuteurs le faisaient auparavant, en gelant les crédits et en reconduisant leur découpage en petites enveloppe rigides. Surtout, l'autonomie financière relative parfois accordée aux directeurs d'administration centrale est loin de toujours descendre jusqu'aux directeurs régionaux ou départementaux, pour ne même pas parler des chefs de services locaux. Cependant ce processus, qui n'a rien d'inéluctable, semble en cours. Si rien ne venait le stopper de l'extérieur, il serait susceptible de conduire à un approfondissement progressif de la managérialisation des services publics : n'oublions pas que, dans l'entreprise, à l'ANPE ou dans le secteur hospitalier, la direction par objectifs et ses contrôleurs de gestion sont descendus peu à peu le long de l'échelle hiérarchique au cours d'un cheminement heurté sur souvent plus de trente ans.

Quoi qu'il en soit, le dispositif-type visé par les promoteurs de la LOLF ne fait pas de doute. Comme nous l'avons vu au cours de ce chapitre, la logique de performance aujourd'hui utilisée dans les services publics correspond parfaitement au modèle de la bureaucratie managériale fordiste : le mode de coordination des services qu'elle met en place est moins basé sur le respect de la loi que sur le gouvernement des cadres par les indicateurs de résultat ; le type d'efficacité qu'elle revendique n'est pas seulement celui de la régularité juridique, mais celui de la mesure et de l'esprit d'ingénieur ; l'information officielle n'y circule pas seulement par circulaires hiérarchiques, mais par captation et codification dans un système informatique centralisé branché sur la production des services publics locaux. Or, comme nous venons de le voir, la transformation du pouvoir financier s'inscrit également dans ce modèle. Dans la bureaucratie wébérienne, la pression budgétaire prend sa source à l'extérieur des ministères, le *pouvoir financier est externe, réglementaire et répressif*, il « coupe » dans les crédits et, ce faisant, ampute des emplois, des fonctions ou des parties de la structure de manière mécanique. Face à cela, les managers publics cherchent à mettre en place une organisation en quelque sorte « élastique », où la pression budgétaire imposée au-dessus des ministères est prise en charge par un *pouvoir financier interne, générateur de savoirs et producteur d'effets de pouvoir*, chargé de mettre toute la structure sous tension pour la faire fonctionner de

manière plus « productive ». Le financier externe, Bercy ou le pouvoir actionnarial, n'a idéalement plus besoin de couper « à l'aveugle » dans les crédits : lorsqu'il tire sur le « fil », en imposant ses propres objectifs au travers du système d'information, la structure se comprime elle-même de manière organique sous l'action de ses managers.

Chapitre 10 – AUTONOMIE ET CENTRALISATION : LES STRUCTURES

ÉTATIQUES DE LA DIRECTION PAR OBJECTIFS

« Pour parvenir à l'État modeste, il faudra réussir à remplacer les technocrates interchangeables par des patrons responsables¹²⁶⁹. »

Michel Crozier, HEC, sociologue des organisations associé au
Renouveau du service public, 1989.

« L'explicitation des finalités de l'action publique constitue la clef de voûte de la gestion par la performance. Elle a été entamée presque partout sous la pression des difficultés budgétaires, avant d'être systématisée dans des processus de planification stratégique¹²⁷⁰. »

Henri Guillaume, Guillaume Dureau et Franck Silvent,
ENA-inspection des Finances, 2002.

« Loin de vider le centre de sa substance, la déconcentration renforce paradoxalement le centre qui s'impose dans un rôle de pilotage et d'intégration à la fois des hommes et des moyens¹²⁷¹. »

Véronique Chanut, maîtresse de conférence en gestion,
ancienne chargée de mission « évaluation du personnel »
à la DRH de l'Équipement, 2004.

Reprenant une formulation déjà présente dans l'interprétation managériale de la RCB et dans le Renouveau du service public, le ministre PS de la Fonction publique Michel Sapin exprime en 2002 un discours qui sera ensuite répété en boucle : la LOLF « sonne l'an I d'une gestion publique moderne fondée sur des principes d'autonomie et de responsabilité¹²⁷² ». De manière en apparence paradoxale cette réforme et, surtout, le prolongement particulier que lui donne la Révision générale des politiques publiques (RGPP) entre 2007 et 2012, sera pourtant souvent dénoncée comme une forme de « recentralisation ». Les défenseurs du management public tendent à insister sur l'autonomie et à faire des phénomènes de centralisation une déviation par rapport au projet

¹²⁶⁹ Michel CROZIER, « L'État modeste, une grande ambition », *Politiques et management public*, 1989, vol. 7, n° 2, p. 13.

¹²⁷⁰ H. GUILLAUME, G. DUREAU et F. SILVENT, *L'État et la performance*, *op. cit.*, p. 59-60.

¹²⁷¹ Véronique CHANUT, *L'État didactique : éduquer au management public les cadres du ministère de l'Équipement*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 104-105.

¹²⁷² *Piloter l'État autrement : les nouvelles lois de finances pour une nouvelle gestion publique*, Paris, DGAFF/DIRE, 2002, p. 21.

initial¹²⁷³, tandis que ses critiques en font le but inavoué des réformes et considèrent l'autonomie comme une façade¹²⁷⁴. Le pouvoir de l'État central s'est-il renforcé depuis la période fordiste, ou a-t-il au contraire décliné ? Comment cet état de fait s'articule-t-il avec le projet managérial ?

L'analyse du processus d'institutionnalisation de la direction par objectifs dans l'État français peut nous permettre de poser un peu différemment cette question. Premièrement, du point de vue du dispositif-type tel que le défendent plusieurs groupes réformateurs, nous pouvons nous demander : quelles prescriptions font-ils en matière de structures administratives ? Comment espèrent-ils restructurer l'État, de manière à le doter de l'organisation jugée la mieux adaptée à la logique du gouvernement par la performance de la LOLF ? Il s'agit de montrer comment chacun envisage de diviser le travail d'organisation entre cabinets ministériels et directions centrales, directions centrales et directions locales, services gestionnaires et services opérationnels, préfets et ministères sectoriels. Une fois mises en évidence les structures *prescrites* par les divers tenants du management public, il est possible de les comparer avec la réforme effective telle qu'elle est analysée, au sein de divers ministères, par les travaux de sociologues contemporains. De quelle nature la « recentralisation » est-elle dans les secteurs où la logique de performance est la mieux implantée ? Découle-elle, au contraire, d'un échec de cette logique et d'une réaction apparue face à elle ? En articulant les deux approches, nous pourrions alors décrire les effets *voulus* des réformes managériales sur les mécanismes de centralisation des services publics, au-delà d'un discours de justification qui met en avant la « décentralisation » ; et étudier l'inscription *effective* de la direction par objectifs dans les structures de l'État, en évitant de confondre un projet centralisateur avec un échec de la décentralisation, ou les conséquences d'un changement réalisé avec les effets d'une réforme manquée ou déviée de sa route par les rapports de force.

Nous reviendrons d'abord sur les différents mécanismes et les différentes dimensions du type de centralisation caractéristique de l'administration française wébérienne traditionnelle. Nous nous intéresserons en second lieu aux prescriptions et aux réalisations des promoteurs du management public en matière d'administration centrale : comment espèrent-ils transformer, comment transforment-ils effectivement le pouvoir de l'État central autour de la fonction de responsable de programme LOLF ? Nous nous focaliserons ensuite sur les rapports entre directions centrales et services locaux, pour voir qu'à ce niveau, la direction par objectifs peut s'insérer au sein de

¹²⁷³ CERCLE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *La réforme dont l'État a besoin : pour un management public par la confiance et la responsabilité*, Paris, Dunod, 2007, p. 12-13 ; Sylvie TROSA, *La réforme de l'État : un nouveau management ?*, Paris, Ellipses, 2008, p. 81.

¹²⁷⁴ Laurent BONELLI et Willy PELLETIER, « Les “mille” démantèlements de l'État », in Laurent BONELLI et Willy PELLETIER (dir.), *L'État démantelé*, Paris, La Découverte, 2010, p. 19.

structures différentes, voire contradictoires, que nous analyserons successivement. La première correspond à la déconcentration fonctionnelle au sein d'un ministère : il s'agit d'accorder certaines formes d'autonomie contrôlée aux directeurs régionaux, aux directions départementales et aux cadres subalternes. La seconde consiste à transformer des établissements publics en « agences » de l'État gouvernées au moyen d'objectifs chiffrés. La troisième, enfin, consiste en une déconcentration non plus fonctionnelle, mais territoriale, qui confie aux préfets le pouvoir de coordonner au niveau régional l'action de multiples services de l'État, et de négocier avec les directions de programmes LOLF de plusieurs ministères.

J'essaierai de mettre en évidence dans chaque cas la manière dont, sous le nom d'« État stratège », la haute fonction publique française a cherché à mettre en place, selon un processus cahoteux, tissé de luttes de territoire et jamais exempt de contradictions et de retours en arrière, le *type de direction administrative* caractéristique de la bureaucratie managériale. Selon un processus historique de concentration du pouvoir stratégique analogue à celui de l'« invention de la direction générale » dans la grande entreprise fordiste des années 1945-1970¹²⁷⁵, diverses élites étatiques ont ainsi cherché à doter d'un *type de centralisation* opérant pas contre, mais *par* « l'autonomie » – ou plus précisément, ce dernier terme n'ayant de sens qu'adjectif, par un certain type d'autonomie opérationnelle et gestionnaire, accordé à certaines catégories professionnelles, directeurs locaux et cadres subalternes, ainsi constitués en managers publics.

1 – Une typologie des formes de centralisation étatique

Tout le monde le sait, tout le monde le dit, l'État français est centralisé. Pourtant, dès qu'il s'agit de définir plus précisément les rapports de pouvoir impliqués par cet état de fait complexe, le chercheur ou la chercheuse sont saisis d'un doute : n'a-t-on pas affaire à un ensemble de phénomènes trop hétérogènes pour qu'il soit possible de les saisir par ce terme unique ? Je voudrais ici, et de manière très schématique, me baser sur la notion de travail d'organisation pour dégager une typologie des différentes dimensions et des différentes formes de la centralisation étatique, qui n'a aucune prétention à valoir dans l'absolu mais va s'avérer utile dans le cadre de ma problématique.

¹²⁷⁵ A. CHANDLER, *La main visible des managers*, op. cit.

1.1. Concentration, dé-concentration et décentralisation

Toute forme de centralisation est la combinaison particulière de certains types de concentration de pouvoir et de certains types de délégation de pouvoir. Nous avons vu dans la première partie, au moment d'analyser la direction bureaucratique stratégique, qu'elle combinait des pleins et des vides : étant entendu qu'il est aussi impossible qu'inefficace pour le centre de maintenir un contrôle effectif et détaillé sur tout, une organisation comprend nécessairement des marges de manœuvre, du jeu au sens mécanique du terme¹²⁷⁶. Premièrement, certaines dimensions du travail d'organisation sont exercées au *sommet de la structure* : il s'agit d'une *concentration* de pouvoir, dont le niveau géographique est lui-même très variable (Paris pour les ministères, telle grande ville locale pour le conseil régional, le siège social mondial pour une entreprise transnationale).

Deuxièmement, certaines dimensions font l'objet d'une *dé-concentration* de droit ou de fait : elles sont déléguées, sous contrôle du centre, à des responsables locaux (situés, par exemple, au niveau d'une division, d'une usine, d'une région ou d'un département ; appartenant, d'un point de vue juridique, à la même organisation ou à une organisation sous-traitante). Il s'agit alors d'une forme de *pouvoir distribué* ou de *centralisation partielle* : la prise en charge d'un aspect de l'organisation du travail au sens large est divisée et hiérarchisée entre différents niveaux. Par exemple, le centre conserve un pouvoir financier global sur la répartition du budget, tandis que les directions locales ont un pouvoir détaillé sur la répartition d'une de ses composantes, dans le cadre d'une autonomie contrôlée. Notons que la même situation, par rapport à une situation initiale d'auto-organisation des producteurs de base au niveau, par exemple, de la conduite des opérations ou de la gestion du personnel, correspond à un mouvement de concentration du pouvoir qui ne remonte pas jusqu'au sommet, que l'on peut rendre par la forme « (dé)concentration ».

Enfin, lorsque le centre abandonne intégralement certaines prérogatives à la périphérie, ou en est privé de droit ou de fait, il s'agit de *décentralisation partielle* : les cadres locaux acquièrent alors non pas une autonomie, mais une *indépendance* sur une dimension particulière, faiblement contrôlée et soustraite aux normes extérieures, qui leur offre un degré de liberté dont ils usent comme bon leur semble pour répondre aux contraintes du centre. Par exemple, la direction générale décide de ne plus se préoccuper de la conduite des opérations de production, qu'elle transfère aux directeurs d'usines, mais continue de les contrôler sous d'autres aspects, comme les coûts ou le taux de rentabilité. Au niveau du travail d'organisation *pris dans son ensemble*, cette

¹²⁷⁶ M. PAGÈS, V. de GAULEJAC, M. BONNETI, et al., *L'emprise de l'organisation*, op. cit., p. 54-57.

décentralisation opérationnelle correspond à un certain degré de déconcentration du pouvoir. Quand toutes les dimensions sont concernées, on observe une *décentralisation totale* : l'ensemble n'est plus suffisamment intégré pour qu'on puisse parler d'une organisation unique, il y a fragmentation entre plusieurs centres¹²⁷⁷.

Il en découle que, tant que la décentralisation n'est pas totale, il existe une forme de centralisation, qui peut être décrite de plusieurs point de vue. Nous pouvons prendre en compte son *degré de concentration*, c'est-à-dire l'ensemble des prérogatives qu'elle réserve aux dirigeants (c'est le sens généralement donné par la sociologie des organisations). Nous pouvons analyser ses *modalités de délégation*, c'est-à-dire les aspects du pouvoir qu'elle déconcentre, ainsi que la structure prise par la division du travail d'organisation (officiellement ou dans les faits). Enfin, nous pouvons nous intéresser à l'*intensité globale* de la centralisation, qui découle des deux aspects précédents : une direction cherchant à concentrer un pouvoir détaillé sur tout est impuissante, comme celle qui délègue une part trop grande de ses prérogatives, car elles sont incapables de contrôler leurs cadres et de gouverner leurs organisations. En revanche une direction qui parvient à intégrer une multiplicité de rapports de pouvoir locaux au sein d'une stratégie globale, en déconcentrant voire en décentralisant certains aspects de l'organisation du travail auprès d'un groupe social sur lequel elle s'avère capable de maintenir un fort contrôle, augmente globalement son pouvoir.

Enfin, une forme de centralisation peut être composée de divers éléments. Par *concentration opérationnelle*, j'entends une logique wébérienne idéale dans laquelle le centre, par exemple, traite les dossiers individuels et délivre les prestations de service public, les services locaux étant supposés appliquer des procédures strictes sans marge de manœuvre. La *concentration sociale* désigne le mode de coordination constitué par l'intégration sociale, plus ou moins forte, de ceux qui ont la charge de réaliser une certaine activité d'organisation : c'est, d'un autre point de vue, l'ensemble du travail de reproduction et d'intégration des groupes dominants au sein d'un ministère ou d'une entreprise (voire entre eux). Par *concentration politique*, j'entends la monopolisation tendancielle du travail d'organisation politique, comme pouvoir de décider du sens, des finalités et des grandes lignes de la division du travail au sein d'un service public. Par *concentration gestionnaire*, j'entends le pouvoir sur le choix et la construction de dispositifs de gestion destinés à imposer des normes et à contrôler à distance diverses dimensions de l'organisation du travail, et notamment la distribution

¹²⁷⁷ Ces centres demeurent généralement hiérarchisés, soumis à des liens faibles et à des forces d'intégration diffuses ; par exemple, si les collectivités locales disposent d'une autonomie politique, leur conquête pas des partis d'envergure nationale constitue un *élément* de centralisation.

des moyens humains, matériels et financiers. Ce que je nomme *concentration stratégique* renvoie, d'après la définition donnée au chapitre deux, à l'articulation des deux dimensions précédentes : c'est le pouvoir d'inscrire ses propres finalités et ses propres objectifs dans des règles, des catégories d'action et des dispositifs de gestion prétendant à la validité dans le périmètre d'une certaine organisation (ou, au contraire, le pouvoir pour les gestionnaires d'imposer les fins de leurs dispositifs à la politique de l'organisation).

1.2. La centralisation ministérielle dans la bureaucratie wébérienne française

Qu'en est-il maintenant dans l'administration des années 1960-1980, c'est-à-dire durant la période de l'ère fordiste correspondant à la V^e République ? Nous pouvons distinguer trois niveaux : le niveau ministériel/sectoriel des différentes politiques publiques ; le niveau central des instances de contrôle de l'État par lui-même ; le niveau territorial du découpage en départements et régions.

L'espace où le pouvoir est traditionnellement le plus dense et le plus concentré est celui du ministère dit « dépensier » : il définit une forme de *centralisation ministérielle*. Les élites sectorielles, présentes dans les directions centrales comme dans les cabinets des ministres, disposent souvent d'une forte capacité de proposition et de filtrage de l'information qui leur donne un certain pouvoir sur la définition des finalités et des objectifs des services publics qu'ils dominent. Le travail d'organisation politique est néanmoins soumis à l'arbitrage et à la coordination du gouvernement, du Premier ministre et des grands corps, qui disposent du pouvoir de trancher entre les projets plus ou moins concurrents des différents bureaux. Du point de vue du pouvoir sur les moyens, les élites sectorielles négocient leurs financements avec la direction du Budget, moyennant des arbitrages du Premier ministre, et disposent ainsi d'un certain pouvoir financier : il reste faible, la moindre dépense étant soumise au visa préalable du contrôleur financier. Le statut de la fonction publique, les statuts particuliers, les grilles salariales, l'avancement à l'ancienneté et un fort contre-pouvoir syndical neutralisent l'arbitraire hiérarchique de la gestion du personnel au sein des corps : le pouvoir central y perd ce que la régulation informelle autour des métiers de la fonction publique y gagne. Finalement, malgré ses règlements détaillés et en principe tout-puissants, le pouvoir stratégique du centre reste limité par son peu de prises sur les moyens financiers et humains et par l'impuissance relative de dispositifs principalement réglementaires et répressifs.

Mais la centralisation ministérielle découle également d'autres facteurs : notamment d'une certaine concentration sociale, par le travail d'intégration du groupe social dirigeant autour de carrières « maison » et d'une gestion ministérielle des corps. En revanche, comme nous l'avons vu dans la seconde partie, les hauts fonctionnaires ont parfois l'impression de manquer d'emprise sur

les cadres subalternes qui peuplent le bas de la catégorie A, ou les encadrants non-cadres de catégorie B, susceptibles de conserver l'information et de résister aux injonctions du centre.

Le travail d'organisation opérationnel des services publics de l'administration traditionnelle est en théorie très centralisé : les cabinets s'ingèrent dans la gestion des dossiers individuels, l'ensemble de la chaîne hiérarchique appose son visa sur un certain nombre de décisions de détail, l'organisation du travail est inscrite dans des circulaires et dans des procédures détaillées. Mais il revient informellement aux cadres locaux, et surtout aux professionnels et aux exécutants, de résoudre les contradictions posées par la déconnexion des décisions centrales par rapport au travail réel. Ils s'assurent, ainsi, que le service public est bien rendu aux usagers ou que le pouvoir d'État est bien exercé sur les administrés. La situation effective est très variable selon les domaines.

Le pouvoir d'un ministère sur le secteur de la société qu'il est chargé de réguler est également très variable selon les cas. Par exemple, durant la période fordiste, le ministère de la Santé a peu de poids face au pouvoir médical et aux élus locaux dans la gestion des hôpitaux, ou au pouvoir psychiatrique dans le traitement social de la folie ; l'État, dans ce secteur particulier, se fait le relais d'un groupe professionnel dominant. L'appareil économique d'État – Plan, régulation keynésienne, politique industrielle, entreprises et banques publiques –, permet un certain contrôle à distance du champ économique, partagé avec le patronat privé. Dans le champ de l'aménagement, le ministère de l'Équipement peut imposer aux collectivités locales des plans conçus au niveau national, les maires conservant un certain pouvoir au niveau de l'application.

1.3. La centralisation de la centralisation dans l'administration classique

Au-dessus des fortes concentrations de pouvoir sur les services publics représentées par les appareils des ministères sectoriels, se trouvent diverses instances centralistes de gouvernement de l'État par lui-même : les services du Premier ministre, le Parlement, le Conseil d'État, la Cour des Comptes, la direction du Budget, le ministère de l'Intérieur et la direction de l'administration et de la Fonction publique (DGAFP). Philippe Bezes montre que ces appareils transversaux sont en compétition pour le gouvernement légitime de l'administration et l'appropriation de la réforme de l'État¹²⁷⁸. Ils exercent des formes de centralisation de la centralisation, réalisant une certaine intégration stratégique de la multiplicité des appareils qui composent l'État (éléments communs d'une certaine gouvernementalité, ou parfois modes de gouvernementalité en conflit).

¹²⁷⁸ P. BEZES, *Réinventer l'État*, op. cit.

La première est bien sûr la *centralisation politique et juridique*, à laquelle le Parlement contribue, mais de manière relativement subordonnée au gouvernement sous la V^e République. Le Conseil d'État joue un rôle central dans l'intégration, la mise en cohérence et l'autonomisation apparente de ce niveau : garants de l'ordre juridique par lequel « l'État » s'assure du respect de ses propres lois et règlements, en tant que plus haute instance d'appel devant laquelle sont renvoyés les jugements des cours administratives d'appel – pour simplifier –, les conseillers d'État assistent également le gouvernement lors de la production de la loi et contribuent à rédiger décrets et circulaires au sein des cabinets ministériels¹²⁷⁹.

La seconde forme est la *centralisation financière* réalisée par la direction du Budget, dans un processus de vote des lois de finances où le Parlement est supposé souverain, mais où le pouvoir des financiers publics, leur maîtrise de la négociation avec les ministères sectoriels et les arbitrages du Premier ministre jouent un rôle fondamental. Nous avons déjà abondamment parlé des transformations contemporaines de ce pouvoir financier lorsque nous avons analysé la LOLF.

La troisième modalité de centralisation de la centralisation a trait à la *concentration sociale*, sous la forme de mécanismes d'intégration relative de l'ensemble fragmenté de la haute fonction publique. Depuis 1945, l'ENA joue à ce niveau un rôle essentiel : l'École sélectionne, avec un fort biais en faveur des enfants de la bourgeoisie parisienne¹²⁸⁰, les membres des grands corps administratifs (Conseil d'État, Cour des Comptes, inspection des Finances, corps préfectoral, etc.), ou les membres du corps des administrateurs civils qui regroupe les chefs de bureau « ordinaires », et leur fournit les rudiments d'un langage commun, de catégories de pensée et d'action transversales par rapport aux différents appareils de l'État. Depuis sa création en 1945, la DGAFP a tenté de s'appropriier ou au moins de coordonner le gouvernement des hauts fonctionnaires, notamment autour d'une gestion interministérielle du corps des administrateurs civils. Mais elle n'est jamais réellement parvenue à compenser des rémunérations et des carrières la plupart du temps liées à des ministères particuliers¹²⁸¹. Sans minimiser ce travail d'homogénéisation sociale et d'intégration symbolique, qui a produit une solidarité de classe diffuse mais effective au sommet de l'État, il faut donc comprendre que celui-ci n'a pas pris la forme d'un projet de domination unique, subsumé sous une même hiérarchie, mais d'une multiplicité de luttes bureaucratiques pour l'appropriation de divers moyens de domination des services publics et des champs sociaux.

¹²⁷⁹ M.-C. KESSLER, *Les grands corps de l'État*, op. cit.

¹²⁸⁰ Pour les chiffres concernant l'origine sociale des énarques dans les années 1990, cf. Jean-Michel EYMERI, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001.

¹²⁸¹ N. GALLY, *Le marché des hauts fonctionnaires*, op. cit.

Enfin, des intendants du Roi aux préfets de la République, l'État français a toujours été caractérisé par une forte centralisation territoriale. Elle prend traditionnellement la forme d'une délégation généraliste du pouvoir de l'État dans les départements, confiée à des membres du corps préfectoral souvent énarques depuis 1945, dotés d'une certaine cohésion sociale et nommés à leur poste en Conseil des ministres selon une logique politique. Ils réunissent entre leurs mains la déclinaison locale du monopole policier de la violence physique socialement reconnue comme légitime, un pouvoir réglementaire sur les directeurs départementaux, un rôle d'exécutif du Conseil général et une tutelle sur les collectivités locales. Cette centralisation territoriale ou préfectorale est un peu différente du pouvoir des autres instances centralistes, en ce qu'elle n'opère pas traditionnellement par l'appropriation, voire la monopolisation d'un domaine de compétence spécialisé (la circulation des finances pour le Budget, le statut de la fonction publique pour une DGAFP aux mains du Conseil d'État), mais par la coordination de l'application des différentes politiques publiques au niveau d'un territoire donné. Pierre Grémion en a montré le caractère paradoxal : le préfet peut difficilement utiliser le pouvoir hiérarchique qu'il détient sur les directeurs départementaux sans les braquer, et se contente généralement de faire respecter les règlements des différents ministères sectoriels auprès de la population et des collectivités locales ; mais pour les faire accepter, et acquérir une réelle capacité d'arbitrage, il doit nécessairement s'appuyer sur les notables locaux, c'est-à-dire négocier avec eux des exceptions aux règles centrales¹²⁸². Le ministère de l'Intérieur contribue ainsi, traditionnellement, à faire accepter la tutelle des administrations centrales sur les territoires en l'aménageant.

¹²⁸² P. GRÉMION, *Le pouvoir périphérique*, op. cit., p. 206.

Tableau 6. Le type de centralisation étatique caractéristique de la bureaucratie wébérienne sous la V^e République, période fordiste (1960-1980)

	Centralisation ministérielle /sectorielle :	Instances centralistes (centralisation de la centralisation) :	Centralisation territoriale (départementale) :
Concentration stratégique :	En principe totale : élaboration des règlements. En réalité moyenne : peu de prises sur le travail quotidien ; relative séparation entre fins et moyens.	<u>Centralisation politique</u> : relativement faible (fragmentation de l'État). Universalité de la loi, règlements transversaux, peu de prises sur la mise en œuvre.	Faible : peu de prises des préfets sur les ministères sectoriels.
- dont définition des objectifs (TO politique) :	Rôle hégémonique des hauts fonctionnaires dans les cabinets.	Arbitrages et priorités par le pouvoir politique.	Négociation des priorités départementales.
- dont pouvoir financier (TO gestionnaire) :	Faible : contrôle financier a priori, petites enveloppes budgétaires rigides	Centralisation financière : forte, aux mains de la direction du Budget.	
- dont gestion du personnel (TO gestionnaire) :	Faible : statuts particuliers des corps, contre-pouvoir syndical.	DGAFP/Conseil d'État : statut général de la fonction publique.	
Intégration sociale des cadres publics (formation, organisation des corps dirigeants, carrières) :	Au sommet : forte cohésion des corps dirigeants, carrières ministérielles. Souvent, résistances des cadres subalternes.	<u>Centralisation sociale d'ensemble</u> : diffuse mais réelle. Grands corps transversaux. X-ENA : sélection des corps dirigeants.	Forte cohésion du corps préfectoral (nomination à la direction des préfectures par le gouvernement).
Organisation opérationnelle des services publics :	Fort en principe, moyen en réalité : interventionnisme des cabinets dans la gestion des dossiers individuels ; mais peu d'informations sur la réalité du travail dans les services locaux.	Faible : arbitrages du cabinet du Premier ministre.	Faible, sauf de la préfecture sur ses propres services. Pouvoir hiérarchique de droit des préfets sur les « services extérieurs » des ministères, limité de fait.
Contrôle étatique de la « société » (des différents champs sociaux) :	Pouvoir variable selon les ministères et les champs qu'ils régulent. Aménagement : fort. Économie : moyen (Plan et banques d'État). Santé : faible (profession médicale).		Tutelle du préfet sur les collectivités locales (passe-droits et aménagement des règlements des élites sectorielles).

Les zones encadrées représentent les différentes dimensions des principales formes de centralisation : les traits plus épais correspondent aux aspects qui contribuent le plus à l'intégration de l'ensemble, les pointillés à des aspects plus lâches et moins intégrés.

Dans l'État wébérien classique tel qu'il s'est construit en France, la centralisation sociale et l'intégration des groupes dirigeants de l'État autour des grands corps sont historiquement venues redoubler l'une des formes de centralisation précédentes. L'inspection des Finances a constitué le corps dominant du ministère des Finances ; dans le fordisme, elle a contribué à l'intégration du système bancaire public et privé autour des financiers d'État. Elle a ainsi participé à la centralisation financière, aussi bien au sein de l'État qu'au sein du gouvernement de l'économie nationale par le Plan. Le Conseil d'État et la Cour des comptes ont traditionnellement contribué à la centralisation politique en occupant des places de choix au sein des cabinets de Matignon, de l'Élysée et de nombreux ministères sectoriels. Les intendants des provinces puis le corps préfectoral ont depuis l'Ancien Régime été l'instrument de la centralisation territoriale. Dans le fordisme, le corps des Mines et ses satellites, issus de l'École polytechnique, ont conservé une certaine mainmise sur la politique industrielle, fournissant de nombreux patrons d'État et contribuant à l'intégration sociale des grandes entreprises industrielles publiques et parfois privées autour du ministère de l'Industrie¹²⁸³. Le corps des Ponts a renforcé la centralisation ministérielle de l'Équipement, en favorisant l'intégration autour de lui de l'intégralité du champ de l'aménagement, des entreprises nationales de BTP ou de service aux collectivités en passant par les grands offices publics d'HLM¹²⁸⁴. Il a souvent contribué à la centralisation territoriale dans le domaine de l'aménagement, conjointement avec des instances transversales comme la DATAR.

Toute la suite de la troisième partie sera consacrée à l'étude des effets de la direction par objectifs – telle qu'elle s'institutionnalise lentement dans les structures de l'administration depuis les années 1990 au milieu d'intenses luttes d'appareils – sur les formes historiques de centralisation de l'État français. Dans ce chapitre, nous nous intéresserons d'abord aux transformations de la centralisation ministérielle : comment le gouvernement par la performance transforme-t-il les directions d'administration centrale, puis leurs rapports avec les services locaux ? Nous analyserons également la manière dont la réforme de l'État a été, dès la LOLF mais de manière renforcée avec la RGPP, mise au service d'un renouveau de la centralisation territoriale, non plus autour du pouvoir du préfet de département sur les collectivités locales, mais autour de celui des préfets de région et de département sur les services locaux de l'État. Enfin, dans le chapitre onze, nous montrerons comment la tentative d'intégrer les cadres publics autour de la figure du manager a pu conduire à un certain renforcement de la centralisation sociale au niveau des ministères et à la constitution d'une nouvelle couche sociale de managers publics. La direction par objectifs est ainsi utilisée pour

¹²⁸³ M.-C. KESSLER, *Les grands corps de l'État*, op. cit.

¹²⁸⁴ J.-C. THOENIG, *L'Ère des technocrates*, op. cit.

équiper ou pour justifier plusieurs phénomènes de centralisation qui ne sont pas de même nature, et dont certains sont mêmes contradictoires.

2 – L'invention de la direction générale publique : l'« État-stratège » comme type managérial de direction administrative

Les hauts fonctionnaires et les experts qui dans les années 1970 défendaient l'interprétation managériale de la RCB avaient déjà proposé plusieurs transformations des structures de l'administration centrale, sans pousser très loin la réflexion et sans conséquences concrètes. Par exemple, le directeur de la Fonction publique Michel Massenet préconisait de confier les tâches de production des services publics à des « cellules opérationnelles autonomes », de manière à recentrer l'administration parisienne sur les tâches de conception et de contrôle des résultats ; tandis que les auteurs de *Pour nationaliser l'État* envisageaient de recourir à des établissements publics dotés d'une autonomie de gestion, typiquement les universités et les hôpitaux, pour répercuter des indicateurs de performance définis par le centre¹²⁸⁵. À la fin des années 1980 et surtout dans les années 1990, des projets de même inspiration sont proposés par diverses coalitions réformatrices dans le but d'adapter les structures de l'État à la logique de la direction par objectifs. Ils sont alors réunis autour de l'expression d'« État stratège », popularisée par une commission du Plan de 1993, avant d'être partiellement institués lors de la mise en place de la LOLF au début des années 2000. Nous verrons en premier lieu que les tenants du management public cherchent à spécialiser les fonctions de direction générale en les réorganisant autour du contrôle des performances des services et des établissements locaux, selon une forme de concentration stratégique analogue à celle qui a vu la constitution de la grande entreprise « divisionnaire » au cours de la période fordiste. Nous nous interrogerons ensuite aux conséquences de ce projet pour le rapport des directeurs d'administration centrale aux cabinets des ministres, aux secrétariats généraux des ministères, puis aux directeurs régionaux ou départementaux.

2.1. La planification stratégique des ministères

Dans le programme de l'association Services publics élaboré à l'occasion du colloque de 1987, les centres de responsabilité du futur Renouveau du service public sont pensés comme une extension des « contrats de programme » du rapport Nora à la relation entre administrations parisiennes et directions départementales. Les réformateurs proposent d'accorder aux directions

¹²⁸⁵ M. MASSENET, *La nouvelle gestion publique*, op. cit., p. 36 et 38 ; CLUB JEAN MOULIN, *Pour nationaliser l'État*, op. cit.

locales une autonomie de gestion et une « globalisation des moyens », en échange d'une « obligation de résultat » dans le cadre d'une prévision sur plusieurs années. D'après le magistrat de la Cour des Comptes Christian Joint-Lambert, il s'agit alors de définir « des agences et instances déconcentrées non dotées de la personnalité morale [...] de manière précise mais souple dans le cadre hiérarchique lui-même¹²⁸⁶ ». La commission « efficacité de l'État » du X^e Plan appelle les administrations centrales à « changer de rôle » et à se concentrer sur l'encadrement, l'impulsion et le contrôle des services locaux au moyen de contrats d'objectifs et de moyens, de protocoles d'évaluation et de sanctions positives ou négatives. La justification de ce projet est déjà trouvée et ne fera que s'affirmer au cours des trente années suivantes : c'est, bien sûr, le couple « autonomie-responsabilité »¹²⁸⁷.

Une telle conception est inscrite dans une loi de déconcentration de 1992, qui prescrit une organisation de l'État articulée avec les trois niveaux de collectivités territoriales instaurés par la décentralisation de 1982 : les administrations centrales « assurent au niveau national un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle » ; l'échelon régional est chargé du développement économique, du Plan et de l'aménagement du territoire, dans le cadre du contrat de plan État-région et en lien avec les députés-maires des grandes villes ; le département, pour sa part, « est l'échelon territorial de mise en œuvre des politiques nationale et communautaire »¹²⁸⁸. En réalité, si l'on exclut les DDE (Équipement), les DRIRE (Industrie) et certaines préfectures de département, la déconcentration départementale n'est pas réellement mise en œuvre. Faute de généralisation des contrats de responsabilité du Renouveau du service public, les structures de l'État sont peu modifiées. De plus, la loi de 1992 adopte une formulation délibérément vague et laisse irrésolue la question du pouvoir sur les moyens humains et financiers.

En 1993, la commission du XI^e Plan sur « l'État-stratège » est la première à tenter de tirer toutes les conséquences de la direction par objectifs pour les structures de l'État central. Présidée par le rocardien Christian Blanc, promoteur des centres de responsabilité en tant que président de la RATP depuis 1989¹²⁸⁹, elle n'a pas encore tout à fait coupé le cordon avec la planification économique¹²⁹⁰. L'objectif est de faire des administrations centrales des « directions stratégiques d'état-major »,

¹²⁸⁶ C. JOIN-LAMBERT, « Présentation des propositions », *op. cit.*, p. 15.

¹²⁸⁷ COMMISSION « EFFICACITÉ DE L'ÉTAT », *Le pari de la responsabilité*, *op. cit.*, p. 133.

¹²⁸⁸ PREMIER MINISTRE et MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, « Décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration ».

¹²⁸⁹ L. CHATY, *L'administration face au management*, *op. cit.*, p. 21.

¹²⁹⁰ Elle imagine, en effet, son renouveau au niveau régional, en conséquence de la participation d'une « société civile » vivante, fondée sur la vie politique locale et les associations, selon un discours proche de celui de *Pour nationaliser l'État* en 1968, ou des rocardiens depuis qu'ils ont rejoint le PS en 1974.

recentrées sur la préparation des « grands choix stratégiques nationaux » et l'élaboration des « politiques publiques et [d]es normes juridiques nécessaires à la garantie de l'intérêt général et de la cohésion nationale ». Elles doivent transférer une partie de leurs effectifs à des services régionaux et départementaux, à qui sont délégués, dans le cadre d'objectifs chiffrés, la « mise en œuvre des politiques publiques ». Afin de renforcer les fonctions de contrôle, de prospective et d'évaluation, les directions centrales des ministères, réunies dans un « comité des directeurs », sont supposées former ou recruter des experts et des spécialistes de la gestion¹²⁹¹. La commission appelle également à mettre en place « une véritable *planification stratégique*, plus qualitative, plus sélective ». Reprenant ce terme au management fordiste et à la théorie des organisations des années 1960, les hauts fonctionnaires désignent le pilotage d'un ministère par les prévisions chiffrées, mais également la volonté de réorienter le Commissariat général du Plan vers une mission d'évaluation des politiques publiques, au service du Premier ministre, qui prendrait elle-même appui sur les données produites par les contrôleurs de gestion des ministères¹²⁹².

La transformation du mode de gouvernement des services publics locaux passe par une transformation du *type de direction administrative* que le centre exerce sur eux. Mais contrairement à ce qu'on dit parfois, il ne s'agit pas d'une distinction entre conception et exécution – de toute manière déjà opérante dans l'État wébérien. L'ancien chef du bureau B1 de la direction du Budget Bernard Abate, chargé du contrôle de gestion jusqu'en 1997 avant de participer à l'élaboration de la LOLF, rappelle que la véritable séparation se fait entre les « fonctions d'état-major » et les « fonctions de direction opérationnelle »¹²⁹³. Comme une véritable direction générale, l'administration parisienne concentre en elle un pouvoir stratégique : non seulement elle fixe les finalités et les objectifs des services publics (travail d'organisation politique), mais elle se dote de dispositifs et de spécialistes de la gestion lui permettant de contrôler, à distance, la circulation des moyens financiers et humains et leur utilisation la plus « efficace » possible par rapport aux objectifs (travail d'organisation gestionnaire). Les différents directeurs d'administration centrale conçoivent les politiques publiques sur la base d'une négociation et d'une consultation de leurs directeurs

¹²⁹¹ C. BLANC, *Pour un État stratège*, op. cit., p. 83.

¹²⁹² *Ibid.*, p. 71. On retrouve parfois cette référence, rarement faite tant elle renvoie à l'image honnie et peu « moderne » de la grande entreprise fordiste intégrée, dans des écrits postérieurs, comme celui cité en exergue de ce chapitre. En 2002 dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF un ouvrage est publié par trois inspecteurs des Finances : l'ancien membre de l'équipe RCB à la direction de la Prévision, commissaire au Plan (1984-1987) et PDG de l'ANVAR Henri Guillaume ; l'ancien haut fonctionnaire de la direction du Budget et chef de l'IGF Guillaume Dureau ; le directeur adjoint des finances et du contrôle de gestion de la Caisse des dépôts Franck Silvent. Tandis que la RCB sert généralement de repoussoir aux promoteurs contemporains du management public, quand bien même ils en reprennent à leur compte l'interprétation managériale, les auteurs revendiquent cette filiation. H. GUILLAUME, G. DUREAU et F. SILVENT, *L'État et la performance*, op. cit., p. 59-60.

¹²⁹³ B. ABATE, *La nouvelle gestion publique*, op. cit., p. 131.

départementaux ou régionaux, et cessent d'intervenir dans la gestion des dossiers individuels ou dans la délivrance de prestations de services publics, tout en conservant la possibilité de le faire dans des cas spécifiques (gestion par exception). Les directions régionales ou départementales sont, quant à elles, chargées du travail d'organisation opérationnel. Aussi, le modèle correspond-il parfaitement à celui de la grande entreprise « divisionnaire » caractéristique de la première révolution managériale.

2.2. Au sommet : des rapports inchangés entre directeurs centraux et cabinets des ministres

Pour la plupart des promoteurs du management public, la création de véritables administrations centrales « stratégiques » passe par une transformation des rapports qu'elles entretiennent avec les ministres. Depuis plus de vingt ans la commission Blanc, la commission Picq, l'Institut de l'entreprise, le Cercle de la réforme de l'État, les concepteurs centraux et les promoteurs ministériels de la LOLF dénoncent l'interventionnisme des cabinets ministériels, accusés de déposséder les directeurs d'administration de leur rôle de conception des politiques¹²⁹⁴ et de ruiner leur « responsabilité managériale¹²⁹⁵ » sans jamais « être responsables eux-mêmes¹²⁹⁶ ». Les réformateurs préconisent trois transformations, qui reviennent toutes à transférer aux directeurs certaines prérogatives des cabinets. Premièrement, reconnaître les directeurs « comme les conseillers naturels de leur ministre » en ce qui concerne les politiques dont ils ont la charge¹²⁹⁷. Deuxièmement, formaliser leurs objectifs dans des « lettres de mission », leur accorder plusieurs années pour les mettre en œuvre et les juger sur leurs résultats¹²⁹⁸. Troisièmement, confier le travail de coordination des politiques à un comité de direction présidé par le ministre : « Les ministères ont besoin d'un état-

¹²⁹⁴ Comme le dit explicitement la Commission Picq : « Si les mesures de déconcentration restent partielles, c'est que les administrations centrales, elles-mêmes largement dépossédées par les cabinets de leur rôle de conception des politiques, ont beaucoup de mal à se dépouiller de la seule responsabilité importante qu'elles peuvent encore exercer : la gestion. » Cf. J. PICQ, *L'État en France*, op. cit., p. 127.

¹²⁹⁵ X. INGLEBERT, *Manager avec la LOLF*, op. cit., p. 183.

¹²⁹⁶ Yves CANNAC, « Les enjeux et les voies de la modernisation de l'État », in Yves CANNAC et Institut de l'entreprise (dir.), *Pour un État moderne*, Paris, Plon, 1993, p. 57.

¹²⁹⁷ C. BLANC, *Pour un État stratège*, op. cit., p. 70. Cf. aussi J. PICQ, *L'État en France*, op. cit., p. 119-120. Les pères de la LOLF recommandent, plutôt que de laisser les directions d'administration centrale « placer » leurs représentants au sein des cabinets, de leur permettre de nommer des correspondants internes. Cf. A. LAMBERT et D. MIGAUD, *La mise en œuvre de la LOLF*, op. cit., p. 54.

¹²⁹⁸ A. LAMBERT et D. MIGAUD, *La mise en œuvre de la LOLF*, op. cit., p. 55 ; C. BLANC, *Pour un État stratège*, op. cit., p. 70. Lambert et Migaud préconisent de formaliser sous forme écrite les interventions « exceptionnelles » des cabinets dans la gestion courante, pour ne pas brouiller la responsabilité des gestionnaires.

major qui soit à la fois proche du chef, pour le conseiller, et en prise sur les services, pour les diriger¹²⁹⁹. »

L'enjeu de ces revendications est la division du travail d'organisation politique, c'est-à-dire la définition des finalités des politiques de l'État, entre conseillers du ministre et ministères. Il s'agit de rompre l'écran constitué par le cabinet et de le resserrer sur ses fonctions de conseil politique et médiatique¹³⁰⁰, afin de rétablir des « relations beaucoup plus directes¹³⁰¹ » entre l'homme politique et ses directeurs d'administration centrale. Pour cela, il est préconisé de formaliser le rapport politique/administration et de lui étendre la logique de la direction par objectifs. Le management public, souvent critiqué comme une modalité technocratique et dépolitisée de l'exercice du pouvoir, tente ainsi de se légitimer sur le registre du gouvernement représentatif : ses défenseurs revisitent le mythe social d'un rapport sans médiations entre le ministre et l'administration, qui ferait enfin de l'État une courroie de transmission neutre de la volonté d'un gouvernement choisi par le président élu au suffrage universel.

Pourtant, la logique du contrat managérial implique ses propres médiations : comme pseudo-contrat passé dans un contexte hiérarchique et attaché à un dispositif de contrôle de gestion, il fournit un fort pouvoir à celui qui dispose des données et de leur interprétation. Or, à ce jeu, le ministre a l'autorité hiérarchique, mais c'est le ministère qui possède la maîtrise technique des chiffres et du processus de contractualisation. Le travail d'organisation politique et les grands choix structurants risquent alors d'être fortement orientés par les outils de gestion et le travail des spécialistes. D'où l'enjeu représenté par la maîtrise de l'évaluation des politiques publiques : selon son niveau de rattachement, elle peut fournir aux directeurs, aux cabinets, au Premier ministre ou au Parlement un pouvoir sur l'interprétation des résultats chiffrés, sur la définition des indicateurs de performance et sur les choix de politiques publiques. Si une instance extérieure au ministère contribue à informer le contrat managérial passé entre le ministre et ses directeurs, elle dispose d'un pouvoir sur eux. Sinon, ce sont les ministères et leurs directions « stratégiques » qui possèdent cette prérogative. La médiation de la république des conseillers – hauts fonctionnaires « montés » en cabinet – est alors en partie remplacée par la médiation de la république des directeurs et des secrétaires généraux – hauts fonctionnaires restés en poste.

¹²⁹⁹ J. PICQ, *L'État en France*, op. cit., p. 119-120.

¹³⁰⁰ CERCLE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *La réforme dont l'État a besoin*, op. cit., p. 9. Cf. aussi p. 31 : « L'intérêt du ministre est de responsabiliser très fortement chacun de ses directeurs, et il ne peut réellement y parvenir qu'en leur déléguant les pouvoirs nécessaires, et donc en entrant lui aussi dans une telle logique. »

¹³⁰¹ C. BLANC, *Pour un État stratège*, op. cit., p. 70.

En réalité, le projet des managers publics semble n'avoir été qu'en partie mis en œuvre à ce niveau, et sans réduire le poids des cabinets. La pratique des lettres de mission avec objectifs chiffrés pour les directeurs d'administration centrale se généralise formellement dans les années 2010. Pourtant en 2015, rappellent Xavier Bioy et Jean-Michel Eymeri, c'était encore 650 « conseillers » des ministres, dont les deux tiers issus de la haute fonction publique, qui interagissaient avec « 130 directeurs d'administrations centrales, 17 cadres dirigeants divers et 452 chefs de service ou sous-directeurs »¹³⁰². Les effectifs des collaborateurs des ministres ne décroissent pas, leur rôle non plus. Comment expliquer ce décalage ? Premièrement, il est possible que l'asymétrie dont nous venons de parler ait conduit les ministres, dotés du pouvoir hiérarchique, à refuser de réellement se lier les mains par un pseudo contrat, dont tous les paramètres sont en fait maîtrisés par l'institution à la tête de laquelle ils sont parachutés pour une durée parfois assez courte. Dès lors, la pratique des lettres de mission demeure relativement instable et les renforts constitués par le cabinet ne diminuent pas.

De plus le monde des cabinets, montrent Bioy et Eymeri, constitue une « société de cour » au sein de laquelle le gouvernement dispose du pouvoir de récompenser ceux qui l'ont servi, en leur ouvrant des carrières prestigieuses et des postes d'autorité : à travers sa capacité de nomination des directeurs d'administration centrale, des directeurs d'entreprises publiques, des directeurs d'agences nationales, des préfets et d'une partie des membres des grands corps via le tour extérieur, sans même compter ses réseaux externes à l'État, le gouvernement a entre les mains des honneurs par lesquels il provoque une lutte des places intense entre ses 600 conseillers, dont environ 400 hauts fonctionnaires¹³⁰³. La nomination politique discrétionnaire des cadres dirigeants de l'État par le Secrétariat général du gouvernement (SGG) est un élément central du rapport qui se tisse entre haute fonction publique et hommes politiques à l'interface entre champ politique et champ bureaucratique, que les ministres ne sont pas prêts d'abandonner tant ils y voient leur principal moyen de contrôle sur la conception des politiques publiques. Cependant au cours des années 2010, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, ce processus est en partie formalisé dans des fiches de postes et des procédures de « compétition ouverte » par la Mission cadres dirigeants du SGG, sans jamais perdre son caractère politique.

¹³⁰² Xavier BIOY et Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, « Introduction : une république de conseillers ? », in Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, Xavier BIOY et Stéphane MOUTON (dir.), *Le règne des entourages : cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 64.

¹³⁰³ *Ibid.*, p. 68-69.

2.3. Le responsable de programme LOLF, du pouvoir sur le budget au patronat administratif de plein exercice

L'enjeu principal ne se situe peut-être pas tant dans le rapport des directeurs d'administration centrale avec le ministre et son cabinet, qui malgré la généralisation des lettres de mission continue largement de fonctionner selon son régime antérieur, que dans le rapport des directeurs responsables de programmes LOLF avec les instances centrales de pilotage transversal du ministère : directeur des affaires financières (DAF), directeur des ressources humaines (DRH), directeur des affaires juridiques, etc. De ce point de vue, les réformateurs tiennent depuis trente ans un discours lancinant sur la nécessité de nommer de « vrais "patrons" pour les administrations centrales », comme l'exprime le rapport Picq, selon une rhétorique que l'on trouvait déjà au Commissariat général de la productivité dans les années 1950. Par-là, ils entendent le plus souvent la combinaison de trois éléments : l'engagement sur une « stratégie » et sur des objectifs attachés à un dispositif de contrôle chiffré, c'est-à-dire un contrat managérial décliné aux échelons inférieurs ; des « marges de manœuvre » ancrées dans un réel pouvoir de décision en matière de personnel, de budget et d'organisation du travail opérationnel, c'est-à-dire une autonomie de gestion ; une « véritable équipe de direction, opérationnelle et fonctionnelle¹³⁰⁴ », c'est-à-dire une structure de commandement calquée sur celle de la grande entreprise « divisionnaire ».

Les discours et les stratégies de pouvoir qui accompagnent la montée en puissance de la fonction de responsable de programme LOLF sont révélateurs des enjeux qui entourent l'essor de ce « patronat » administratif. Dans le montage juridico-financier de la LOLF, le responsable de programme ne désigne que la personne chargée de réaliser des arbitrages au sein d'une enveloppe budgétaire. Il se définit au départ comme l'homme qui, souvent au niveau d'un ministère mais parfois au niveau d'une mission transversale, dispose du pouvoir financier en délégation de la direction du Budget. Le premier mécanisme de centralisation qu'il transforme est ainsi celui de la centralisation financière, qui passe progressivement sous le pouvoir des élites ministérielles. Mais, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, à aucun moment Bercy ne perd sa mainmise sur ce processus, puisqu'il acquiert un pouvoir sur les directions des affaires financières (DAF) des ministères et peut moduler le contrôle a priori. Selon le mécanisme de double délégation du pouvoir financier et de la contrainte budgétaire analysé précédemment, une autonomie de gestion financière n'est accordée progressivement aux responsables de programmes que pour autant qu'ils acceptent d'entrer dans le jeu du contrôle à distance par Bercy, et de lui fournir les preuves de leur

¹³⁰⁴ J. PICQ, *L'État en France*, op. cit., p. 120-122.

« bonne gestion » et de leur « soutenabilité ». En d'autres termes, le renforcement du pouvoir des directions d'administration centrale sur leurs propres services n'est accordé qu'à condition qu'il soit mis au service du gouvernement des finances publiques par la direction du Budget, selon une forme de déconcentration financière au niveau des ministères.

Dans tous les cas, la disposition du pouvoir sur un budget n'est conçue que comme le *point de départ* d'une extension progressive des prérogatives des directeurs. Bernard Abate, qui est l'un des architectes de la LOLF au Budget, rappelle ainsi que la fonction de responsable de programme a été pensée comme une première étape, sorte de point d'Archimède à partir duquel entraîner peu à peu toutes les structures de l'État dans la voie de l'émergence de véritables managers publics :

« À défaut de pouvoir réorganiser l'administration en blocs d'activités homogènes placés sous l'autorité d'un responsable unique qui dispose de tous les leviers de gestion, l'idée émerge qu'il est possible d'*ébaucher* cette nouvelle organisation autour des programmes budgétaires¹³⁰⁵. »

Dès l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006 les hauts fonctionnaires se demandent comment « donner aux responsables un mandat de gestion qui en fasse de vrais patrons de leurs administrations¹³⁰⁶ ». Alors que certains programmes concernent toujours plusieurs directions, et que certains gestionnaires ne disposent pas de leur propre budget, la Cour des Comptes préconise « une fusion effective des fonctions et des responsabilités de directeur et de responsable de programme¹³⁰⁷ ». Un rapport du Conseil d'analyse économique (CAE) trouve normal qu'il « revendique progressivement » une véritable tutelle hiérarchique sur l'ensemble des services chargés de mettre en œuvre sa mission¹³⁰⁸.

Les promoteurs du management public demandent également un approfondissement du pouvoir gestionnaire des directeurs d'administration centrale. Bernard Abate détaille par exemple les conditions selon lesquelles la logique de performance et de responsabilisation financière de la LOLF peuvent selon lui devenir le support d'une véritable managérialisation de l'État : le directeur de programme doit pouvoir définir les profils d'emploi, les compétences et les rémunérations

¹³⁰⁵ B. ABATE, *La nouvelle gestion publique*, op. cit., p. 82.

¹³⁰⁶ *Ibid.*, p. 133.

¹³⁰⁷ COUR DES COMPTES, *La mise en œuvre de la LOLF*, op. cit., p. 76.

¹³⁰⁸ CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE, *Économie politique de la LOLF*, op. cit., p. 117. De plus, comme le disent explicitement ces conseillers du Prince en économie des organisations p. 101 : « Cette formule a permis de poser les bases de réorganisations futures des administrations en prenant comme point d'entrée non pas un existant administratif mais les politiques publiques. » Véritable cheval de Troie managérial, la nomenclature LOLF est effectivement le support, à partir de la RGPP, de plusieurs grandes opérations de fusion visant à calquer l'organisation de l'État sur la structure des programmes : fusion des Impôts et de la Comptabilité publique dans la DGFIP, réorganisation du ministère de la Culture autour de trois directions opérationnelles ou, dans une moindre mesure, constitution de la direction générale des Entreprises (DGE) du Minefi autour du programme 134 « développement des entreprises ».

indemnitaires de ses fonctionnaires (autonomie de gestion du personnel) ; il doit pouvoir produire une réglementation souple sans être gêné par des circulaires et des textes de loi trop détaillés quant aux moyens (autonomie de conception) ; il doit pouvoir encourager l'expérimentation et l'émulation des directeurs locaux en matière d'organisation du travail et récompenser les plus efficaces (autonomie opérationnelle locale)¹³⁰⁹. À l'occasion de la campagne présidentielle de 2007 le Cercle de la réforme de l'État regroupe le « gratin » des promoteurs de la version la plus radicale du management public (dont Alventosa, Bassères, Cannac, Carrez, Gibert, Guillaume, Trosa, Vallemont et, encore et toujours, Michel Crozier). Il propose un programme qui va dans le même sens : liberté d'organisation et d'expérimentation sur tout le territoire, suppression des circulaires détaillées au profit de normes facultatives et de référentiels de « bonnes pratiques », développement d'une véritable gestion des ressources humaines, déconcentration du recrutement¹³¹⁰.

Une telle évolution suppose de revoir le rapport entre les directeurs de programmes et les départements fonctionnels des ministères. Le rapport sur l'État-stratège de la commission du XI^e Plan recommandait déjà de regrouper les « directions de moyens » et de les recentrer sur un rôle de coordination et de « conseil », au service des administrations chargées des politiques publiques¹³¹¹. La commission Picq propose de rattacher les services d'étude ou de prospective et « les services de moyens (direction du personnel, direction financière, service de gestion interne) » à un « secrétariat général », sur le modèle anglo-saxon¹³¹². Au moment de la mise en œuvre de la LOLF, plusieurs ministères sont effectivement dotés de secrétariats généraux, regroupant l'ensemble des services gestionnaires. Cette fonction est peu à peu généralisée puis codifiée dans un décret de juillet 2014, si bien que faute d'en avoir toujours la réalité, chaque ministère est conduit à l'adopter au moins formellement :

« Le secrétaire général a la responsabilité, pour l'ensemble du ministère, des fonctions transverses suivantes : 1° La fonction financière ; 2° Le contrôle de gestion et le pilotage des dispositifs de contrôle interne ; 3° La politique ministérielle de gestion des ressources humaines ; 4° Les achats et marchés ; l'immobilier ; 5° La politique de développement des systèmes d'information ; 6° Le conseil juridique ; 7° L'information et la communication ; 8° La coordination de la tutelle sur les opérateurs relevant du ministère¹³¹³. »

Selon le double mouvement caractéristique de l'autonomisation contrôlée, les pouvoirs des responsables de programmes sont ainsi censés s'accroître dans les différents domaines, à mesure

¹³⁰⁹ B. ABATE, *La nouvelle gestion publique*, op. cit., p. 87-88.

¹³¹⁰ CERCLE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *La réforme dont l'État a besoin*, op. cit., p. 45-46, 64 et 87-88.

¹³¹¹ C. BLANC, *Pour un État stratège*, op. cit., p. 83.

¹³¹² J. PICQ, *L'État en France*, op. cit., p. 119-120.

¹³¹³ PREMIER MINISTRE, « Décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères ».

que les services fonctionnels les insèrent dans divers dispositifs de gestion qui assurent que cette liberté est maîtrisée par le centre : progiciels de comptabilité et de gestion du budget (CHORUS), progiciels de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, progiciels « métier » pour entre autre inscrire la fonction juridique dans le système informatique, etc. D'un côté, les directeurs d'administration centrale doivent acquérir peu à peu l'ensemble des capacités d'action et des moyens de gestion, comme les différentes divisions d'une grande entreprise. De l'autre, le secrétariat général assure un travail de coordination et d'intégration, orienté par les indicateurs de performance de sa direction financière et de nombreux autres dispositifs : il se constitue en direction générale stratégique du ministère, chargée d'orienter le gouvernement à distance des services publics depuis sa tour de contrôle. Dès lors, la concentration du pouvoir aux mains d'une élite ministérielle progresse en même temps que l'autonomie managériale de ses différents responsables de programmes.

2.4. La cascade des chiffres : contrôle de gestion, rapport hiérarchique et fétichisme de la mesure

Qu'en est-il maintenant, un « étage » plus bas, du rapport des directeurs centraux à leurs subordonnés, qu'il s'agisse de directeurs régionaux, de directeurs départementaux ou de directeurs d'établissements publics ? Dans le modèle LOLF, c'est le responsable de programme qui est chargé du « dialogue de gestion » avec les responsables de budgets opérationnels (BOP), au cours duquel sont fixés leurs objectifs chiffrés et leurs moyens. Comment se déroule ce processus ? Comment transforme-t-il le rapport hiérarchique ? Pour rendre compte du fonctionnement du dispositif-type de la direction par objectifs à ce niveau, nous prendrons l'exemple d'un secteur où la contractualisation interne est particulièrement développée, quoiqu'il ne relève pas à strictement parler de la LOLF.

Jean-Marie Pillon montre, nous l'avons vu, que la pratique du (pseudo-)contrat managérial est ancienne à Pôle emploi. Initialement limitée aux contrats de programme passés entre le ministère du Travail et l'ANPE, elle a peu à peu descendu tous les échelons hiérarchiques jusqu'aux 900 directeurs d'agences locales. L'auteur décrit le processus de contractualisation tel qu'il se déroule au début des années 2010. Après plusieurs allers-retours au cours de l'automne, le directeur général reçoit chaque directeur régional. Les deux niveaux sont accompagnés de leurs propres contrôleurs de gestion, et négocient les objectifs de production du service public de l'emploi et les moyens humains jugés nécessaires pour les atteindre. Dans un second temps, le directeur général reçoit les directeurs régionaux en entretien individuel pour amender et signer leurs « contrats de

performance ». Chaque protagoniste dispose d'arguments rédigés par ses propres spécialistes de la mesure, qui s'attellent à éveiller et à construire son intérêt pour le chiffre. Il ne s'agit pas d'une allocation automatique des financements à l'activité ou au résultat, mais d'un processus où les chiffres de productivité et d'« efficacité » fournissent une « langue commune » et jouent comme justification au cours d'une négociation¹³¹⁴.

Les contrôleurs de gestion de niveau N+1 ne disposent pas d'autorité formelle sur les managers de niveau N. Mais « ils occupent la strate hiérarchique supérieure » et peuvent les rappeler à l'ordre lorsque les chiffres sont jugés mauvais. En réalité, dit Pillon, ce ne sont pas simplement les hommes qui sont hiérarchisés, mais les niveaux de l'organisation. Dès lors, en faisant exister les chiffres des départements et des agences locales aux yeux du manager régional, le contrôleur de gestion régional les fait exister aux yeux des managers départementaux et des directeurs d'agences comme un *impératif hiérarchique*. Les cadres locaux sont souvent dubitatifs quant à la politique du chiffre. Mais, pour ne pas risquer de s'attirer des reproches, ils sont contraints de tenir compte, dans leur travail d'organisation du travail des conseillers à l'emploi, des « conseils » de leur spécialiste de la mesure ou des prévisions de productivité du logiciel, qui structurent leurs choix en leur imposant un certain cadrage du réel¹³¹⁵.

Pillon montre que c'est lorsque apparaissent des écarts entre les objectifs et les résultats que s'actualise le pouvoir autrement latent de la direction par objectifs : le manager propose alors un plan d'action correctif à son supérieur, sur la base des conseils et des prévisions chiffrées des contrôleurs de gestion – le projet retenu étant généralement le plus susceptible d'avoir des effets sur les indicateurs. Selon le vieux principe taylorien de la « gestion par exception », les plans d'action sont ensuite « imposés par un manager à l'ensemble de ses subordonnés, sans négociation ». Le directeur régional prend par exemple la main sur le planning et sur le travail d'organisation des directeurs d'agence, et impose un certain nombre de jours de travail uniquement dédiés à telle ou telle activité, entretiens de suivi ou formation CV, qui ne fait pas sens pour les salariés de première ligne. À tout moment, l'autonomie d'organisation opérationnelle des managers de « proximité » est ainsi suspendue à une reprise de contrôle directe, qui les contraint à tenir compte des chiffres de productivité et ainsi à obéir aux ordres que les spécialistes de la mesure ne leur ont pas donné :

« Du fait de l'existence de contrôleurs à tous les échelons hiérarchiques de Pôle emploi, lorsqu'un manager cherche à s'inscrire dans la stratégie de son supérieur, il se conforme également aux scénarios arrêtés au

¹³¹⁴ J.-M. PILLON, *Pôle emploi, op. cit.*, p. 112-113.

¹³¹⁵ *Ibid.*, p. 135-136.

préalable par des contrôleurs de gestion situés au-dessus de lui. »¹³¹⁶

La liberté du directeur central est en partie celle de déterminer les contraintes du directeur régional, dont le propre espace d'autonomie est utilisé pour préciser les prescriptions du directeur départemental et ainsi de suite. Le chiffre ne prend ainsi sens qu'au sein d'un rapport hiérarchique. Le *rapport aux indicateurs* est lui-même dépendant de la place de chaque manager dans la structure de l'organisation. Le directeur de programme négocie les indicateurs de performance qui permettront de le juger avec le DAF et contribue à les construire. Le directeur régional dispose ou non, selon les cas, de ses propres contrôleurs de gestion : il est susceptible, ou non, de donner sa propre interprétation des résultats, et de fixer le niveau du curseur. Plus l'on descend, moins la maîtrise est forte, jusqu'à ce que le chiffre s'impose tout à fait aux cadres subalternes. Olivier Quéré montre ainsi que, dans les cours de contrôle de gestion des instituts régionaux d'administration (IRA), les attachés d'administration, destinés à occuper notamment des postes de chefs de service locaux, apprennent à accepter et à répercuter les chiffres sans les mettre en cause : ils « ne choisissent pas les indicateurs, ni ne les alimentent, ils s'imposent à eux¹³¹⁷ ».

Certains discours font de la construction « participative » des indicateurs la solution à tous les maux. Pourtant, même élaborés à la base en dialogue avec quelques salariés, même traversés par des controverses sur les manières de compter, dès lors qu'ils sont acceptés au sommet, généralisés et répercutés au sein d'un rapport hiérarchique, les chiffres sont voués à s'imposer dans toute leur objectivité sociale, comme s'ils avaient une vie propre, selon le mécanisme bien connu du fétichisme. Comme le dit Frédéric Pierru, le PMSI et la tarification à l'activité (T2A) à l'hôpital ont beau avoir été construit avec l'aide de médecins et de soignants, avoir impliqué de nombreux conflits d'interprétation entre spécialistes, ils n'en représentent pas moins un « investissement de forme très coûteux » et à ce titre « difficilement réversible »¹³¹⁸. Une fois adoptés, ils structurent les pratiques sur le long terme, mettent le financement du champ de la santé sous pilotage central semi-automatique et s'imposent aux médecins et infirmières avec toute la force de l'extériorité. Or, cela n'est pas dû aux mécanismes de leur construction, qui en ont seulement défini et encapsulé le contenu, mais au rapport social dans lequel les indicateurs demeurent pris au présent : un système de répercussions en cascade des chiffres le long des lignes hiérarchiques.

¹³¹⁶ *Ibid.*, p. 152-153 et 254.

¹³¹⁷ O. QUÉRÉ, *L'atelier de l'État*, op. cit., p. 365.

¹³¹⁸ P.-A. JUVEN, *Une santé qui compte ?*, op. cit., p. 4-5.

2.5. Deux interprétations de la direction par objectifs : logique fonctionnelle et (dé)concentration préfectorale

Un tel système est loin d'être aussi avancé dans tous les services publics qu'à Pôle emploi. Surtout, il peut s'avérer très différent selon les institutions au sein desquelles la technologie de pouvoir de la mesure des performances est insérée. Nous pouvons à ce titre distinguer au moins quatre types de structures organisationnelles, qui elles-mêmes renvoient à deux modèles contradictoires : la *déconcentration fonctionnelle* et la *déconcentration préfectorale*. Dans la première, tout continue de se passer au sein de la hiérarchie d'un ministère sectoriel, susceptible de commander à des services relativement spécialisés selon leurs fonctions ou missions : il peut s'agir de directions locales dédiées à un programme unique, d'établissements publics de divers statuts, ou de directions locales polyvalentes chargées des différentes politiques publiques d'un ministère.

La direction centrale à réseau spécialisé, en premier lieu, correspondent au cas où une logique fonctionnelle poussée, orientée par des contrats de performance, est directement appliquée au sein de l'administration : la situation est proche de celle des *executive agencies* mises en place par la réforme thatchérienne *Next Steps* au Royaume-Uni à la fin des années 1980. Il peut s'agir de directions d'administration centrale dotées d'un réseau territorial entièrement consacré à leur programme LOLF. C'est le cas de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) et de ses directions départementales, spécialisées sur le calcul et la collecte des impôts. C'est aussi la situation des directions interdépartementales des Routes, rattachées à la direction des Infrastructures de transport du ministère de l'Équipement/du Développement durable¹³¹⁹.

La direction des établissements publics par objectifs, que nous analyserons dans un second temps, peut elle-même prendre différentes formes : la passation de contrats managériaux avec des entreprises publiques comme La Poste ; le recours à des agences nationales comme Pôle emploi ; l'application d'une logique de performance aux réseaux d'établissements publics de certains ministères, qu'il s'agisse des hôpitaux, des universités, des lycées ou des collèges.

Troisièmement, les directions locales sectorielles ou ministérielles sont des directions départementales ou régionales qui n'obéissent pas à une unique administration centrale, mais mettent en œuvre les programmes LOLF de différents responsables dans un même ministère : elles

¹³¹⁹ Bezes place également dans la catégorie des agences exécutives administratives divers « services à compétence nationale » comme l'Agence France Trésor, l'Opérateur national de paye ou le Service des achats de l'État, qui sont souvent d'anciennes sous-directions rendues formellement autonomes, mais sans réseaux de services sur le territoire. Cf. P. BEZES, *Les rationalisations des bureaucraties*, op. cit., p. 291.

doivent répartir leurs effectifs entre eux dans la comptabilité budgétaire. C'était par exemple le cas des DDE dans les années 1990, chargées d'appliquer la plupart des missions du ministère de l'Équipement sur le territoire et passant un contrat d'objectifs et de moyens avec la direction centrale du Personnel. Les agences régionales de santé (ARS) sont assez proches de cette situation dans la mesure où, quoique dotées d'un statut d'établissement public, elles tendent à se comporter comme des services déconcentrés : elles passent un contrat managérial avec le ministère et l'UNCAM, et sont censées coordonner l'ensemble des missions du ministère de la Santé dans les domaines de l'hôpital, de la médecine de ville, de la santé publique et du médico-social.

Le dernier cas de figure, celui de la déconcentration territoriale, correspond à un modèle bien particulier : celui de la coordination par le préfet des services locaux de l'État au niveau de la région. Le corps préfectoral contribue alors à négocier les objectifs chiffrés et le budget des différents programmes sectoriels avec les directeurs d'administrations centrales de plusieurs ministères. Comme les promoteurs de la déconcentration fonctionnelle, les défenseurs de ce système se réclament du management. Comme eux, ils prétendent répondre à la volonté de doter l'administration de « vrais patrons ». Comme eux, enfin, ils considèrent que leur interprétation est celle qui correspond le mieux à la forme de la grande entreprise « divisionnaire ». Pourtant, les deux modèles s'avèrent très différents tant du point de vue du type de centralisation qu'ils préconisent – ministérielle ou territoriale –, que de la place réelle qu'ils accordent à la DPO. La réforme effective privilégie tantôt l'un, tantôt l'autre selon les secteurs. Les mêmes acteurs peuvent les défendre successivement au sein d'un même texte mais, comme nous allons le voir, ils entrent souvent en conflit.

3 – L'autonomie gestionnaire des cadres publics locaux au service de la centralisation ministérielle

Dans le modèle de la déconcentration fonctionnelle, le directeur d'administration centrale fractionne son programme LOLF en budgets locaux, qu'il confie à ses subordonnés. Ceux-ci, directeurs régionaux, directeurs départementaux ou directeurs d'établissements publics, se voient confier des objectifs de performance et un certain nombre de moyens financiers et humains lors d'un « dialogue de gestion » périodique¹³²⁰. Dans ce contexte, les réformateurs mettent en avant la

¹³²⁰ Les promoteurs du management public insistent également sur le caractère « participatif » de la direction par objectifs, au travers de la « concertation » des responsables locaux lors de la construction des programmes – le choix final demeurant, sans ambiguïté, entre les mains du supérieur hiérarchique (absence d'autonomie politique). Cf. A. LAMBERT et D. MIGAUD, *La mise en œuvre de la LOLF*, op. cit.

nécessité d'étendre vers le bas, en même temps que le contrôle des résultats, l'« autonomie » et la « responsabilité ». Les cadres locaux sont, à leur tour, sommés de devenir de « vrais patrons ». Comme le dit la commission du Plan de 1993 : « Celui qui a la responsabilité de l'emploi des moyens de fonctionnement doit avoir le pouvoir de gérer ces moyens¹³²¹ ». Le Cercle de la réforme de l'État, qui en fait le cœur de son programme pour la campagne présidentielle de 2007, exprime de manière encore plus précise ce principe de subsidiarité managérial :

« Tout pouvoir administratif devrait être confié à l'autorité en charge des responsabilités opérationnelles correspondantes, sauf décision expresse de l'autorité supérieure de se réserver, pour des motifs précis (sécurité, égalité, cohérence stratégique...) le pouvoir dont il s'agit¹³²². »

Cette question de l'« autonomie » des cadres publics locaux pose plusieurs problèmes théoriques et empiriques importants, le principal étant justement celui de la centralisation. Le discours des acteurs, et parfois des chercheurs qui reprennent leurs catégories, encense généralement les vertus de la « décentralisation », de la « proximité », de la « démocratie » et du « terrain ». Il tend à opposer de manière binaire l'« autonomie » à la centralisation, ou la « participation » à l'autoritarisme, selon un jugement de valeur qui empêche de voir la réalité des rapports de pouvoir sous-jacents. Dès que l'on observe l'un, on conclut à l'absence de l'autre. On s'interdit, alors, de penser leur articulation. La question qui devrait selon moi faire l'objet de l'analyse est, au contraire, celle du rapport entre ces phénomènes : quel rôle une certaine autonomie de gestion, correspondant à une configuration spécifique de la division du travail d'organisation, joue-t-elle au sein d'une certaine manière de centraliser ? En quoi ce type de centralisation est-il caractéristique d'une forme de bureaucratie managériale ?

Pour le saisir, nous nous attacherons à la structure relativement « élémentaire » de la direction centrale à réseau spécialisé, disposant de services locaux entièrement dédiés à son programme LOLF, autour du cas de la direction générale des Finances publiques. Pour commencer, nous nous remémorerons ce qu'il en est de l'autonomie formelle et réelle des cadres locaux dans la bureaucratie wébérienne. En second lieu, nous analyserons l'organigramme officiel de la DGFIP pour montrer qu'il est typique de la structure « divisionnaire » que Chandler jugeait caractéristique de la grande organisation managériale. Ensuite, nous verrons comment cette structure se traduit, idéalement, dans la division du travail d'organisation : en contrepartie de l'autonomie gestionnaire des directeurs départementaux – soit leur capacité à donner des ordres à des spécialistes de la gestion –, elle accorde en fait un fort pouvoir à la technostructure parisienne du ministère, qui

¹³²¹ C. BLANC, *Pour un État stratège*, op. cit., p. 68-69.

¹³²² CERCLE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *La réforme dont l'État a besoin*, op. cit., p. 45-46.

conçoit les dispositifs qui encadrent leur liberté. Nous verrons alors ce qu'il reste de cette « autonomie » au niveau des cadres de « proximité » chargés d'organiser le travail des fonctionnaires dominés dans les services locaux des impôts, en nous basant sur les travaux de Cécile Piney. Enfin, nous nous interrogerons sur la réalité ou non de ces transformations dans les ministères.

3.1. L'autonomie résiduelle des cadres locaux dans la bureaucratie wébérienne

Officiellement, l'autonomie n'existe pas dans le cadre de la bureaucratie wébérienne, pas même pour les cadres. Prenons son incarnation en France sur la période 1945-1980. Il n'y a pas d'autonomie politique : les services appliquent la loi et obéissent aux orientations du ministre. Il n'y a pas d'autonomie budgétaire : les finances sont distribuées de manière détaillée par le Parlement et la direction du Budget. La gestion du personnel est neutralisée par les conquêtes sociales du statut et du contre-pouvoir syndical, qui protègent en partie les fonctionnaires de base contre l'arbitraire politique et hiérarchique. Il n'y a pas d'autonomie opérationnelle : l'organisation du travail et l'aménagement des bureaux sont décidés par circulaires des directions centrales. Il n'y a pas d'autonomie d'exécution : les salariés obéissent à la hiérarchie et appliquent des procédures définies à Paris. La prétention au monopole du travail d'organisation est totale. Pourtant, en réalité, il existe souvent une forte autonomie informelle, qui dépend bien sûr des services publics considérés.

Dans certains secteurs comme l'école, l'université, l'hôpital ou le travail social, des traditions de métier bien ancrées et défendues par les syndicats confèrent aux fonctionnaires de première ligne une forte maîtrise de leur travail opérationnel, voire un début d'autonomie politique – ce qui ne signifie pas, bien sûr, que la haute fonction publique ne cherche pas à intégrer les rapports de pouvoir qu'ils exercent sur la population dans une stratégie globale, enjeu de luttes entre forces politiques. La hiérarchie est professionnelle. Dans d'autres secteurs, comme les préfectures, les PTT ou la direction générale des Impôts – l'ancêtre de la DGFIP –, un pouvoir disciplinaire de type militaire règne par procédures et règlements. L'autonomie politique est nulle. Le pouvoir gestionnaire sur l'argent est concentré à Paris. Mais, même là, l'impuissance relative de la règle centralisée ouvre des marges de manœuvre. Les fonctionnaires de première ligne sont souvent loin de subir une discipline taylorienne, l'arbitraire et la violence potentielle des rapports hiérarchiques allant généralement de pair avec l'absence de pression temporelle codifiée et inscrite dans des machines (sauf par exemple, nous l'avons vu, dans les centres de tri des PTT ou aux chèques postaux). Les exécutants peuvent parfois acquérir une certaine expertise juridique dans le

manement des procédures, des droits et des passe-droits, qui leur ouvre une certaine autonomie d'exécution, inséparable de la possibilité de faire passer leur propre vision politique des finalités du métier dans le rapport social avec les usagers (au service de l'égalité ou du privilège, selon les situations, les contextes politiques et l'habitus des agents).

En ce qui concerne l'encadrement hiérarchique local, il conserve lui-même quelque chose de la figure militaire de l'officier : quoi qu'il ne possède pas les vastes prérogatives de son homologue du ministère de la Défense dans le domaine punitif, du fait principalement de l'inscription des conquêtes du mouvement ouvrier dans le droit public, son pouvoir tient avant tout à la répercussion des ordres et des circulaires de l'autorité supérieure. En termes d'autonomie opérationnelle, le pouvoir des cadres locaux est celui d'organiser le travail de leurs subordonnés, selon des procédures et des règlements produits à Paris, de manière à effectivement produire des services publics, avec parfois un rôle du préfet et surtout des élus locaux dans la remontée des « problèmes » jusqu'à l'échelon central. Sans être inexistant, ce pouvoir est très tôt jugé insuffisant par les promoteurs du management public, tant du fait des prérogatives gestionnaires et opérationnelles des administrations centrales, que du contre-pouvoir syndical sur la gestion du personnel.

3.2. La structure « divisionnaire » des directions départementales des Finances publiques

Décrivons, maintenant, le fonctionnement de la structure « divisionnaire » en nous concentrant sur le cas de la direction générale des Finances publiques (DGFIP), issue de la fusion de la DGI et de la DGCP en 2008. Dès le milieu des années 1990, nous l'avons vu, le directeur général des Impôts passe des contrats managériaux avec les directeurs des services fiscaux des départements : il s'agit, déjà, de les transformer en « patrons » afin de « mobiliser » leur énergie et de « libérer les initiatives »¹³²³. En 2006, le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » comporte 266 budgets opérationnels (BOP), dont la plupart sont entre les mains des directeurs des services fiscaux et des trésoriers-payeurs généraux (leurs homologues à la DGCP). La fusion de 2008 représente un cas exemplaire de refonte des structures de l'État à partir du programme LOLF. Les directions locales sont fusionnées en 83 directions départementales et 13 directions dites « régionales », qui effectuent le même travail dans les départements chef-lieu de

¹³²³ A. BARILARI, *Animer une organisation déconcentrée*, op. cit., p. 20 ; F. VILLEROY DE GALHAU, *Bercy, la réforme sans le grand soir ?*, op. cit., p. 35.

région et n'ont pas de rapport hiérarchique avec les précédentes¹³²⁴. Le nombre de BOP est divisé par deux. En 2016, ils sont rassemblés dans un BOP unique, réparti en 153 unités opérationnelles (UO), sans que l'organisation n'en soit modifiée outre mesure¹³²⁵.

À cela, il faut ajouter neuf délégations interrégionales, chargées de « coordonner » les directions départementales sans autorité formelle sur elles : elles ne correspondent pas à proprement parler à un niveau hiérarchique, mais aux services de contrôle de gestion de la direction générale, dotés d'un pouvoir hiérarchique de fait. Les délégués interrégionaux, nommés par le directeur des Finances publiques, sont chargés du « dialogue de gestion » au cours duquel sont fixés les objectifs avec les directeurs départementaux, du suivi des indicateurs en cours d'année, de l'alerte du centre en cas de mauvais résultats et de la « mutualisation des bonnes pratiques »¹³²⁶.

Pour connaître le degré réel d'autonomie de gestion des directeurs départementaux des Finances publiques, il faudrait disposer de données de terrain. Faute de cela, nous pouvons néanmoins connaître la division *formelle* du travail, sorte d'image que l'organisation veut donner d'elle-même, en nous fiant aux organigrammes officiels¹³²⁷. Les directions départementales des Finances publiques (DDFiP) correspondent assez bien au modèle de la structure « divisionnaire » (*line and staff*), qui répète en fractale la structure complète à un niveau hiérarchique intermédiaire. Le directeur départemental est un membre du corps des administrateurs des Finances publiques (catégorie A+) de grade administrateur général. Deux chefs de pôle provenant du même corps dirigent les entités opérationnelles : le pôle fiscalité chargé du calcul et de la collecte de l'impôt ; le pôle gestion publique chargé de fabriquer la comptabilité de l'État et de gérer la fiscalité des collectivités locales. Un troisième pôle, souvent intitulé « pilotage et ressources », regroupe les services gestionnaires du département, chacun dirigé par un ou deux cadres A ayant un grade d'inspecteur ou d'administrateur adjoint (corps des personnels de catégorie A de la DGFIP). Il

¹³²⁴ À quoi il faut ajouter 9 directions pour l'outre-mer, et 33 pour des services particuliers comme le contrôle fiscal ou les systèmes informatiques (+ 15 unités opérationnelles pour les services centraux).

¹³²⁵ De manière générale, en 2016, dans l'État, il n'y a presque plus que deux types de BOP : les BOP centraux, uniques au niveau du directeur d'administration centrale responsable du programme, ou transversaux répartis entre plusieurs directeurs ; les BOP entre les mains des préfets de région. Parfois, on observe également une multiplication des petits programmes, qui reviennent à flécher précisément des crédits, comme au ministère de l'Écologie.

¹³²⁶ Sources : PLF 2006, 2012 et 2016, annexes, Projets annuels de performance.

¹³²⁷ Il s'agit de l'organisation officielle de la DGFIP et des DDFiP au début de l'année 2018. Cf. MINEFI, *L'organigramme de la DGFIP*, <https://www.economie.gouv.fr/dgfip/lorganigramme-dgfip>, consulté le 23 mars 2018 ; PRÉFECTURE DE HAUTE-SAVOIE, *Direction départementale des Finances publiques*, <http://www.haute-savoie.gouv.fr/Services-de-l-Etat/Direction-departementale-des-finances-publiques/Direction-departementale-des-finances-publiques>, consulté le 23 mars 2018 ; PRÉFECTURE DES LANDES, *Direction départementale des Finances publiques*, <http://www.landes.gouv.fr/direction-departementale-des-finances-publiques-r281.html>, consulté le 23 mars 2018 ; *Direction générale des Finances publiques*, https://lannuaire.service-public.fr/gouvernement/administration-centrale-ou-ministere_170702, consulté le 23 mars 2018.

comprend : le service des ressources humaines et de la formation professionnelle ; le service du budget, de la logistique et de l'immobilier ; le service de la stratégie, du contrôle de gestion et de la qualité de service. Ils ont souvent sous leurs ordres quelques employés de catégorie B ou C.

Les plus de mille chefs de services locaux des impôts, qui coordonnent le travail des fonctionnaires de première ligne, appartiennent au corps des personnels de catégorie A de la DGFIP. Au-dessus de chacun d'eux, se dessine la ligne hiérarchique suivante : un chef métier (impôts des particuliers, impôts des entreprises ou recouvrement), un chef de pôle, un directeur départemental, le directeur général des Finances publiques, le ministre des Finances. Cette structure est calquée sur celle des indicateurs de performance, qui s'agrègent de bas en haut à partir des services locaux des impôts : indicateurs métier, indicateurs du budget départemental, indicateurs du programme LOLF 156 confié au directeur général. Quant aux cadres organisateurs à distance, contrôleurs de gestion ou responsables des ressources humaines, ils sont issus du même corps que les cadres opérationnels, et placés sous la tutelle hiérarchique du chef du pôle « pilotage et ressources » et du directeur départemental. Mais, d'un point de vue fonctionnel, ils sont également rattachés à la hiérarchie propre de leur spécialité gestionnaire¹³²⁸.

3.3. Du sommet à la base de l'organisation, une inversion du rapport de pouvoir cadres hiérarchiques/cadres gestionnaires

Dans un tel cadre, qu'est-ce que l'autonomie de gestion des directeurs locaux ? Dans le modèle « divisionnaire » des managers publics, ils continuent bien sûr de faire appliquer la loi et de mettre en œuvre la politique publique conçue par la DGFIP. Mais, contrairement au cas de la bureaucratie wébérienne classique, ils ne doivent plus obéir aux petites enveloppes indéfiniment subdivisées de la DAF nationale et du Budget, aux préconisations minutieuses des circulaires des directeurs d'administration centrale en matière d'organisation concrète du travail ni, dans le modèle revendiqué par les réformateurs, aux règles ultra-détaillées de gestion des corps de la DRH nationale

¹³²⁸ Le contrôleur de gestion de la DDFIP a au-dessus de lui : le délégué interrégional au contrôle de gestion, la sous-direction « stratégie, pilotage et contrôle de gestion » de la DGFIP (Bureau 1A pour les indicateurs de performance, 1B pour la gestion prévisionnelle des effectifs), la « sous-direction des affaires budgétaires et de la performance » du secrétariat général des ministères économiques et financiers (c'est-à-dire la direction financière de Bercy, qui rend des comptes au CBCM, lui-même rattaché à la direction du Budget). De même, le responsable départemental des ressources humaines a au-dessus de lui une hiérarchie gestionnaire, celle qui a conçu le dispositif qu'il est pour sa part chargé de faire fonctionner localement, selon les ordres du directeur départemental : la sous-direction « gestion des personnels et des parcours professionnels » du « service des ressources humaines » de la direction générale des Finances publiques, puis la DRH rattachée au secrétariat général de Bercy (et, si l'on veut, la DGAFP au niveau de l'État entier, qui est elle-même sous l'autorité du ministre des Finances).

ou de la DGAFP. En revanche, en plus des chefs des services directement producteurs de prestations ou des bureaux d'accueil locaux, le directeur départemental ou régional a sous ses ordres : des contrôleurs de gestion chargés de faire des prévisions financières et de suivre des indicateurs de résultat ; des responsables des ressources humaines chargés de recruter, de sanctionner, de récompenser et de former ; des acheteurs chargés de commander des ordinateurs et du mobilier à des entreprises sur le marché ou de sous-traiter des services (nettoyage, maintenance informatique, etc.)¹³²⁹.

Dans une grande organisation nationale très codifiée, l'autonomie de gestion des directeurs locaux signifie, dans les faits, un *pouvoir hiérarchique sur les spécialistes de la gestion* réunis dans les services fonctionnels, et dont les chefs participent avec les cadres opérationnels au comité de direction local. Les services gestionnaires ne tombent pas « en silo » de Paris pour imposer leurs règlements détaillés sur les différents moyens : ils sont interconnectés au sommet des directions départementales ou régionales, où existe dès lors un certain degré de *socialisation locale du pouvoir*. Le collectif bureaucratique départemental a une autonomie, il répète localement une organisation complète, quoique celle-ci soit intégrée par de multiples liens très serrés au sein de l'organisation nationale du ministère.

Que ce modèle implique-t-il pour la structure du pouvoir ? Jean-Marie Pillon décrit, dans le cas des contrôleurs de gestion de Pôle emploi, un phénomène *d'inversion de polarité du rapport de pouvoir cadres hiérarchiques/cadres gestionnaires* entre le haut et le bas de la structure, qui me semble également avéré pour d'autres dispositifs :

« Plus l'on descend dans la hiérarchie, moins les managers ont de latitude pour dégager les marges de manœuvre d'une politique qui serait la leur. [...] Au niveau de la direction générale, le top-management définit le champ d'intervention dont disposent les gestionnaires. Mais, plus l'on descend la pyramide administrative en direction des agences, plus les gestionnaires encadrent fortement la latitude des managers¹³³⁰. »

Au sommet, le directeur général donne des ordres aux spécialistes de la mesure, des finances ou des ressources humaines chargés d'un travail d'organisation gestionnaire. Même lorsqu'il négocie

¹³²⁹ La pseudo « déconcentration » de 1992 a continué d'obéir à un modèle wébérien : elle a souvent transféré au niveau départemental les tâches d'exécution des services gestionnaires, comme la gestion de la paye ou la passation des marchés publics, tout en conservant au niveau national les décisions liées au recrutement et aux primes salariales, ou le découpage du budget de fonctionnement en petites enveloppes. La plupart des promoteurs du management public préconisent de faire l'inverse : centraliser au niveau national ou mutualiser au niveau régional les tâches d'exécution des services gestionnaires, afin d'industrialiser les procédures et de réaliser des économies d'échelle. Mais transférer au directeur régional ou départemental le pouvoir de recruter des salariés de catégorie C, voire B, ou de passer comme il le souhaite des bons de commande (dans le cadre de marchés publics négociés et gérés au niveau national). Cf., par exemple, CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE, *Économie politique de la LOLF*, op. cit., p. 122.

¹³³⁰ J.-M. PILLON, *Pôle emploi*, op. cit., p. 254.

son financement, c'est largement sur la base des chiffres fournis par ses propres services. Les directeurs départementaux, eux, peuvent bien disposer de leur propre contrôleur de gestion ou de leur propre responsable des ressources humaines : ils subissent les prescriptions et la pression de tous les étages supérieurs. Quant aux directeurs d'agences locales de Pôle emploi, ils supportent en sus celles du niveau départemental, et ne disposent pour tous chiffres que de ceux que leurs fournissent des logiciels conçus en haut lieu.

En d'autres termes, le directeur départemental ou régional commande, mais son autorité n'est suivie d'effets que pour autant qu'il respecte les catégories de dispositifs de gestion élaborés nationalement. Le système a ceci d'ingénieux qu'il préserve le sentiment de liberté du « décideur », en le poussant à se conformer à une norme non pas lorsqu'il obéit à des règlements, mais *lorsqu'il donne des ordres*. Dans son cockpit, le « pilote » ne dispose que du tableau de bord, des logiciels et des manettes que l'organisation a prévu pour lui, quoiqu'il puisse parfois les adapter à la marge. Mais ceux qui fixent ses objectifs et son plan de vol depuis leur tour de contrôle disposent des mêmes informations que lui et leurs voyants d'alerte s'allument en cas d'écarts. Ils ont la possibilité de lui fixer des procédures ciblées, de lui signaler les « bonnes » pratiques de ses collègues « plus efficaces », de lui donner des ordres en cas d'incident, d'intervenir directement ou de le remplacer par quelqu'un d'autre s'il ne réalise pas assez vite les corrections de trajectoire demandées.

Lorsque le modèle est en place, le pouvoir du centre ne s'applique plus par des règlements aussi détaillés, mais par la mise en forme minutieuse du cadre d'action. Au niveau d'un ministère, les différents moyens en postes, en « compétences », en matériel ou en procédures ne sont plus gérés de manière minutieuse par l'administration centrale, mais coordonnés, précisés et adaptés par les cadres locaux au sein des dispositifs plus ou moins contraignants construits par la technocratie gestionnaire parisienne. La direction « stratégique », au niveau national, justifie son existence par les tâches « de pilotage, de conseil et d'appui¹³³¹ », qu'elle est supposée rendre à des managers locaux seuls maîtres à bord après Dieu. Pourtant en réalité, dans les bureaucraties managériales, ce sont ces fonctions dites « support » qui concentrent l'essentiel du pouvoir, proprement bureaucratique, que l'organisation exerce sur elle-même. Notons que le modèle, *même lorsqu'il est effectivement appliqué*, conserve un certain degré de prescription détaillée : les règlements sont souvent inscrits dans des logiciels, matérialisés au point où ils deviennent une contrainte apparemment « objective » qui peut être vue comme intrinsèque au cadre de « liberté » accordé aux directeurs locaux.

¹³³¹ CERCLE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *La réforme dont l'État a besoin*, op. cit., p. 9-11 et 48.

Les cadres hiérarchiques qui acceptent la logique de la direction par objectifs, c'est-à-dire l'échange d'un contrôle chiffré contre une certaine autonomie gestionnaire, semblent en demander toujours davantage, si bien que leur discours insiste généralement sur son insuffisance, et que les chercheurs le relaient parfois tel quel. Il en est de même dans l'entreprise, où la demande d'« autonomie » des chefs a un aspect rituel et tactique. De plus, montre Dujarier, les cadres hiérarchiques ont presque systématiquement le sentiment que les dispositifs de gestion construits par les « planneurs » pour le compte de la direction générale brident leur autonomie en leur imposant des prescriptions contradictoires jugées irréalistes et déconnectées de la réalité du travail¹³³². En d'autres termes, la justification courante de la direction par objectifs est vouée à produire une certaine déception : des cadres à qui l'on a fait espérer une position de « vrais patrons » travaillent, en fait, au sein de grandes organisations fortement standardisées. Dès lors, non seulement l'autonomie de gestion n'est jamais à la hauteur de son mythe social, mais elle n'est reconnue que pour autant qu'elle s'exerce dans le sens des objectifs de la direction et dans le cadre des injonctions des spécialistes de la gestion.

Cela est d'autant plus vrai qu'un manager se situe en bas de la hiérarchie. Au niveau des discours de justification, l'autonomie de gestion est toujours présentée comme le moyen de faire de chacun « un vrai patron » indépendamment du niveau qu'il occupe. Pourtant, par construction, comme la maîtrise sur la production des chiffres, elle s'amenuise au fur et à mesure que l'on descend dans la structure de l'organisation. Au niveau de la direction générale, c'est la liberté de mettre en place et de paramétrer des dispositifs de gestion, qui n'est limitée que par l'état du marché du travail des consultants et des spécialistes capables de les construire et de les faire fonctionner dans une administration (contrôle du travail d'organisation gestionnaire, inscription d'une certaine politique dans les instruments et/ou acceptation de la politique des instruments). Au niveau des directeurs locaux, c'est la liberté de commander des actes de gestion standardisés à des « planneurs », dans le cadre des règles du jeu centrales. Au niveau des managers de « proximité », comme nous allons maintenant le voir, c'est la « liberté » de faire tenir ensemble, avec les moyens du bord, les multiples contraintes et prescriptions contradictoires qui déferlent en cascade depuis le sommet. Entre le haut et le bas de la ligne hiérarchique, la part respective des marges de manœuvre et des contraintes

¹³³² M.-A. DUJARIER, *Le management désincarné : enquête sur les nouveaux cadres du travail*, op. cit., p. 58-60.

s'inverse, sans que jamais l'une ou l'autre ne devienne parfaitement nulle ni pour la direction générale, ni pour les cadres locaux¹³³³.

Enfin, dernier problème qui a son importance : il ne faut pas confondre les anciennes « pathologies » de la bureaucratie wébérienne (le phénomène « bureaucratique » au sens de Crozier), avec les nouveaux effets pervers de la bureaucratie managériale (défendue par Crozier). Dans la réalité la logique de performance conduit souvent à des systèmes aussi formalistes que ceux qu'elle récuse, à des phénomènes de détournement de buts et de cloisonnements entre services, comme s'en plaignent régulièrement les promoteurs du management public¹³³⁴. Ceux-ci les considèrent la plupart du temps comme des accidents, des manquements temporaires ou des héritages du passé. Tout phénomène de centralisation, même lorsqu'il est inclus dans le modèle managérial des réformateurs, est alors dénié comme un legs de l'administration française traditionnelle. Pourtant, la bureaucratie managériale n'est-elle pas d'autant plus prompte à dénoncer les cloisonnements qu'elle s'avère impuissante à les faire disparaître ? Ainsi le fonctionnement dit « en silos », quand il ne prend plus la forme de règlements nationaux détaillés, tend à réapparaître sous la forme des prescriptions multiples et relativement incohérentes que les dispositifs de gestion imposent aux directeurs locaux, ou de l'indifférence des responsables pour tout ce qui n'a pas trait à leur budget et à leurs indicateurs chiffrés, largement mis en évidence par les travaux sur les faiseurs de performance dans le public comme dans le privé¹³³⁵.

3.4. L'autonomie des cadres subalternes, au service des bureaux parisiens

Qui sont les cadres subalternes de la DGFIP, qu'en est-il de leur « autonomie », et quelle est leur place dans la division officielle du travail d'organisation ? En dessous d'une centaine de directeurs départementaux et de quelques centaines d'adjoints appartenant au corps des administrateurs des finances publiques (catégorie A+), se trouvent les quelques milliers de chefs de services locaux rassemblés depuis 2010 dans le corps des personnels de catégorie A de la DGFIP, dont une majorité

¹³³³ Même au sommet, le directeur général demeure enveloppé dans le champ de force généré par les cadres organisateurs à distance qu'il tient formellement sous son autorité hiérarchique : la plupart des informations codifiées qui modèlent sa conception de l'organisation, et forment la matière même de son pouvoir de décision, sont issues de leurs dispositifs de gestion. Prisonnier en quelque sorte d'une tour de contrôle qu'il a pu contribuer à programmer – mais au sein de laquelle il a le plus souvent été parachuté lors de sa nomination –, il ne peut la transformer que moyennant un lourd travail d'organisation nécessairement commandé à des spécialistes.

¹³³⁴ Cf., parmi beaucoup d'exemples, B. ABATE, *La nouvelle gestion publique*, op. cit., p. 98.

¹³³⁵ F. JANY-CATRICE, *La performance totale*, op. cit. ; M.-A. DUJARIER, *Le management désincarné : enquête sur les nouveaux cadres du travail*, op. cit.

d'inspecteurs des finances publiques¹³³⁶. Ils remplissent la partie inférieure de la catégorie A et dirigent aussi bien des services de production opérationnelle que des services gestionnaires, de manière analogue aux attachés d'administration dans d'autres ministères. Depuis la fusion, les services publics locaux gouvernés par l'appareil DGFIP sont les services d'impôts pour les particuliers (SIP), les services d'impôts pour les entreprises (SIE), les trésoreries et les pôles de recouvrement spécialisés (PRS). En 2011 il y avait, par exemple, 705 SIP répartis dans les villes françaises, remplissant la fonction d'interlocuteurs fiscaux uniques des particuliers (calcul, assiette et recouvrement) et rassemblant en moyenne 25 agents¹³³⁷.

Cécile Piney étudie justement le travail de ces cadres de « proximité ». Chargés de répercuter les objectifs sur leurs équipes et de renseigner les chiffres permettant d'évaluer leurs performances, ils n'ont de marges de manœuvre ni en ce qui concerne le personnel, ni en ce qui concerne le matériel : « Le seul levier semble être le mode d'organisation du travail au sein des services dont ils ont la charge. » Les inspecteurs ne disposent pas d'une autonomie de gestion au sens plein, mais d'une autonomie d'organisation opérationnelle. Du fait de la centralité des objectifs de réduction des coûts, leur travail d'organisation est orienté vers une poursuite de l'intensification du travail des fonctionnaires de première ligne. Le couplage de l'informatisation, de la dématérialisation, et de gains de productivité dont nous avons vu qu'ils étaient chiffrés à 3,6% par an en moyenne entre 2002 et 2016, conduit alors les chefs des services locaux à transformer l'activité de leurs subordonnés, qui appartiennent aux corps des contrôleurs des finances publiques (catégorie B) et des adjoints administratifs (catégorie C), en « un travail de masse où l'expertise [juridique] et la technicité tendent à disparaître »¹³³⁸. Au moyen de la direction par objectifs, la collecte des impôts répète ainsi, à trente ans d'intervalle, le mouvement accompli par le secteur bancaire privé à la fin du XX^e siècle : déqualification des exécutants, dématérialisation du service, taylorisme assisté par ordinateur et suppression massive de postes en bas de l'échelle. Dès lors, à la base de la structure, au niveau des fonctionnaires de première ligne, une discipline militaire impuissante tend à être remplacée par une discipline taylorienne productiviste, exerçant une force pression temporelle et ancrée dans le système sociotechnique.

À partir de 2011, la DGFIP met en place un « dialogue de gestion » entre les directeurs départementaux et les chefs de services locaux, qui étend à leur niveau le modèle de la direction

¹³³⁶ Le corps comporte trois grades d'inspecteurs et un grade d'administrateur adjoint.

¹³³⁷ C. PINEY, *Transformation de l'activité d'encadrement de proximité*, op. cit., p. 38.

¹³³⁸ *Ibid.*, p. 38-39 et 54.

« participative » par objectifs. Au départ, il est centré sur les indicateurs de performance du budget départemental, auxquels s'ajoutent des indicateurs « métiers » plus précis. Il s'agit également, selon le PAP de 2012, d'« expliquer les orientations stratégiques et [de] diffuser les meilleures pratiques »¹³³⁹. Cécile Piney montre qu'à partir de 2013, en réponse notamment à la forte critique syndicale de la politique du chiffre, la DGFIP y intègre la « performance sociale » et prétend « redonner du sens à la dimension humaine ». Les chefs de services sont invités à s'exprimer sur les conditions de travail en même temps que sur les résultats financiers. En réalité, montre l'ergonome, non seulement ils n'osent généralement pas se saisir de cette opportunité, et ne sont pas consultés lors de la construction des indicateurs par lesquels la technostructure gestionnaire évalue leur travail, mais ils se retrouvent « pris en tenaille » entre les objectifs de productivité fixés par la hiérarchie et des objectifs d'amélioration des conditions de travail qui les rendent responsables « de la santé des agents et des risques psychosociaux »¹³⁴⁰. Sommés à la fois de répercuter sur leurs subordonnés la stratégie de réduction drastique des effectifs portée par la direction, et d'en déjouer au maximum les effets destructeurs sur les collectifs de travailleurs, les cadres subalternes sont appelés à prendre sur eux les contradictions de la politique de la DGFIP. En l'occurrence, loin d'atténuer la domination, le caractère « participatif » de la direction par objectifs semble renforcer sa capacité à produire un engagement sur les résultats, valant acceptation des contraintes de la direction centrale et enrôlement (financier) dans le régime néolibéral de finances publiques.

La collecte des impôts n'est sans doute pas le seul service public à être, aujourd'hui, managérialisé jusqu'au niveau des cadres de « proximité », bien qu'il soit difficile de se prononcer sans disposer à chaque fois d'une étude approfondie. Olivier Quéré montre par exemple que, dans les Instituts régionaux d'administration (IRA), la formation a été largement réorganisée selon des principes managériaux au cours des années 2000. Elle sert d'après l'auteur au « cadrage préalable des cadres intermédiaires par les hauts fonctionnaires », les attachés d'administration formés en IRA étant destinés à peupler la partie inférieure de la catégorie A de plusieurs ministères, soit l'équivalent des inspecteurs à la DGFIP. Les « planneurs » publics – futurs contrôleurs de gestion, DRH ou acheteurs des directions locales – y apprennent à faire fonctionner des dispositifs au nom de la technostructure parisienne, en « conseillant » l'autorité en place. Les futurs chefs de services publics locaux y apprennent à « interioriser puis incarner la contrainte budgétaire », et à organiser le travail de leurs subordonnés dans une optique d'« optimisation des ressources »¹³⁴¹. Comme le

¹³³⁹ Projet de loi de finances 2012, annexes, Projet annuel de performance (PAP), programme 156.

¹³⁴⁰ C. PINEY, *Transformation de l'activité d'encadrement de proximité*, op. cit., p. 21-22 et 53.

¹³⁴¹ O. QUÉRÉ, *L'atelier de l'État*, op. cit., p. 356-357.

rapport aux chiffres, le rapport aux coupes budgétaires enseigné dans les IRA est tout entier naturalisé et mystifié : le rôle social prescrit aux attachés d'administration lors de leur formation consiste à les accepter comme des réalités non questionnables et à les répercuter sur les fonctionnaires de première ligne (ce qui ne signifie pas qu'ils y adhèrent eux-mêmes subjectivement).

Ainsi, contre une vision naïve qui fait de l'*empowerment* des cadres subalternes une sorte de conquête démocratique, opérant un partage du pouvoir et vouée à rencontrer la résistance du supérieur hiérarchique (qui existe parfois mais pas systématiquement), il s'agit d'une autonomie limitée à l'organisation du travail opérationnel des exécutants et opérant dans un cadre fortement contraint. De plus, loin de diminuer le pouvoir de l'autorité hiérarchique, *l'autonomisation contrôlée réussie* du subordonné l'augmente, parce qu'elle en fait un relais de son action. Comme le disent les promoteurs du management public : « Son propre pouvoir, opérationnellement réduit, s'en trouve stratégiquement accru¹³⁴². »

Il faut donc définitivement abandonner l'idée trop simple selon laquelle l'« autonomie » serait contradictoire avec la « centralisation ». Lorsque le modèle s'applique c'est la mobilisation, par les résultats chiffrés, de directeurs relativement autonomes dans leur gestion, dotés d'un certain pouvoir sur leurs moyens réglementaires, humains et financiers, et soigneusement sélectionnés par leur centre, qui produit en bas de la structure, au niveau des chefs de service dotés d'autonomie opérationnelle et des fonctionnaires de première ligne qu'ils encadrent, une nette impression de recentralisation – confirmée par l'enquête de terrain réalisée par Cécile Piney. Ce n'est pas la conséquence d'une persistance de la bureaucratie wébérienne : la DGFIP représente au contraire un cas relativement avancé de bureaucratisation managériale de l'État, conforme à l'utilisation du dispositif de la direction par objectifs au sein du modèle de déconcentration fonctionnelle de la direction centrale à réseau spécialisé.

3.5. Quelle réalité des autonomies gestionnaire et opérationnelle des directeurs publics ?

Reste à savoir ce qu'il en est en réalité, au-delà du modèle prescrit par les réformateurs et au-delà de la DGFIP, des différents types d'autonomies des cadres de l'État. Il est très difficile de répondre à cette question sans posséder, à la fois, des définitions précises de ces phénomènes, et un dispositif méthodologique permettant de les comparer entre différents services publics, voire

¹³⁴² CERCLE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *La réforme dont l'État a besoin*, op. cit., p. 30.

avec des entreprises, sur la base non pas simplement du sentiment subjectif de liberté, mais des *pratiques de division du travail d'organisation*. Comme nous l'avons vu, les cadres qui acceptent le discours du management tendent à minimiser l'autonomie dont ils disposent réellement pour en revendiquer davantage, non seulement parce qu'ils y ont intérêt, ou parce que le processus progresse lentement dans l'État, mais parce que la promesse est en quelque sorte intenable, du fait des contraintes posées par les dispositifs de gestion des « planneurs » : ils ne seront jamais des « vrais patrons ». De plus, les cadres hiérarchiques n'apprécient guère l'ingérence ponctuelle du centre, qui fait pourtant partie intégrante du modèle de la « gestion par exception ». Il faut dès lors se demander, dans chaque cas : la direction centrale continue-t-elle d'apposer sa signature pour traiter la plupart des dossiers et de demander des autorisations dans chaque cas, ou se contente-t-elle d'intervenir sur un petit nombre de dossiers sélectionnés ? L'interventionnisme est-il continu ou seulement régulier ? Enfin, nous l'avons vu, l'analyse gagnerait à passer d'une étude de l'« autonomie » à une analyse des processus d'autonomisation contrôlée : il est fort probable que l'administration, comme l'entreprise, ne délègue qu'avec la garantie de conserver une maîtrise d'ensemble sur son appareil. En revanche, dans les cas où la direction centrale n'accorde aucune nouvelle marge de manœuvre à ses cadres locaux, c'est qu'elle n'a pas tiré toutes les conséquences du dispositif de direction par objectifs : il s'agit d'un cadre hybride *superposant* bureaucratie webérienne et contrôle des performances, à structures inchangées ou similaires.

Cette dernière situation semble encore courante dans les ministères. De manière générale, il n'est pas possible de se prononcer sur l'autonomie des cadres publics locaux sans études de terrain spécifiques, et c'est pourquoi je me contenterai, ici, de remarques générales. Dans le modèle managérial, l'autonomie *politique* demeure la prérogative des cabinets des ministres et des hauts fonctionnaires au niveau des directions bureaucratiques stratégiques : d'où la nécessité de dispositifs contrôlant l'adéquation des décisions prises par les cadres locaux avec les finalités définies au centre. Quant à l'autonomie *financière* ou budgétaire, nous avons vu dans le chapitre précédent qu'elle demeurerait, dans les faits, très variable selon les ministères et les services publics : si, depuis la LOLF, les petites enveloppes ultra-détaillées cèdent la place à des budgets globaux au niveau de chaque service, le contrôleur de la direction du Budget ne relève le seuil de dépenses au-dessus duquel il demande un visa préalable que progressivement et selon les secteurs (dans une logique d'autonomisation contrôlée). Les ministères sectoriels eux-mêmes continuent souvent de flécher et

de fractionner les crédits distribués aux services locaux¹³⁴³. Même dans les cas où une véritable marge de manœuvre dans la gestion des finances est accordée aux cadres, elle peut continuer de se heurter aux règlements détaillés qui encadrent leur utilisation *à des fins particulières*, qu'il s'agisse de l'achat des moyens matériels ou des crédits de personnel.

Au premier niveau, l'autonomie *opérationnelle* semble avoir acquis une certaine réalité. Si les dépenses en biens et services restent soumises au cadre juridiquement contraint des marchés publics, il s'agit d'autonomie contrôlée au sein d'un dispositif plus que de prescription détaillée. L'utilisation des moyens matériels et immatériels en vue de la production effective des services publics est elle aussi encadrée. Lorsque les circulaires des directions centrales continuent de prescrire de manière *détaillée* des procédures, voire une organisation physique du travail, les structures demeurent globalement wébériennes. En revanche, lorsque des procédures globales sont inscrites dans le système informatique, mais que les cadres locaux sont soumis à une injonction à l'« expérimentation » locale dans la mise en œuvre « efficace » de la loi nationale, les structures sont managériales : une certaine uniformité est produite après coup par l'exposition de tous les services aux mêmes contraintes, aux mêmes objectifs chiffrés et aux mêmes normes de « bonnes pratiques » (ces dernières, facultatives tant que les « résultats » suivent, tendent à devenir impératives lorsque ce n'est pas le cas). Il est difficile de savoir à quel point cette situation s'est ou non diffusée dans les ministères. De plus, même dans les cas où la bureaucratie managériale est en place, il semble que l'autonomie opérationnelle des cadres reste moindre que dans la grande entreprise fordiste, du fait de la forte dimension légale de beaucoup de services publics.

Envisageons brièvement le cas de l'autonomie de *gestion du personnel*, dimension pour laquelle il est très difficile de parvenir à un comparatisme maîtrisé¹³⁴⁴. Nous verrons de manière détaillée, dans la quatrième partie, que la volonté de faire prendre en charge aux cadres locaux une gestion des ressources humaines individualisée, portée par plusieurs réformes depuis les années 2000, n'est pas encore parvenue à s'inscrire dans les institutions et dans les pratiques. Mais cette dimension n'a jamais été au cœur du premier modèle historique de direction par objectifs : elle n'émerge comme telle qu'avec l'entreprise néolibérale et le nouveau management des années 1980. Dans la grande entreprise fordiste managériale intégrée, la seule autonomie de gestion du personnel exercée par les cadres est quantitative et collective. Elle concerne ce qu'on a pu nommer la « gestion

¹³⁴³ COMMISSION DES FINANCES, *Rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF*, Paris, Assemblée nationale, 2008, p. 7 et 20. Le même rapport titre : « Gestion budgétaire déconcentrée : la révolution de la LOLF n'a pas (encore) eu lieu. »

¹³⁴⁴ Précisons que nous excluons, ici, la gestion des cadres eux-mêmes et de leurs carrières, pièce essentielle de la direction par objectif qui sera analysée dans le chapitre suivant.

prévisionnelle des effectifs » : l'adaptation du volume de main d'œuvre directe au volume de production, c'est-à-dire une optimisation permanente du nombre d'ouvriers ou d'employées orientée vers l'augmentation indéfinie de la productivité.

Qu'en est-il en réalité dans les ministères ? Alors que dans l'entreprise fordiste cette dynamique allait de pair avec l'accroissement des ventes et, en conséquence, des emplois offerts, elle implique pour les administrations soumises à la pression du régime néolibéral de finances publiques une réduction des effectifs – avérée pour l'État depuis 1993 en pourcentage de l'emploi total et depuis 2005 en valeur absolue, comme nous le verrons dans la quatrième partie. À cette fin, en l'absence de la possibilité de licencier, le principal moyen dont disposent les cadres dirigeants est le non remplacement des départs en retraite. En théorie, la LOLF devait favoriser cette dynamique au moyen de la « fongibilité asymétrique » : l'autorisation, expérimentée dès 1996 par la direction du Budget, de recycler les économies de personnel en achats de matériel, avec maintien de l'interdiction de faire l'inverse¹³⁴⁵. En 2008, le rapport de la Commission des finances du Parlement conclut que cette possibilité demeure « largement virtuelle » et ne représente pas plus de 0,2 à 0,3% des dépenses de personnel, du fait notamment de la consigne donnée par beaucoup de ministères de saturer les plafonds d'emploi pour conserver le maximum de postes l'année suivante¹³⁴⁶, selon la logique de la bureaucratie wébérienne. Elle tombe à 0,08% en 2016, du fait de la forte pression budgétaire des politiques d'austérité¹³⁴⁷. Loin de découler des gains de productivité réalisés par les cadres locaux, la baisse des effectifs leur est donc imposée par le centre, à charge pour eux de dégager *ensuite* des gains de productivité (ou, à défaut, de supprimer une part de leurs missions). Pour cela, ils disposent de deux leviers : la transformation de l'organisation opérationnelle du travail de leur subordonnés, et la réaffectation des fonctionnaires entre services au sein d'un même programme LOLF. Cette dernière possibilité, la seule qui relève à proprement parler d'une autonomie de gestion du personnel, semble effective pour les directeurs départementaux ou régionaux gérant un budget opérationnel (BOP), quoique limitée par la nécessité d'opérer au sein d'un même corps et par les règles de mobilité. Pour étudier la réalité ou non de cette possibilité, il serait nécessaire d'analyser l'usage fait par les cadres subalternes des logiciels de gestion

¹³⁴⁵ Dès les « contrats de service » proposés par le Budget à partir de 1996, les syndicats dénoncent une « machine à détruire les emplois » et la mesure rencontre peu de succès. B. ABATE, *La nouvelle gestion publique*, op. cit., p. 36-37.

¹³⁴⁶ COMMISSION DES FINANCES, *Rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF*, op. cit., p. 23-24. Ils conseillent, alors, les recettes classiques de la direction par objectifs : programmation sur plusieurs années, report des crédits non consommés d'une année sur l'autre, intéressement des services aux économies budgétaires.

¹³⁴⁷ Source pour 2016 : projet de loi de règlement, annexe, Développement des crédits ouverts et des dépenses constatées au budget général.

prévisionnelle des effectifs, orientés vers les prévisions d'activité et de coûts de personnel – dont nous avons vu qu'ils étaient effectivement utilisés par les directeurs d'agences Pôle emploi.

Une fois rappelées toutes ces limites, et sans prendre en compte les éléments néolibéraux comme les entretiens d'évaluation, qui seront analysés dans la quatrième partie, il semble donc le management public dans la configuration historique qu'il occupe aujourd'hui de manière dominante en France, au sein des ministères où il est le mieux implanté, corresponde à un modèle bien particulier de division du travail d'organisation entre centre et périphérie : une logique de performance insérée au sein d'une hiérarchie des salaires des exécutants et des professionnels détachée de la mesure de la productivité, car définie nationalement de manière statutaire. Ce système accorde une autonomie de gestion des moyens matériels aux directeurs locaux et une autonomie opérationnelle aux cadres subalternes, mais avec peu de pouvoir sur la gestion du personnel hors répartition fine des effectifs, du fait notamment des résistances syndicales.

Or, comme nous l'avons vu dans le chapitre sept, un modèle proche était défendu pour les entreprises publiques et privées par les tenants du managérialisme de gauche au sein du PSU moderniste des années 1960. Il devait, alors, être attaché à une grille de qualification unique négociée avec les syndicats au niveau national, supposée déterminer le salaire de base de chacun en fonction de ses diplômes et de son ancienneté *indépendamment de son entreprise et de son travail* (soit une extension partielle du statut de la fonction publique au salariat privé). Dans ce contexte institutionnel supposé empêcher toute concurrence sur le prix du travail, la direction par objectifs devait, pour les rocardiens de la première heure, permettre de focaliser le travail d'organisation des cadres sur la dimension opérationnelle, plutôt que financière, et sur l'augmentation de la productivité physique, plutôt que comptable¹³⁴⁸. Il se pourrait ainsi que, sans que personne n'en ait formulé le projet – si ce n'est, peut-être, d'autres rocardiens lors du Renouveau du service public ? –, la forme type prise par le management public contemporain trouve sa plus proche voisine dans le vieux modèle productiviste oublié de la gauche moderniste et mendésiste. À cette différence près que le modèle actuel, d'un côté, conserve l'organisation par corps et, de l'autre, n'est pas mis au service d'une planification économique triomphante, mais d'une réduction des dépenses de l'État sous la contrainte du régime néolibéral de finances publiques.

¹³⁴⁸ RENCONTRE SOCIALISTE DE GRENOBLE, « Le plan et le marché dans l'économie socialiste », *op. cit.*, p. 26.

4 – Les établissements publics de la représentation des professions à la ligne hiérarchique intégrée ?

Le cas de la direction générale des Finances publiques correspond à la transformation managériale d'une ligne hiérarchique ministérielle déjà fortement intégrée. Mais cette situation est loin d'être valable pour l'ensemble des services publics. Traditionnellement, de nombreux établissements publics s'avèrent en effet relativement autonomes par rapport aux appareils centraux de l'État : les fractions de la haute fonction publique qui les dirigent, ou les groupes dominants de professionnels qui peuplent leurs conseils d'administration, poursuivent en partie leurs propres finalités politiques à distance de celles des élites du ministère de tutelle. Dès lors l'extension de la direction par objectifs aux établissements de l'État, souvent nommée « agentification », a largement pour visée de renforcer leur intégration hiérarchique au service des finalités décidées par les directions bureaucratiques stratégiques, c'est-à-dire de réaliser une forme de centralisation ministérielle. Pour le mettre en évidence, nous étudierons en premier lieu l'application de la LOLF aux « opérateurs de l'État », avant de nous intéresser au cas plus complexe du gouvernement des hôpitaux publics par les agences régionales de santé (ARS).

4.1. Agentification et managérialisation des « opérateurs de l'État »

Face à la multiplication des établissements publics dans un but de contournement de l'administration traditionnelle depuis les années 1960¹³⁴⁹, les promoteurs de la RCB préconisaient soit de rendre plus « souples » les structures ministérielles en les faisant entrer dans une logique de résultats, soit d'étendre cette logique aux établissements eux-mêmes pour les maintenir sous contrôle. Dans le sillage des préconisations des grandes commissions de réforme de l'État des années 1990 et de la mise en place de la LOLF en 2006, s'enclenche effectivement un vaste mouvement d'*agentification des établissements publics*¹³⁵⁰. Leur transformation en « agences¹³⁵¹ »

¹³⁴⁹ D'après les chiffres d'Emilien Ruiz cités par Bezes, les établissements publics administratifs représentaient 4,6% des effectifs de l'État en 1950, pour 13,8% en 2000. Cf. P. BEZES, *Les rationalisations des bureaucraties*, op. cit., p. 291.

¹³⁵⁰ C. BLANC, *Pour un État stratège*, op. cit., p. 75-76 ; J. PICQ, *L'État en France*, op. cit., p. 134-135.

¹³⁵¹ Notons que, au milieu des années 2000, nombreuses sont les dénommées « agences » sans rapport aucun avec la gestion par les performances, comme par exemple les agences sanitaires étudiées par Benamouzig et Besançon, créées à l'occasion de crises sanitaires pour donner une visibilité politique et médiatique à certaines missions comme la lutte contre le sida, la mise des médicaments sur le marché, les transfusions sanguines, les greffes, etc. Daniel BENAMOUZIG et Julien BESANÇON, « Les agences, de nouvelles administrations publiques ? », in Olivier BORRAZ et Virginie GUIRAUDON (dir.), *Politiques publiques 1*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 290. Certains promoteurs du management public refusent de désigner comme « agences » les établissements publics, car ils s'opposent à l'extension en leur sein des règles de l'administration traditionnelle et défendent un modèle anglo-saxon : la transformation des directions ministérielles en

pilotées par objectifs est considérée, ainsi que l'exprime par exemple l'inspecteur des Finances et ancien directeur général des Impôts André Barilari, comme le moyen de créer des structures fonctionnelles entièrement dédiées à une politique dans le cadre d'un « rapport missions/moyens plus clair »¹³⁵².

Une telle volonté peut prendre au moins trois formes différentes. Historiquement c'est d'abord aux entreprises publiques, dans le prolongement du rapport Nora de 1967, que les élites planificatrices ont cherché à étendre la direction par objectifs, avec un succès comme nous l'avons vu limité. Quoique la plupart aient au niveau de leur organisation interne adopté les structures de la bureaucratie managériale durant les années 1990, l'État a aujourd'hui largement renoncé à conduire une politique industrielle au moyen de contrats de programme¹³⁵³. Deuxième forme : les agences nationales, dont Pôle emploi représente le type même, avec ses plus de neuf cents agences locales dirigées par objectifs dans le cadre d'un contrat passé entre la direction générale, l'UNEDIC et le ministère du Travail. C'est également le cas de l'UNCAM avec ses cent-une caisses primaires d'Assurance-maladie (CPAM)¹³⁵⁴, du CNRS et du CEA au ministère de la Recherche, des parcs nationaux, de l'IGN et de Météo-France au ministère du Développement durable, des musées nationaux et de la Bibliothèque nationale au ministère de la Culture. Troisième forme, enfin : l'extension d'une logique de performance aux réseaux d'établissements publics rattachés à certains ministères, qu'il s'agisse des universités, des collèges et lycées, des agences régionales de santé (ARS) ou des hôpitaux.

agence exécutives, sans conseil d'administration, avec contrat managérial et autonomie de gestion maximale, notamment en termes de recrutement du personnel sur contrats de droit privé. Cf. B. ABATE, *La nouvelle gestion publique*, op. cit., p. 128-129.

¹³⁵² Au moment de la mise en place de la LOLF, Barilari est également président du Comité interministériel d'audit des programmes. André BARILARI et Michel BOUVIER, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État* [2004], 3^e éd., Paris, LGDJ-Lextenso, 2010, p. 103. On trouve une argumentation similaire dans H. GUILLAUME, G. DUREAU et F. SILVENT, *L'État et la performance*, op. cit., p. 211 ; CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE, *Économie politique de la LOLF*, op. cit., p. 59 et 163.

¹³⁵³ L'Agence des participations de l'État (APE), holding créée en 2004 pour gérer l'ensemble des titres de « l'État actionnaire » selon un principe déjà proposé par Simon Nora, était supposée passer des contrats d'objectifs et définir des stratégies industrielles. Mais le non interventionnisme doctrinaire de Bercy conduit généralement l'APE à adopter une vision minimaliste et purement financière de sa tutelle. Depuis 2001 La Poste passe tous les trois ans un « contrat d'entreprise » avec l'État, qui précise les missions de service public que l'entreprise doit tenir. Après son introduction en Bourse en 2004, EDF SA a signé un « contrat de service public ». Mais, cet aspect s'avérant relativement déconnecté de la fixation des tarifs, il s'agit plutôt d'un instrument de communication. L'État central a en réalité quasiment abandonné la direction par objectifs du secteur industriel public, celle qui semblait la plus naturelle aux hauts fonctionnaires des années 1960. Les patrons d'État, en revanche, en font un large usage dans la gestion interne des entreprises publiques.

¹³⁵⁴ P. MARTIN, *Les métamorphoses de l'assurance maladie*, op. cit.

Un des points sur lesquels les promoteurs du management public ont le plus avancé leur agenda depuis la LOLF concerne précisément son extension aux établissements publics et assimilés, avec la formalisation de la catégorie des « opérateurs de l'État ». Une circulaire du 31 juillet 2006 oblige les organismes concernés à établir, comme les responsables de programmes, un projet annuel de performance (PAP) dans le cadre d'un dialogue de gestion avec leur tutelle étatique. Ils doivent reprendre les objectifs de leur programme LOLF et être soumis au vote de leur conseil d'administration en même temps que le budget. Une circulaire de 2010 instaure effectivement des « contrats d'objectifs et de performance » (COP), repris dans une lettre de mission envoyée par le ministre au directeur de l'établissement considéré¹³⁵⁵. La Commission des finances du Parlement préconise de doter les opérateurs d'une comptabilité patrimoniale et analytique et de consolider leurs comptes avec ceux de l'État¹³⁵⁶, ce que réalise la direction du Budget avec le décret GBCP de 2012. Depuis cette date, l'ensemble des données concernant leurs budgets et leurs objectifs chiffrés sont réunis dans un système d'information des opérateurs de l'État (SIOPE). Le champ potentiellement impliqué est considérable puisque les établissements concernés, qui représentaient 9,6% des salariés de l'État en 2006, en représentent 19,7% en 2016 (dont les deux tiers dans les universités et les centres de recherche)¹³⁵⁷. D'après la direction du Budget, 61% des opérateurs de l'État disposent en 2013 « d'un contrat de performance ou d'un contrat arrivé à terme en 2012 et en cours de renouvellement »¹³⁵⁸. On ne peut donc que constater la forte progression formelle de la direction par objectifs – qui bien sûr ne nous dit rien de la réalité des pratiques, et n'implique pas automatiquement la réorganisation *interne* des « agences » sur le modèle de la bureaucratie managériale, avec présence effective de contrôleurs de gestion chargés de répercuter les chiffres au plus près du travail d'organisation quotidien des cadres locaux.

Le rapport annuel 2012 du Conseil d'État et un autre publié l'année suivante, reprenant à leur compte le projet d'une normalisation LOLF des établissements publics, expriment clairement la volonté de reprise de contrôle de l'État central sur des organismes jugés trop indépendants,

¹³⁵⁵ PREMIER MINISTRE, « Circulaire du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État ». Cf. aussi COUR DES COMPTES, *La mise en œuvre de la LOLF*, op. cit., p. 84-85.

¹³⁵⁶ COMMISSION DES FINANCES, *Rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF*, op. cit., p. 79.

¹³⁵⁷ En équivalents temps plein travaillés (ETPT). La différence est principalement due à l'inclusion des universités suite à la loi LRU de 2007. Source : projets de loi de finances 2007 et 2016, annexes, jaune budgétaire « Opérateurs de l'État ». Notons que la catégorie LOLF des opérateurs de l'État ne comprend pas l'ensemble des établissements publics : elle n'inclut ni les autorités indépendantes ni les agences de régulation. De plus, elle comprend des groupements d'intérêt public et des associations financés et pilotés par l'État. Les hôpitaux, rémunérés par l'Assurance-maladie sur la loi de financement de la Sécurité sociale, ne font pas partie de cette catégorie.

¹³⁵⁸ DIRECTION DU BUDGET, *Guide méthodologique d'élaboration d'un contrat d'objectifs et de performance (COP)*, Paris, DB, 2014.

attachés à leurs propres buts, et qui feraient peser sur les ministères un risque de soi-disant « tutelle inversée ». L'objectif, repris dans une circulaire de 2015, est alors de revivifier la tutelle en dotant les secrétariats généraux et les directions centrales d'une « vision stratégique » et de spécialistes professionnalisés du « pilotage des agences », de la mesure, de l'évaluation et de la contractualisation. Le Conseil d'État préconise par ailleurs de restreindre les conseils d'administration « à un nombre limité d'acteurs », de désigner une direction ministérielle « chef de file », de formaliser les critères du choix du président du CA et du directeur et de professionnaliser les administrateurs¹³⁵⁹.

Autant de mesures qui, prises ensemble, doivent rétablir la prétention des ministères au monopole du travail d'organisation politique, avec en ligne de mire une répercussion « efficace » des objectifs des financiers d'État et des élites ministérielles au sein des établissements publics. Loin du type militaire « pur » de la bureaucratie wébérienne, la logique de représentation des professionnels et des syndicalistes au sein du CA a souvent été le support historique de l'autonomie politique relative des professions publiques, c'est-à-dire de leur capacité à fixer elles-mêmes le sens et les finalités de leur activité – souvent accaparée par les professions ou fractions de profession dominantes, mais avec des possibilités de démocratisation. La transformation des services publics en « agences » de l'État vise au contraire à réaffirmer une ligne hiérarchique claire : l'autonomie opérationnelle et gestionnaire parfois accordée dans un second temps doit alors être comprise sur fond de tentative préalable de dépossession des fonctionnaires de leur autonomie politique (ceux qui, du moins, en disposaient). Il s'agit clairement dans ce cas d'une tentative, pas nécessairement victorieuse, d'intégrer la multiplicité des rapports de pouvoir constitutifs d'une myriade d'établissements au sein de la stratégie d'une direction bureaucratique revivifiée, impliquant une centralisation ministérielle des services publics et un renforcement du contrôle étatique sur les différents champs sociaux considérés.

¹³⁵⁹ CONSEIL D'ÉTAT (dir.), *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, Paris, La Documentation française, 2013, p. 15 et 130-131. Le raisonnement s'appuie sur la théorie de l'agence et évoque « l'asymétrie d'information ». Cf. également DIRECTION DU BUDGET, *Guide pratique du contrôle de gestion dans les services de l'État*, op. cit., p. 27 : les contrats d'objectifs et de performance (COP) entre le ministère et ses établissements publics doivent fournir « les éléments de vérification de l'alignement stratégique entre les objectifs des PAP et ceux appliqués par l'opérateur ». PREMIER MINISTRE, « Circulaire du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs » ; basé sur SGMAP, *Rapport du groupe de travail interministériel relatif aux agences et opérateurs*, Paris, SGMAP, 2014.

4.2. Les agences régionales de santé : la direction par objectifs au service de l'intégration gestionnaire du champ hospitalier

La création des agences régionales de santé (ARS) constitue un bon exemple de cette dynamique : il s'agit, selon la nomenclature adoptée plus haut, de directions locales sectorielles, regroupant tous les programmes d'un ministère, mais elles-mêmes chargées de gouverner au moyen d'une nouvelle ligne hiérarchique un vaste réseau territorial d'établissements hospitaliers, dans le principal objectif de contenir l'augmentation des dépenses d'Assurance-maladie.

Frédéric Pierru et Christine Rolland mettent en évidence de manière précise les luttes de bureaux à l'origine de la mise en place des ARS au moment de la loi HPST de 2009. Au centre du conflit se trouvent trois interprétations divergentes des structures au sein desquelles insérer la direction par objectifs du champ de la santé. Le corps préfectoral envisage d'ajouter ce domaine aux services locaux de l'État placés sous sa propre tutelle hiérarchique au niveau régional, selon le modèle de la déconcentration territoriale analysé dans la section suivante. L'élite du *Welfare* à la tête de l'Assurance-maladie et de la direction de la Sécurité sociale souhaite transformer l'UNCAM en une agence nationale de santé, chargée de gouverner, à distance de l'intervention politique et des groupes d'intérêts, l'ensemble du secteur (de l'hôpital à la médecine de ville en passant par le médico-social et la santé publique). Il s'agit d'une forme de centralisation ministérielle vouée à échapper largement au ministre. Mais la solution qui l'emporte est largement celle du cabinet du ministère de la Santé, qui enterre les prétentions des préfets dans le domaine et signe un compromis avec l'élite du *Welfare*. Le sommet du système reste divisé, car placé entre les mains d'un Conseil national de pilotage (CNP) qui accorde de larges prérogatives au cabinet et aux directeurs d'administration centrale, mais laisse à l'UNCAM un « quasi-pouvoir de veto ». La médecine de ville reste du ressort de la profession organisée des médecins libéraux et le médico-social du ressort des conseils généraux. Cependant, l'intégration du champ de la santé progresse « par le milieu » dans les domaines de l'hôpital et de la santé publique : les services locaux de l'Assurance-maladie fusionnent avec « la partie sanitaire des services déconcentrés de l'État » au sein des ARS, établissements publics placés sous le contrôle politique du ministère mais « dotés de la personnalité morale et bénéficiant d'une large autonomie pour mener à bien la réorganisation de l'offre de soins »¹³⁶⁰.

¹³⁶⁰ F. PIERRU et C. ROLLAND, « *Bringing the Health Care State back in* », *op. cit.* Le corps préfectoral ne conserve qu'une seule prérogative en matière de santé : « En cas de crise sanitaire, afin de préserver l'unité de commandement, l'ensemble des moyens des ARS dédiés à la veille et sécurité sanitaires passent sous l'autorité des préfets. »

Cependant, dans un autre article, les mêmes auteurs mettent en évidence une « tension entre autonomie affichée d'un côté, régulations nationales étroites et contraintes sur les ressources matérielles et humaines de l'autre » : Pierru et Rolland vont jusqu'à considérer que le discours officiel n'est qu'une « façade »¹³⁶¹. Qu'en est-il, d'après leurs données, dès lors que l'on se base sur la conception précédemment développée ? Assurément, les directeurs généraux d'ARS n'ont pas au niveau individuel d'autonomie politique : ils sont nommés par décret en Conseil des ministres et font office de préfets sanitaires. Disposent-ils d'une autonomie gestionnaire dans le cadre des objectifs du ministère et de l'Assurance-maladie, étant entendu que, comme nous l'avons vu, elle n'est jamais aussi grande que ne le prétend le discours de justification ? En matière de gestion du personnel l'autonomie demeure, comme dans la plupart des appareils de l'État, relativement limitée¹³⁶². En ce qui concerne la gestion financière, les directeurs d'ARS sont encadrés par un dispositif plus contraignant que celui des ministères en régime LOLF : le ministère des Finances se charge « de recruter les nouveaux directeurs des affaires financières, dotés par la loi HPST d'une double casquette de gestionnaires et contrôleurs ». Resterait à savoir s'ils exercent une vérification préalable de la moindre dépense selon une réglementation détaillée, moyennant quoi le modèle est wébérien, ou s'il s'agit de l'exécution relativement libre d'un budget proposé par le directeur et validé par le DAF, avec suivi en temps réel des dépenses et contrôle après coup des résultats chiffrés, moyennant quoi le modèle est managérial¹³⁶³. De même, le DG-ARS est tenu de respecter les enveloppes des programmes LOLF et les sous-enveloppes de l'Assurance-maladie : il ne peut arbitrer à sa guise entre des crédits provenant de financeurs et de directions centrales différentes. Mais, dans ce cadre, est-il tenu par des distinctions plus détaillées, dans une logique wébérienne, ou dispose-il de possibilités de redéployer les crédits, dans une logique managériale ?

Dans tous les cas, il existe un domaine où l'autonomie de gestion et le pouvoir financier du directeur d'ARS sont bien réels : la tutelle des hôpitaux. En premier lieu, la tarification à l'activité (T2A) est portée au niveau régional : les directeurs d'hôpitaux présentent chaque année leurs

¹³⁶¹ Christine ROLLAND et Frédéric PIERRU, « Les agences régionales de santé deux ans après : une autonomie de façade », *Santé Publique*, 2013, vol. 25, n° 4.

¹³⁶² La masse salariale est fixée par le ministère de la Santé. Un équilibre historique « de 80% des agents de l'État versus 20% des agents de l'Assurance maladie » est imposé. Les règles du statut de la fonction publique et des statuts particuliers des corps s'appliquent en matière de recrutement et d'avancement.

¹³⁶³ L'article de Rolland et Pierru ne permet pas de trancher. Comme cela arrive encore souvent dans l'administration, une partie des crédits sont gelés en début d'année et débloqués plus tard, ce qui atteste d'une intervention discrétionnaire du DAF et de la subsistance d'éléments wébériens. Le cabinet agit de même. Le budget demeure fixé au niveau national par la direction de la Sécurité sociale (sous la forme de l'Ondam, ou objectif national des dépenses d'Assurance maladie, voté dans la loi de financement de la Sécurité sociale) et non par des enveloppes régionales, ce qui signifie que la direction par objectifs n'est pas « participative » au sommet. C. ROLLAND et F. PIERRU, « Les agences régionales de santé deux ans après », *op. cit.*

prévisions financières, avec suivi des écarts tous les quatre mois. Lorsque, comme nous l'avons vu, les méthodes de calcul placent artificiellement un hôpital en situation de faillite, c'est au directeur régional de le rappeler à l'ordre et de le pousser à augmenter son activité, à accroître sa productivité, à abandonner des services ou à fusionner avec d'autres établissements. En second lieu, le mécanisme de financement « automatique » de la T2A n'est pas exclusif de la passation d'un contrat managérial, nommé « contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens » (CPOM), entre directeur d'hôpital et directeur d'ARS. Ce dernier dispose à cette occasion des trois enveloppes budgétaires des « MIGAC ». Les deux premières, dédiées aux missions intérêt général (MIG), financent les activités de recherche et d'enseignement ou l'aide médicale d'urgence : d'après un rapport de la Commission des finances du Sénat, les ARS sélectionnent le plus souvent les établissements chargés de les mettre en œuvre au moyen d'une « procédure d'appels à projets ». La troisième enveloppe, nommée « aides à la contractualisation » (AC), ouvre au directeur d'ARS diverses possibilités d'action qui viennent *s'ajouter* à la pression exercée par les tarifs nationaux : démarrage de nouvelles activités, maintien d'activités « déficitaires » et, surtout, accompagnement des restructurations ou des fusions d'hôpitaux, et financement de divers investissements jugés indispensables aux réformes. L'enveloppe AC représente, en 2011, le tiers du montant des MIGAC, lui-même fixé au niveau national dans le cadre de l'Ondam (13% en 2007) et susceptible de gels en cours d'année¹³⁶⁴.

Les directeurs d'hôpitaux, également promis à devenir de véritables « patrons », sont eux-mêmes dotés d'une certaine autonomie gestionnaire, prise en charge par des directeurs financiers, des DRH et des directeurs des achats issus du même corps. La loi HPST de 2009 renforce le pouvoir de ce comité de direction au détriment des instances « législatives » de la profession médicale : l'avis de la commission médicale d'établissement devient purement consultatif, le conseil d'administration est remplacé par un conseil de surveillance aux attributions réduites. À l'intérieur des établissements, l'organisation en « pôles d'activité » formellement en place depuis 2006 institue « une contractualisation interne entre le directeur et chaque responsable de pôle, médecin, qui assume une responsabilité médicale et gestionnaire, secondé par un cadre de soins et un cadre administratif »¹³⁶⁵. La direction par objectifs est ainsi étendue aux responsables hiérarchiques des trois familles de métiers qui composent principalement l'hôpital : médecins, infirmières, travailleurs (et surtout travailleuses) de bureau. Dans les grands établissements dotés d'une comptabilité

¹³⁶⁴ Jean-Jacques JÉGOU, *Les MIGAC : un enjeu à la croisée des réformes du secteur hospitalier*, Paris, Sénat, 2011.

¹³⁶⁵ François-Xavier SCHWEYER, « Santé, contrat social et marché : la fonction publique hospitalière en réformes », *Revue française d'administration publique*, 2009, n° 132.

analytique effective, comme celui dans lequel a enquêté Pierre-André Juven, les chefs de pôle sont convoqués à la direction financière tous les quatre mois et reçoivent les tableaux de bord des contrôleurs de gestion. Ils sont ensuite chargés avec les cadres de santé d'en répercuter les cibles par voie hiérarchique sur les fonctionnaires en contact avec les malades, et de diffuser les « bonnes pratiques » productivistes qui leur sont attachées¹³⁶⁶.

L'« autonomie » des hôpitaux – en fait autonomie de gestion contrôlée de leur corps dirigeant dans le cadre constitué par les pressions financières de la T2A et par l'autorité de l'ARS – correspond ainsi à une consolidation du pouvoir managérial, au détriment du pouvoir des élus locaux et des instances représentatives des salariés et de la profession médicale. Elle contribue, montre Pierru, à l'intégration stratégique d'un secteur hospitalier auparavant décentralisé au sein de l'appareil du ministère de la Santé : « La réforme fait émerger des exécutifs forts et personnalisés à tous les niveaux, dessinant une ligne hiérarchique claire : ministre, DG-ARS, chef d'établissement, chef de pôle, praticien¹³⁶⁷. » Dès lors, au milieu de contestations et de résistances multiples, mais avec l'appui de certaines fractions de professionnels, la direction par objectifs contribue à « la sortie de l'exercice solitaire de la médecine pour aller vers une pratique plus organisée et socialisée, pour ne pas dire bureaucratisée¹³⁶⁸ ». Elle conduit ainsi, au nom d'une réduction des coûts et d'une stabilisation des dépenses de Sécurité sociale effectuées sous la pression du régime néolibéral de finances publiques, à une centralisation organisationnelle et ministérielle plus poussée du champ hospitalier.

5 – La (dé)concentration régionale sous hégémonie préfectorale

Le second modèle de déconcentration n'est pas sectoriel mais territorial. Les préfets et leur bastion du ministère de l'Intérieur sortent très affaiblis de la décentralisation de 1982, qui leur arrache la tutelle qu'ils exerçaient historiquement sur les communes et les conseils généraux. Philippe Bezes montre que le corps préfectoral cherche alors, selon une logique réformatrice amorcée lors de loi de déconcentration de 1992 mais qui se poursuivra durant vingt ans, « à récupérer en autorité sur les services territoriaux de l'État ce qu'il a perdu sur les élus locaux »¹³⁶⁹.

¹³⁶⁶ Nous avons vu dans le chapitre précédent qu'ils concernaient le nombre de séjours, les recettes, le taux d'occupation des lits, le développement d'actes construits comme « rentables », telle la chirurgie ambulatoire, ou encore la « valorisation de l'activité » auprès de l'Assurance-maladie lors du codage des patients dans le PMSI. Cf. P.-A. JUVEN, *Une santé qui compte ?*, op. cit., p. 186-187.

¹³⁶⁷ F. PIERRU, « Les mandarins à l'assaut de l'usine à soins », op. cit., p. 212-213.

¹³⁶⁸ F. PIERRU, *Hippocrate malade de ses réformes*, op. cit., p. 258-259.

¹³⁶⁹ P. BEZES, *Réinventer l'État*, op. cit., p. 359.

Or c'est le modèle managérial qui, de nouveau, est mobilisé dans cette bataille. Les préfets ne se posent pas comme des concurrents des hauts fonctionnaires des ministères sectoriels : ils prétendent au contraire accepter le cadre de l'État-stratège, celui de directions centrales d'état-major concentrant un fort pouvoir gestionnaire, et gouvernant à distance leurs services déconcentrés au moyen d'objectifs de performance. Mais, au sein de ce cadre, le corps préfectoral revendique un pouvoir de coordination des directions locales de tous les ministères sur le territoire régional et départemental. Au nom du « décloisonnement », de la « proximité » et de la cohérence de l'action de l'État territorial face à ses nouveaux « partenaires » (les conseils régionaux et les maires des grandes villes), les préfets ambitionnent en fait un pouvoir susceptible de mettre à mal l'autorité des élites ministérielles sur leurs propres services locaux. Comment ce modèle de déconcentration préfectoralisée s'articule-t-il avec le dispositif de la direction par objectifs ? Le gouvernement par les indicateurs de résultat est-il susceptible de fonctionner au sein de cette structure généraliste ?

Nous verrons, d'abord, que la version préfectorale de la déconcentration n'apparaît pas avec la RGPP, mais est présente dès les projets de management public des années 1980, puis qu'elle voit un certain nombre de ses conditions se mettre en place en même temps que la LOLF avec l'Acte II de la décentralisation – avant d'être radicalisée, montrent Philippe Bezes et Patrick le Lidec, par la fraction dominante du corps préfectoral lors de l'arrivée au pouvoir de Nicolas Sarkozy en 2007. Nous nous intéresserons ensuite au cas du ministère de l'Équipement, au moment où il absorbe l'Environnement au sein du ministère du Développement durable, en nous basant notamment sur les travaux de terrain d'Anne Debar, de François-Mathieu Poupeau et d'Emmanuel Martinais. Puis nous verrons que le modèle qui découle de la préfectoralisation de l'État territorial s'avère pour l'instant assez loin d'une bureaucratie managériale fondée sur la direction par objectifs – mais qu'il ébauche, en revanche, une forme inédite de centralisation territoriale régionale, aux mains du corps qui depuis les intendants de l'Ancien Régime est identifié au pouvoir de Paris dans (ce qu'il constitue comme) les provinces.

5.1. De la déconcentration de 1992 à la RGPP : le management au service d'un renouveau du pouvoir des préfets ?

Comment le modèle de la (dé)concentration préfectorale s'est-il historiquement constitué ? Dès le Renouveau du service public (RSP) en 1989, la commission efficacité de l'État du X^e Plan choisit très clairement, au nom même de l'« autonomie » et de la « responsabilité », la version préfectorale et régionalisée de la déconcentration. Le mode d'ordre est alors double : « faire des préfets les

véritables dirigeants des services extérieurs » de l'État ; soumettre progressivement les préfets de département à l'autorité des préfets de région pour « édifier, au niveau régional, un pôle interministériel d'animation, d'impulsion et de gestion de l'action publique efficace et puissant »¹³⁷⁰. La loi de déconcentration de 1992 prétend réaliser les deux : en fait, directeurs centraux et préfets de département conservent l'essentiel de leurs anciennes prérogatives. En 1993 la commission du XI^e Plan considère la déconcentration préfectorale comme le droit commun de l'État : sur le modèle de la direction par objectifs, elle propose de nommer les préfets pour 4 à 5 ans, de les doter de services de prévision, d'expertise et d'évaluation, de déconcentrer le dialogue social et la gestion du personnel à leur niveau et de les juger sur l'ensemble de leurs résultats. Il s'agit ainsi, explicitement, d'une certaine interprétation de la structure « divisionnaire », où les directions centrales des ministères sectoriels sont supposées jouer le rôle des services stratégiques et gestionnaires du siège social, et les préfetures du ministère de l'Intérieur le rôle des divisions locales chargées d'appliquer les politiques publiques et d'atteindre les objectifs chiffrés¹³⁷¹. Pour les réformateurs de cette période, le modèle est destiné à s'inscrire au sein d'une version rocardienne et régionalisée de la planification de l'économie, avec un préfet chargé d'intégrer et de représenter un État local fort face aux conseils régionaux, aux maires des grandes villes et aux élites économiques.

Au moment du vote de la LOLF en août 2001, la forme que la direction par objectifs est amenée à prendre dans l'État reste relativement indéterminée, c'est-à-dire ouverte aux luttes de bureaux entre appareils dominants. Une fois le dispositif verrouillé au sommet par les financiers publics de la direction du Budget, les modalités d'institutionnalisation du management public deviennent le terrain d'une concurrence acharnée entre le ministère de l'Intérieur et les élites des ministères sectoriels, pour savoir qui sera le « vrai patron » des services locaux de l'État. Philippe Bezes montre que la réforme de 2004 est à ce titre un premier « contre-feu » du corps préfectoral face à l'interprétation fonctionnelle de la direction par objectifs et à la centralisation ministérielle, qui risquent de court-circuiter son pouvoir financier et de réduire ses capacités d'action¹³⁷².

¹³⁷⁰ COMMISSION « EFFICACITÉ DE L'ÉTAT », *Le pari de la responsabilité*, op. cit., p. 136-137.

¹³⁷¹ C. BLANC, *Pour un État stratège*, op. cit., p. 75-76 et 87-88. Le rapport Blanc se revendique alors d'un type d'organisation « en réseau » qui selon lui « a fait ses preuves dans les grandes entreprises » : le double rattachement hiérarchique et fonctionnel des services déconcentrés. Interprétation tendancieuse, disons-le tout de suite, et qui plaiderait en faveur d'une utilisation purement instrumentale du modèle managérial au service du pouvoir des préfets, car les divisions de l'entreprise fordiste sont spécialisées sur un couple produit-marché, et non généralistes sur un territoire.

¹³⁷² P. BEZES, *Réinventer l'État*, op. cit., p. 462.

Le préfet de région, fonction créée en 1964, n'est au départ que le préfet du département chef-lieu de région, doté au-delà de ses prérogatives traditionnelles de police d'une autorité sur un Secrétariat général aux affaires régionales (SGAR). Il faut en réalité attendre le décret du 29 avril 2004 pour voir réellement se renforcer ses prérogatives : élaboration d'un Projet d'action stratégique de l'État en région (PASER), présidence d'un comité de l'administration régionale (CAR) rassemblant préfets de département et directeurs régionaux. Au sein de ce qui préfigure un véritable comité de direction de l'État régional, le préfet de région acquiert ainsi, montre Romain Pasquier, un rôle d'animation et de coordination¹³⁷³. De plus, dans le cadre de la mise en place de la LOLF, le choix est fait de privilégier le niveau régional pour les budgets opérationnels de programme (BOP) : la plupart sont confiés aux directeurs régionaux des ministères sectoriels sur délégation de signature du préfet de région. Celui-ci, dit le directeur financier du ministère de l'Intérieur, peut ainsi choisir les « BOP à enjeux » qui seront examinés de manière approfondie au sein du CAR, fournir un avis aux directeurs de programmes LOLF et se réserver le pouvoir de signer certains actes juridiques¹³⁷⁴. Sans disposer encore du pouvoir financier d'arbitrer entre les dépenses des directeurs régionaux, et avant même l'élaboration de la RGPP, le préfet de région est ainsi placé au centre du jeu budgétaire en position d'observateur, de conseiller et de médiateur.

Philippe Bezes et Patrick Le Lidec ont réalisé une étude précise des luttes de bureaux à l'origine de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) amorcée en 2008. Le préfet Claude Guéant, directeur de la campagne de Nicolas Sarkozy puis de son cabinet à l'Élysée, se saisit du cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) pour faire avancer l'« agenda de réforme » porté par la fraction dominante du corps préfectoral depuis le début des années 2000¹³⁷⁵. Le projet initial devait constituer un « BOP régional unique » et confier sa gestion à un secrétariat général pour l'administration territoriale (SGAT), ce qui aurait permis au préfet de région d'arbitrer entre les crédits des directions centrales de plusieurs ministères sectoriels. Il envisageait également des fusions de corps et la rémunération des agents locaux par la préfecture de région, ce qui serait revenu à les annexer au ministère de l'Intérieur. Mais Guéant rencontre immédiatement

¹³⁷³ Romain PASQUIER, *Le pouvoir régional*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p. 219-220. Le terme est utilisé dans une circulaire de 2015, qui appelle à la constitution « d'un véritable état-major régional à la collégialité renforcée, notamment à travers un comité de direction régional ». Cf. PREMIER MINISTRE, « Circulaire du 29 septembre 2015 relative à la réforme territoriale de l'État (SGAR) ».

¹³⁷⁴ X. INGLEBERT, *Manager avec la LOLF*, op. cit., p. 203-205.

¹³⁷⁵ Autour, notamment, de la direction de la Modernisation et de l'action territoriale du ministère de l'Intérieur. Cf. Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, 2016, vol. 66, n° 3. La RGPP est elle-même élaborée par un groupe de travail de l'équipe de campagne de Nicolas Sarkozy faisant la part belle aux financiers publics et aux membres du corps préfectoral.

l'opposition du ministère des Finances, qui entend conserver son hégémonie sur la réforme de l'État, et le refus des élites des ministères sectoriels, qui cherchent à conserver leurs services territoriaux¹³⁷⁶. Le gouvernement retire la conception du projet au ministère de l'Intérieur et la confie à une Mission interministérielle à la réforme de l'administration territoriale de l'État (MIRATE), qui le revoit à la baisse et élabore un compromis instable.

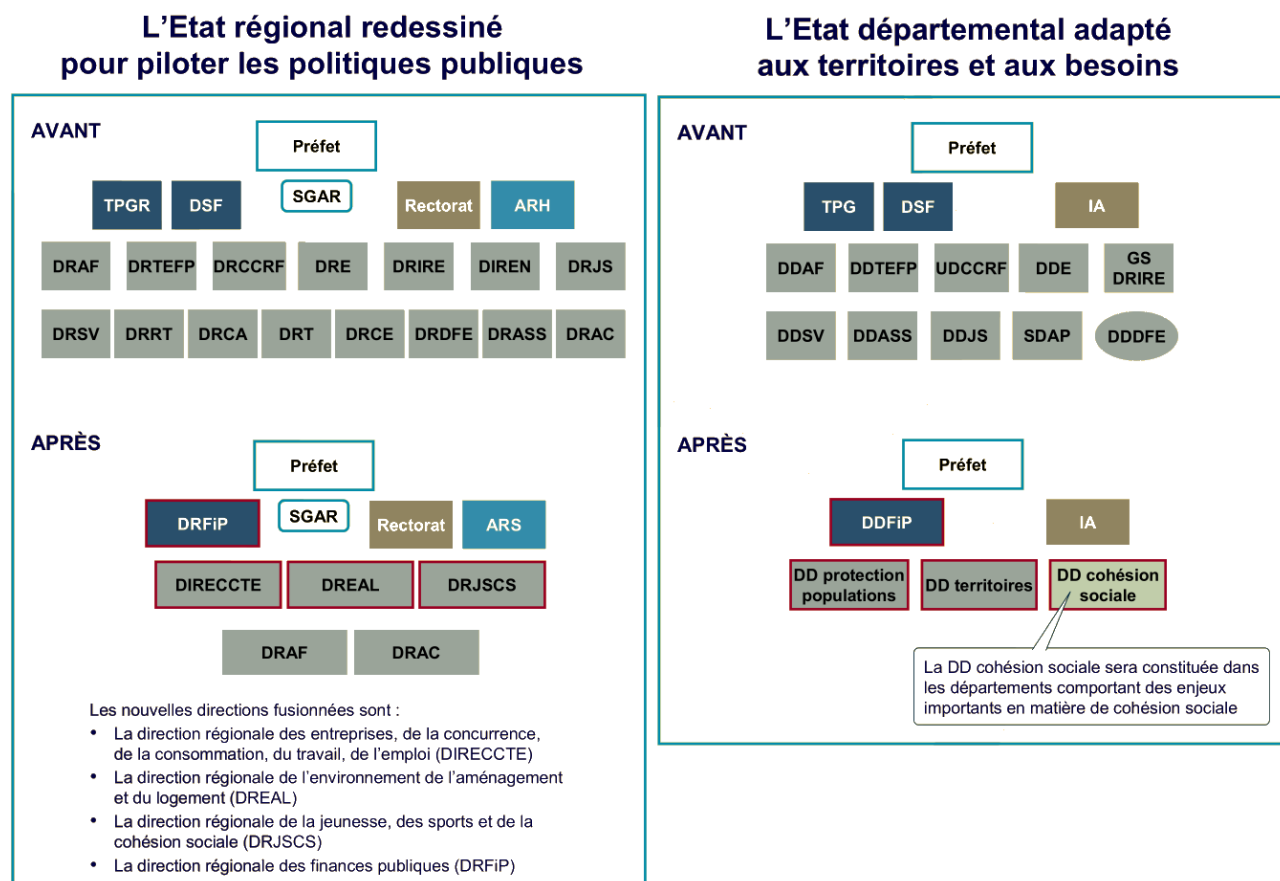
La nouvelle organisation, exposée dans le schéma suivant, maintient une direction régionale pour chaque grand ministère concerné. Mais elle confie la coordination d'une bonne moitié d'entre elles au comité de l'administration régionale (CAR) présidé par le préfet de région : les DIRECCTE, les DREAL, les DRJSCS, les DRAF (agriculture et forêt) et les DRAC (affaires culturelles)¹³⁷⁷. Dans une circulaire de 2013, la direction du Budget nomme le préfet de région responsable des budgets opérationnels de l'ensemble de ces directions régionales : s'il n'a pas le pouvoir de mélanger selon son bon vouloir les crédits des différents ministères, il acquiert la possibilité d'arbitrer, en leur sein, entre les différentes actions qui constituent un programme LOLF¹³⁷⁸. En conséquence le « dialogue de gestion », au sein duquel sont négociés les objectifs chiffrés et les moyens, ne s'effectue plus entre le directeur régional et son administration centrale, mais entre les directeurs centraux et le préfet de région¹³⁷⁹. Ce dernier acquiert effectivement un pouvoir hiérarchique sur ses homologues départementaux : il peut négocier leurs budgets et s'approprier n'importe quel acte administratif. Le préfet de département, pour sa part, demeure l'interlocuteur des élus locaux et conserve ses prérogatives de gestion du monopole de la violence physique socialement légitime (sécurité, ordre public, droit des étrangers, etc.). Mais il acquiert de plus un pouvoir hiérarchique sur les services départementaux des ministères du Développement durable, de l'Agriculture, du Travail, de l'Économie, du Logement, de la Jeunesse et les sports, transformés en deux ou trois directions départementales interministérielles (DDI), dédiées aux territoires, à la protection des populations et, parfois, à la cohésion sociale.

¹³⁷⁶ *Ibid.* Un membre du cabinet du ministère du Développement durable exprime bien la perception du conflit en termes de lutte pour la direction des services régionaux et d'appropriation du pouvoir financier conféré par la LOLF : dans leur projet, dit-il, les préfets « mélangent » les crédits de tous les programmes votés par le Parlement, « et du coup, ils deviennent les grands patrons de l'État à l'échelon territorial avec la haute main sur tout ». Cf. Pierre LASCOUMES, Laure BONNAUD, Jean-Pierre LE BOURHIS, et al., *Le développement durable : une nouvelle affaire d'État*, Paris, PUF, 2014, p. 61.

¹³⁷⁷ Le rapport Picq de 1995 préconisait déjà en partie les fusions de directions régionales qui ont lieu en 2008 avec la RéATE, avec un périmètre étonnamment proche. Cf. J. PICQ, *L'État en France*, *op. cit.*, p. 129-131.

¹³⁷⁸ DIRECTION DU BUDGET, « Circulaire du 04 décembre 2013 relative à la désignation du préfet de région comme responsable de BOP pour les services territoriaux placés sous son autorité ». Elle est élaborée sur la base d'une décision du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013.

¹³⁷⁹ Une circulaire du Premier ministre du 28 octobre 2014 en prend acte. Cf. DIRECTION DU BUDGET, *Guide pratique du contrôle de gestion dans les services de l'État*, *op. cit.*, p. 19.

Figure 8. Les transformations de l'administration territoriale de l'État au moment de la RGPP

Source : Anne Debar, *Les transformations de l'État territorial*, extrait du dossier de presse du deuxième Conseil de modernisation des politiques publiques (4 avril 2008).

5.2. Le ministère du Développement durable : dé-managérialisation et retour de la bureaucratie wébérienne ?

Pour étudier les conséquences concrètes de la version préfectorale de la déconcentration, nous prendrons l'exemple de ministère de l'Équipement, qui avant d'être frappé de plein fouet par la RGPP était considéré comme l'avant-garde de la managérialisation de l'État. Nous avons vu que, durant les années 1980, un modèle relativement lâche de direction par objectifs avait été conçu, sous l'impulsion du directeur du personnel Serge Vallemont, pour conduire l'État aménageur en l'adaptant aux contextes départementaux très différents créés par la décentralisation. Or, au milieu des années 2000, le ministère de l'Équipement et le corps des Ponts et chaussées subissent une nouvelle déstabilisation. Leur position de « bon élève du management » n'empêche pas le transfert des routes nationales et de plus de 30 000 salariés des DDE aux conseils généraux entre 2003 et 2007, ni la suppression en 2008 des activités d'ingénierie auprès des communes, considérées par la Commission européenne comme une concurrence déloyale faite aux bureaux d'études privés. Les effectifs du ministère de l'Équipement passent de 114 000 en 1982 à 64 000 en 2007, soit une

réduction de 44%. À ce titre, la création du ministère du Développement durable fin 2007 représente une opportunité d'absorber le ministère de l'Environnement (3 700 salariés) et une partie du ministère de l'Industrie (3 000 salariés)¹³⁸⁰. En 2014 une quinzaine d'ingénieurs des Ponts, fusionnés avec le corps moins prestigieux du Génie rural, des eaux et forêts, se partagent la plupart de ses directions régionales¹³⁸¹. C'est bien l'État aménageur, acteur central de la conception centralisée, hyperspécialisée, productiviste et périurbanisée du territoire et de ses infrastructures de transport sous l'ère fordiste, qui s'approprie alors les politiques publiques de l'écologie.

Du point de vue des structures administratives, une organisation auparavant fondée sur un puissant niveau départemental se refonde autour des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)¹³⁸². L'autonomie de gestion et en particulier le pouvoir sur la répartition des effectifs, apanages des directeurs départementaux depuis les années 1980, tendent à être « déconcentrés » au niveau régional avec les « fonctions support » qui constituent la technostructure gestionnaire locale – c'est-à-dire, en l'occurrence, reconcentrés à un niveau supérieur, ce qui n'a rien de contradictoire avec le modèle managérial. Pourtant, montre Anne Debar, devant la crainte des directeurs centraux de voir les préfets orienter les crédits de leurs programmes LOLF, certains éléments de la gestion des effectifs sont également recentralisés à Paris : fléchage de postes dans les directions régionales, fractionnement des effectifs en plusieurs enveloppes sans transferts possibles, rassemblement d'une part importante des postes dans des programmes de « soutien » gérés par la DRH centrale, cibles d'effectifs par catégories hiérarchiques (A, B ou C)¹³⁸³.

¹³⁸⁰ Ce qui porte ses effectifs à 70 700 au moment de la fusion. Anne DEBAR, *Les transformations de l'État territorial (2007-2010)*, thèse de doctorat en sociologie, Université Paris-Est, 2011, p. 96.

¹³⁸¹ Parmi eux, on compte cinq ex-Génie rural, sept ex-ingénieurs des TPE et seulement quelques polytechniciens (davantage tournés vers l'administration centrale ou l'entreprise privée). Au moment de la création du ministère du Développement durable, montrent Lascoumes, Bonnaud, Le Bourhis et Martinais, tous les grands corps d'ingénieur craignent une remise en cause de leur territoire administratif, de leurs carrières et de leur pouvoir sur les politiques de l'État : les postes de direction se raréfient, 35 directions d'administration centrale sont fusionnées en 5, le nombre de directions régionales est divisé par trois, puis encore diminué par les fusions de régions de 2015, et les anciennes DDE passent sous la coupe des préfets de département. Les cinq directions d'administration centrale du ministère du Développement durable sont initialement partagées entre les trois grands corps techniques de l'État : deux pour les ingénieurs des Mines (Prévention des risques, Énergie et climat), deux et demi pour les ingénieurs des Ponts et Chaussées (Infrastructures, transports et mer, Aviation civile, une partie de la direction générale de l'Aménagement, du logement et de la nature), une demi pour les ingénieurs du Génie rural, des eaux et forêts (l'autre moitié de la DGALN). Quant aux directeurs régionaux de l'environnement et de l'aménagement (DREAL), ils sont initialement nommés de manière équilibrée parmi les anciens DRIRE, DIREN et DRE des trois ministères de l'Industrie, de l'Environnement et de l'Équipement. Pourtant, quelques années plus tard, le corps des Mines ne conserve plus que la direction générale de l'Énergie et du climat – et avec elle sa maîtrise historique de la politique énergétique et de la tutelle d'EDF. Mais il a pratiquement disparu des directions régionales, poursuivant une stratégie davantage tournée vers la grande entreprise privée. P. LASCOUMES, L. BONNAUD, J.-P. LE BOURHIS, et al., *Le développement durable*, op. cit., p. 45 et 142.

¹³⁸² François-Mathieu POUPEAU, « L'émergence d'un État régional pilote », *Gouvernement et action publique*, 2013, n° 2.

¹³⁸³ A. DEBAR, *Les transformations de l'État territorial*, op. cit., p. 132, 136 et 401.

À la suite d'un rapport commun des ministères de l'Équipement et de l'Agriculture, la fusion des DDE et des DDAF est expérimentée en 2006 dans huit départements et généralisée. Dans le cadre de la RéATE, les entités qui en résultent prennent le nom de directions départementales des territoires (DDT) et passent sous la coupe du ministère de l'Intérieur. François-Mathieu Poupeau et Anne Debar montrent qu'il en résulte une organisation singulière. Officiellement rattaché au Premier ministre, le directeur départemental est dans les faits nommé par le préfet de département, intégré à sa propre hiérarchie, sommé de mettre ses agents au service de ses priorités politiques du moment. Mais ce sont les DREAL et les DRAAF qui en maîtrisent les effectifs. Face à la tentative d'« OPA hostile » du corps préfectoral sur leurs services départementaux, les ingénieurs des Ponts, des eaux et forêts du ministère du Développement durable et du ministère de l'Agriculture adoptent deux stratégies : le fléchage des postes et le blocage de la mobilité régionale pour conserver « leurs » agents sur « leurs » programmes LOLF ; une réduction constante des plafonds d'emploi qui entraîne la suppression d'un poste sur quatre dans les DDT entre 2011 et 2016, et réalise ainsi un transfert officieux vers le niveau régional¹³⁸⁴. Les directeurs départementaux des territoires, dernier maillon de la chaîne, sont alors condamnés à gérer au jour le jour la pénurie de moyens, le désengagement de l'État local, l'abandon de certaines missions et, de manière générale, les contradictions de priorités nationales peu claires¹³⁸⁵.

En 2010 les anciens DDE, à l'avant-garde de la « responsabilité » managériale dans les années 1990, ont perdu du pouvoir des deux côtés : les DREAL gèrent leurs effectifs et leurs moyens financiers ; les préfets de département « disposent de l'organisation des services », rapatrient certaines missions en préfecture et ont une conception des finalités de l'action qui n'est pas toujours la même que celle des DREAL¹³⁸⁶. Dans cette configuration, le directeur départemental des territoires n'a plus d'autonomie de gestion, mais organise un travail opérationnel resserré sur la

¹³⁸⁴ Les effectifs physiques passent ainsi de 24 451 en 2011 à 18 444 en 2016. DSAF, *Bilan social des directions départementales interministérielles*, Paris, Premier ministre, 2016.

¹³⁸⁵ François-Mathieu POUPEAU, « (Con)fusion dans l'État départemental : la mise en place des directions départementales des territoires », *Revue française d'administration publique*, 2011, n° 139 ; A. DEBAR, *Les transformations de l'État territorial*, op. cit., p. 142, 223 et 375. Poupeau montre néanmoins qu'il existe une autre configuration, plus intégrée au niveau régional : il observe pour cela un cas très favorable, avec un préfet de région fort disposant d'une autorité à la fois sur le directeur régional de l'environnement et de l'aménagement et sur les préfets de département. Étant parvenu à contrôler les deux branches d'un modèle en « Y », la distribution des ressources d'un côté et la tutelle sur les services de l'autre, il parvient à reprendre le contrôle des DDT : il se fait reconnaître par les préfets de département et empêche les ministères sectoriels de siphonner peu à peu leurs effectifs. Dès lors, les directions départementales tendent à se comporter comme des services parmi d'autres aux mains de l'échelon régional. On comprend mieux, dès lors, la décision de 2013 de confier les budgets opérationnels au préfet de région : celui-ci est censé récupérer une capacité d'arbitrage, et ainsi conforter son autorité sur les deux lignes de commandement dans toutes les régions – sans que l'on puisse savoir, en l'absence d'une enquête de terrain, si l'opération réussit ou échoue.

¹³⁸⁶ A. DEBAR, *Les transformations de l'État territorial*, op. cit., p. 371.

production de dossiers des fonctionnaires de base. Un chef de service l'exprime ainsi lors d'un entretien avec Emmanuel Martinais : « On est quand même dans des services où la production est de plus en plus dominante. Elle a pris une telle place que par moments, tu te demandes si tu n'es pas en train de faire tourner une usine. Ce qu'il faut, c'est sortir du dossier¹³⁸⁷ ! » Cette activité est plus ou moins fortement prescrite par le préfet de département, avec une autonomie d'organisation opérationnelle plus ou moins faible, dans le cadre d'effectifs en baisse constante. Le modèle managérial de l'Équipement, qui perdure en partie dans les DREAL, semble avoir tout à fait disparu au niveau départemental sous l'effet d'une tentative de captation préfectorale.

5.3. Modèle préfectoral et direction par objectifs : une incompatibilité de fait ?

Quelle est la relation entre ce modèle de déconcentration sous hégémonie préfectorale et la direction par objectifs ? Nous venons de voir que cette relation n'avait rien de nécessaire : dans la plupart des directions départementales des territoires, les deux semblent manquer, ni le préfet de région ni le directeur régional de l'environnement et de l'aménagement n'ont autorité sur elles, la logique du contrat managérial est rompue en même temps que la chaîne de commandement. Il est tout à fait possible d'envisager une régionalisation préfectorale dans un cadre wébérien : par exemple, dans le cas mis en avant par Poupeau d'un préfet de région fort rétablissant l'unité du commandement, les DDT tendent à devenir *des services parmi d'autres aux mains de l'échelon régional*. Elles sont dans le même cas que les « unités territoriales » des DREAL, sans lien avec les préfets, qui leur tiennent lieu de services départementaux : ce sont des unités opérationnelles, chargée de produire une prestation de service public ou d'accueillir les usagers sans pouvoir gestionnaire. Rolland et Pierru montrent qu'il en est de même des « délégations territoriales » départementales de certaines agences régionales de santé : elles deviennent les guichets locaux d'un ensemble intégré au niveau régional, leurs dossiers remontant pour être traités selon des procédures standardisées au niveau régional (tandis que dans d'autres régions, les DT des ARS conservent des prérogatives proches de celles des anciennes DDASS)¹³⁸⁸. Mais ces structures sont également susceptibles, à certaines conditions, d'entrer dans le modèle de la bureaucratie managériale : il suffit qu'elles soient elles-mêmes gouvernées par les indicateurs de résultat et que leur chef dispose de marges de manœuvre pour répercuter les contraintes du centre sur ses subordonnés.

¹³⁸⁷ Emmanuel MARTINAI, « Des fonctionnaires face aux réformes de l'État », in David DESALEUX, *État des lieux, les lieux de l'État*, Lyon, Libel/ENTPE, 2012.

¹³⁸⁸ C. ROLLAND et F. PIERRU, « Les agences régionales de santé deux ans après », *op. cit.*

Trois logiques se combinent en réalité dans le discours des divers défenseurs de la RGPP et de la RéATE : la (dé)concentration régionale du pouvoir gestionnaire, la spécialisation opérationnelle (logique *front office/back office*) et la préfectoralisation. Selon la première logique, le pouvoir sur les services gestionnaires et le niveau où l'organisation forme une « division » complète se fait au niveau régional. Dans le modèle managérial départementalisé du ministère de l'Équipement des années 1990, quatre-vingt-seize chefs de DDE géraient l'ensemble des missions et des moyens du ministère sur un petit territoire. Mais, dans le modèle managérial régionalisé, douze directeurs régionaux de l'environnement et de l'aménagement coordonnent une politique publique sur un espace huit fois plus grand. Par rapport à l'administration française traditionnelle, il s'agit d'une *déconcentration* régionale : les dossiers n'ont plus besoin de remonter à Paris, le directeur régional possède en théorie son propre budget et son propre DRH ; dans la logique du modèle, il dispose d'une certaine autonomie de gestion dans le cadre de dispositifs conçus au niveau national. Mais, par rapport au modèle du ministère de l'Équipement des années 1990, il s'agit d'une *reconcentration* régionale : les directeurs départementaux voient se réduire leurs missions et leur pouvoir, resserrés sur l'organisation opérationnelle du travail des fonctionnaires de base. En somme, ils étaient des cadres supérieurs dotés de plus ou moins d'autonomie gestionnaire, ils deviennent des cadres subalternes chargés de production.

Si l'on s'en tient là, chaque direction départementale peut très bien continuer de réaliser à son niveau l'ensemble des tâches de production des services publics. Mais il est également possible d'aller plus loin et de les spécialiser sur une partie du travail opérationnel : au sein de la RGPP, c'est le souhait, formulé par les réformateurs, « d'un point de contact unique – petit *front office* administratif situé à l'échelon départemental – doublé d'un *back office* important au niveau régional, supposé accroître le niveau de spécialisation des tâches et l'efficacité¹³⁸⁹ ». Dans une telle logique, les anciennes directions départementales perdent une grande part de leurs effectifs et deviennent des services parmi d'autres de la direction régionale, *spécialisés dans l'accueil du public*, la récolte d'informations et les étapes initiales du traitement des dossiers. Elles tendent à occuper la même fonction que les vitrines locales d'une banque ou d'une compagnie d'assurance, selon un processus qui cherche à répéter la restructuration du secteur des services financiers au cours des quarante dernières années : le développement des services en ligne ou des maisons de service public est censé permettre la suppression de postes en leur sein en faisant travailler l'utilisateur à la saisie des informations ; l'informatisation du traitement des dossiers rend possible leur transmission

¹³⁸⁹ P. BEZES et P. L. LIDEC, « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *op. cit.*

immédiate au *back-office* régional, la mutualisation et l'industrialisation de leur traitement à ce niveau et, en théorie du moins, l'augmentation de la productivité et la réduction des effectifs au moyen d'économies d'échelle. Par rapport au modèle de l'Équipement des années 1990, les directeurs départementaux étaient des généralistes, ils deviennent des spécialistes de l'organisation de l'accueil ou de la production de masse de tels ou tels dossiers (tâche pouvant également revenir à un chef de service spécialisé de la direction régionale).

Dans ce contexte, les anciens directeurs départementaux ou les chefs de services opérationnels régionaux peuvent ne disposer que de très peu d'autonomie : c'est le cas, par exemple, lorsque le directeur régional ou le préfet de département a autorité hiérarchique sur eux et s'ingère dans l'organisation du travail de leur service. Ils peuvent, au contraire, avoir une autonomie relative : elle ne concerne pas alors la gestion des moyens, ou bien de manière limitée, mais *l'organisation opérationnelle du travail*. Dans un tel cas de figure, un directeur départemental dispose d'une autonomie plus grande ou moins grande, selon sa situation antérieure, *mais dans le cadre d'un pouvoir réduit* et d'un travail d'organisation resserré et spécialisé (d'où l'importance de ne pas confondre, comme la sociologie des organisations, pouvoir et autonomie). En d'autres termes, l'approfondissement de la séparation entre guichets de « proximité » au niveau départemental (*front-office*), et traitement des dossiers par les services de la direction régionale (*back-office*), pourrait très bien être réinvestie dans une logique de direction par objectifs accordant une certaine autonomie aux cadres de l'accueil et aux cadres de la production de dossiers : *la concentration régionale du pouvoir gestionnaire n'en serait pas pour autant remise en cause*, pas plus que le monopole parisien de la définition des objectifs, de la conception des politiques et de la construction des dispositifs.

Troisièmement, la logique de la préfectoralisation est susceptible de se greffer, ou non, sur les deux précédentes. Elle peut signifier, par exemple, que le préfet a une autorité hiérarchique sur le chef du guichet de proximité d'un ministère sectoriel (le préfet de département commande et délivre les autorisations environnementales au niveau des DDT, mais les dossiers sont traités par divers services des DREAL), ou bien qu'il a autorité sur les services chargés de produire tel ou tel dossier (les DDT pour le contrôle de légalité des permis de construire délivrés par les communes, par exemple). Elle pourrait signifier, dans la logique défendue par le corps préfectoral mais refusée par les ministères sectoriels, que le pouvoir gestionnaire est concentré entre les mains du préfet de région : c'est la logique de la mutualisation des « fonctions support » dans une technostructure gestionnaire locale, de l'arbitrage des budgets des différents ministères par le préfet et du rattachement des corps des ministères sectoriels au ministère de l'Intérieur. Dans cette seconde

configuration, l'ensemble des services gestionnaires des directions régionales pourraient à la limite être concentrés dans la préfecture de région, qui acquerrait ainsi des prérogatives considérables au détriment des directions centrales. Les directeurs régionaux tendraient alors eux-mêmes à se resserrer sur la production opérationnelle des services publics, avec plus ou moins d'autonomie opérationnelle selon l'interventionnisme et les procédures imposées par le préfet (et plus ou moins d'autonomie de gestion – de dé-concentration du pouvoir gestionnaire – selon l'étendue du budget et des emplois que le préfet leur laisserait gérer, en contrôlant leurs résultats chiffrés, une fois qu'ils auraient fait la preuve de leur loyauté).

On comprend donc la complexité des relations de pouvoir et de la division du travail dans le cas de la déconcentration préfectorale, par rapport au modèle relativement simple de la DGFIP ou même des ARS. Si la définition des finalités et des objectifs chiffrés relève des directions parisiennes « stratégiques », chaque dimension du travail d'organisation gestionnaire et chaque spécialisation opérationnelle est susceptible d'être répartie ou divisée entre plusieurs hauts fonctionnaires, selon un double clivage : sectoriel/territorial (directeur local ou préfet ?) et centre/périphérie (directeur départemental, régional ou central, préfet de département ou de région ?). De plus, chacun de ces cadres publics est en théorie susceptible d'entrer dans un modèle managérial, échangeant autonomie d'exercice d'un pouvoir plus ou moins large contre contrôle chiffré. Or, en réalité, dans le modèle préfectoral, cela n'arrive pas : pourquoi ?

Nous pouvons donner trois explications. D'abord, la multiplicité des ministères, et donc des hiérarchies, crée des rapports de pouvoir complexes et instables, ou corps préfectoral pour l'Intérieur et ingénieurs des Ponts pour le Développement durable cherchent à conserver le pouvoir sur « leurs » budgets et « leurs » effectifs, en recentralisant certaines prérogatives déléguées, en imposant des procédures strictes et détaillées ou en intervenant à tour de bras. Ensuite, résultat d'un compromis instable entre les forces, le modèle de la RéATE reste au milieu du gué entre modèle fonctionnel et modèle préfectoral, départementalisme et régionalisme. Enfin, même si le corps préfectoral triomphait, des directions centrales et des élites sectorielles éparpillées entre plusieurs ministères parviendraient-elles réellement à gouverner, par les chiffres, des préfets de région dotés d'un pouvoir gestionnaire considérable et susceptibles d'arbitrer entre leurs multiples « chefs » ? Outre qu'il est probable que l'utilisation du modèle managérial par le grand corps le plus « politique » de la haute fonction publique française soit purement instrumentale, le modèle territorial s'éloigne de la direction par objectifs telle qu'elle existe dans les entreprises ou dans les « agences » par son caractère généraliste – visant l'articulation de multiples politiques publiques –,

alors que les experts de la « performance » ont besoin de structures hyperspécialisées pour les gouverner par un « champ de force managérial » spécifiquement paramétré.

5.4. Un nouveau mode de centralisation territoriale

Émerge ainsi progressivement, depuis le début la loi de 1992, une nouvelle forme de centralisation territoriale, s'exerçant non plus sous la forme d'une tutelle sur les collectivités locales, mais d'un pouvoir de coordination des services publics locaux – et tendant à passer du niveau départemental au niveau régional. Elle opère par concentration, entre les mains d'un préfet de région se subordonnant les préfets de département, d'un pouvoir de coordination les directeurs régionaux, d'un pouvoir d'arbitrage financier, d'une autorité hiérarchique sur les services départementaux, voire, dans les projets les plus extrêmes, d'un pouvoir de représentation de l'État employeur auprès des fonctionnaires locaux. Si elle mérite le nom de centralisation, c'est parce que l'ensemble de ces baronnies préfectorales régionales sont intégrées, par centralisation proprement sociale, autour d'un corps préfectoral doté d'une certaine cohésion au niveau national et disposant, avec le ministère de l'Intérieur, de son propre appareil d'État transversal.

Le pouvoir ainsi récupéré par le corps préfectoral doit être tempéré par un phénomène sous-jacent de *retrait de l'État des territoires*, conséquence à la fois des différentes vagues de décentralisations qui ont renforcé maires des grandes villes, conseils régionaux et conseils départementaux ; de la pression budgétaire répercutée par les financiers publics ; d'un évident des directions départementales jamais totalement compensé au niveau des directions régionales ; de la fermeture de services publics locaux dans les communes rurales et les petites villes au nom de la réduction des coûts. Dans ce jeu nouveau, le maintien du pouvoir de négociation du préfet est alors attaché à sa capacité à imposer ses priorités à tous les services publics locaux, en les faisant passer sous la coupe de l'appareil du ministère de l'Intérieur. Le préfet de région se voit ainsi en interlocuteur et intermédiaire universel, supérieur hiérarchique des directeurs régionaux des ministères sectoriels, disposant d'un pouvoir gestionnaire sur tous les services locaux de l'État, doté d'une « vision » pour son territoire, intégrant son budget et ses orientations dans un contrat de plan État-région passé avec le conseil régional élu¹³⁹⁰.

¹³⁹⁰ Mais parfois court-circuités par des agences ministérielles distribuant directement des financements aux maires sur des politiques publiques spécifiques, après un appel d'offres concurrentiel, comme l'Agence nationale de la rénovation urbaine dans le cas de la politique de la ville des années 2000. Cf. R. EPSTEIN, *La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'État*, op. cit.

Les préfets représentent le plus vieux symbole de l'autorité de l'État dans le département et le plus « politique » des grands corps, parce qu'ils sont nommés aux fonctions de direction de manière discrétionnaire en Conseil des ministres, parmi les énarques politiquement loyaux ou les collaborateurs fidèles désignés au « tour extérieur » (sans passer le concours d'entrée). Le corps préfectoral dispose du plus régalien des appareils d'État, celui qui réalise l'articulation locale entre monopole policier de la violence physique socialement légitime et respect de la loi et des règlements centraux. C'est ce rouage traditionnel de la centralisation parisienne depuis l'Ancien Régime qui, à la fois, cherche à se donner des airs de manager « moderne » rompu à la négociation, et affirme son autorité et sa marge d'arbitraire en tant que « vrai patron » de l'État sur le territoire.

Pourtant, le projet est encore loin d'être réalisé, parce que les différentes élites ministérielles cherchent à bloquer les tentatives du corps préfectoral et à conserver leur pouvoir sur les services régionaux et départementaux. Dans la période historique qui est la nôtre, la centralisation territoriale semble donc systématiquement contradictoire avec la centralisation ministérielle. Son rapport avec la centralisation financière, toujours exercée par un acteur centraliste traditionnel de l'État français qui a lui aussi la vie dure, le ministère des Finances, est plus ambigu : les financiers publics sont susceptibles de s'allier avec les préfets, par exemple lorsqu'ils affirment vouloir mutualiser les services déconcentrés pour réaliser des économies budgétaires ; mais ils les soupçonnent également, comme c'est le cas dans le projet initial de la RéATE, de céder trop facilement aux pressions des élus locaux et de vouloir contester leur propre prétention au monopole de la réforme de l'État.

En ce qui concerne le rapport de la (dé)concentration régionale sous hégémonie préfectorale avec le modèle managérial de la direction par objectifs, indéniablement, le corps préfectoral cherche à l'insérer dans une structure dont il serait le maître et en produit, ainsi, une certaine interprétation. Mais cette version entretient un rapport si douteux avec le dispositif originel, que l'on peut se demander s'il ne s'agit pas simplement d'une instrumentalisation du management dans la stratégie de reconquête d'une fraction de la haute fonction publique au pouvoir menacé, dans une période historique où il apparaît comme l'incarnation de la « modernité » aux yeux des élites réformatrices.

Anne Debar, par exemple, défend la thèse de la rebureaucratiation wébérienne du ministère de l'Équipement/du Développement durable, celle de la « dérive » bureaucratique de l'organisation managériale mise en place dans les années 1980 par Serge Vallemont, sous le coup du blocage

produit par les rivalités du corps des Ponts et du corps préfectoral¹³⁹¹. Sans aller jusque-là, il me semble que se produit plutôt une hybridation entre bureaucratie wébérienne et bureaucratie managériale sous domination de la première : une superposition des formes de contrôle liées à ces deux modèles, pouvoir réglementaire détaillé et indicateurs de performance, dans le cadre d'une structure complexe et pour l'instant instable qui ne correspond pas à un quelconque retour en arrière, mais à l'invention en cours d'un nouveau mode d'intégration régionale des services publics sous hégémonie du corps préfectoral. Nous ne savons pas si à terme elle subsistera, ni si son organisation sera wébérienne ou managériale : dans une logique de reprise de contrôle, le premier mouvement est celui des indicateurs de performance et de l'intégration organisationnelle ; mais le deuxième mouvement, celui de l'autonomisation contrôlée des directeurs locaux, n'a rien de nécessaire et peut ne jamais se produire.

Au bout du compte, interprétation ministérielle et interprétation préfectorale de la LOLF semblent pour l'instant s'approfondir chacune de son côté dans deux secteurs séparés, après s'être divisées le périmètre des administrations de l'État. La logique de déconcentration fonctionnelle, aux mains des directions centrales stratégiques des ministères sectoriels, triomphe à des degrés divers à la DGFIP, à la Santé, à la Défense, à l'Éducation nationale, à la Police nationale, aux Préfectures et dans tous les établissements publics fonctionnant comme des « agences ». Ce modèle tend effectivement à prendre les traits de la direction administrative stratégique caractéristique de la bureaucratie managériale, avec sa concentration au sommet du pouvoir politique et du pouvoir gestionnaire, et sa déconcentration du pouvoir financier et de la conduite des opérations de production du service public. Il renforce, ainsi, la centralisation et l'intégration ministérielle en l'appuyant sur l'autonomie contrôlée des cadres locaux. En revanche, outre ses prérogatives sur les directions du ministère de l'Intérieur, le corps préfectoral accroît son terrain de jeu dans les domaines du Développement durable, de l'Agriculture, du Travail, de la Culture, de la Jeunesse et des sports, autant de ministères pouvant de plus en plus difficilement appliquer leurs politiques publiques sans sa coopération. Ce modèle territorial, pour l'instant très éloigné du dispositif de direction par objectifs, demeurera-t-il dans la logique de la bureaucratie wébérienne, éventuellement hybridée et mise sous pression par des indicateurs de performance ?

¹³⁹¹ A. DEBAR, *Les transformations de l'État territorial*, op. cit., p. 403.

Tableau 7. Le type de centralisation étatique caractéristique de la bureaucratie managériale en France (là où elle est en place), par rapport à la situation antérieure

	<u>Centralisation ministérielle</u> <u>/sectorielle :</u>	Instances centralistes (centralisation de la centralisation) :	<u>Centralisation territoriale</u> (départementale → régionale) :
Concentration stratégique :	Moyenne → forte. Type de direction administrative = direction centrale d'état-major. Intégration industrielle des services locaux autour d'objectifs chiffrés. Modèle effectif : DGFIP, Santé, Défense, « agences » du type Pôle emploi ; en partie Éducation nationale, universités, Police, etc.	<u>Centralisation politique</u> : toujours relativement faible (fragmentation de l'État). La logique de performance n'est pas réellement utilisée par le Parlement, les ministres ont peu de prise sur l'évaluation des politiques publiques.	Faible → moyenne : renforcement du pouvoir des préfets sur les services locaux de certains ministères sectoriels (Développement durable, Agriculture, Travail, Culture, Jeunesse et sports...).
- dont définition des objectifs (TO politique) :	Rôle toujours hégémonique des hauts fonctionnaires dans les cabinets ministériels.	Arbitrages, définition des priorités et conduite des réformes par le pouvoir politique.	Très faible → faible. Avis des préfets de région sur les politiques des directeurs de programmes LOLF. Projet du corps préfectoral → fort : arbitrage du préfet de région entre les priorités des différents ministères.
- dont pouvoir financier (TO gestionnaire) :	Faible → forte : du contrôle financier a priori au contrôle budgétaire a posteriori (déconcentration financière, autonomie budgétaire contrôlée).	<u>Centralisation financière</u> : toujours forte. La direction du Budget maîtrise le contrôle de gestion des ministères (DAF, processus d'autonomisation contrôlée).	Nul → moyen : arbitrage <i>au sein</i> des budgets des directions régionales (BOP régionaux). Projet du corps préfectoral → fort : mélange des budgets des différents ministères par le préfet de région (BOP régional unique).
- dont gestion du personnel non-cadres (TO gestionnaire) :	Faible → moyenne : répartition des effectifs entre programmes et actions LOLF ; mais toujours statuts particuliers des corps et contre-pouvoir syndical.	DGAFP : statut général de la fonction publique ; volonté de devenir « DRH groupe » de l'État.	Nul → faible : possibilité d'orienter la répartition des postes par les BOP régionaux. Projet du corps préfectoral → moyenne : transfert des fonctionnaires locaux au ministère de l'Intérieur.

Intégration sociale des cadres publics (gestion du personnel : formation, organisation des corps dirigeants et des carrières) :	Renforcée (cf. chap. 11). Au sommet : toujours forte cohésion des corps dirigeants, carrières ministérielles. Cadres subalternes : entre consentement à la mobilisation par la gestion individualisée des carrières et résistances.	<u>Centralisation sociale d'ensemble</u> : toujours diffuse mais toujours réelle (grands corps transversaux X-ENA). Cadres subalternes : attachés d'administration formés dans les IRA.	Cohésion et politisation du corps préfectoral (nomination à la direction des préfectures par le gouvernement).
Organisation opérationnelle des services publics :	Moyen → fort : déconcentration de la gestion des dossiers individuels ; mais information codifiée sur les « performances » des services locaux.	Toujours faible : arbitrages du cabinet du Premier ministre.	Faible → fort sur les directeurs départementaux (DDT). Projet du corps préfectoral : renforcer son autorité sur les directeurs régionaux.
Contrôle étatique de la « société » (des différents champs sociaux) :	Pouvoir variable selon les ministères et les champs qu'ils régulent. Aménagement : fort → moyen (décentralisation, attractivité entreprises). Économie : moyen → faible (plus de Plan). Santé : faible → fort sur le secteur hospitalier. Éducation et université : moyen → renforcé.		Fin de la tutelle des préfets sur les collectivités locales (décentralisation). Renforcement de leur pouvoir sur les champs régulés par les ministères sectoriels dont ils « tiennent » les services locaux (aménagement, travail, etc. : armes dans la négociation avec conseils régionaux/maires des grandes villes).

Les zones encadrées représentent les différentes dimensions des principales formes de centralisation : les traits plus épais correspondent aux aspects qui contribuent le plus à l'intégration de l'ensemble, les pointillés à des aspects plus lâches et moins intégrés.

Chapitre 11 – LA SÉLECTION DES MANAGERS PUBLICS COMME MODE DE SOCIALISATION DU POUVOIR D'ÉTAT

« L'objectif, qui découle logiquement de l'instauration d'une concurrence des "élites", consiste donc à faire émerger un véritable marché du travail pour les postes de direction, lesquels seraient pourvus au terme d'une procédure d'appel d'offre. [...] L'organisation d'une concurrence en fonction des résultats obtenus paraît parfaitement légitime pour les cadres de l'État comme pour ceux des entreprises¹³⁹². »

Denis Olivennes et Nicolas Baverez,
ENA-Cour des Comptes, 1989.

« Le point le plus important est probablement de partir de la mesure qui fera basculer le système. Par exemple au Royaume-Uni une évaluation de la modernisation a montré que la revalorisation statutaire des gestionnaires et la mise en concurrence des postes d'encadrement avaient fait basculer la culture et le fonctionnement de l'ensemble de la fonction publique¹³⁹³. »

Sylvie Trosa, administratrice territoriale puis administratrice civile, ancienne responsable de l'évaluation auprès du DRH de l'Équipement, 2006.

« La rationalisation des carrières s'étend en même temps que se développent les grandes bureaucraties privées. [...] Aux formes traditionnelles de contrôle que la bourgeoisie d'entreprise exerçait sur ses membres, [...] il faut substituer un système de règles et de critères explicites et reconnus, propres à ordonner le cycle des gratifications et des sanctions, à organiser la distribution entre tous les prétendants du pouvoir et des profits et, surtout, à faire participer, au moins symboliquement, les agents au travail par lequel est assurée leur domination¹³⁹⁴. »

Luc Boltanski, *Les cadres*, 1982.

Parmi toutes les dimensions de la centralisation, il en est une que nous avons évoquée mais pas traitée : la centralisation sociale. À la limite, même une constellation d'organisations sans finances centralisées, sans dispositifs de gestion pour assurer une coordination, sans hiérarchie formelle, et

¹³⁹² Denis OLIVENNES et Nicolas BAVEREZ, *L'impuissance publique : l'État, c'est nous*, Paris, Calmann-Lévy, 1989, p. 161-166.

¹³⁹³ Sylvie TROSA, *Vers un management post bureaucratique : la réforme de l'État, une réforme de la société*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 16.

¹³⁹⁴ L. BOLTANSKI, *Les cadres*, op. cit., p. 220-221.

traversée par d'intenses rapports de concurrence, peut demeurer soumise à certains mécanismes de cohésion relevant de la « force des liens faibles¹³⁹⁵ » : par exemple, dans un mode de production capitaliste fondé sur la « séparation marchande¹³⁹⁶ » des organisations productives, le champ du pouvoir sur l'économie acquiert une certaine consistance par la socialisation de la classe dominante au sein des *business schools*, des organismes patronaux, de divers milieux sociaux et « lieux neutres » ou de professions gestionnaires organisées. Pour nous en tenir au cas d'entités relativement délimités et intégrés par une hiérarchie de commandement, comme les entreprises ou les ministères, la centralisation sociale renvoie à l'une des dimensions que je juge caractéristique de la bureaucratie : le *mode de socialisation du pouvoir*. Par-là, je désigne l'ensemble des mécanismes par lesquels est produite et reproduite la cohésion et l'intégration sociale du groupe des « organisateurs », c'est-à-dire du collectif constitué par l'ensemble parfois mal délimité des agents officiellement dotés par la direction d'une portion du travail d'organisation, et prétendant collectivement à son monopole : bureaucrates ou officiers dans un cadre wébérien, collectif managérial dans la grande entreprise fordiste. Il s'agit, en d'autres termes, d'un certain travail d'organisation social et relationnel appliqué au groupe dominant lui-même : pris dans la multiplicité de ses conflits internes, *celui-ci n'a d'existence et de consistance que par cette activité continuée*. Elle peut être réalisée de manière collective et informelle, ou partiellement confiée à une instance spécialisée dans la gestion du personnel, c'est-à-dire gestionnarisée.

Une question traversera l'ensemble de notre analyse : celle des conséquences et de la signification sociale d'une éventuelle *conversion des cadres publics au management*, liée bien sûr à celle de la réalité ou non de cette conversion. Il serait simpliste de répondre que cette tentative vise à diffuser « l'idéologie » ou les « valeurs » du « privé » : l'entreprise n'est pas une réalité immuable, la forme dominante qu'elle prend à une époque donnée n'est que le résultat provisoire d'une construction historique conflictuelle. De même, avons-nous vu dans la première partie, les membres des lignes hiérarchiques de l'industrie et des services ne se sont-ils pas toujours identifiés à la figure sociale du « cadre dynamique ». Celle-ci, enseigne Boltanski, a été construite autour du pôle d'attraction symbolique du « manager américain », selon un processus étalé sur un quart de siècle dont l'un des moments clefs fut l'organisation des missions de productivité au début des années 1950. Selon le sociologue, la « rationalisation des carrières », permise par la technologie de mesure du contrôle de gestion et diverses techniques psychologiques et comportementales d'objectivation de la valeur sociale des individus, a été un élément essentiel de la constitution historique singulière

¹³⁹⁵ Mark GRANOVETTER, « *The Strength of Weak Ties* », *American Journal of Sociology*, 1973, vol. 78, n° 6.

¹³⁹⁶ A. ORLÉAN, *L'empire de la valeur*, op. cit.

du groupe des cadres en France. Le patronat d'État de la grande entreprise fordiste a cherché à s'attacher la loyauté de la fraction dominante de la nouvelle classe moyenne salariée en lui promettant une ascension sociale, un accès à l'« autonomie » et un accroissement du pouvoir sur les ouvriers et employées, présentés comme l'apanage de « véritables patrons »¹³⁹⁷. Ce phénomène s'est accéléré avec la forte critique sociale de l'organisation du travail des années 1970, quand l'alliance avec diverses fractions du groupe des cadres a été perçue par les syndicats et par le patronat comme un enjeu central dans une lutte de classes fortement présente dans l'espace public.

Dès lors, comment comprendre la volonté de si nombreux réformateurs de l'État depuis le début des années 1990, d'utiliser le même dispositif de gouvernement par les chiffres pour constituer de « véritables patrons » administratifs, dont les carrières seraient individualisées en fonction de leur « mérite » et de leurs résultats chiffrés ? Comment les promoteurs contemporains du management public entendent-ils transformer le modèle « wébérien » de socialisation des cadres ? Quelles sont leurs réalisations effectives dans les services publics où la direction par objectifs est la mieux implantée ? Nous nous intéresserons d'abord au *mode de reconnaissance mutuelle de la division du travail de domination*, à travers l'étude statistique de la diffusion de l'évaluation hiérarchique parmi les cadres de la fonction publique. Nous analyserons ensuite les transformations de la *carrière bureaucratique*, c'est-à-dire des mécanismes réglant le triple avancement des individus sur l'échelle des salaires, du prestige et du pouvoir. Nous nous demanderons ce que devient la *formation spécifique des cadres*, par laquelle ceux-ci sont supposés acquérir la « compétence » qui leur donne légitimité à gouverner. Enfin, nous nous interrogerons sur le « liant » qui tient ensemble les différents éléments de ce *mode d'intégration du collectif bureaucratique/managérial* : la « création d'un marché des hauts fonctionnaires gouverné par le centre »¹³⁹⁸, paramétré par des spécialistes de la gestion des ressources humaines, avec en ligne de mire un renforcement de la centralisation sociale au niveau des ministères et, peut-être, la constitution symbolique d'un groupe social de managers publics.

1 – L'évaluation hiérarchique des cadres publics

Dans le chapitre précédent, nous avons vu que la LOLF et le management public contemporain avaient mis en place, dans certains secteurs de l'État, un élément central du mode de socialisation du pouvoir caractéristique de la bureaucratie managériale : la direction participative par objectifs

¹³⁹⁷ L. BOLTANSKI, *Les cadres*, op. cit.

¹³⁹⁸ N. GALLY, *Le marché des hauts fonctionnaires*, op. cit., p. 342.

elle-même, comme contrat managérial passé entre un cadre et son supérieur hiérarchique, adossé aux indicateurs de performance d'un dispositif de contrôle de gestion. Dans le type de la bureaucratie wébérienne, la reconnaissance réciproque des fonctions opère selon le mécanisme de la signature, par un processus qui tend à faire remonter chaque décision de détail et chaque dossier à la direction pour obtenir son visa. Dans le management privé ou public, c'est le contrat d'objectifs et de moyens qui constitue le mode de reconnaissance mutuelle de la division du travail de domination. Il produit le signe *officiel* de l'adhésion subjective d'un cadre à son propre budget et de la délégation que lui consent sa direction, « responsabilisation » comptable qui – quel que soit son sentiment profond – l'insère au sein d'un mode de gouvernement de l'organisation par les indicateurs de résultat (chapitre neuf), et l'inscrit dans un type de direction administrative « stratège », qui combine centralisation du pouvoir stratégique et autonomie gestionnaire des managers locaux (chapitre dix).

Ce contrat managérial est inséparable d'une forme d'évaluation du travail des cadres par leur supérieur hiérarchique, qui au sens strict combine deux éléments : la fixation d'objectifs chiffrés, débouchant sur un contrôle du « résultat » ; leur négociation ou leur imposition lors d'un entretien annuel d'évaluation, où le chef produit un jugement officiel qui peut ensuite être utilisé, ou non, pour déterminer le salaire ou la carrière de son subordonné¹³⁹⁹. Cet aspect, dont nous avons déjà abondamment parlé, a le grand avantage de pouvoir faire l'objet d'une enquête quantitative. Nous préciserons d'abord la signification donnée au terme de « cadre » depuis le début de ce travail, avant de définir statistiquement la catégorie des cadres publics à partir de la nomenclature des professions de l'INSEE. Nous nous baserons alors sur l'enquête Conditions de travail 2013 pour étudier la diffusion formelle des objectifs chiffrés et des entretiens d'évaluation auprès des organisateurs des trois fonctions publiques.

1.1. Qu'est-ce qu'un cadre ?

Pour délimiter le groupe des « cadres publics » d'un point de vue sociologique, il existe deux voies complémentaires : l'analyse des luttes d'interprétations dont la catégorie est l'enjeu, réalisée par Boltanski pour la période 1936-1980¹⁴⁰⁰ ; l'élaboration, sur cette base, d'une définition plus substantielle, nécessairement articulée à une problématique de recherche spécifique. Ma démarche

¹³⁹⁹ Notons que le dialogue de gestion, lors duquel les objectifs du service sont fixés, et l'entretien d'évaluation, où le travail du cadre est jugé et sa carrière future discutée, sont très souvent distincts.

¹⁴⁰⁰ L. BOLTANSKI, *Les cadres*, op. cit.

requiert bien entendu la seconde, car elle cherche à fonder une conception de la bureaucratie sur l'analyse de la division du travail d'organisation.

L'ensemble des agents de catégorie A de la fonction publique sont parfois désignés comme des « cadres ». Pourtant, les enseignants, les médecins et les inspecteurs du travail appartiennent à des professions dites « supérieures » : seule une minorité d'entre eux accède à des responsabilités hiérarchiques ou gestionnaires « à temps plein ». Ce critère, exercer à titre d'activité principale un travail d'organisation du travail d'autrui, fonctionne assez bien dans le cas des cadres d'entreprises, qui, pour l'INSEE, désignent les deux catégories socio-professionnelles des « ingénieurs » et des « cadres administratifs et commerciaux ». Le groupe des ingénieurs comprend à la fois des *cadres hiérarchiques* (directeurs de fabrication, ingénieurs de production), des *cadres organisateurs à distance*¹⁴⁰¹ (spécialistes des méthodes, qualitatifs, logisticiens), et des activités plus « techniques » proches de celles des professions organisées, quoique souvent très prescrites par la direction de l'entreprise (technico-commerciaux, ingénieurs de recherche ou une large part des informaticiens). Il en est de même du groupe des cadres administratifs et commerciaux, qui comprend par ailleurs l'ensemble du comité de direction – directeurs de divisions, directeur financier, directeur des ressources humaines, directeur des achats, etc. – à l'exception du directeur général salarié¹⁴⁰². Dans l'enquête Conditions de travail 2013, 35% des cadres d'entreprises déclarent exercer une activité d'encadrement à titre principal¹⁴⁰³ : ce sont des *cadres encadrants*, membres des lignes hiérarchiques ou « planneurs » ayant sous leurs ordres des employés. La nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles (PCS) n'étant pas et n'ayant pas vocation à être basée sur une analyse de l'organisation de travail, aucun découpage n'est « pur » : mais les groupes considérés se distinguent tous par un fort taux d'encadrants. À cela, il faut ajouter un second critère, qui permet à l'INSEE de délimiter vers le bas ces deux CSP : leurs membres ont le statut de cadre dans les conventions collectives, ce qui les distingue des professions « supérieures », des techniciens, des contremaîtres, des agents de maîtrise et des professions intermédiaires administratives.

Par *cadres dirigeants*, j'entends la direction bureaucratique au sens de Max Weber, par distinction avec la « souveraineté » des actionnaires ou des professionnels de la politique. Le comité de direction appartient à cette catégorie, comme les directeurs d'administration centrale et leurs

¹⁴⁰¹ M.-A. DUJARIER, *Les cadres organisateurs à distance*, op. cit.

¹⁴⁰² Plus précisément, les directeurs responsables d'une entité autonome d'un point de vue juridique sont classés chefs d'entreprise, que son capital soit ou non majoritairement possédé par un même groupe. Les directeurs de divisions, d'usines ou d'établissements sans personnalité juridique sont, en revanche, classés cadres.

¹⁴⁰³ Source : DARES-DREES-DGAFF, Enquête Conditions de travail 2013, volet actifs occupés.

équipes rapprochées, ou encore le directeur général des services (DGS) d'une grande ville ou d'un conseil régional. Par *cadres supérieurs*, j'entends l'ensemble des agents placés sous le commandement des précédents – qu'ils travaillent dans les bureaux centraux ou soient à la tête des services locaux – dont les subordonnés sont eux-mêmes des cadres (hiérarchiques ou gestionnaires). Bien sûr, la frontière est arbitraire et dépend du nombre extrêmement variable de niveaux hiérarchiques dont est composée une organisation. Par exemple, les directeurs de division ou les directeurs d'usine d'une grande entreprise transnationale, ou les directeurs régionaux ou départementaux d'un ministère, sont-ils des cadres dirigeants ? Le critère de la contribution reconnue aux décisions politiques, c'est-à-dire à la définition des finalités de l'organisation, peut sans doute être retenu : lorsque les directeurs de division ou les directeurs locaux accèdent à de telles prérogatives, ils rejoignent une équipe dirigeante élargie. En revanche, lorsque les directeurs d'un hôpital public auparavant relativement autonome sont intégrés dans la ligne hiérarchique du ministère de la Santé au travers des ARS, ou lorsque ceux d'une clinique privée sont rattachés à une grande chaîne qui en acquiert les actions, la véritable direction tend à remonter d'un ou plusieurs niveaux.

Enfin, par *cadres subalternes*, j'entends des organisateurs hiérarchiques ou à distance dont les subordonnés de droit ou de fait ne sont pas des cadres¹⁴⁰⁴. Dans une PME ou dans une mairie, ils sont parfois directement sous les ordres des cadres dirigeants ; dans des organisations encore plus petites, les deux catégories peuvent se confondre. À l'inverse, dans des organismes de grande taille, les cadres subalternes peuvent ne disposer d'un réel pouvoir qu'en ce qui concerne la conduite des opérations de production, ou pour les « planneurs » les actes liés à telle spécialité de gestion.

Quant aux agents de maîtrise, contremaîtres ou managers subalternes qui constituent la hiérarchie inférieure, ils exercent bien à titre principal une activité d'organisation du travail d'autrui – ce qui les distingue des ouvriers ou employés en position de chefs d'équipes qui ne le font le plus souvent qu'à titre secondaire¹⁴⁰⁵. Mais, tout en appartenant à ce que je nomme le collectif bureaucratique ou managérial, ils n'ont ni le statut de cadre dans les conventions collectives, ni le

¹⁴⁰⁴ Le terme de « cadre intermédiaire » utilisé par Julien Barrier, Jean-Marie Pillon et Olivier Quéré ne me semble pas propice, car tout cadre est par définition « intermédiaire » entre l'instance de direction politique de l'organisation et les salariés de base, mais ceux que les auteurs désignent comme tels se situent en réalité aux niveaux inférieurs du groupe des cadres. Ce sont des intermédiaires et ce sont des cadres, mais pas les « cadres du milieu » qu'évoque l'expression. Cf. Julien BARRIER, Jean-Marie PILLON et Olivier QUÉRÉ, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique », *Gouvernement et action publique*, 2015, n° 4.

¹⁴⁰⁵ Dans l'enquête Conditions de travail 2013, respectivement 5 et 3% des ouvriers et des employés des entreprises et associations disent exercer des fonctions d'encadrement à titre principal, mais respectivement 26 et 21% disent les exercer à titre secondaire.

prestige social relatif qui lui est attaché : ce sont des *encadrants non-cadres*¹⁴⁰⁶. Ils jouent, rappelle Lionel Jacquot, un rôle fondamental, quoique insuffisamment pris en compte au cours de ce travail de recherche, dans le relais local du gouvernement managérial : au sein d'une structure de l'encadrement de proximité qui tend à devenir bicéphale, c'est souvent un agent de maîtrise qui est préposé à l'encadrement concret des équipes, tandis qu'un cadre subalterne est chargé de la conception et du contrôle de ce management opérationnel à partir des dispositifs de la direction¹⁴⁰⁷.

Bien sûr, les prérogatives officielles et effectives des cadres dirigeants, cadres supérieurs, cadres subalternes et encadrants non-cadres, en termes de division du travail d'organisation, varient très fortement en fonction de l'entité considérée, de sa taille, de son secteur, de son histoire propre et du contexte historique global – les luttes d'interprétation à propos des appellations et des délimitations internes du groupe et les statistiques étant elles-mêmes des armes dans ce jeu.

1.2. Une délimitation statistique du groupe des cadres publics

Qu'en est-il, plus précisément, des cadres publics ? Les professions qui composent ce groupe peuvent être définies à partir de trois critères : elles sont classées cadres par l'INSEE et catégorie A par le droit public ; leurs membres appartiennent à la fonction publique, sous statut de titulaire ou de contractuel ; outre des gestionnaires chargés de prescrire des normes et d'élaborer des dispositifs qui encadrent le travail des autres, elles contiennent une forte proportion de chefs hiérarchiques. Si nous prenons la CSP 33 de l'INSEE, intitulée « cadres de la fonction publique », nous remarquons que toutes les professions qui la compose ne satisfont pas cette dernière condition : celle des « magistrats » et celle des « personnes exerçant un mandat politique ou syndical » comprennent seulement 13 et 10% d'individus considérant, dans l'enquête Conditions de travail 2013, que leur activité principale est une activité d'« encadrement ». Les autres ont toutes un taux d'encadrants supérieur à 25%, pour une moyenne de 41,8%, à comparer avec les 35% de la catégorie des « cadres d'entreprises »¹⁴⁰⁸. Par ailleurs, certaines professions classées par l'INSEE dans d'autres CSP satisfont aux trois conditions définies ci-dessus et sont désignées par le terme de

¹⁴⁰⁶ Outre la CSP 48 « contremaîtres et agents de maîtrise », la CSP 46 « professions intermédiaires administratives » comprend la maîtrise de tertiaire, ainsi que des « planneurs subalternes ». Notons que, dans la nomenclature de l'INSEE de 1954, l'ensemble de nos actuelles « professions intermédiaires » (codées 4 par l'INSEE) étaient dénommées « cadres moyens » (ce qui laissait supposer que les contremaîtres, classés ouvriers, étaient des cadres subalternes). Mais cette conception, trop étendue, est selon Boltanski la conséquence du rôle d'attracteur joué par le groupe des cadres au sens strict (« cadres supérieurs » de la nomenclature de 1954, codés 3) par rapport à l'ensemble des classes moyennes salariées.

¹⁴⁰⁷ Lionel JACQUOT, « Management par les dispositifs et dispositions à manager », *Savoir/Agir*, 2017, vol. 2, n° 40.

¹⁴⁰⁸ Pour le détail des taux d'encadrants des autres professions de la CSP 33 cf., ci-dessous, le tableau intitulé « Les cadres soumis à une évaluation hiérarchique standardisée selon la profession et l'employeur en 2013 ».

« cadre » ou d'« officier » : les « cadres du patrimoine », directeurs de bibliothèques, d'archives, de musées ou de services d'archéologie ; les « cadres infirmiers », « cadres de l'intervention socio-éducative » et « officiers de police » (lieutenants et capitaines), qui sont tous des corps de catégorie A considérés comme des « professions intermédiaires » par l'INSEE. En agrégeant l'ensemble de ces métiers, nous pouvons construire une catégorie plus large de cadres de la fonction publique.

Tableau 8. L'ensemble des corps de cadres de la fonction publique en 2013

	État	Coll. locales	Hôpitaux publics	Total	Part des femmes
Personnels de direction de la FP (331A)	5%	2%	1%	3%	29%
Ingénieurs (sauf direction) (332A et 332B)	9%	22%	18%	14%	32%
Inspecteurs finances publiques/douanes (333B)	11%			7%	50%
Autres personnels administratifs de catégorie A (333E et 333F)	26%	61%	20%	36%	56%
Officiers de l'armée et de la gendarmerie (334A)	39%			24%	13%
Officiers de la police (lieutenants/capitaines) (452A)	2%	1%		2%	23%
Chefs d'établ. scolaires/inspecteurs EN (341B)	6%			4%	48%
Cadres du patrimoine (conservateurs des bibliothèques, archives, musées, etc.) (351A)	1%	4%		2%	73%
Cadres infirmiers/de santé (431A)		6%	59%	7%	84%
Cadres de l'intervention socio-éducative (434A)	1%	3%	3%	2%	69%
Total cadres de la fonction publique	100%	100%	100%	100%	43%
Total en effectifs physiques	297 108	145 920	43 812	486 840	209 076

Champ : salariés des administrations publiques et de leurs établissements ayant occupé comme emploi principal un poste « non annexe » durant l'année, tous statuts. Sécurité sociale incluse dans État. La catégorie « cadres de la fonction publique » définie ici diffère de celle de l'INSEE : les professions détaillées qu'elle regroupe sont entre parenthèses.

Source : INSEE, Déclarations annuelles de données sociales (DADS) 2013, base salariés.

D'après les DADS de l'INSEE, les cadres publics ainsi définis représentent 9,3% des salariés de l'État, 7,1% de ceux des collectivités locales et 3,6% de ceux des hôpitaux publics – tandis que les « ingénieurs » et les « cadres administratifs et commerciaux » composent 12,8% de la population des entreprises et associations (ces chiffres incluent les contractuels non présents au 31 décembre 2013, mais ayant occupé durant l'année un poste « non annexe » au sens de l'INSEE). D'emblée, nous pouvons donc observer que les ministères emploient plus de cadres que les communes, départements et régions, dont les lignes hiérarchiques sont plus courtes et dont davantage d'encadrants appartiennent à la catégorie B. Le secteur hospitalier forme un cas à part, tant parce qu'une partie de ses organisateurs sont salariés de l'État (ARS et ministère de la Santé), qu'en raison de l'importance et de l'autonomie politique relative de la profession médicale. Le chiffre plus élevé des entreprises découle de deux principaux facteurs : d'abord, les « quasi-professionnels » comme

les ingénieurs d'études ou les commerciaux gonflent les effectifs ; ensuite, le nombre d'échelons hiérarchiques est en moyenne plus élevé que dans l'administration¹⁴⁰⁹.

Tableau 9. La part des cadres dans l'effectif total selon l'employeur en 2013

	État	Collectivités locales	Hôpitaux publics	Entreprises et associations
Effectifs totaux (postes « non annexes »)	3 192 636	2 058 744	1 214 472	19 522 836
Part des cadres et professions supérieures	27,9%	12,9%	14,2%	14,8%
Part des cadres (« de la FP » ou « d'entreprises »)	9,3%	7,1%	3,6%	12,8%

Champ : salariés des organisations (hors particuliers employeurs) ayant occupé comme emploi principal un poste « non annexe » durant l'année, tous statuts, France (hors Mayotte). Sécurité sociale incluse dans État. La catégorie des « cadres de la fonction publique », qui diffère de celle de l'INSEE, contient les PCS définies dans le tableau précédent. Les quelques « cadres FP » des entreprises, ou « cadres d'entreprises » des administrations, ne sont pas pris en compte.

Source : INSEE, Déclarations annuelles de données sociales (DADS) 2013, base salariés.

Qu'en est-il, maintenant, de la composition interne du groupe des cadres publics tel que nous l'avons défini ? Dans la fonction publique hospitalière, il agrège 59% de cadres infirmiers, 18% d'ingénieurs, et 20% de cadres administratifs de catégorie A appartenant principalement au corps des attachés hospitaliers, mais incluant également les cadres supérieurs du corps des directeurs d'hôpitaux. Dans les collectivités locales, les cadres publics sont composés à 61% de membres des corps de la « filière administrative », attachés territoriaux, secrétaires de mairies d'une certaine taille et, pour ce qui est du sommet de la hiérarchie, une partie des administrateurs territoriaux formés à l'INET. Viennent, en seconde position, avec 22% des effectifs, les ingénieurs territoriaux de la « filière technique », puis 6% de cadres de santé et 3% de cadres socio-éducatifs pour la « filière médico-sociale », ainsi que 4% de conservateurs territoriaux des bibliothèques ou du patrimoine pour la « filière culturelle ». Au sein des ministères et de leurs établissements, enfin, 41% des cadres publics sont officiers des armées, de la gendarmerie et de la police (Défense et Intérieur), 11% sont inspecteurs au ministère de Finances (principalement à la DGFIP), 12,2% sont ingénieurs d'État (notamment au Développement durable et à l'Agriculture), 6% sont directeurs de collèges et lycées ou inspecteurs de l'Éducation nationale. Par ailleurs, les 26% de cadres de l'État classés « autres » sont principalement des attachés d'administration et des inspecteurs – ou dans une moindre mesure, parmi les cadres supérieurs, des énarques administrateurs civils chefs de bureau, des

¹⁴⁰⁹ Cf. Alex ALBER, *Encadrer ou manager ? : comparaisons des profils et des conditions de travail des personnels encadrants de la fonction publique d'État et du secteur privé à l'aide du dispositif d'enquête COI*, Noisy-le-Grand, Centre d'études de l'emploi, 2011, p. 36-37. « Le nombre maximum de niveaux hiérarchiques des unités du public est de sept contre seize dans le secteur privé, et 90% des cadres encadrants du public – contre 71% de ceux du privé – interviennent dans des unités d'au maximum cinq niveaux. » L'auteur se base sur les données de l'enquête Changement organisationnel et informatisation 2006, qui inclut la fonction publique d'État mais pas les collectivités locales, ni les hôpitaux (ni les entreprises de moins de vingt salariés).

administrateurs de l'INSEE, des administrateurs des finances publiques, des sous-préfets, des commandants et des commissaires de police.

Notons que la catégorie des cadres publics ainsi construite n'est pas plus « pure » que celle des cadres d'entreprises du point de vue des rapports de production, et contient elle aussi des professions « supérieures » effectuant un travail directement « productif » et/ou directement orienté vers l'« extérieur » de l'organisation. Les inspecteurs du travail, inclus dans la catégorie des « autres personnels administratifs de catégorie A », sont des professionnels du droit qui cherchent à faire respecter la législation du travail dans les entreprises. Certains ingénieurs publics exercent des fonctions purement « techniques », sans responsabilité hiérarchique ou gestionnaires sur des techniciens ou des ouvriers. Parmi les inspecteurs des impôts, certains sont producteurs directs d'un service public, le contrôle fiscal. Les cadres du patrimoine sont en partie composés de professionnels « supérieurs » du champ de la culture.

Du fait de la structure hiérarchique pyramidale des organisations bureaucratiques, la plupart des cadres publics de la catégorie sont des cadres subalternes, quoique chaque profession INSEE comprenne, à des degrés très divers, ses propres cadres supérieurs. Mais ceux-ci sont largement inclus avec les cadres dirigeants dans le groupe des « personnels de direction de la fonction publique », qui contient les ministres, les directeurs d'administration centrale, sous-directeurs, directeurs régionaux et directeurs départementaux, les recteurs, préfets, généraux des armées, présidents d'université ou présidents de chambre, les magistrats de la Cour des Comptes ou du Conseil d'État, les inspections générales, ainsi que les grades supérieurs de corps classés dans d'autres PCS, comme les administrateurs généraux et les ingénieurs généraux. Pour nous faire une idée plus précise de la composition du sommet des hiérarchies publiques, nous pouvons recourir aux statistiques de la DGAFP concernant les catégories A+, à condition de procéder à certains remaniements et, notamment, d'exclure les professions dites « supérieures » comme les professeurs des universités ou les magistrats de l'ordre judiciaire. À noter que la liste demeure à certains égards incomplète, notamment en ce qui concerne les collectivités locales.

Tableau 10. Les cadres supérieurs et dirigeants de la fonction publique en 2013

	État	Collectivités locales	Hôpitaux publics	Total	Part des femmes
Cadres dirigeants de la fonction publique	1 448	1 027	0	2 475	27%
<i>dont corps et emplois à la décision du gouvernement (décret de 1985 et assimilés)</i>	447			447	20%
Ambassadeurs	43			43	16%
Préfets	196			196	11%
Secrétaires généraux	25			25	28%
Recteurs d'académie	29			29	38%
Directeurs d'administration centrale	138			138	31%
Cadres dirigeants divers	16			16	6%
<i>dont autres corps et emplois de direction</i>	1 001			2 028	28%
Sous-directeurs et chefs de services	575			575	29%
Directeurs de projet et experts de haut niveau	158			158	39%
Autres emplois de direction d'administration centrale	32			32	25%
Autres emplois et corps de direction	236			236	21%
Directeurs généraux des services et assimilés		1 027		1 027	28%
Cadres supérieurs de la fonction publique	12 281	5 562	5 607	23 450	34%
Directeurs régionaux et départementaux	876			876	25%
Administrateurs généraux des finances publiques	735			735	22%
Corps ENA de conception et management	1 928			1 928	31%
Administrateurs territoriaux (INET)		1 894		1 894	41%
Ingénieurs (A+/général/en chef)	2 292	3 668	1 345	7 305	25%
Commissaires de police	1 521			1 521	26%
Administrateurs de l'INSEE	501			501	34%
Architectes et urbanistes de l'État	369			369	43%
Conservateurs généraux du patrimoine	805			805	53%
Autres corps d'encadrement supérieur	61			61	44%
Corps ENA de juridictions administratives et financières	2 021			2 021	36%
Corps d'inspection et de contrôle (dont ENA)	1 172			1 172	32%
Directeurs d'hôpitaux			2 744	2 744	43%
Directeurs d'établissement sanitaire, social et médico-social			1 518	1 518	59%
Total cadres supérieurs et dirigeants	13 729	6 589	5 607	25 925	33%

Champ : emplois principaux au 31 décembre, tous statuts, France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Source : réalisé à partir de DGAFP, effectifs physiques des catégories A+ dans les trois versants de la fonction publique.

D'après les DADS, la profession INSEE des « personnels de direction » représente en 2013 3% des cadres publics, mais 5% de ceux des ministères. Si la plupart des administrateurs territoriaux et des directeurs d'hôpitaux qui composent les cadres supérieurs des deux autres fonctions publiques

en sont exclus¹⁴¹⁰, les chiffres correspondent assez bien dans le cas de l'État, avec 13 680 cadres supérieurs et dirigeants pour les DADS et 13 729 pour la DGAFP¹⁴¹¹. Au total, au travers de cette classification sommaire, il apparaît que la fonction publique compte 23 450 cadres supérieurs et 2 475 cadres dirigeants en 2013 – le nombre de ces derniers montant à 3 059 lorsque l'on inclut les directeurs régionaux et départementaux et les administrateurs généraux des finances publiques (comme nous l'avons vu, les frontières sont largement arbitraires et soumises aux luttes d'interprétation). Notons que la direction administrative au sens strict du terme comprend nombre d'emplois « à la décision du gouvernement » ou d'emplois « fonctionnels », dont les titulaires sont sélectionnés de manière discrétionnaire par le maire, le conseil régional ou le Conseil des ministres : ils réalisent, ainsi, l'imbrication entre direction proprement politique et direction proprement bureaucratique.

Le rapport social de genre qui traverse les administrations est tout à fait visible dans la féminisation différenciée de leurs niveaux hiérarchiques. Selon les DADS, la fonction publique compte au total 56% de femmes. L'ensemble des cadres et professions « supérieures » en compte 48%, du fait notamment de l'inclusion des enseignantes des écoles primaires, des collèges et des lycées. La catégorie des cadres publics telle que nous l'avons définie n'est déjà plus féminisée qu'à 43% : 68% dans l'hospitalière, 56,5% dans la territoriale mais seulement 32,5% dans l'État. Parmi les catégories principalement composées de cadres subalternes, certaines sont majoritairement féminines comme les cadres de santé, les cadres du social et les cadres du patrimoine (respectivement 84%, 69% et 73%), d'autres paritaires comme les chefs d'établissements scolaires (48%), d'autres très largement masculines comme les ingénieurs, les officiers de la police et les officiers de l'armée (32%, 23% et 13%). Si, en nous basant sur l'enquête Conditions de travail 2013, nous nous focalisons sur les personnes déclarant exercer des fonctions d'encadrement à titre d'activité principale, la part des femmes reste stable. De 61% parmi l'ensemble des cadres territoriaux, elle passe même à 65% pour les cadres encadrants. Dans les ministères en revanche, la

¹⁴¹⁰ La majorité sont classés « autres personnels administratifs de catégorie A ». Parmi les « personnels de direction », les DADS de l'INSEE comptent 2 964 personnes pour les collectivités (contre 6 580 pour la DGAFP) et 336 pour les hôpitaux publics (contre 5 907 pour la DGAFP).

¹⁴¹¹ Toutefois, si les deux ensembles se recoupent largement, ils ne coïncident pas : la profession INSEE des « personnels de direction » exclue les conservateurs généraux du patrimoine, les commissaires de police, et les administrateurs civils chefs de bureau ou les administrateurs de l'INSEE n'ayant pas le grade d'administrateur général. En revanche la DGAFP semble exclure les nombreux cadres supérieurs du ministère de la Défense. De plus les effectifs qu'elle calcule, évalués au 31 décembre 2013, sont toujours sous-évalués par rapport à ceux des DADS, qui incluent les emplois de contractuels dont la poste a été l'emploi principal en 2013 mais n'étaient pas présents au 31 décembre (ou, aux mêmes conditions, les fonctionnaires qui ont changé d'emploi et sont sortis de la catégorie en cours d'année).

situation s'inverse : de 41% parmi l'ensemble des cadres de l'État, elle passe à 36%¹⁴¹². Au sommet, la profession INSEE des « personnels de direction de la fonction publique » n'est, selon les DADS 2013, féminisée qu'à 29%. Le résultat est similaire si nous nous basons sur les chiffres de la DGAFP : la catégorie des cadres supérieurs, telle que nous l'avons définie, comprend 34% de femmes, tandis que celle des cadres dirigeants en compte 27% et que, parmi ces derniers, les emplois à la discrétion du gouvernement tombent à 20% (on compte 38% de rectrices, 31% de directrices d'administration centrale, mais seulement 11% de préfètes). Bref on observe encore, partout, un amenuisement relatif de la place des femmes à mesure que l'on progresse dans la hiérarchie bureaucratique du pouvoir, du prestige et du salaire¹⁴¹³.

1.3. Une assez forte diffusion des entretiens d'évaluation et des objectifs chiffrés auprès des cadres des trois fonctions publiques

Nous pouvons maintenant nous baser sur l'enquête Conditions de travail 2013 pour étudier la diffusion de l'évaluation hiérarchique parmi les cadres publics¹⁴¹⁴. En premier lieu il apparaît qu'à cette date, les entretiens d'évaluation sur « critères précis et mesurables », ou entretiens cadrés, concernent 66% d'entre eux : 59% des cadres territoriaux, 69% des cadres de l'État et 72% des cadres hospitaliers – taux extrêmement proches des 71% de cadres des entreprises soumis à cette technologie de pouvoir. Seuls les directeurs de collèges et lycées et inspecteurs de l'Éducation nationale semblent aujourd'hui y échapper, tandis que la quasi-intégralité des officiers de la police et de l'armée et des inspecteurs de la DGFIP sont annuellement évalués par leur supérieur hiérarchique au moyen d'une grille d'entretien formalisée.

¹⁴¹² Avec une baisse de 14 points de pourcentage pour les ingénieurs d'État, 11 points pour les inspecteurs des impôts et assimilés, 8 points pour les chefs de collèges et lycées et inspecteurs de l'Éducation nationale. Pour les ingénieurs et cadres administratifs et commerciaux des entreprises, la part des femmes baisse de 1 point.

¹⁴¹³ En ce qui concerne la hiérarchie des salaires, les DADS 2013 permettent de le mettre en évidence. Tandis que 38% des hommes cadres publics ont un salaire mensuel net moyen supérieur à 3 333 €, ce n'est le cas que de 18% des femmes cadres publiques, mais 52% d'entre elles ont un salaire inférieur à 2 500 € nets par mois, contre 27% des hommes.

¹⁴¹⁴ Pour plus de détails sur la construction des catégories suivantes à partir du questionnaire de l'enquête Conditions de travail 2013, cf. le chapitre treize, section 2., spécifiquement consacrée à la diffusion de l'évaluation hiérarchique auprès des exécutants et des professionnels des trois fonctions publiques. Précisons d'emblée que les réponses à la question « Devez-vous atteindre des objectifs chiffrés précis ? » ne permettent pas de préciser s'il s'agit d'objectifs individualisés ou d'objectifs collectifs.

Tableau 11. Les cadres soumis à une évaluation hiérarchique standardisée selon la profession et l'employeur en 2013

	Entretiens cadrés		Objectifs chiffrés		Part des femmes	Part des encadrants
	Total	dont avec objectifs chiffrés	Total	dont sans entretien cadré		
Personnels de direction de la FP (État)	56%	43%	45%	2%	37%	25%
Ingénieurs (sauf direction)	65%	28%	36%	8%	33%	33%
État	65%	31%	35%	5%	28%	33%
Collectivités locales	64%	26%	41%	15%	37%	33%
Inspecteurs finances publiques/douanes	84%	67%	75%	8%	48%	31%
Autres personnels admin. de catégorie A	69%	25%	33%	7%	55%	44%
État	77%	34%	38%	3%	46%	41%
Collectivités locales	61%	15%	27%	11%	61%	42%
Hôpitaux publics	70%	30%	39%	9%	66%	64%
Officiers de l'armée/gendarmerie (État)	100%	22%	22%	0%	1%	62%
Officiers de la police (État)	96%	5%	6%	2%	23%	56%
Chefs d'établ. scolaires/inspecteurs EN	10%	8%	40%	32%	53%	51%
Cadres du patrimoine	47%	15%	25%	10%	77%	37%
État	45%	12%	15%	3%	65%	15%
Collectivités locales	48%	17%	30%	14%	84%	50%
Cadres infirmiers/de santé	73%	25%	41%	16%	89%	70%
État	71%	22%	46%	24%	100%	74%
Hôpitaux publics	74%	25%	38%	13%	86%	71%
Total cadres de la fonction publique	66%	27%	36%	9%	51%	45%
État	69%	32%	39%	7%	41%	42%
Collectivités locales	59%	17%	30%	13%	61%	44%
Hôpitaux publics	72%	27%	37%	10%	74%	66%
Cadres administratifs/commerciaux	67%	44%	54%	10%	46%	36%
Ingénieurs et cadres techniques	75%	47%	57%	10%	18%	34%
Total cadres des entreprises	71%	45%	55%	10%	33%	35%

Champ : salariés des organisations (non employés par des particuliers), France (hors Mayotte). La catégorie des « cadres de la fonction publique » diffère de celle de la nomenclature PCS de l'INSEE de 2003 ; son effectif enquêté est de 1019.

Les professions INSEE aux effectifs enquêtés inférieurs à 20 n'apparaissent pas.

Source : DARES-DREES-DGAFP, Enquête Conditions de travail 2013, volet actifs occupés.

La logique de performance au sens strict, c'est-à-dire la soumission à des objectifs chiffrés, concerne en 2013 plus d'un tiers des cadres publics : 30% des cadres territoriaux, 37% des cadres hospitaliers et 39% de cadres de l'État. Ce dernier taux, d'ores et déjà très élevé, signale une véritable généralisation formelle de la direction par objectifs dans les ministères, sans toutefois nous renseigner sur la réalité des pratiques. Si la part des organisateurs de la fonction publique d'État à être « gouvernés par les chiffres » demeure inférieure de 16 points aux 55% de cadres des entreprises placés dans la même situation, ils se sont rapprochés d'eux au cours des années 2000.

Certaines catégories INSEE s'avèrent peu concernées : respectivement 25%, 22% et 6% pour les cadres du patrimoine, les officiers de l'armée et les officiers de la police (hors généraux, commandants et commissaires). D'autres ont de forts taux d'objectifs chiffrés : 75% des inspecteurs des finances publiques et assimilés (ce qui confirme le diagnostic précédemment établi d'une managérialisation très avancée de la DGFIP) ; 45% des personnels de direction de la fonction publique ; 39% des cadres administratifs des hôpitaux (attachés hospitaliers) ; 38% des « autres personnels administratifs de catégorie A » de l'État. Cette dernière catégorie étant assez hétérogène, nous pouvons nous baser sur la rémunération mensuelle nette déclarée pour établir des distinctions internes : le tableau suivant montre que le taux d'objectifs chiffrés progresse selon la hiérarchie des salaires, jusqu'à atteindre 52% pour les agents au-dessus de 4000€ nets, dont 93% sont par ailleurs soumis à un entretien d'évaluation sur « critères précis et mesurables ». Au sein de cette profession INSEE, les cadres supérieurs (administrateurs civils, sous-préfets, commissaires, etc.) tendent ainsi à être plus concernés que les cadres subalternes (attachés d'administration ou inspecteurs)¹⁴¹⁵.

Tableau 12. L'évaluation hiérarchique des cadres administratifs de l'État en fonction de leur rémunération mensuelle nette déclarée en 2013

	Entretiens cadrés		Objectifs chiffrés		Part des femmes	% des effectifs
	Total	dont avec objectifs chiffrés	Total	dont sans entretien cadré		
Autres personnels administratifs de catégorie A de l'État (333E)	78%	35%	38%	3%	46%	100%
moins de 2000 €	42%	9%	11%	2%	59%	14%
2000-3000 €	73%	31%	37%	5%	56%	30%
3000-4000 €	86%	32%	36%	4%	61%	21%
4000 € et plus	93%	51%	52%	1%	23%	35%

Champ : salariés de la fonction publique, France (hors Mayotte). L'effectifs enquêté de la PCS INSEE 333E est de 211. Le taux d'entretiens cadrés diffère très légèrement du fait de l'exclusion des non-réponses à la question du salaire.

Source : DARES-DREES-DGAFP, Enquête Conditions de travail 2013, volet actifs occupés.

Si nous nous focalisons maintenant sur les agents qui disent exercer des tâches d'encadrement à titre d'activité principale, le taux d'entretiens d'évaluation demeure le même, mais le recours à la logique de performance augmente de 7 points : sont concernés 39% des cadres *hiérarchiques* des

¹⁴¹⁵ Selon la DGAFP, en 2014, le salaire net mensuel moyen des « Corps ENA de conception et management », classés parmi l'« encadrement supérieur de l'État », était de 6 473 € (hors emplois de direction), celui des commandants et commissaires de la police de 4 232€, tandis que celui des « attachés et inspecteurs » était de 3 244 € (la catégorie « 4 000 € et plus » inclut de nombreux attachés principaux en fin de carrière). Source : DGAFP, séries longues 6.3, rémunérations dans l'ensemble de la fonction publique, et 6.4, rémunérations dans la FPE, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/series-longues-0>. Par ailleurs, le salaire net mensuel moyens des emplois de direction à la discrétion du gouvernement de 10 388 €, et celui des « autres corps de directions de la FPE » de 8 052 €.

collectivités locales, 44% de ceux de l'État et 46% de ceux des hôpitaux (le chiffre inclut les « planneurs » disposant d'une autorité sur des travailleuses de bureau). L'augmentation est donc réelle, sans être aussi spectaculaire que celle qui élève la part des cadres encadrants des entreprises gouvernés par les chiffres à 71% (16 points de plus que l'ensemble du groupe). Elle porte à 47% le taux d'objectifs chiffrés des cadres de santé de la FPH réellement chargées d'encadrer des infirmières, et à 57% celui des chefs d'établissements scolaires en position hiérarchique (la plupart, exception notable, hors de tout entretien d'évaluation).

Tableau 13. Les cadres encadrants soumis à une évaluation hiérarchique standardisée selon la profession et l'employeur en 2013

	Entretiens cadrés		Objectifs chiffrés		Total évaluation standardisée	Part des femmes
	Total	dont avec objectifs chiffrés	Total	dont sans entretien cadré		
Ingénieurs (sauf direction)	68%	32%	36%	4%	72%	30%
État	67%	30%	36%	7%	73%	15%
Collectivités locales	75%	40%	41%	1%	76%	49%
Inspecteurs finances publiques/douanes	86%	72%	86%	14%	100%	36%
Autres personnels admin. de catégorie A	64%	29%	40%	10%	74%	57%
État	73%	36%	41%	4%	78%	49%
Collectivités locales	52%	20%	35%	15%	67%	64%
Hôpitaux publics	72%	34%	48%	14%	86%	65%
Chefs d'établ. scolaires/inspecteurs EN	10%	6%	57%	51%	61%	45%
Cadres de santé (hôpitaux publics)	70%	30%	47%	17%	87%	92%
Total cadres de la fonction publique	65%	30%	43%	13%	78%	52%
État	69%	32%	44%	12%	81%	36%
Collectivités locales	55%	25%	39%	14%	70%	65%
Hôpitaux publics	69%	31%	46%	15%	84%	76%
Cadres administratifs/commerciaux	70%	56%	71%	15%	85%	45%
Ingénieurs et cadres techniques	74%	60%	71%	11%	85%	16%
Total cadres d'entreprises	72%	58%	71%	13%	85%	32%

Champ : salariés des organisations (non employés par des particuliers), France (hors Mayotte). La catégorie des « cadres de la fonction publique » diffère de celle de la nomenclature PCS de l'INSEE de 2003 ; son effectif enquêté est de 479.

Les professions INSEE aux effectifs enquêtés inférieurs à 20 n'apparaissent pas.

Source : DARES-DREES-DGAFP, Enquête Conditions de travail 2013, volet actifs occupés.

2 – L'individualisation de la carrière bureaucratique

Comme dans la grande entreprise des années 1960, la diffusion de la pratique du contrat managérial fournit l'occasion d'une réactivation du vieux mythe technocratique du jugement soi-disant « objectif » des « résultats » des cadres : elle offre un moyen de transformer la carrière bureaucratique. Dans l'administration wébérienne classique, dans la forme qu'elle prend en France après 1945, l'accès aux fonctions de conception, d'encadrement et de gestion est conditionné à la réussite d'un concours académique, donnant droit d'appartenance à vie à un certain corps. Dans ce cadre, l'avancement obéit à des règlements stricts : le statut général de la fonction publique et les statuts particuliers des corps. Les carrières sont gérées par des instances collectives obéissant au principe de la représentation professionnelle, composées de syndicats ou d'associations corporatives, les commissions administratives paritaires (CAP). La règle de l'ancienneté prévaut, sauf pour l'accès à des fonctions prestigieuses comme celle de directeur d'administration centrale, qui nécessite généralement un passage dans les cabinets ministériels, c'est-à-dire un certain rapport de loyauté politique. Au sommet de l'État, ce n'est pas tant la concurrence individuelle qui prévaut, que la compétition des corps pour étendre leur territoire administratif.

Déjà, au début des années 1970, les hauts fonctionnaires qui défendaient l'interprétation managériale de la RCB mettaient en cause la « rigidité » de ce cadre et préconisaient d'individualiser les carrières selon le « mérite » et les « résultats » de chacun. Au début des années 1990, dans le sillage du Renouveau du service public, « l'encadrement supérieur » de l'État est, montre Natacha Gally, constitué en problème public : les grandes commissions de réforme et l'Association des anciens élèves de l'ENA diagnostiquent un manque de « motivation » et de « responsabilisation ». Le « pantouflage » dans le secteur privé est considéré comme le symptôme de rémunérations trop basses et de carrières n'offrant pas assez de place au « mérite »¹⁴¹⁶. La solution est alors toute trouvée : c'est l'adoption d'un système de sélection des cadres à « hauts potentiels » dont l'origine remonte à la grande entreprise fordiste. L'analyse sera centrée sur deux niveaux : la sélection des cadres supérieurs d'un ministère sectoriel, à travers le cas, étudié par Véronique Chanut, de la « rationalisation » des carrières des directeurs départementaux de l'Équipement dans les années 1980 ; la sélection des cadres dirigeants de l'État, à commencer par les directeurs d'administration centrale, qui fait l'objet des excellents travaux de Natacha Gally.

¹⁴¹⁶ N. GALLY, *Le marché des hauts fonctionnaires*, op. cit., p. 325-326.

Le cas de l'Équipement est particulièrement révélateur. Plus que tout autre en effet, le corps des Ponts est frappé de plein fouet par la décentralisation de 1982 et le blocage des carrières. Il y réagit par la fuite, notamment vers le secteur privé. Julie Gervais signale que les ingénieurs des Ponts en poste à l'Équipement passent de 840 en 1982 à 575 en 1996 (soit 43,5% de l'ensemble du corps) ; le phénomène est encore accentué dans les DDE, où ils étaient 351 en 1982 et ne sont plus que 210 en 1999. Dans ce contexte, le management occupe le centre d'une « stratégie de séduction des cadres supérieurs » visant à les retenir au ministère en lui donnant une image de « modernité »¹⁴¹⁷. Dès 1986, le directeur du personnel Serge Vallemont lance une réforme de la gestion des carrières, qui introduit peu à peu l'individualisation, l'entretien d'évaluation et « la détection d'un vivier de cadres à haut potentiel »¹⁴¹⁸. Cette expérience, qui fait l'objet d'une forte publicité depuis cette époque et influence fortement les générations suivantes de promoteurs du management public¹⁴¹⁹, est révélatrice dans la mesure où, loin de copier un par un les éléments du management de l'entreprise privée à l'intérieur d'un ministère, elle cherche à en inscrire la logique interne *au sein des structures et des règles de l'administration française traditionnelle*, de manière à les transformer progressivement, en s'appuyant sur l'organisation en corps.

Gally montre que les deux instances centralistes qui portent la politique des cadres dirigeants sont la direction générale de l'administration et de la Fonction publique et les services du Premier ministre. Le véritable tournant managérial de la DGAFP ne date pas du Renouveau du service public, mais de 1997 : alors que l'institution était dirigée par un conseiller d'État depuis sa création en 1946, elle revient à l'ingénieur des Ponts Gilbert Santel, le DRH qui a succédé à Vallemont au ministère de l'Équipement en 1992. Dès 1999, celui-ci amorce quatre chantiers majeurs, confiés à quatre groupes de travail : « évaluation des cadres supérieurs », « gestion prévisionnelle des emplois et des carrières », « classement [cotation] des postes de responsabilité » et « constitution de viviers décloisonnés ». Lorsque Jacky Richard prend la tête de la DGAFP en 2001¹⁴²⁰, montre Gally, il tente

¹⁴¹⁷ J. GERVAIS, *La réforme des cadres de l'action publique*, op. cit., p. 113, 122 et 141.

¹⁴¹⁸ V. CHANUT, *L'État didactique*, op. cit., p. 63.

¹⁴¹⁹ Notamment les plus présents dans l'espace public par le nombre de leurs publications : les « puristes » prompts à se poser en « conscience managériale » de l'État, à insister sur l'autonomie de gestion et l'individualisation des parcours, et à se revendiquer des intérêts des ministères sectoriels contre l'aridité de la logique comptable des très détestés financiers publics. C'est notamment le cas du Cercle de la réforme de l'État, constitué en lobby interne à l'occasion de la campagne présidentielle de 2007 dans le but de tirer toutes les possibilités de la LOLF. Il est composé de hauts fonctionnaires convertis au management public dont, liés à l'Équipement : Serge Vallemont, sa disciple Sylvie Trosa, les ingénieurs des Ponts Jean-Claude Boual, Jean-René Brunetière (coordonnateur d'inspection territoriale de l'Équipement), Patrick Gandil (secrétaire général du ministère) et Francis Massé (secrétaire général de la direction de l'Aviation civile). Le Cercle comprend également plusieurs financiers publics modernisateurs, ayant compris l'intérêt de la responsabilisation des cadres sur l'« efficacité » pour la réduction des coûts dans les services publics.

¹⁴²⁰ Ancien membre de l'association Services publics, Richard a été directeur du personnel administratif de l'Éducation nationale entre 1988 et 1996, puis chef de l'inspection générale du ministère.

de la « positionner comme "DRH-Groupe" de l'État », chargée de diriger l'ensemble des DRH des ministères. Mais ses prérogatives demeurent limitées et, sans réel pouvoir de contrainte, elle doit se contenter de supprimer les verrous juridiques, de diffuser les « bonnes pratiques », d'animer des réseaux transversaux de managers publics et de coordonner les DRH ministérielles. Lorsqu'en 2007 la direction est rattachée à Bercy, la politique des cadres dirigeants passe aux services du Premier ministre. En 2009 est nommé un adjoint au Secrétariat général du gouvernement (SGG) en charge de l'encadrement supérieur, au sein d'un bureau qui prendra le nom de Mission cadres dirigeants. Sa politique est alors plus à même de peser sur les pratiques de sélection, dans la mesure où elle est directement rattachée à l'instance qui maîtrise la nomination politique discrétionnaire des plus hauts responsables de l'État¹⁴²¹.

Pour comprendre comment les divers promoteurs du management public cherchent à transformer les règles qui déterminent le triple avancement des cadres sur l'échelle des salaires, du prestige et du pouvoir, nous analyserons successivement les différents éléments du modèle de la sélection des cadres à « haut potentiel ». D'abord, nous étudierons la réforme du processus de nomination des cadres dirigeants de l'État, sélectionnés par appels d'offres au sein d'un « vivier ». Ensuite, nous nous focaliserons sur la cotation des postes de direction et la codification d'une « compétence managériale » spécifique. Troisièmement, nous considérons l'extension progressive du périmètre de ce vivier à de nouvelles fonctions et l'accélération de la rotation des postes, dans un objectif de multiplication des occasions de sélection. Puis, nous nous attacherons à la rémunération à la performance. Enfin, nous interrogerons la volonté de développer des carrières opérant par allers-retours entre public et privé.

2.1. L'appel d'offre de direction, ou la sélection des cadres supérieurs

Au ministère de l'Équipement, le contrat managérial entre directeurs départementaux et directeur du personnel est introduit en 1987. En 1989 Serge Vallemont, qui se revendique alors explicitement de la « direction participative par objectifs¹⁴²² », introduit un entretien d'évaluation annuel pour tous les cadres A (environ 12 000 en 1998), lors duquel ceux-ci doivent négocier leurs objectifs et sont jugés sur leur implication dans le travail. Le vocabulaire des « hauts potentiels » est mis en avant : il s'agit de sélectionner les futurs directeurs. L'entretien est réalisé selon une méthodologie spécifique par des chargés de mission « choisis conjointement » par le directeur du

¹⁴²¹ N. GALLY, *Le marché des hauts fonctionnaires*, op. cit., p. 353-355, 372-373 et 398.

¹⁴²² S. VALLEMONT, *Moderniser l'administration*, op. cit., p. 140.

personnel et « le corps concerné », essentiellement les ingénieurs des Ponts et chaussées et les ingénieurs des Travaux publics de l'État¹⁴²³. Le plus révélateur est la manière de procéder de Vallemont : sans jamais remettre en cause les règles de la notation des fonctionnaires, le DRH de l'Équipement insère dans leurs interstices une logique qui leur est étrangère, et parvient à la faire accepter aux commissions administratives paritaires des corps d'encadrement, qui continuent formellement de décider des promotions¹⁴²⁴. Ce changement en apparence mineur fait basculer tout le système. Pour les postes de pouvoir les plus prestigieux et les plus convoités, les décisions de mutation, d'avancement et de formation passent progressivement des mains des instances représentatives des corps à celles de la direction du Personnel. Du jugement par les pairs à l'entretien d'évaluation, l'égalité des carrières au sein des corps et l'avancement automatique à l'ancienneté tendent à être remplacés par la carrière au « mérite » et aux « résultats »¹⁴²⁵.

Qu'en est-il, maintenant, au niveau des directeurs d'administration centrale ? Ici, pas de carrières à l'ancienneté mais des postes politiques. À l'origine, rappellent Xavier Bioy et Jean-Michel Eymeri, le vivier de cadres dirigeants de l'État, qui relève du pouvoir de nomination du Premier ministre, est « limité de fait aux membres et aux anciens membres de cabinets ministériels¹⁴²⁶ ». Cet espace, à l'interface entre champ politique et champ de la haute fonction publique, a en effet toujours été celui de la sélection personnelle et, sinon de l'allégeance des directeurs centraux aux ministres, du moins de leur engagement tacite à appliquer leurs décisions et à accepter leurs arbitrages. Lors du Renouveau du service public, le gouvernement propose d'utiliser des lettres de mission lors de la nomination de tous les directeurs centraux et d'améliorer la publicité des postes vacants. Avec peu d'effets : les ministres résistent à expliciter leurs attentes et veulent garder la main sur les procédures de recrutement¹⁴²⁷. Après la commission Picq en 1995 et la commission de

¹⁴²³ V. CHANUT, *L'État didactique*, op. cit., p. 92-93 et 111-112. Sur cette base, trois profils de carrières de managers sont distingués : les carrières « dirigées », où le potentiel du cadre est avéré et l'organisation contractualise avec lui un parcours de mobilité censé le conduire à un poste de direction ; les carrières « conseillées », où le potentiel du cadre est à confirmer et où il dispose d'une certaine liberté de parcours ; les carrières traditionnelles à l'ancienneté

¹⁴²⁴ *Ibid.*, p. 91-92. « L'innovation essentielle réside dans la composition de la note chiffrée qui comporte une note « barème » variant seulement de 6 à 8 qui est liée à l'ancienneté dans le grade. À cette note s'ajoute une note « critère » qui correspond à une évaluation des performances et qui varie de 0 à 12. Celle-ci s'appuie sur trois critères : l'implication personnelle de l'agent, les rapports entre le cadre et son environnement, les résultats atteints par rapport aux objectifs fixés. »

¹⁴²⁵ Pour une analyse précise de la manière dont une telle volonté peut s'insérer dans le cadre juridique traditionnel de la fonction publique, et des transformations récentes de ce dernier, cf. la quatrième partie.

¹⁴²⁶ X. BIOY et J.-M. EYMERI-DOUZANS, « Introduction : une république de conseillers ? », op. cit., p. 86.

¹⁴²⁷ Ce sont les décisions du séminaire gouvernemental du 11 juin 1990. Cf. N. GALLY, *Le marché des hauts fonctionnaires*, op. cit., p. 320-324.

Silguy en 2004¹⁴²⁸, le conseiller d'État et ancien directeur de la Fonction publique Marcel Pochard se prononce, dans un rapport de 2007, en faveur d'une procédure de « compétition ouverte et sélection objective ». Il en décrit ainsi les différentes étapes : définition des fiches de postes et des « compétences » requises ; publicité dans la fonction publique et dans la presse nationale ; présélection de 10 à 12 candidats par un cabinet de recrutement spécialisé ; réduction à 4 ou 5 voire 2 ou 3 candidats par un « groupe de sélection » nommé par le secrétaire général ou le directeur d'administration centrale ; choix du candidat final par le ministre. Les vainqueurs sont ensuite nommés pour trois ans incompressibles, renouvelables deux ans en cas de bonne évaluation, de manière à ce que le pouvoir politique ait le temps de juger de leurs résultats chiffrés¹⁴²⁹.

Une circulaire de février 2010 charge la Mission cadres dirigeants du Secrétariat général du gouvernement (SGG) d'organiser l'identification et la gestion personnalisée des carrières des « cadres à haut potentiel » de l'État. Les secrétaires généraux et les DRH des différents ministères procèdent aux entretiens d'évaluation annuels, sur la double base des objectifs de performance et d'un référentiel de « compétences managériales ». Ils les accompagnent de formations et des conseils de carrière spécifiques et, une à deux fois par an, se basent sur les comptes rendus d'entretiens pour effectuer une « revue des carrières »¹⁴³⁰. La Mission cadres dirigeants du SGG affiche officiellement sa volonté de « professionnaliser le processus de nomination » des emplois de hauts-fonctionnaires à la discrétion du gouvernement. Il s'agit de constituer un vivier de 600 cadres issus des ministères, sélectionnés sur la base de leur « haut potentiel managérial », puis mis en concurrence pour accéder au sommet du champ du pouvoir sur l'État. « Depuis fin mai 2016,

¹⁴²⁸ J. PICO, *L'État en France, op. cit.*, p. 122 ; Yves-Thibault de SILGUY, *Moderniser l'État : l'encadrement supérieur*, Paris, La Documentation française, 2004, p. 63.

¹⁴²⁹ Marcel POCHARD, *La diversification des modes de recrutement de la haute fonction publique et l'ouverture de l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur de l'État*, Paris, La Documentation française, 2007, p. 30-39. Pochard semble surtout envisager cette procédure pour les chefs de bureau, directeurs régionaux ou départementaux et cadres subalternes, la diminution du pouvoir gouvernemental de nomination discrétionnaire (*intuitu personae*) des préfets, directeurs d'administration centrale et sous-directeurs lui semblant politiquement irréaliste. *Ibid.*, p. 35-39. Lors de la campagne présidentielle de 2007, le Cercle de la réforme de l'État reprend cette revendication et recommande d'étendre la procédure de « compétition ouverte » à l'ensemble des cadres supérieurs, avec présélection des candidats par une commission d'experts indépendants ». Cf. CERCLE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *La réforme dont l'État a besoin, op. cit.*, p. 11-12 et 48.

¹⁴³⁰ PREMIER MINISTRE, « Circulaire du 10 février 2010 relative aux cadres dirigeants de l'État ». De plus, une nouvelle procédure est adoptée lorsqu'un poste de direction se libère : le directeur de cabinet ou le secrétaire général transmettent au SGG le nom du candidat jugé le plus apte ; le SGG transmet la fiche de poste et recueille les candidatures ; les candidats sont reçus par le SG et le DRH du ministère ; une nouvelle proposition de nomination est transmise au gouvernement. Quelques années plus tard, la Mission cadres dirigeants leur propose également de recourir à des mises en situation réelles, effectuées par des cabinets privés, selon la technique des *assessment centers*. Cf. PREMIER MINISTRE, *Mission Cadres Dirigeants*, <http://www.gouvernement.fr/mission-cadres-dirigeants/missions-de-la-mcd>, consulté le 5 avril 2018.

toute nomination de directeur d'administration centrale est ainsi précédée d'un comité d'audition chargé de communiquer au ministre sous l'autorité duquel l'emploi est placé un avis collégial sur l'aptitude de candidats auditionnés à occuper l'emploi à pourvoir. » Organisé par la Mission cadres dirigeants, ce comité comprend : le secrétaire général du gouvernement ; le secrétaire général du ministère concerné ; une personnalité qualifiée ; une personnalité extérieure au ministère ; un « spécialiste des questions RH » (directeur de la Fonction publique ou délégué aux cadres dirigeants)¹⁴³¹. Une circulaire de juin 2015 du premier ministre Manuel Valls se félicite des « progrès récents dans la gestion de l'encadrement dirigeant », avec notamment la pratique des lettres d'objectifs et la « formulation de trois propositions pour chaque nomination de directeur d'administration central ». Elle préconise d'étendre cette pratique à tous « les cadres nommés sur des emplois fonctionnels (chefs de service, sous-directeurs, directeurs régionaux...) » au moyen de commissions de sélections présidées par les secrétaires généraux des différents ministères¹⁴³².

Au nom du renforcement des relations de confiance, les promoteurs du management public appellent les ministres à choisir directement leurs directeurs. Mais, dans le dispositif qu'ils préconisent, les hommes politiques arrivent au bout d'un long processus de codification et de sélection qui implique de nombreux acteurs, dont beaucoup de cadres gestionnaires spécialisés dans les ressources humaines. Au sein d'une organisation standardisée, nous l'avons vu, la fiction de la responsabilité individuelle ne tient que pour autant que les experts de la gestion aménagent un choix resserré pour que les responsables se sentent responsables. Le processus de sélection des dirigeants, qui relève du travail d'organisation social-relationnel, tend ainsi à être de plus en plus socialisé. Pourtant, il ne remet jamais en cause le pouvoir discrétionnaire du secrétariat général du gouvernement, des ministres et de leurs directeurs de cabinet, simplement restreint par le travail de présélection et orienté par la mise en forme de l'information (la comparaison entre dirigeants potentiels). L'arbitraire politique, sans s'effacer le moins du monde, s'accompagne d'un arbitraire proprement gestionnaire, ancré dans les critères de sélection et les catégories du dispositif.

¹⁴³¹ PREMIER MINISTRE, « Mission Cadres Dirigeants », *op. cit.*

¹⁴³² PREMIER MINISTRE, « Circulaire du 10 juin 2015 relative à la gestion des cadres et au management de la fonction publique de l'État ».

2.2. La cotation des postes de pouvoir et le développement des « compétences managériales »

La formalisation de ces critères passe par une volonté d'appliquer la technique de la cotation des postes aux emplois de direction, que Boltanski observait déjà au cœur de la « rationalisation » des carrières des grandes entreprises des années 1960. À la fin des années 1980, la DRH de l'Équipement réalise, pour les « managers » comme pour les différentes « filières » techniques d'« experts », une classification des emplois et des profils souhaités pour leurs titulaires¹⁴³³. Dans le sillage du Renouveau du service public, la DGAFP préconise de codifier les emplois d'encadrement supérieur de l'État puis de repérer, lors d'entretiens d'évaluation, les agents ayant prouvé leur « compétence dans le domaine des ressources humaines par une pratique managériale réussie »¹⁴³⁴. En 1999 le rapport du groupe de travail de la Délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE) consacré à la « cotation des postes d'encadrement supérieur »¹⁴³⁵ préconise d'y faire entrer tous les emplois de catégorie A+. Il charge les différents ministères de définir des critères communs, de leur attribuer des points et de les hiérarchiser en respectant une certaine méthodologie¹⁴³⁶. La même année, un autre groupe de travail animé par Claire Bazy-Malaurie, énarque de la Cour des comptes qui vient de quitter ses fonctions de directrice des Hôpitaux au ministère de la Santé, est consacré à l'évaluation des « compétences » des hauts fonctionnaires. Selon des recettes issues du nouveau management de l'entreprise des années 1990, il formule des « savoirs » et des « savoir-faire », en insistant sur les « qualités comportementales ou relationnelles » comme « l'aptitude au commandement » et la capacité à « organiser » ou à « négocier ».

Natacha Gally montre qu'on retrouve ces catégories dans une circulaire de 2001 relative à l'évaluation des administrateurs civils¹⁴³⁷. En 2007, le Cercle de la réforme de l'État, caisse de résonance des managers publics « tendance Vallemont », préconise de valoriser fortement la « compétence managériale des cadres », tant dans leur formation continue et dans leur évaluation annuelle que dans les appels d'offres des postes de direction¹⁴³⁸. En décembre 2010, la Mission

¹⁴³³ V. CHANUT, *L'État didactique*, op. cit., p. 93. Chanut liste les filières d'« experts » suivantes : ouvrages d'art, routes (investissement et entretien), informatique, transports et exploitation de la route, bâtiment, eau, hydraulique et hydrologie.

¹⁴³⁴ DGAFP, *La formation au management des ressources humaines*, Paris, La Documentation française, 1992, p. 13.

¹⁴³⁵ Présidé par l'ancien DRH de l'Éducation nationale et futur directeur de la Fonction publique Jacky Richard.

¹⁴³⁶ N. GALLY, *Le marché des hauts fonctionnaires*, op. cit., p. 450-451. Le rapport du groupe de travail affirme également sa volonté de rendre interministérielle la cotation des postes de direction et de l'étendre aux trois fonctions publiques.

¹⁴³⁷ *Ibid.*, p. 452-454.

¹⁴³⁸ CERCLE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *La réforme dont l'État a besoin*, op. cit., p. 64.

cadres dirigeants du SGG diffuse un « profil commun des compétences managériales des cadres dirigeants de l'État ». Elle propose des formations spécifiques pour les développer¹⁴³⁹, et charge les DRH ministérielles d'élaborer des fiches de postes en collaboration avec les chefs de corps d'encadrement. Son référentiel liste quinze propriétés comportementales¹⁴⁴⁰. Toutes évoquent des capacités dont le meilleur lieu d'acquisition reste sans doute les grandes écoles du pouvoir : commander et se faire obéir ; imposer son point de vue au nom de l'intérêt général ; accepter et faire accepter, comme des impératifs allant dans le sens de l'histoire, les transformations qui, dans une configuration historique donnée des conflits qui traversent la classe dominante, forment le contenu duquel elle remplit le signifiant vide de la « modernisation ».

Loin d'objectiver des compétences techniques, la fonction principale du référentiel des « compétences managériales » semble être de maintenir une grande marge d'arbitraire dans le jugement du supérieur hiérarchique sur ses subordonnés, de le faire circuler dans des documents officiels qui en conservent et en accumulent la mémoire au fil des entretiens d'évaluation, et de produire ainsi un « simulacre » de contrôle des « compétences ». Il donne une forme nouvelle et une justification nouvelle au vieux processus de cooptation des hauts dirigeants au sommet de l'État, en cohérence avec ce qu'observe Valérie Boussard dans le cas d'une entreprise transnationale¹⁴⁴¹. Se répète ainsi, à un demi-siècle de distance et dans un vocabulaire différent, le processus mis en évidence par Boltanski pour la grande entreprise des années 1960 : une double redéfinition permanente du système de postes et des critères d'évaluation permet de fonder l'ordre hiérarchique de l'organisation « de façon à la fois méritocratiquement impeccable et miraculeusement souple »¹⁴⁴².

¹⁴³⁹ La mission organise des séminaires destinés aux nouveaux directeurs d'administration centrale et des « rencontres du *leadership* » destinées aux secrétaires généraux, directeurs centraux, directeurs d'établissement public et préfets de région. Pour préparer les 600 membres du vivier à l'évaluation et à la concurrence qui les attends, elle organise de plus à l'ENA un Cycle interministériel de management de l'État de sept jours répartis sur huit mois. Cf. PREMIER MINISTRE, « Mission Cadres Dirigeants », *op. cit.*

¹⁴⁴⁰ Le profil des cadres dirigeants distingue : « - les compétences liées à l'action : capacité à décider, implication personnelle et engagement, adaptabilité, résistance au stress ; - les compétences liées à la relation : force de conviction (*leadership*), capacité à développer les compétences et à déléguer, capacité à coopérer avec l'environnement, capacité à conseiller ; - les compétences liées à l'intelligence des situations : sens de l'intérêt général, capacité à développer une vision stratégique et à anticiper ; ouverture d'esprit et capacité à se remettre en question, imagination et goût pour l'innovation. » Cf. Jean-Raphaël ALVENTOSA, *Management public et gestion des ressources*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2012, p. 27.

¹⁴⁴¹ Valérie BOUSSARD, « Dispositifs de gestion et simulacres de contrôle », in Valérie BOUSSARD et Salvatore MAUGERI (dir.), *Du politique dans les organisations*, Paris, L'Harmattan, 2003.

¹⁴⁴² L. BOLTANSKI, *Les cadres*, *op. cit.*, p. 223.

2.3. L'extension progressive du domaine de la concurrence individuelle pour les carrières de pouvoir

Parallèlement à cette procéduralisation et à cette formalisation du pouvoir discrétionnaire de nomination des cadres dirigeants, on observe sa diffusion vers le bas le long de la ligne hiérarchique et son extension aux cadres supérieurs. Ce processus opère par deux moyens principaux : le développement des « emplois fonctionnels de direction » et la déréglementation des conditions statutaires permettant d'y accéder.

Le développement des emplois fonctionnels de direction, grands « contractuels » de l'État

Traditionnellement, la fonction publique française distingue entre le grade et l'emploi. Le même grade au sein d'un corps, atteint par ancienneté, peut donner accès à différents emplois : un professeur des universités peut enseigner les mathématiques ou la sociologie ; un inspecteur des finances publiques peut être chef de service ou comptable, et il se voit offrir différents postes selon qu'il est inspecteur « simple », inspecteur divisionnaire ou inspecteur principal ; un administrateur civil peut être chef de bureau ou sous-directeur ; un directeur d'hôpital peut être directeur général, directeur financier ou DRH, mais il doit être de grade « hors classe » ou « classe exceptionnelle » pour se voir proposer les établissements les plus prestigieux.

Nous avons vu que le directeur de la Fonction publique de la période RCB Michel Massenet préconisait déjà d'utiliser au maximum la distinction du grade et de l'emploi pour amoindrir la portée de la règle de l'ancienneté. Les promoteurs contemporains de management public l'utilisent avant tout pour *sortir les emplois de direction du droit commun des carrières*. Selon la commission Picq de 1995 un fonctionnaire qui n'a « pas les qualités d'un chef » doit pouvoir monter en grade automatiquement sans accéder à des postes de pouvoir, mais un autre doit pouvoir « occuper jeune un poste de responsabilité »¹⁴⁴³. Pour cela, l'administration française traditionnelle a recours aux « emplois fonctionnels », typiquement pour les directeurs centraux : postes formellement indépendants de l'appartenance à un corps, ils sont atteints par détachement à certains moments de la carrière, et attachés à une rémunération spécifique, souvent très importante. Jugeant qu'il s'agit du « meilleur instrument juridique pour généraliser la pratique des contrats d'objectifs », la commission de Silguy préconise, en 2004, de les étendre « à tous les emplois de l'encadrement

¹⁴⁴³ J. PICQ, *L'État en France, op. cit.*, p. 140.

supérieur »¹⁴⁴⁴. Leur position se rapprocherait alors de celle d'un contractuel nommé pour une durée déterminée avec une lettre de mission sur des objectifs mesurables, sans qu'ils ne perdent rien des avantages statutaires dus à leur corps et à leur grade, à commencer par la carrière maison et le salaire à vie.

Dans la fonction publique d'État et dans la fonction publique hospitalière, les emplois fonctionnels se développent effectivement au cours des années 2000 et 2010, pour s'étendre aux directeurs adjoints, chefs de service, sous-directeurs et directeurs régionaux¹⁴⁴⁵. À mesure qu'ils descendent le long de la ligne hiérarchique, l'espace des postes ouverts à la concurrence interindividuelle des cadres s'étend virtuellement. Ceux qui veulent s'élever dans les hauteurs de l'État et jouer le jeu du pouvoir au-delà de la carrière « normale » le font plus que jamais sans assurance de leur corps. En même temps, le développement des emplois fonctionnels est porteur d'une ambiguïté : utilisant un cadre juridique à l'origine justifié par le « lien de confiance » entre les ministres et leurs directeurs centraux, ou entre les maires et leur directeur général des services, il peut conduire à l'extension d'une logique d'arbitraire politique, voire de révocation sans recours juridiques ou de clientélisme, aussi bien qu'à une logique d'arbitraire managérial et de sélection codifiée selon un profil de poste. Rien n'assure en tout cas, au niveau juridique, que les statuts d'emploi sont utilisés conformément aux prescriptions des promoteurs du management public.

L'extension progressive de l'espace et de la vitesse de la circulation des cadres

Les emplois fonctionnels peuvent néanmoins rester réglementés quant à leur accès. En France, rappelle Natacha Gally, il n'y a pas eu comme au Royaume-Uni de grande réforme instaurant au niveau central une mise en compétition de tous les managers publics. Pourtant, l'auteure met en évidence un processus plus souterrain d'extension progressive du marché des hauts fonctionnaires. La segmentation des sommets de l'État n'est pas attaquée de front, mais les obstacles réglementaires à la circulation sont peu à peu supprimés. En 1999, la DGAFP lance une politique de

¹⁴⁴⁴ Y.-T. de SILGUY, *Moderniser l'État : l'encadrement supérieur*, op. cit., p. 66-67.

¹⁴⁴⁵ Les emplois fonctionnels concernent aujourd'hui : en administration centrale, les directeurs généraux et directeurs d'administration centrale, les directeurs d'entreprises publiques, les directeurs d'établissements publics, les secrétaires généraux ; les chefs de service, les directeurs adjoints et les sous-directeurs (décret du 9 janvier 2012) ; les directeurs de projet et experts de haut niveau, qui semblent comprendre les grands chargés de mission (décret du 21 avril 2008). Au ministère des Finances : les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM), les chefs de mission de contrôle économique et financier ; à la direction générale des Finances publiques, les chefs de service comptable et les inspecteurs spécialisés. Dans les services territoriaux : les préfets, les sous-préfets, les recteurs, les directeurs régionaux et départementaux, les chefs et secrétaires généraux de DIRECCTE, les chefs d'unité départementale de DIRECCTE. Dans la fonction publique hospitalière : les directeurs d'agence régionale de santé, les directeurs d'hôpitaux, les directeurs adjoints et les directeurs de soins depuis la loi HPST de 2009.

« décroisement des viviers » pour augmenter les échanges entre administrations centrales et directions régionales ou départementales. Une réforme de juin 2001 met en cause le décret de 1955, qui réservait 75% des postes de directeurs adjoints, de chefs de service et de sous-directeurs au corps des administrateurs civils, et le reste aux grands corps administratifs. Tous les fonctionnaires de catégorie A+ des trois fonctions publiques (indice brut supérieur à 1015) peuvent désormais y accéder « sous conditions d'ancienneté et d'expérience » – ce qui inclut les grands corps d'ingénieurs, les enseignants-chercheurs, les chefs d'établissements scolaires, les administrateurs territoriaux et les directeurs d'hôpitaux¹⁴⁴⁶. Le décret du 9 janvier 2012 baisse à 50% le quota réservé aux administrateurs civils, mais élargit la définition des « emplois de direction », qui comprend désormais les autorités administratives indépendantes et les établissements publics (dont nous avons vu que les effectifs s'étaient multipliés depuis les années 2000)¹⁴⁴⁷.

Gally montre également que, en plus d'étendre le périmètre du jeu, la DGAFP cherche à augmenter la vitesse de circulation des cadres au sommet de l'État et, ainsi, à multiplier les occasions de sélection formalisée. Se basant sur une pratique courante aux Finances, le décret du 21 février 2000 impose une *obligation de rotation* sur les postes de direction : les emplois de directeur adjoint, chef de service et sous-directeur sont limités à deux fois trois ans, toute vacance donnant lieu à la publication d'une fiche de poste décrivant les fonctions occupées. S'appropriant des propositions qui étaient dans les tiroirs de la DGAPF à son arrivée au pouvoir en 2007, Nicolas Sarkozy lance un mouvement de « déréglementation de la mobilité » qui supprime progressivement les obstacles statutaires à la circulation des cadres dirigeants¹⁴⁴⁸. Véronique Chanut montre que, dans le cas du ministère de l'Équipement des années 1990, la mobilité interne sous toutes ses formes est rapidement devenue « un instrument essentiel de mobilisation des cadres ». Preuve de leur « disponibilité » pour l'organisation et de leur implication dans leur projet de carrière, elle a été utilisée à des fins de « fidélisation et d'intégration de l'encadrement supérieur »¹⁴⁴⁹. La DGAFP établit que, au cours des années 2000, ce sont bien « les titulaires des corps et emplois d'encadrement et de direction » qui « apparaissent comme les plus mobiles »¹⁴⁵⁰.

¹⁴⁴⁶ N. GALLY, *Le marché des hauts fonctionnaires*, op. cit., p. 429-431.

¹⁴⁴⁷ *Ibid.*, p. 435-436. De plus, le décret du 10 février 2012 ouvre un nouveau grade d'administrateur général « au sommet du corps des administrateurs civils », réservé à ceux qui ont occupé des emplois de direction durant huit ans, et supposé encourager la mobilité.

¹⁴⁴⁸ *Ibid.*, p. 448 et 466-467.

¹⁴⁴⁹ V. CHANUT, *L'État didactique*, op. cit., p. 121.

¹⁴⁵⁰ DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2010-2011*, Paris, DGAFP, 2012, p. 247. « Plus d'un tiers d'entre eux n'appartenaient pas en 2003 au même corps qu'en 2007, et environ autant ont changé de région de fonction entre 2003 et 2007. »

La définition institutionnelle de la « haute fonction publique » s'étend progressivement, ouvrant un espace de plus en plus vaste à la concurrence des individus pour les carrières de prestige, les postes de pouvoir et les rémunérations qui leur sont liées, dans des parcours individualisés en partie découplés de l'avancement à l'ancienneté et du contrôle par les corps. Les territoires administratifs qui faisaient traditionnellement l'objet de luttes *collectives* de juridiction¹⁴⁵¹ entre corps sont alors soumis à la concurrence des *individus*, obligeant le corporatisme dirigeant à s'adapter et à changer de forme. Mais, du fait des différences de salaires entre ministères, de la persistance de corps bien implantés dans leurs « bases arrières », et des possibilités de carrière souvent supérieures des hauts fonctionnaires dans leur appareil d'origine, ce n'est sans doute pas au niveau interministériel que le marché du travail formalisé des cadres supérieurs de l'État a le plus de réalité et le plus de densité. Le ministère de l'Équipement et ses corps dirigeants étaient très « avancés » en la matière dans les années 1990, sans qu'il soit certain qu'ils aient conservé ces pratiques dans les tumultes de la création du ministère du Développement durable. D'autres comme Bercy, avec ses inspecteurs des Finances, ses administrateurs de l'INSEE, ses ingénieurs des Mines, ses administrateurs civils sortis juste sous la « botte » de l'ENA et ses salaires élevés, sont particulièrement avantagés dans la compétition. Une fois de plus, la réalité des pratiques est inégale. Et, une fois encore, c'est la centralisation (sociale) au niveau de certains ministères qui semble le mieux tirer parti d'une managérialisation des carrières qui, après avoir été comme l'a montré Boltanski au centre de la constitution symbolique du groupe social des cadres dans les années 1960, gagne peu à peu les sommets de l'État.

Les directeurs d'hôpitaux : l'individualisation des carrières au service de l'affirmation d'un corps d'administrateurs de santé

Le cas des directeurs d'hôpitaux est assez révélateur de ce double processus d'individualisation des carrières et d'extension du périmètre de l'encadrement supérieur de l'État, en accompagnement d'une réorganisation complète du champ hospitalier autour de la T2A et de la direction par objectifs. Créé en 1943 avec un pouvoir et un prestige très faibles, ce corps nouveau passe d'après François-Xavier Schweyer une « alliance historique » avec les médecins durant les années 1950-1970, en résistance aux premières tentatives de mise sous pression budgétaire de la direction de la Sécurité sociale. Mais, à partir des années 1980, il échange en quelque sorte son ralliement aux politiques managériales de l'élite du *Welfare* contre une « intégration » progressive

¹⁴⁵¹ A. D. ABBOTT, *The System of Professions*, op. cit.

à la haute fonction publique, obtenant alors un statut de plus en plus proche de celui des administrateurs civils¹⁴⁵². Passé d'un peu moins de 2 000 membres en 1972 à plus de 4 000 en 1988, le corps étend ses prérogatives sur diverses spécialités gestionnaires, jusqu'à former un véritable comité de direction des établissements de santé, accompagnant ainsi la socialisation du pouvoir au sein de l'hôpital : directeurs financiers, directeurs des ressources humaines, directeurs des affaires médicales, directeurs des travaux, directeurs des achats, etc.¹⁴⁵³ En 1988, la durée de sa formation à l'École nationale de santé publique (ENSP, devenue EHESP) est allongée à 27 mois « par mimétisme avec l'École nationale d'administration ». En 2001, il s'adjoint un corps d'attachés d'administration hospitalière pour les fonctions de cadres subalternes (hiérarchiques et organisateurs à distance).

À partir des années 1990, montre Schweyer, carrières statutaires et carrières individuelles sont progressivement dissociées : tandis que le passage par l'ENSP est rendu obligatoire pour les membres du corps (contrôle de l'entrée), la règle de la promotion à l'ancienneté perd de la vigueur au profit de la concurrence pour l'accès aux parcours les plus prestigieux et aux postes de pouvoir. L'entretien d'évaluation est expérimenté à partir de 1991, puis généralisé en 1994 et accompagné d'objectifs annuels. Mais il continue de donner lieu à une forme de péréquation des notes au niveau du ministère. Originellement réalisé par le DDASS ou le préfet en ce qui concerne les directeurs généraux (et par ce dernier pour ses adjoints), l'entretien passe aux mains du directeur d'agence régionale de l'hospitalisation (ARH) en 1996¹⁴⁵⁴. En 2005 l'ancien système de notation est supprimé, l'évaluation est codifiée et attachée à des critères précis. Une logique de rémunération à la performance se met en place, avec un maximum de 20% du salaire total, à un moment où elle n'est encore qu'au stade de l'expérimentation pour les directeurs d'administration centrale.

Dans le contexte de l'entrée en vigueur de la tarification à l'activité (T2A) en 2005, une réforme du statut du corps achève « son intégration dans le monde de la haute fonction publique ». Les emplois fonctionnels, à la discrétion du gouvernement, se multiplient au sommet de la hiérarchie, et s'ouvrent à d'autres professions, tandis que les directeurs d'hôpitaux peuvent accéder plus facilement aux emplois de direction du ministère ou de ses agences¹⁴⁵⁵. Tout est alors en place pour que la réforme de 2009 leur accorde, contre les instances représentatives du corps médical, le statut

¹⁴⁵² François-Xavier SCHWEYER, « Une profession de l'État providence, les directeurs d'hôpital », *Revue européenne des sciences sociales*, 2006, XLIV-135.

¹⁴⁵³ *Ibid.*

¹⁴⁵⁴ L'entretien d'évaluation « a d'abord été conduit par le préfet du département pour les directeurs généraux de centre hospitalier régional (CHR), par le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales pour les chefs d'établissement, et par les chefs d'établissement pour leurs adjoints. » François-Xavier SCHWEYER, « Les carrières des directeurs d'hôpital », *Revue française d'administration publique*, 2005, vol. 4, n° 116.

¹⁴⁵⁵ *Ibid.*

de « vrais patrons » des hôpitaux, chargés de négocier des prévisions d'activité et des réductions de coûts avec leur DG-ARS, « responsables » de la « situation financière » de leur établissement et de la mise sous pression productiviste des soignants. En 2013, si l'on en croit le taux d'objectifs chiffrés de plus de 60% du sommet de la hiérarchie des salaires des « personnels administratifs de catégorie A » des hôpitaux publics, qui comprend principalement les attachés hospitaliers et les directeurs d'hôpitaux, ces derniers sont fortement soumis à une logique de performance, articulée à des entretiens d'évaluation¹⁴⁵⁶. Le groupe est en 2013 féminisé à 43%, mais ce taux tombe à 21% pour les 170 emplois fonctionnels qui constituent le sommet de sa hiérarchie du pouvoir¹⁴⁵⁷.

2.4. Une implantation depuis le sommet de la rémunération des cadres aux « résultats »

Au-delà de l'individualisation des carrières, se pose la question de l'individualisation des salaires. Notons, d'abord, que si la première est considérée comme centrale par tous les promoteurs du management public, la seconde est parfois vue comme un supplétif voire contestée par certains d'entre eux¹⁴⁵⁸. Pourtant, les normes internationales du *New public management* la placent au centre de leurs prescriptions, ce qui ne pouvait manquer de faire des émules en France. Le chantier de la rémunération à la performance des directeurs d'administration est lancé en 2003 par la DGAFP. En octobre 2004, une Mission interministérielle de pilotage de l'encadrement supérieur (MIPES) est établie auprès du Premier ministre pour suivre son expérimentation dans six ministères, dont celui des Finances¹⁴⁵⁹. Le décret du 11 août 2006 institue effectivement une « indemnité de performance » pour les quelques deux cent directeurs d'administration centrale, limitée à 20% de

¹⁴⁵⁶ Les individus déclarant une rémunération mensuelle comprise entre 2 000 et 3 000 € ne sont que 28% à être soumis à des objectifs chiffrés, pour respectivement 60% et 70% parmi ceux déclarant une rémunération supérieure à 3 000 € (20% des effectifs), et supérieure à 4 000 € (16% des effectifs). La part des femmes décline au fur et à mesure : 77% entre 2 000 et 3 000 €, 64% entre 3 000 et 4 000 €, 7% au-dessus de 4 000 €. L'ensemble de la catégorie à un taux d'entretiens cadrés de 70%. L'effectif enquêté avant pondération est de 68. Source : DARES-DREES-DGAFP, Enquête Conditions de travail 2013, volet actifs occupés. Selon la DGAFP, en 2014, le salaire net mensuel médian des directeurs d'hôpitaux était de 6 278 €. Source : DGAFP, séries longues 6.3, rémunérations dans l'ensemble de la fonction publique.

¹⁴⁵⁷ Les membres du corps des directeurs d'établissement sanitaire, social et médico-social sont à 59% des femmes. Source : DGAFP, effectifs physiques des catégories A+ dans les trois versants de la fonction publique.

¹⁴⁵⁸ Dans le modèle managérial du ministère de l'Équipement des années 1990, montre Chanut, la rémunération des cadres à la performance est explicitement refusée : une réforme de 1978 a supprimé le système historique des honoraires, par lequel les ingénieurs des Ponts étaient directement rémunérés par les communes pour certaines prestations. La direction du personnel lui préfère trois types d'« incitations » alternatives : la « manipulation des espérances de carrière » ; l'obligation de s'engager dans les actions de « modernisation » de l'État pour accéder aux positions dirigeantes ; la comparaison des performances des différentes DDE. Cf. V. CHANUT, *L'État didactique*, op. cit., p. 123-124.

¹⁴⁵⁹ N. GALLY, *Le marché des hauts fonctionnaires*, op. cit., p. 372. Elle est composée, notamment, du chef du service de l'inspection des Finances Thierry Bert, du vice-président du Conseil général des Ponts et chaussées Claude Martinand, de la PDG de la RATP Anne-Marie Idrac et du PDG de Renault Louis Schweitzer.

leur traitement et étendue aux secrétaires généraux des ministères en 2009¹⁴⁶⁰. Chaque année, un comité ministériel de rémunération, au moins composé du directeur de cabinet, d'une personnalité extérieure et du SG, fixe les primes sur la base des entretiens d'évaluation et des résultats chiffrés¹⁴⁶¹. En 2010, le « contrat d'objectifs et de performance » (COP), étend la même logique aux directeurs d'établissements publics¹⁴⁶².

Par salaire des fonctionnaires, j'entends la somme de deux composantes : le traitement de base, qui découle de leur grade dans leur corps, de leur ancienneté et de la valeur du point d'indice, et le régime indemnitaire. L'introduction d'un élément d'individualisation passe nécessairement par le second, qui s'avère justement très important chez les cadres publics, comme l'atteste le tableau suivant. Cependant traditionnellement les indemnités diverses, attachées au ministère d'appartenance ou au prestige des fonctions occupées, sont totalement déliées de la mesure des performances et de la cotation des postes.

Tableau 14. La part des indemnités dans le salaire des cadres de l'État en 2013

	Salaire brut mensuel moyen	Part des primes
Cadres supérieurs et dirigeants de l'État		
Encadrement et direction	7 879 €	45,8%
Juridiction, inspection, contrôle et expertise	6 896 €	36,9%
Officiers supérieurs de la police (commandants/commissaires)	5 052 €	32,0%
Cadres subalternes de l'État		
Attachés et inspecteurs	3 813 €	31,9%
Ingénieurs de l'État et assimilés	4 706 €	40,9%
Officiers de la police (lieutenants/capitaines)	4 130 €	48,7%

Source : DGAFF, séries longues 6.4, rémunérations dans la FPE, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/series-longues-0>. Les primes n'incluent pas l'indemnité de résidence et le complément familial.

Les réformes récentes cherchent effectivement à utiliser la part indemnitaire comme une masse de manœuvre pour l'individualisation des carrières et des salaires des cadres publics, variable selon les secteurs. La prime de fonctions et de résultats (PFR), mise en place en décembre 2008 avec entrée en application jusqu'en 2012, étend la rémunération au résultat à la « filière administrative », c'est-à-dire à des corps qui forment la ligne hiérarchique de plusieurs ministères : administrateurs civils pour les cadres supérieurs ; attachés d'administration pour les cadres subalternes. La PFR remplace les régimes indemnitaires existants par deux éléments : une prime attachée à la fonction, censée

¹⁴⁶⁰ J.-R. ALVENTOSA, *Management public et gestion des ressources*, op. cit., p. 88.

¹⁴⁶¹ PREMIER MINISTRE, « Décret du 11 août 2006 portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des directeurs d'administrations centrales ».

¹⁴⁶² PREMIER MINISTRE, « Circulaire du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État », op. cit.

tenir compte du niveau de responsabilité ; une prime individuelle tenant compte de l'issue de l'entretien d'évaluation¹⁴⁶³.

Le RIFSEEP lancé en 2014, que nous étudierons plus précisément dans la quatrième partie car il concerne l'ensemble des fonctionnaires, conserve intégralement cette logique. Il instaure, premièrement, une indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise (IFSE) reliée à une cotation des postes. C'est surtout pour les corps d'encadrement que les montants en jeu sont importants. En 2017, sur plus de 20 000 attachés d'administration de l'État, le quart inférieur des effectifs perçoit moins de 13% de son traitement brut en IFSE, mais le quart supérieur perçoit plus de 46%, la moitié centrale des effectifs se situant entre ces deux bornes. Parmi les administrateurs civils et assimilés (hors emplois de direction), le premier quartile perçoit moins de 13% de son traitement brut en IFSE, le quartile supérieur plus de 76%. Il existe donc une véritable différenciation au sein de ces corps de cadres supérieurs et de cadres subalternes, variable selon les ministères.

Deuxièmement, le RIFSEEP instaure un « complément indemnitaire annuel » (CIA) facultatif, basé sur le compte rendu de l'entretien d'évaluation. Dans son bilan de la réforme, la DGAFP montre qu'en 2017 le CIA représente en moyenne 8,3% du montant indemnitaire consacré à chaque agent. Les statisticiens de l'État établissent également que son importance dans le salaire total, et sa dispersion entre les agents, croissent le long de la hiérarchie des corps et atteignent « les niveaux les plus élevés au sein des emplois fonctionnels et catégories A+ ». Cette part variable du salaire, officiellement fondée sur le jugement du supérieur hiérarchique sur l'« engagement » dans le travail et sur les « résultats », s'avère d'ores et déjà notable pour les cadres publics de la filière administrative – avec, en se basant sur un calcul sommaire qui donne une idée de l'ordre de grandeur, 4% du traitement brut annuel pour le quart supérieur des attachés, et 6% du traitement brut annuel pour le quart supérieur des administrateurs civils (soit respectivement un demi mois et trois quart de mois de traitement)¹⁴⁶⁴. Le montant n'est pas négligeable et la dispersion est réelle,

¹⁴⁶³ Il n'y a pas obligatoirement d'objectifs chiffrés, une grille d'entretien formalisée pouvant suffire. La mesure concerne également le corps des secrétaires administratifs pour la catégorie B. PREMIER MINISTRE, « Décret du 22 décembre 2008 relatif à la prime de fonctions et de résultats ».

¹⁴⁶⁴ DGAFP, *3^e cycle de concertation : comment faire évoluer la rémunération des agents publics ?*, Paris, DGAFP, 2018. Par quart supérieur, j'entends ici le dernier quartile en termes de dispersion de la part de l'IFSE dans le traitement brut, rapporté à la médiane en termes de dispersion de la part du CIA dans le RIFSEEP. Si, à partir des chiffres de la DGAFP, nous faisons l'hypothèse d'une indépendance entre la dispersion de ces deux séries, nous obtenons les chiffres suivants. Parmi les attachés d'administration, le quart inférieur des effectifs perçoit moins de 1% de son traitement annuel en CIA (soit l'équivalent de quatre jours de salaires), mais le quart supérieur perçoit plus de 3,7% (soit l'équivalent de deux semaines de salaire). Au niveau des cadres supérieurs, parmi les administrateurs civils et assimilés, le quart inférieur des effectifs perçoit également moins de 1% de son traitement annuel en CIA (soit quatre jours de traitement), mais le quart supérieur perçoit plus de 6% (soit les trois quart d'un mois de traitement). Source : DGAFP/Dessi d'après Fichiers de paie de la DGFIP, dans *Ibid.* Champ : PAY-DGFIP ; agents ayant une ligne IFSE sur leur fiche de paie au cours de chacun des 12 mois en 2017.

quoique les chiffres ne disent rien des critères de sélection, et ne permettent pas de savoir s'il y a, ou non, reconduction automatique de l'indemnité d'une année sur l'autre.

2.5. L'espoir toujours vaincu mais toujours renaissant de véritables carrières publiques-privées

Enfin, un dernier élément central de la transformation managériale de la carrière bureaucratique concerne la mobilité des cadres entre public et privé. Déjà, au moment de la RCB, plusieurs hauts fonctionnaires modernistes préconisaient de favoriser le développement de carrières circulant entre État et entreprise (par exemple au Club Jean Moulin). Pour les énarques proches du PS de l'association Services publics, dans les années 1980, c'est le *retour* des « pantoufleurs » dans le public qui doit avoir des « effets heureux »¹⁴⁶⁵. Pour le consultant et président de l'IRA de Lille Hervé Sérieyx, il laisse espérer un « transfert de compétences managériales » en faveur de l'État¹⁴⁶⁶. C'était déjà l'idée du « troisième concours » de l'ENA, mis en place en 1990 par le ministre de la Fonction publique Michel Durafour, homme de droite rallié à Michel Rocard, dans le but de dynamiser la fonction publique en y intégrant des cadres dotés d'une expérience professionnelle en entreprise¹⁴⁶⁷. Alain Garrigou rappelle par ailleurs que le goût des anciens élèves de l'ENA pour les va-et-vient entre public et privé ne date pas d'hier, une enquête de Pierre Birnbaum des années 1970 montrant que 83% d'entre eux y étaient déjà favorables : « Non seulement la "pantoufle" n'est pas stigmatisée, mais elle se confond avec la réussite sociale. » C'est le sens des demandes récurrentes d'enseignement du management des élèves de l'ENA, dont l'une fut officiellement adressée à la direction de l'École par la promotion de 1999¹⁴⁶⁸.

Plus près de nous la commission de Silguy de 2004 réaffirme la volonté de transformer la loi de manière à « valoriser le retour des fonctionnaires dans leur administration d'origine » après leur « pantoufflage ». Pour l'accueil de cadres du secteur privé sur des emplois de direction, le recours à des postes de contractuels attractifs, avec des rémunérations proches de celles des entreprises, lui

¹⁴⁶⁵ Robert FRAISSE, « Proposition pour le service public de demain », in Robert FRAISSE (dir.), *Le service public demain*, Paris, Economica, 1989, p. 8. Denis Olivennes et Nicolas Baverez, membres de la Cour des comptes qui se tourneront vers le privé quelques années plus tard – le premier partira pour la direction d'Air France puis de Numéricable, le second pour la finance –, nomment cela « lâcher les broquets de Saint-Gobain parmi les carpes de l'État ». Cf. D. OLIVENNES et N. BAVEREZ, *L'impuissance publique*, op. cit., p. 156-159..

¹⁴⁶⁶ Hervé SÉRIEYX, *Le big bang des organisations : quand l'entreprise, l'État, les régions entrent en mutation*, Paris, Calmann-Lévy, 1992, p. 141.

¹⁴⁶⁷ Jean-Michel GAILLARD, *L'ENA, miroir de l'État : de 1945 à nos jours*, Bruxelles, Complexe, 1995, p. 190-191.

¹⁴⁶⁸ Alain GARRIGOU, *Les élites contre la République : Sciences po et l'ENA*, Paris, La Découverte, 2001, p. 188 et 224.

semble préférable¹⁴⁶⁹. En 2006, le Premier ministre Dominique de Villepin demande à Marcel Pochard d'envisager une réforme du troisième concours de l'ENA, jugé trop académique, de manière à le recentrer sur sa vocation initiale : favoriser l'accès de cadres d'entreprise à la haute fonction publique. Le conseiller d'État et ancien DGAFP propose de les sélectionner spécifiquement sur dossier et entretien individuel selon des critères d'« expérience professionnelle ». Il préconise également de leur réserver une partie des nominations au tour extérieur des grands corps : ils seraient alors recrutés par de véritables comités de sélection sur des profils de poste détaillés¹⁴⁷⁰.

Pourtant en 2009 l'APEC rappelle, aux cadres du privé en recherche d'emploi, qu'il n'y a pas réellement de concurrence entre employeurs publics et employeurs privés sur leur segment du marché du travail – ou, plutôt, qu'elle ne concerne que des profils extrêmement spécifiques, notamment certains organisateurs à distance comme les contrôleurs de gestion¹⁴⁷¹. Quant au troisième concours de l'ENA, il représente moins de 10% des effectifs, loin de tous provenir de l'entreprise et dont l'expérience antérieure n'est pas prise en compte dans leur nouvelle carrière¹⁴⁷². Encore aujourd'hui, montre Natacha Gally, la mobilité du privé vers le public demeure « un phénomène marginal », limité à quelques postes « politiques » en cabinet¹⁴⁷³ – à l'exception notable de deux des vingt-six directeurs généraux d'ARS lors de leur création en 2009¹⁴⁷⁴. Quant à la mobilité du public vers le privé, elle est réelle mais concerne en premier lieu certains grands corps de l'ENA et de Polytechnique : en 2012, le corps des Mines déclare 49% de ses effectifs dans le secteur privé, l'inspection des Finances 36%, le Conseil d'État 12%, la Cour des comptes 9%, les ingénieurs des Ponts 9% et les administrateurs civils 7%.

¹⁴⁶⁹ Y.-T. de SILGUY, *Moderniser l'État : l'encadrement supérieur*, op. cit., p. 59-60.

¹⁴⁷⁰ M. POCHARD, *La diversification des modes de recrutement de la haute fonction publique*, op. cit., p. 10 et 22-26.

¹⁴⁷¹ ASSOCIATION POUR L'EMPLOI DES CADRES, *Les cadres et le secteur public : définir et identifier les besoins en compétences cadres dans le secteur public*, Paris, APEC, 2009, p. 55.

¹⁴⁷² N. GALLY, *Le marché des hauts fonctionnaires*, op. cit., p. 412. Ils recommencent en bas de la hiérarchie des salaires et du pouvoir de leur corps d'appartenance.

¹⁴⁷³ *Ibid.*, p. 410.

¹⁴⁷⁴ C. ROLLAND et F. PIERRU, « Les agences régionales de santé deux ans après », op. cit.

Tableau 15. Le « pantouflage » des corps ENA et polytechnique en 2012

	Effectifs déclarés	Effectifs déclarés secteur privé	% secteur privé
Total corps ENA	6 089	347	6%
Administrateurs civils	2570	173	7%
Magistrats tribunaux administratifs et cours administratives d'appel	1265	0	0%
Conseillers des Affaires étrangères	739	12	2%
Cour des Comptes	395	34	9%
Conseil d'État	320	37	12%
Magistrats cours régionales des comptes	318	2	1%
Inspection générale des Finances	210	76	36%
Inspection générale des Affaires sociales	186	8	4%
Inspection générale de l'administration	86	5	6%
Total corps assimilés ENA	683	88	13%
Administrateurs des PTT	370	73	20%
Sous-préfets	206	8	4%
Conseillers économiques	107	7	7%
Total corps civils Polytechnique	5667	1022	18%
Ingénieurs des Ponts, des Eaux et Forêts	3622	323	9%
Ingénieurs des Mines	1417	698	49%
Administrateurs de l'INSEE	628	1	0,2%

Source : DGAFF, *Bilan statistique des principaux corps ENA et Polytechnique au 31 décembre 2012*, Paris, DGAFF, 2016. Les administrateurs des PTT sont à Orange, ex-France télécom. C'est aussi le cas de 188 ingénieurs des Mines, ex-ingénieurs des télécommunications.

La volonté d'accéder à de véritables carrières naviguant dans les deux sens entre public et privé fait ainsi office de vieux rêve toujours vaincu mais toujours renaissant, en fait réservé aux plus privilégiés des hauts fonctionnaires notamment au ministère des Finances¹⁴⁷⁵. Comment expliquer que ce rêve revienne périodiquement, avec une insistance « idéologique » particulière, mais sans conséquences réelles sur les pratiques jusqu'ici ? À considérer le discours des promoteurs du management public sur la question – affirmation selon laquelle les « compétences » valant dans la gestion de l'entreprise doivent également valoir dans celle des services publics et inversement –, on peut se demander s'il n'est pas porteur d'un certain espoir social d'unification culturelle et professionnelle du groupe des managers au-delà des barrières entre public et privé. De plus, ce discours s'accompagne presque systématiquement d'une revendication de revalorisation des salaires des cadres dirigeants publics par rapport à ceux des grandes entreprises¹⁴⁷⁶ : c'est le vieux phénomène, déjà mis en évidence par les bourdieusiens dans les années 1970, mais qui n'a fait que

¹⁴⁷⁵ L. ROUBAN, « Le pantouflage aux XIX^e et XX^e siècles », *op. cit.*

¹⁴⁷⁶ Cf., parmi d'autres, J. PICO, *L'État en France*, *op. cit.*, p. 122 ; M. POCHARD, *La diversification des modes de recrutement de la haute fonction publique*, *op. cit.*, p. 38-39.

se renforcer à mesure que se creusait l'écart au cours des quarante dernières années, de l'inclination unilatérale du marché du travail des hauts fonctionnaires vers le secteur privé, du fait de leur position relativement dominée dans le champ économique.

3 – La formation spécifique des cadres entre gestion et techniques comportementales

Les bureaucrates de Max Weber avaient pour caractéristique d'être des salariés à temps plein dotés d'une « *formation spécialisée approfondie* »¹⁴⁷⁷. Dans l'administration française classique d'après 1945, cette formation était considérée comme technique et juridique. L'accès aux positions dirigeantes était conditionné au passage par l'École polytechnique ou l'ENA, cette dernière prenant davantage en charge la sélection sociale que la formation proprement dite, la plupart du temps réalisée à Sciences Po Paris. Parmi les fortes critiques que ce système centralisé de production des élites a essuyé dans les années 1970, se trouvait celle des tenants de l'interprétation managériale de la RCB, qui dénonçaient, avec Michel Crozier, une approche formaliste, coupée de la pratique, opposée à toute véritable « réforme », centrée sur le droit plutôt que sur la gestion, au service de la stratification de l'encadrement en castes incapables de communiquer entre elles. Comment les projets des tenants contemporains du management public entendent-ils transformer la formation spécifique des hauts fonctionnaires ? Quelles sont leurs réalisations dans ce domaine en France ? Nous traiterons d'abord de la formation continue, avant de nous intéresser aux tentatives de réforme de l'École des Ponts et de l'ENA.

3.1. La formation continue au service de la production d'un habitus managérial ?

Au début des années 1970, la formation continue des cadres A aux techniques de RCB se fait au Centre d'enseignement supérieur en management public (CESMAP) du ministère des PTT, et au Centre de formation professionnelle et de perfectionnement (CFPP) du ministère des Finances. Ils dispensent alors des savoirs théoriques centrés, soit sur le management généraliste, soit sur divers dispositifs de gestion. Dès cette époque, cette manière de procéder est critiquée par les tenants d'une formation-action, orientée vers la résolution de cas pratiques au moyen de mises en situation, sur le modèle des écoles de *public management* états-uniennes du début des années 1970, défendu

¹⁴⁷⁷ M. WEBER, *La domination*, op. cit., p. 63-65. Je souligne.

notamment par la FNEGE et le sociologue crozérien Jean-Claude Thoenig¹⁴⁷⁸. Dans les années 1980, l'idée fait son chemin d'une formation continue entrecoupée de périodes de travail, qui serait orientée vers l'accompagnement des projets de « modernisation » et l'appropriation concrète des dispositifs de gestion par les cadres publics. Le Centre de formation des cadres supérieurs territoriaux, futur Institut national des études territoriales (INET), qui ouvre ses portes à Fontainebleau en 1984 pour former le corps des administrateurs territoriaux, qui accède aux postes de direction des grandes collectivités locales, sera souvent pris comme modèle. En 1987 est créé le Cycle supérieur de management de l'Équipement, suivi de près par un Cycle « hôpital plus » à l'École nationale de santé publique pour les directeurs d'hôpitaux, un Institut du management à EDF-GDF en 1991, orienté vers la professionnalisation des cadres dirigeants et, la même année, un Cycle supérieur de management des ressources humaines à destination des cadres supérieurs du ministère de la Défense¹⁴⁷⁹. Nous commencerons par analyser le modèle de l'Équipement, avant de nous interroger sur la formation continue des cadres dirigeants de l'État dans les années 2000.

Le Cycle supérieur de management de l'Équipement, une qualification managériale donnant droit d'accès au marché concurrentiel des postes de pouvoir

Le Cycle supérieur de management de l'Équipement (CSME), montre Véronique Chanut, est créé en 1987 par la « garde rapprochée » du directeur du personnel Serge Vallemont pour former les directeurs départementaux, puis de manière générale les membres des deux corps de direction du ministère, les ingénieurs des Ponts et les ingénieurs des TPE¹⁴⁸⁰. Contre le projet initial de l'École des Ponts, axé sur le management privé et jugé susceptible de favoriser le « pantouflage », c'est celui de l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) qui est retenu. Il prétend, alors, définir la spécificité d'un management public. Considéré comme une référence dans les années 1990, il s'ouvre aux directeurs départementaux de l'Agriculture et de la forêt, puis aux sous-préfets et secrétaires généraux de préfecture. Le principe est celui d'une formation-action obligatoire et longue, d'une durée de 6 semaines étalées sur plusieurs mois, dans le cadre d'un projet de « modernisation » de son propre service. Au début des années 1990, le programme a une dominante

¹⁴⁷⁸ J.-C. THOENIG, « L'enseignement du management public. Le courant actuel aux États-Unis », *op. cit.* ; Jean-Claude THOENIG, « Enseigner le management public », *Enseignement et gestion*, 1977, n° 15 ; J.-C. THOENIG, « Les apports du management public », *op. cit.*

¹⁴⁷⁹ Véronique CHANUT et DGAFP, *La formation continue de l'encadrement supérieur de l'État : bilan des pratiques et perspectives*, Paris, La Documentation française, 1998, p. 56.

¹⁴⁸⁰ Les 12 premières promotions, jusqu'en 1993, étaient constituées de : 17% de directeurs, 28% de directeurs adjoints, 17% de secrétaires généraux, 16% de chefs de service urbanisme ou habitat, 9% de chefs d'arrondissement territorial, 3% de chefs de service infrastructure, 10% autres. V. CHANUT, *L'État didactique*, *op. cit.*, p. 159.

de gestion des ressources humaines, mais comprend également des enseignements de contrôle de gestion, de « management stratégique » et d'évaluation des politiques publiques. Les intervenants se partagent entre sciences de gestion et sociologie des organisations/analyse des politiques publiques. Proches de la direction du personnel, parfois consultants auprès du ministère, souvent affiliés à l'IDMP, à la revue *Politiques et management public* ou à l'association Services publics, certains enseignent également au CNFPT, à l'ENSPTT et à l'Institut du management d'EDF¹⁴⁸¹.

Le projet du CSME est multiple. Du point de vue opérationnel, il vise à « transformer les directeurs départementaux en "stratèges"¹⁴⁸² », c'est-à-dire à leur apprendre à envisager leurs rapports avec les élus locaux comme celui d'un commercial cherchant à « vendre » des prestations de service standardisées à un coût maîtrisé. Du point de vue du travail d'organisation gestionnaire il cherche, non pas tant à imposer les outils aux humains, qu'à reconstruire les rapports sociaux dans la logique des outils, en prenant en compte les représentations et les intérêts des cadres pour les intégrer dans de nouvelles machines de gestion. Du point de vue du gouvernement de la « réforme », il permet de constituer un réseau de modernisateurs. Du point de vue des rapports hiérarchiques, il laisse espérer une attitude d'euphémisation participativiste de l'autorité et la mise en place de rapports pseudo-contractuels, orientés vers la réduction de la conflictualité sociale. Autant de dimensions que nous pouvons interpréter comme la volonté de constituer ce que Lionel Jacquot nomme un *habitus managérial*¹⁴⁸³, composé d'un langage commun, d'un ensemble de schèmes pratiques, d'un style de commandement, d'un certain rapport aux chiffres et aux outils de gestion, et d'une adhésion à l'idéologie de la réforme, valant comme signe de reconnaissance sociale entre pairs appartenant au cercle restreint des « cadres à potentiel ». Le rapport contemplatif au savoir constitutif de la *scholé*, absolument incompatible avec cette manière d'être, doit alors laisser place à un rapport gestionnaire et pragmatique, orienté vers l'action au travers des dispositifs (et pas, comme les réformateurs aiment à le dire, vers le « concret »).

Les manifestations extérieures de cet *habitus managérial*, intériorisé ou simulé, deviennent absolument essentielles lors des entretiens d'évaluation, réalisés par des chargés de mission porteurs de la nouvelle identité, déterminant la possibilité ou non de poursuivre une carrière vers les postes de pouvoir. Le passage par le CSME acquiert le statut de condition nécessaire mais non suffisante d'accès aux fonctions de direction du ministère de l'Équipement¹⁴⁸⁴. Dans le contexte

¹⁴⁸¹ *Ibid.*, p. 45, 223, 234, 282 et 296.

¹⁴⁸² *Ibid.*, p. 286-288.

¹⁴⁸³ L. JACQUOT, *L'enrôlement du travail*, op. cit., p. 47 et 56.

¹⁴⁸⁴ V. CHANUT, *L'État didactique*, op. cit., p. 163-164.

d'une politique de création d'un « vivier », c'est-à-dire d'un marché interne du travail des cadres, la formation-action fonctionne ainsi comme qualification managériale reconnue, donnant droit d'entrée dans l'espace de la compétition pour la carrière bureaucratique. Dans ce dispositif, montre Chanut, l'offre et la demande de formation sont entièrement maîtrisés par la main très visible du DRH, qui recrute les enseignants, définit le contenu des enseignements, oblige les potentiels directeurs départementaux à les suivre et conditionne la poursuite de leur carrière à une attitude d'engagement.

L'Institut de la gestion publique et l'intronisation de la figure floue du manager au sommet de l'État

Au moment du vote de la LOLF en 2001, c'est le CFPP du ministère des Finances qui, comme au moment de la RCB, prend en charge la formation continue des cadres au management. Renommé Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), refondé sous la forme d'une agence dotée d'autonomie financière et gestionnaire, doté d'un budget considérable, de 200 salariés, de 2 500 m² de locaux et d'un vivier de formateurs et d'intervenants d'environ 1 500 personnes, il est initialement dirigé par le rocardien Benoît Chevauchez¹⁴⁸⁵. L'IGPDE acclimate ainsi de nombreux hauts fonctionnaires aux technologies managériales, avec selon Bezes une moitié de ses formations dédiées à la préparation de la LOLF entre 2001 et 2006¹⁴⁸⁶. Il est difficile de dire si le type d'enseignement qui est véhiculé est de type théorique ou orienté vers l'application. L'ENA, quant à elle, prend en charge la formation continue des directeurs d'administration centrale à leur entrée en poste.

Dans le sillage de la publication du « profil commun des compétences managériales des cadres dirigeants de l'État » par la Mission du SGG, une « École de la modernisation de l'État » est fondée en 2011 au sein de l'IGPDE, portée par la DGME puis le SGMAP. Outre les « rencontres du leadership » suivies par 700 cadres dirigeants, elle se targue d'avoir formé 2 000 cadres supérieurs au sein d'un programme d'« accompagnement des managers de la transformation » entre 2011 et 2015¹⁴⁸⁷. Sans qu'il soit possible de trancher en l'absence d'une étude approfondie, il semble donc que le processus réalisé pour les cadres supérieurs de l'Équipement dans les années 1990 ait été en

¹⁴⁸⁵ Jean-Jacques FRANÇOIS, *Des services publics performants, c'est possible !*, Paris, First, 2004, p. 86. Chevauchez a été le médiateur entre la DGAPF et la direction du Budget au moment du Renouveau du service public.

¹⁴⁸⁶ P. BEZES, *Réinventer l'État*, op. cit., p. 457.

¹⁴⁸⁷ Mais également d'avoir sensibilisé 2 500 agents au *lean management* lors d'« ateliers de la performance opérationnelle ». SGMAP, *École de la modernisation de l'État : réussir vos projets de transformation*, http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/eme_plaquette_presentation.pdf, consulté le 6 novembre 2016.

partie tenté depuis le début des années 2010 pour les cadres dirigeants de l'État : conditionner l'accès au « vivier » des potentiels directeurs centraux au suivi d'une formation-action orientée vers la mise en œuvre de « réformes ».

Sans juger de la réalité des processus de sélection, des propriétés sociales qui continuent d'y valoir comme capitaux, ou de la persistance plus que vraisemblable du critère de l'« allégeance » plus ou moins distante des hauts fonctionnaires au gouvernement, tout semble fait pour placer l'adhésion affichée à des principes managériaux, à des normes de conduites entrepreneuriales et à une « culture de l'efficacité » au centre de l'accès aux sommets de l'État. Le contenu vague de l'ensemble susceptible de valoir comme « compétence managériale » est construit par les cadres dirigeants eux-mêmes dans un aller-retour entre leurs actes d'évaluation et leurs comportements effectifs. Il n'est ni le même partout ni le même tout le temps, n'est pas identique pour un directeur départemental ou un directeur central, ni pour des cadres de même niveau dans différents ministères. Mais ce qui est frappant, c'est leur utilisation commune comme point de ralliement de la figure vague du manager, aussi intrinsèquement floue que celle de cadre dans les années 1970 selon Boltanski¹⁴⁸⁸. La cohésion du noyau dirigeant n'opère plus seulement par cooptation des énarques à l'entrée de la haute fonction publique, puis sélection à l'entrée des cabinets des ministres en fonction de leur capital social et de leur capital politique. Elle semble intégrer, *en plus*, une dimension de reconnaissance des impératifs de la « modernisation », valant intégration symbolique dans une sorte d'« internationale » publique-privée de la « bonne gestion » et de la « culture du résultat ».

Néanmoins, si le projet des réformateurs est assez clair, ses effets réels et ses appropriations par les cadres publics sont plus difficiles à mesurer. La réalité se situe sans doute quelque part entre l'engagement plus ou moins zélé et la participation distante voire dubitative – cette dernière pouvant d'ailleurs valoir comme consentement résigné au nouveau langage managérial des évaluateurs, aussi bien que comme réelle résistance. Cependant on peut se demander si, même inconsistante, même assez peu pratique, la formation continue ne produit pas un « effet d'officiel¹⁴⁸⁹ », fournissant à chacun les codes d'un langage reconnu et récompensé au sommet des ministères.

¹⁴⁸⁸ L. BOLTANSKI, *Les cadres*, op. cit., p. 463-489.

¹⁴⁸⁹ P. BOURDIEU, *Sur l'État*, op. cit.

3.2. La conversion des grandes écoles du pouvoir (1) :

l'avant-garde polytechnicienne

Le débat sur la formation des cadres de l'État à la gestion ne pouvait pas ne pas atteindre les grandes écoles du pouvoir. Comme nous l'avons vu, il est en fait contemporain de la structuration de l'enseignement de gestion à destination des cadres d'entreprise autour de la Commission de la productivité du V^e Plan et de la FNEGE à la fin des années 1960. À ce titre, l'expérience de l'ENSPTT et du CESMAP dans les années 1970 fait office de précurseur souvent oublié, quoique à long terme elle ait fortement contribué à mettre en place les conditions d'une transformation du ministère des PTT en une entreprise publique (La Poste) et une entreprise privée (Orange). Comment les divers tenants du management public espèrent-ils transformer la formation initiale des hauts fonctionnaires ? Quelles sont les réalisations effectives dans ce domaine ?

En 1973, HEC crée une option « Économie et gestion des organisations publiques » prise en charge par Romain Laufer¹⁴⁹⁰. Durant les années 1980, un mastère de management public est créé à l'ESC Bordeaux, tandis qu'une option ouvre dans la maîtrise de gestion de Dauphine¹⁴⁹¹. Le CESMAP, devenu Institut du management public (IDMP), contribue à créer un DEA de gestion publique à la Sorbonne en 1985, mais se voit opposer toute entrée à l'ENA ou dans les IRA¹⁴⁹². L'École supérieure de commerce de Paris (ESCP) institue, à la fin des années 1980, une spécialisation de troisième année en « management public », promue comme un moyen d'accéder à l'ENA, à l'ENSPTT et à l'École nationale de santé publique¹⁴⁹³. À une époque où le management public n'a pas le vent en poupe, leur existence n'est pas toujours pérenne. Mais, au cours des années 2000, dans le sillage de la LOLF, les cursus spécialisés se multiplient, de nombreuses institutions se saisissent de ce nouveau créneau et, surtout, les acteurs traditionnels de la formation des hauts fonctionnaires leur emboîtent le pas. Nous nous intéresserons, en premier lieu, aux transformations de la scolarité des corps d'ingénieurs de l'État à l'École polytechnique puis, en second lieu, aux tentatives de réforme de l'ENA.

¹⁴⁹⁰ Philippe BEZES, « L'État et les savoirs managériaux : essor et développement de la gestion publique en France », in François LACASSE et Pierre-Éric VERRIER (dir.), *30 ans de réforme de l'État*, Paris, Dunod, 2005, p. 12.

¹⁴⁹¹ Patrick GIBERT, « Management Public et formation des fonctionnaires : définition, évolution et implications », *Politiques et management public*, 1989, vol. 7, n° 4, p. 16.

¹⁴⁹² P. BEZES, *Réinventer l'État*, op. cit., p. 275.

¹⁴⁹³ Jean-Marc OFFNER, « Groupe ESCP, option "Management public" », *Politiques et management public*, 1988, vol. 6, n° 2, p. 276.

Comme Sciences Po Paris, Polytechnique et ses écoles d'application (Ponts, Mines, ENSAE, etc.) sont depuis longtemps devenues des *business schools* de fait, chargées de former des cadres d'entreprises : seule une minorité d'élèves continue de s'orienter vers le service de l'État. La commission de réforme de l'ENA et de l'encadrement supérieur présidée par Yves-Thibault de Silguy en 2003-2004 reconnaît, par exemple, que ces grandes écoles « irriguant à la fois la fonction publique et le secteur privé » ont le grand avantage de créer une « communauté de langage » qui « permet aux dirigeants des deux secteurs de se comprendre et de travailler ensemble¹⁴⁹⁴ ». Mais, surtout, Polytechnique réalise un certain mélange des cursus entre les grands corps de l'État et les ingénieurs civils, destinés pour une grande part à devenir cadres supérieurs et, pour une fraction, cadres dirigeants des grandes entreprises¹⁴⁹⁵.

Qu'en est-il, en premier lieu, du corps des administrateurs de l'INSEE ? L'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE), créée à la Libération pour accompagner la construction de la planification économique et placée sous la tutelle du ministère des Finances, se convertit à l'économie néoclassique dans les années 1970, puis au management et, surtout, à la finance de marché dans la seconde moitié des années 1980. Dès 1991, montre Frédéric Lebaron, les membres du corps l'État ne représentent plus qu'un quart des anciens élèves : environ la moitié de ces derniers se dirigent désormais vers les secteurs des services, du conseil et de la bancassurance¹⁴⁹⁶. Aujourd'hui, l'école est pleinement parvenue à valoriser sa tradition de rigueur mathématique sur le créneau des *business schools* orientées vers la gestion des marchés financiers. En 2017, l'ENSAE délivre quatre mastères : Finance de marché et gestion des risques, Actuariat, *Data Science* et Économie appliquée. La spécialisation des polytechniciens-administrateurs membres du corps, toujours tournée vers la prévision et les politiques économiques, est depuis les années 1970 centrée sur la microéconomie néoclassique¹⁴⁹⁷. En plus d'enseignements obligatoires, ils peuvent aujourd'hui suivre les mêmes formations que les ingénieurs civils de la finance, de l'assurance ou du *big data*. Au sein de l'État, les administrateurs disposent toujours d'une forte base arrière au ministère des Finances, avec en 2012 43,5% des effectifs à l'INSEE et 14,2% dans les autres directions (surtout le Trésor depuis l'absorption de la direction de la Prévision). Ils sont également très présents à la tête des sous-directions de statistique des ministères sectoriels ou dans les services

¹⁴⁹⁴ Y.-T. de SILGUY, *Moderniser l'État : l'encadrement supérieur*, op. cit., p. 53.

¹⁴⁹⁵ P. BOUFFARTIGUE, *Les cadres. Fin d'une figure sociale*, op. cit., p. 140 et 232.

¹⁴⁹⁶ F. LEBARON, *La croyance économique*, op. cit., p. 99-102.

¹⁴⁹⁷ *Ibid.*, p. 118.

dédiés à l'analyse économique des politiques publiques, descendants des cellules RCB des années 1970¹⁴⁹⁸. En revanche, le pantouflage vers le secteur privé est quasiment inexistant¹⁴⁹⁹.

Il est plus difficile d'obtenir des informations sur l'histoire récente du très élitiste corps des Mines, qui cultive un certain goût du secret et semble n'avoir fait l'objet d'aucune enquête sociologique. Après avoir fusionné avec le corps des ingénieurs des télécommunications, qui lui donne une entrée à France Télécom et une prise sur le domaine des nouvelles technologies, puis après avoir absorbé le corps du contrôle des assurances, qui lui donne une attache dans les milieux financiers, il est en 2012 officiellement composé de 1417 membres, dont la moitié détachée dans le secteur privé, à quoi il faut ajouter quelques 700 démissionnaires qui ont définitivement quitté le service de l'État. Le corps des Mines est aujourd'hui tourné vers la grande entreprise privée transnationale, mais conserve néanmoins sa base arrière au ministère de l'Économie (16% des effectifs), plusieurs directions du ministère du Développement durable et une certaine implantation au sommet des entreprises publiques industrielles comme EDF¹⁵⁰⁰. Il semble avoir adopté un modèle de formation singulier, consistant essentiellement à capter une quinzaine d'étudiants par an dans la « botte » de Polytechnique, pour les « placer » dans des entreprises par l'intermédiaire de son réseau social. Les trois années de scolarité se présentent aujourd'hui de la manière suivante : un mois d'enseignement consacré à la gestion des entreprises, deux mois d'enseignement technique, puis un stage de 10 mois dans des « fonctions opérationnelles » au sein d'une « entreprise industrielle ou de services » ; deux nouveaux mois d'enseignement scientifique, suivi d'un stage de 11 mois à l'étranger, de préférence dans des « fonctions commerciales ou financières » ; enfin, 8 mois de formation spécifique tournée vers la gestion publique, censés

¹⁴⁹⁸ En avril 2018, sur la base des informations officielles de la DILA, les administrateurs de l'INSEE occupaient les postes de responsabilité suivants (outre aux directions de l'INSEE, du Trésor et du Budget du ministère des Finances). Directions dédiées aux statistiques : DARES au ministère du Travail, secrétariat du Conseil national de l'information statistique au ministère des Finances. Sous-directions dédiées aux statistiques : Développement durable, Travail, Éducation nationale, Défense, Direction générale des entreprises du ministère de l'Économie, DGFIP, direction de la Sécurité sociale du ministère de la Santé, Caisse nationale d'Assurance-maladie. Directions ou sous-directions dédiées à l'évaluation économique : direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) à l'Éducation nationale ; Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable au ministère du Développement durable ; Direction générale des entreprises au ministère des Finances ; direction du programme Évaluation des investissements publics au Commissariat général à l'investissement. Autres : sous-directions des systèmes d'information (direction de l'Information légale), audit interne (Travail), sous-direction des salaires, du travail et des relations professionnelles au ministère du Travail. DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE ET ADMINISTRATIVE, *Recherche Google : INSEE administrateur OR inspecteur site:https://lannuaire.service-public.fr, https://lannuaire.service-public.fr*, consulté le 8 avril 2018.

¹⁴⁹⁹ Avec 1 seul membre du corps détaché dans le secteur privé sur 628 en 2012. DGAFF, *Bilan statistique des principaux corps ENA et Polytechnique au 31 décembre 2012*, Paris, DGAFF, 2016.

¹⁵⁰⁰ Mais également 4,4% de ses effectifs à la Banque de France. *Ibid.* Pour le ministère du Développement durable, cf. DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE ET ADMINISTRATIVE, *Recherche Google : ingénieur mines site:https://lannuaire.service-public.fr, https://lannuaire.service-public.fr*, consulté le 8 avril 2018.

permettre aux élèves de « découvrir de nombreux aspects de la vie économique et les institutions et administrations françaises et européennes », sans qu'il soit aisé d'en savoir plus en l'absence d'une enquête approfondie¹⁵⁰¹.

Quant aux ingénieurs des Ponts et Chaussées, nous disposons à leur sujet de l'étude précise de Julie Gervais, qui permet de comprendre en détail les mécanismes de la transformation de leur formation initiale et les luttes de bureaux qui l'ont traversée. L'auteure montre que les enseignements de l'école des Ponts se managérialisent sur le temps long depuis les années 1960. Dans un même mouvement, elle se spécialise sur des techniques de gestion au détriment des matières scientifiques, forme des profils de plus en plus généralistes, et se consacre toujours davantage à des formations tournées vers le secteur privé. La place des ingénieurs du corps d'État devient là aussi résiduelle par rapport à celle des ingénieurs civils. Dès 1972 ils reçoivent, sur demande du ministre de l'Équipement Albin Chalandon, une « initiation au management », en commun avec les élèves de l'Institut supérieur des affaires et de HEC, dans le cadre de la RCB. À partir de 1975, les élèves sont incités à réaliser un stage d'un an dans une entreprise publique ou privée, qui devient obligatoire pour les ingénieurs du corps à partir de 1983 et est nécessairement effectuée dans une entreprise privée¹⁵⁰². En 1984, leur tronc commun est recentré sur les sciences de l'ingénieur, mais ils continuent à suivre des modules de « communication » et de « gestion ». Au début des années 2000, la formation des ingénieurs civils s'oriente largement vers l'industrie, le conseil, la banque et la finance¹⁵⁰³, tandis que dans la formation des ingénieurs des Ponts, la connaissance des entreprises et le management sont désormais assumés comme des objectifs centraux, en plus de la technique¹⁵⁰⁴.

En 2004 le corps des Ponts fusionne avec les corps de l'Aviation civile, de Météo-France et de l'Institut géographique national (IGN), et l'École adopte une nouvelle scolarité. La première année est centrée sur les enseignements techniques, la seconde consacrée au stage en entreprise, la

¹⁵⁰¹ MINES PARISTECH, *Corps des Mines, Organisation de l'enseignement*, <http://www.mines-paristech.fr/Formation/Corps-des-mines/Organisation-de-l-enseignement/>, consulté le 8 avril 2018.

¹⁵⁰² J. GERVAIS, *La réforme des cadres de l'action publique*, op. cit., p. 389-395 et 436. Le stage dans une DDE, une ville ou un établissement d'aménagement, à l'entrée du cursus, est de six mois, deux mois, puis devient facultatif.

¹⁵⁰³ Au début des années 1960, la plupart des ingénieurs civils de l'École des Ponts travaillent majoritairement dans le secteur du BTP, environ 20% dans l'administration, plus près de 10% dans les grandes entreprises publiques ou parapubliques de réseaux, de transport et de traitement et de distribution des eaux. En 2000, ils travaillent à 5% travail dans l'administration, 10% dans le secteur des services de réseaux et de transports, 10% dans le BTP, 5% dans l'enseignement et la recherche, moins de 5% dans des bureaux d'études privés, mais 17% dans le secteur du conseil, 15% dans l'industrie, 5% dans l'informatique, 20% dans la banque (pour dans les 3% début 1980). Cf. Nicole GOUJON et Jacques ODINOT, *L'École des ponts (1960-2000)*, Paris, ENPC, 2007, p. 63-65.

¹⁵⁰⁴ J. GERVAIS, *La réforme des cadres de l'action publique*, op. cit., p. 421.

troisième, qui cristallise tous les enjeux, organisée autour d'un « mastère d'action publique » (MAP). D'un côté, montre Gervais, les membres d'un groupe de travail dirigé par l'ancien DRH de l'Équipement et DGAFP Gilbert Santel proposent un programme tourné vers le management privé : « conduite du changement », droit, finances publiques et finance privée, gestion des ressources humaines, management et sociologie des organisations¹⁵⁰⁵. Ils reçoivent le soutien des instances représentatives du corps, qui perçoivent l'affaiblissement continu de « leur » ministère depuis 1982 comme une menace pour le prestige du groupe, et poursuivent alors, sur le modèle du corps des Mines, une stratégie axée sur le « pantouflage » et l'acquisition de positions de pouvoir dans certains secteurs-clés de l'économie capitaliste.

Mais, montre Gervais, le projet provoque l'opposition des directeurs centraux du ministère de l'Équipement, qui craignent une perte de compétence technique et cherchent à stopper la fuite des ingénieurs des Ponts vers l'entreprise privée. Comme lors de la création du CSME à la fin des années 1980 ils opposent, à une identité de manager indissociablement privé et public, celle d'un « ingénieur-manager » rompu à la spécificité du « management public ». Pour remobiliser une élite sectorielle déstabilisée ils lui offrent, une fois de plus, l'image d'une d'avant-garde tournée vers la grande tâche historique de la « modernisation » de l'État. Dès lors, la création du « mastère d'action publique » en 2004 correspond en fait à une reprise en main du ministère de l'Équipement sur l'école des Ponts et sur la formation des ingénieurs du corps. Pour la première fois en formation initiale, les cours de management, présents depuis la RCB, sont orientés vers le secteur public en tant que tel. Un module sur la « performance des administrations » vise explicitement à faire des élèves des précurseurs de la LOLF, tandis que les cours de communication et de « sciences sociales » (sociologie, droit, économie) sont largement orientés vers la conduite du changement, la maîtrise des débats publics et de l'acceptabilité sociale des grands projets¹⁵⁰⁶. Après la fusion du corps des Ponts avec le corps des ingénieurs des Eaux et forêts en 2009, qui porte son effectif à 3 622 en 2012, la première année à dominante technique est réalisée soit à l'ENPC, soit à AgroParisTech, tandis que le mastère de la troisième année est renommé « politiques et actions publiques pour le développement durable ». Il semble néanmoins conserver en grande partie le compromis adopté en 2004 : une formation-action orientée vers l'utilisation maximale du cadre de la LOLF et l'application concrète d'outils de management au sein des métiers du ministère du Développement

¹⁵⁰⁵ *Ibid.*, p. 283 et 293.

¹⁵⁰⁶ *Ibid.*, p. 385-386 et 439-442.

durable, basée sur un cadre théorique de sociologie des organisations, de calcul économique et d'analyse des politiques publiques¹⁵⁰⁷.

Julie Gervais continue d'opposer de manière peut-être un peu binaire le public et le privé, et fait du management public une sorte de ruse publicitaire au service du renforcement de l'État dans ce qu'il a de plus traditionnel. Pourtant, nous pouvons nous demander si ce renforcement, indéniable, rétablit bien *le même État* qu'auparavant, et s'il n'invente pas plutôt quelque chose de nouveau. N'observe-t-on pas à l'Équipement, jouant à plein dans ses luttes de bureau, une sorte de *dialectique de la surenchère managériale*, qui fait qu'au bout du compte les dispositifs de gestion s'implantent comme un moindre mal, parce que ceux qui les portent peuvent se revendiquer de la défense de l'État contre la frange radicalisée des « pantoufleurs » ? Le néolibéralisme doctrinaire et la célébration de l'entreprise privée, qui ont triomphé chez les ingénieurs des Mines, ne jouent-ils pas le rôle de stimulant et d'aiguillon des réformes dans le cas du corps des Ponts ? Le management public peut alors se présenter en sauveur des « valeurs » du service public, et s'appliquer à inscrire plus profondément les dispositifs de la révolution managériale dans l'État.

3.3. La conversion des grandes écoles du pouvoir (2) : les énarques nouveaux venus au management public

Comment la scolarité à l'École nationale d'administration (ENA), qui sélectionne notamment les membres des grands corps administratifs, des inspections générales et surtout, quantitativement, des administrateurs civils, a-t-elle été transformée depuis les années 2000 ? Nous nous intéresserons brièvement aux parcours des énarques avant l'ENA, au débat sur la suppression du classement de sortie, puis aux transformations de la scolarité.

¹⁵⁰⁷ En 2017-2018, les 615h de cours minimum du mastère « politiques et actions publiques pour le développement durable » contenaient : 55H de Management, GRH et relations sociales, liées à 90 à 120h de séminaires d'application et/ou sectoriel ; 89h dans des Groupes d'analyse d'action publique ; 120h de séminaire thématique ; au moins 96h de modules d'enseignements fondamentaux, dont au moins un choisi parmi chacun des quatre ensembles suivant : Droit (droit de l'urbanisme et de l'aménagement, droit de l'environnement), Économie et Finance (économie publique ou économie du développement durable, des cours centrés sur le calcul économique et l'évaluation socio-économique des projets ; finances publiques et fiscalité, marchés et régulation, financement de projets et PPP), Sociologie et science politique (regards de science politique sur l'action publique, analyse des organisations et sociologie du management, sociologie "action publique et mouvements sociaux", technique et démocratie ; le but explicite est d'apprendre à « jouer raisonnablement sur des registres de légitimation et de gestion fondés sur la concertation, le débat public ou l'évaluation pluraliste des politiques publiques, les changements provoqués par la mise en œuvre des principes du *New public management* – LOLF, gestion déléguée –, sur les performances des opérateurs publics, le tout dans des contextes sociaux dynamiques – mouvements sociaux, actions collectives etc. –, urbains et ruraux. »), Transdisciplinaire (dynamiques territoriales et diagnostic de territoire, prospective pour l'action publique, évaluation environnementale, théories et analyse des négociations, crises et risques, dynamique des populations). ENPC, *Mastère spécialisé « Politiques et actions publiques pour le développement durable »*, <http://www.enpc.fr/node/146762>, consulté le 3 avril 2018.

Les énarques avant l'ENA : déclin de la place des écoles de commerce, mais initiation au langage managérial à Sciences Po Paris ?

Avant l'ENA, les futurs élèves disposent aujourd'hui d'une offre assez large en termes de formation au management. La plus évidente demeure bien sûr le passage par une *business school*. D'après les chiffres de François Denord et Sylvain Thine, le troisième concours comprend dans les années 1990 10% d'anciens élèves de grandes écoles de commerce et 4% d'anciens élèves de grandes écoles d'ingénieurs, contre respectivement 17 et 16% dans les années 2000. En ce qui concerne les énarques du concours « normal » (externe), la proportion de ceux qui sont issus des grandes écoles de commerce est d'environ 13% en 1986 (plus environ 7% issus des grandes écoles d'ingénieurs). À la fin des années 1990, elle connaît son heure de gloire et monte à plus de 30%, avec une chute des polytechniciens. Pourtant, elle redescend autour de 10% à la fin des années 2000 – au total un peu moins de 15% avec les grandes écoles d'ingénieurs, qui se sont souvent largement tournées vers le management généraliste depuis les années 1980¹⁵⁰⁸. Désintérêt pour la gestion ou émergence, dans l'aspiration de la réforme de l'État des années 2000, de formations à la gestion publique en dehors des écoles de commerce ?

Sur toute la période 1985-2009, environ 80% des énarques du concours externe ont fait Sciences Po Paris, parfois en complément d'autres cursus¹⁵⁰⁹. Aujourd'hui, l'école de la rue Saint Guillaume délivre un mastère *International public management*, ainsi qu'un double diplôme *Corporate and public management* avec HEC, école dominante dans le champ des *business schools* également associée à sa « Prèp'ENA ». L'Université Paris Dauphine, pour sa part, délivre un master Gestion publique en partenariat avec l'ENA¹⁵¹⁰. En ce qui concerne la scolarité de Sciences Po Paris, les trois premières années, équivalentes à une licence, demeurent orientées droit, économie, histoire, sociologie et sciences politiques. Les masters Politiques publiques, réunis dans une École d'affaires publiques, comprennent en revanche une dimension « managériale », sous forme d'enseignements

¹⁵⁰⁸ François DENORD et Sylvain THINE, *Que sont les énarques devenus (1985-2009) ?*, Paris, ENA, 2015.

¹⁵⁰⁹ *Ibid.*

¹⁵¹⁰ Sans même compter tout le foisonnement qui existe dans les universités et les IAE, qui ne semblent pas spécifiquement destinés aux futurs hauts fonctionnaires. Aujourd'hui, l'Université Paris 1 Sorbonne offre un master Audit, contrôle et management public et un master Administration et gestion publique, l'Université Paris 2 un master Gestion des ressources humaines et management public dirigé par Véronique Chanut, l'Université d'Aix-Marseille un master Management des organisations publiques, l'IAE de Lyon un master Management public et conduite du changement, l'IAE de Nice un master Management public, l'IEP de Strasbourg un master Management et Gestion Publics en partenariat avec l'*EM Strasbourg Business School*. De plus, l'ESCP, le Centre de recherche en gestion de Polytechnique (CRG), l'école des Mines, l'ENA et l'Université Paris X délivrent en commun un master Management des organisations et des politiques publiques, orienté vers la recherche en gestion.

théoriques, au niveau du tronc commun et des options communes. Les enseignements partagés comprennent ainsi : un cours d'économie publique orienté microéconomie et analyses coût-avantages ; un cours d'évaluation des politiques publiques ; un module « Leadership, organisations & management » avec, entre autres, de la sociologie des organisations¹⁵¹¹. En ce qui concerne les enseignements propres de la spécialité Administration publique, le parcours traditionnel d'accès à l'ENA, les grands corps demeurent très bien représentés parmi les enseignants et les intervenants. La contribution des financiers publics est, bien sûr, orientée vers le dispositif LOLF. On retrouve par ailleurs des matières classiques et souvent à fort volume horaire telles que droit public, questions européennes, questions internationales, culture générale ou politique économique, également centrales dans la « Prèp'ENA »¹⁵¹².

Avant l'entrée à l'ENA, les élèves réellement formés en gestion demeurent donc minoritaires – ils le sont également à l'entrée d'HEC et de l'ESSEC –, mais la plupart d'entre eux ont été acclimatés aux principes managériaux et, qu'ils y croient ou non, ont appris à les reconnaître comme un emblème de « modernité » officiellement reconnu par l'institution.

Résistance des grands corps à la suppression du monopole et du classement de sortie, mais mise en place formelle d'une concurrence par les « compétences »

Au début des années 2000, la critique de l'institution par ses élèves est aussi récurrente que leurs demandes d'enseignement du management – dans une optique de préparation d'un éventuel passage au privé, sur le modèle du corps des Mines ou de l'inspection des Finances. En 2003, la commission de Silguy se prononce pour « l'insertion de l'ENA dans le système concurrentiel de formation », c'est-à-dire pour le droit de n'importe quelle école à préparer des étudiants au concours d'accès à la haute fonction publique – qui serait toujours organisé dans les murs de l'école, mais ouvert à tous les candidats dotés d'un bac+5 (avec maintien d'une formation propre de l'ENA à bac+3)¹⁵¹³. Ses lauréats obtiendraient alors le droit de postuler individuellement aux emplois de direction de l'État, qui ne leur reviendraient plus automatiquement mais impliqueraient un

¹⁵¹¹ Parmi les diverses options, il existe un large module pris en charge par le « Centre pour l'entrepreneuriat », dédié à la création d'entreprises. Il est également possible de choisir le « Parcours innovateurs publics ».

¹⁵¹² SCIENCES PO PARIS, *École d'Affaires Publiques, master Politiques publiques*, <http://www.sciencespo.fr/public/fr/content/master-politiques-publiques>, consulté le 9 avril 2018. Il existe également, parmi les onze spécialités du master Politiques publiques de Sciences Po Paris, un cursus en anglais intitulé *Management and Public Affairs* qui comprend, en plus du tronc commun, des enseignements très orientés vers les finances publiques et privées : *Digital & Innovative Government, Strategic Business Management, Decision-Making in the Public Sector, Management of Public Funds, Public Private Partnership, Public Budgeting and Financial Management*. Mais ce cursus semble former avant tout des consultants, des cadres d'ONG et d'institutions internationales et des spécialistes des relations publiques ou des partenariats public-privé pour les firmes transnationales.

¹⁵¹³ Yves-Thibault de SILGUY, *Moderniser l'État : le cas de l'ENA*, Paris, La Documentation française, 2003, p. 4 ; *Ibid.*

processus de sélection, avec entretien d'embauche plus ou moins codifié par un DRH ministériel, et prise en compte de l'ensemble du parcours individuel. Le rapport a peu d'effets directs et l'école conserve son monopole sur la sélection de la haute fonction publique.

Au début de la présidence Sarkozy, un débat a lieu sur la suppression du classement de sortie, qui répète à un demi-siècle d'intervalle celui dont les grandes écoles de commerce furent le siège dans les années 1960. Cette décision d'abolition du verdict final de l'institution contribua à l'époque, montre Yves-Marie Abraham, à instaurer un « jeu scolaire sans enjeu », qui ne déterminait plus l'importance des postes auxquels chacun aurait accès au début de sa vie professionnelle – alors même que l'importante de la légitimation par l'excellence académique continuait de s'accroître au moment du concours d'entrée et des classes préparatoires. À HEC Paris à la fin des années 1990, montre l'auteur, la position sociale atteinte à la sortie de l'école ne dépend plus des résultats scolaires, mais du passage par le bureau des associations d'élèves les plus prestigieuses, du développement d'un capital social hérité et, surtout, de l'accès aux meilleurs stages en entreprise. Dès lors, une fois passée la sélection à l'entrée, l'école tend à se concentrer sur « la charge exclusive de garantir la qualification managériale de ses recrues »¹⁵¹⁴.

À la fin des années 1980, l'INET adapte ce fonctionnement à l'organisation propre des corps de la fonction publique : à la sortie de l'école, les administrateurs territoriaux sont inscrits sur une « liste d'aptitude » présentée par ordre alphabétique, à charge ensuite pour chacun de démarcher individuellement les maires ou les conseils régionaux afin de trouver un emploi. L'École nationale supérieure de Sécurité sociale (EN3S), qui forme les cadres supérieurs des différentes caisses, adopte le même dispositif à la fin des années 1990¹⁵¹⁵. Il est ensuite mis en avant lors du débat sur la suppression du classement de l'ENA à la fin des années 2000. Tout en préservant une barrière à l'entrée sous la forme d'un concours scolaire, il aurait pour effet d'instituer un véritable marché du travail à la sortie, avec possibilité pour les ministères employeurs de formaliser leurs critères de sélection dans des fiches de poste, de recourir à des jurys de DRH ou d'utiliser des tests comportementaux. Cela reviendrait donc à modifier les termes de la compétition entre administrations pour attirer les « meilleurs » en insistant, plutôt que sur la notation scolaire, sur le jugement codifié du « parcours » individualisé, des expériences professionnelles, des stages, des « compétences » et de la personnalité de chacun.

¹⁵¹⁴ Y.-M. ABRAHAM, « Du souci scolaire au sérieux managérial, ou comment devenir un “HEC” », *op. cit.*

¹⁵¹⁵ P. MARTIN, *Les métamorphoses de l'assurance maladie*, *op. cit.*, p. 78.

Le classement de sortie de l'ENA, montre Natacha Gally, résiste du fait d'une opposition virulente des grands corps, qui parviennent à se rallier l'association des anciens élèves. De nombreux ministères persistent de plus à vouloir attirer « les meilleurs » selon des critères scolaires fondés sur la note, plutôt qu'à les sélectionner eux-mêmes selon leurs propres critères formalisés¹⁵¹⁶. Le décret du 3 mai 2012 transforme la procédure d'affectation dans ce sens : chaque administration doit publier ses fiches de poste, recevoir les élèves de l'ENA qui le souhaitent en entretien d'embauche et choisir ceux qu'elle recrute. Mais toutes continuent de disposer pour cela du classement officiel de l'école, si bien que les anciennes pratiques se maintiennent¹⁵¹⁷.

La formation de l'ENA de la cooptation scolaire à la cooptation managériale ?

Faut-il en conclure que rien ne change au sommet de l'État ? En fait, une réforme plus souterraine de la scolarité de l'ENA, poursuivie de manière ininterrompue depuis la mise en place de la LOLF, conduit progressivement à renforcer la place du management public en son sein. À partir de 2006, outre les stages, le cursus se réorganise autour de trois modules thématiques : « Territoires », « Europe » et « Gestion et management publics ». En 2007, rapporte Bezes, ce dernier inclut « une large part d'enseignements des techniques et savoirs néomanagériaux (management par la performance, analyse de coûts, usagers, gestion des ressources humaines, conduite du changement, etc.), qui restent cependant assurés par des hauts fonctionnaires issus des grands corps¹⁵¹⁸ ».

En 2016, une nouvelle réforme de la scolarité poursuit le même mouvement. Le cursus s'ouvre sur une année de stages : préparation d'un mois, suivie de quatre mois à l'international, cinq mois en préfecture ou en service déconcentré, puis trois mois en entreprise. La seconde année est dédiée à huit mois d'enseignements de « professionnalisation » qui, selon le discours officiel de l'institution, mettent au premier plan « la dimension managériale et la modernisation de l'action de l'État ». Des savoirs jugés trop académiques ou déjà acquis à Sciences Po Paris sont supprimés, et l'ENA revendique une certaine dimension de formation-action autour de mises en situation professionnelles, selon la méthode adoptée par les grandes écoles de commerce dans les années 1960. Des enseignements de droit, d'économie appliquée et de finances publiques – ces derniers

¹⁵¹⁶ N. GALLY, *Le marché des hauts fonctionnaires*, op. cit., p. 522-529.

¹⁵¹⁷ *Ibid.*, p. 537.

¹⁵¹⁸ Philippe BEZES, « État, experts et savoirs néo-managériaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2012, vol. 193, n° 3.

orientés vers l'appropriation du dispositif LOLF – continuent néanmoins de traverser les trois « modules » thématiques.

D'abord, le module Territoires, en continuité avec le stage dans une direction locale, et en commun avec les élèves administrateurs territoriaux de l'INET, se compose de diverses « études de cas » et « mises en situations ». Toujours selon le discours officiel, il est orienté vers le « management de la décision publique », la compréhension des rapports entre conception centrale et mise en œuvre locale des réformes, et l'art de « mobiliser des ressources humaines à la réussite de ces politiques ». Outre des conférences et des études de cas, le module Europe et international, plus classique, place au centre la rédaction d'un dossier sur commande de l'administration centrale¹⁵¹⁹. Enfin, la session Gestion et management publics est renforcée et dotée d'un coefficient supérieur aux autres dans le classement de sortie. Il s'agit explicitement pour les futurs hauts fonctionnaires d'« acquérir les compétences managériales attendues d'un cadre supérieur »¹⁵²⁰. À cette fin, des « modules de formation mobilisant des compétences comportementales » acquièrent une place centrale, qui font la part belle aux dimensions de l'habitus managérial que la DGAFP et la Mission cadres dirigeants du SGG essaient de codifier depuis la fin des années 2000 et le décret de 2010 : « leadership ; conduite de réunion ; conduite de projet / gestion du changement ; communication orale / *mediatraining* ; gestion des ressources humaines (management, évaluation, connaissance du statut des fonctionnaires)¹⁵²¹ ».

Dans son discours officiel, l'ENA se rapproche donc en partie du modèle analysé par Olivier Quéré dans le cas de la réforme des Instituts régionaux d'administration (IRA) de la fin des années 2000 : une formation plus pratique, plus comportementale, axée sur la conduite de la « modernisation » de l'État et l'application concrète en situation d'un habitus (reconnu comme) managérial. À cette grande différence près que la formation en IRA apprend aux attachés d'administration à tenir leur place subalterne dans la hiérarchie du groupe des cadres publics, avec des mises en situation centrées sur leur rôle social d'application des plans décidés au sommet et de répercussion de la pression budgétaire sur les fonctionnaires de base¹⁵²², tandis que l'ENA prétend former les administrateurs civils au commandement, à l'arbitrage et à une manière de concevoir les

¹⁵¹⁹ ENA, *Cursus à l'ENA*, <https://www.ena.fr/Formation-initiale/Cursus-a-l-ENA>, consulté le 9 avril 2018.

¹⁵²⁰ *Ibid.* Le module insiste également sur la nécessité de conduire la « transformation numérique des administrations », selon la nouvelle orientation du SGMAP vers la réduction d'effectifs et la mise au travail des usagers par la dématérialisation des services publics.

¹⁵²¹ DGAFP, *La réforme de l'ENA*, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/score/ecoles-de-formation/ira-et-ena/ena/la-reforme-de-l-ena>, consulté le 9 avril 2018.

¹⁵²² O. QUÉRÉ, *L'atelier de l'État*, op. cit.

réformes qui intègre en amont les résistances qu'elles suscitent de manière à les imposer plus efficacement.

Dans sa communication médiatique sur cette réforme de la scolarité de l'ENA, la ministre de la Fonction publique Marylise Lebranchu insiste systématiquement, comme l'École des Ponts au début des années 2000, sur la conciliation de « l'efficacité » et des « valeurs » du service public : « Le management comme fil rouge, mais un management public¹⁵²³ ». Contre le managérialisme doctrinaire des années Sarkozy, le gouvernement PS réactive ainsi le registre rhétorique du RSP de Rocard : la réorganisation entrepreneuriale des services publics au nom de la « défense » de l'État. Mais il le fait dans une situation très différente, où le dispositif de la direction par objectifs a été mis en place par la LOLF et où une partie des réformes de structure a été faite au rouleau compresseur par la RGPP. Dans ce contexte, l'agenda des hauts fonctionnaires modernisateurs semble avant tout être de consolider l'existant, de réaliser les potentialités du nouveau système, d'inscrire le management dans les pratiques et dans les habitus et de relégitimer la « réforme ».

Resterait à savoir ce qu'il en est en réalité dans le cas de l'ENA, si le discours est purement publicitaire, ou s'il trouve les moyens de reconfigurer les pratiques de sélection, de s'écrire sur les corps et de convertir les futurs cadres supérieurs de l'État. En matière de formation spécifique des cadres publics, n'en sommes-nous pas au moment où la quasi-intégralité du système wébérien traditionnel subsiste – monopole d'entrée, enseignement juridique, hiérarchie scolaire du concours et statut des corps –, mais où il s'emplit progressivement d'un nouveau contenu, à mesure que s'accroît la part consacrée à la « pratique » des dispositifs de gestion, à la formation-action, aux stages et aux critères comportementaux ? Ces quatre dimensions, centrales nous l'avons vu dans le mouvement qui à partir des années 1960 transforma les grandes écoles de commerce et d'ingénieur en *business schools*, les mêmes qui sont ensuite adoptées par l'ENSPTT, l'INET et le CSME dans les années 1980, ne rapprochent-elles pas l'ENA d'une véritable *école de gestion publique* ? S'il était avéré, en effet, que ses pratiques de notation reflètent de plus en plus des épreuves orientées vers les « compétences managériales », le système qui attribue une valeur sociale aux individus en fonction de leurs résultats scolaires aurait beau subsister, sous la forme du classement de sortie, il n'en contribuerait pas moins à véhiculer des critères de jugement nouveaux. Dans ce cas, nous pourrions dire que la dimension de cooptation sociale de la haute fonction publique, mainte fois démontrée dans le cas de l'ENA¹⁵²⁴, commencerait à se métamorphoser d'une cooptation de type

¹⁵²³ Leila de COMARMOND, « ENA : la scolarité réformée en profondeur », *Les Échos*, 12 février 2015.

¹⁵²⁴ Cf. par exemple P. BOURDIEU, *La noblesse d'État*, op. cit. ; J.-M. EYMERI, *La fabrique des énarques*, op. cit.

scolaire et wébérienne à une autre, de plus en plus adaptée à la bureaucratie managériale – susceptible de fonctionner comme point de ralliement symbolique pour diverses fractions de la classe dominante, portées à s'identifier à la figure sociale du manager.

4 – Des marchés internes du travail gouvernés par le centre

Reste une question de taille : qu'est-ce qui fait tenir ensemble les différents éléments que nous venons de parcourir ? Qu'est-ce qui sert de liant entre le mode de reconnaissance de la division du travail de domination (contrat d'objectifs et entretien d'évaluation), le type de carrière bureaucratique (concurrence codifiée pour les postes de pouvoir) et la formation spécifique (gestionnaire et comportementale) ? Dans la bureaucratie wébérienne, ces différentes dimensions du mode de socialisation des bureaucrates s'articulent autour d'un mode d'intégration que l'on peut dire « militaire » de la ligne hiérarchique, historiquement à l'origine du terme même de « cadre ». Au sommet, il est fondé sur la confiance *personnelle* du chef politique – actionnaire-propriétaire ou ministre – envers les dirigeants de ses corps d'officiers : c'est un arbitraire politique euphémisé, dans l'État, par l'obligation qu'il a de prendre la forme du droit. Au milieu de la hiérarchie, ce mode d'intégration s'appuie sur l'obéissance *impersonnelle* des cadres, à la fois mis à l'abri des concurrents potentiels, partiellement protégés des interventions discrétionnaires des hauts dirigeants, fidélisés et attachés à l'organisation par la fermeture du groupe sur lui-même, la cooptation à l'entrée, la carrière « maison » et le salaire à vie. Au moment de la RCB, Crozier et Thoenig, le Club Jean Moulin ou le directeur de la Fonction publique Michel Massenet envisageaient de supprimer l'avancement des cadres à l'ancienneté et de favoriser leur mise en concurrence. Au moyen d'une gestion centralisée et individualisée de leurs carrières, les ministères chargés de les sélectionner selon leurs « résultats » auraient ainsi retrouvé un ascendant sur leurs managers, produisant une intégration organisationnelle plus grande autour d'une culture commune de l'« efficacité ». Cependant, les tenants du management public ne remettaient pas en cause la carrière « maison » et le salaire à vie, qui demeuraient la norme pour les cadres des grandes entreprises fordistes.

Qu'en est-il dans le management public contemporain, là où il est le mieux implanté ? Correspond-il à ce modèle ? Par quels moyens réalise-t-il l'intégration du collectif bureaucratique/managérial ? Nous reviendrons en premier lieu sur la notion de « marché », en nous interrogeant sur l'existence ou non d'un marché du travail dans l'administration traditionnelle. Nous verrons ensuite que la sélection-cooptation qui opère dans la concurrence pour les carrières de pouvoir vise à mettre en place un véritable marché interne gouverné par le centre. Nous analyserons

alors la manière dont ce dispositif cherche à sortir les cadres publics de la forme de salariat non-marchand mise en place à la Libération, au profit d'un rapport salarial effectivement très proche de celui des cadres de la grande entreprise fordiste. Enfin, nous nous intéresserons aux mécanismes par lesquels ce système est supposé renforcer l'intégration des lignes hiérarchiques, par l'accroissement de la dépendance des cadres publics envers leur ministère et l'identification commune à la figure sociale du manager.

4.1. Les cadres de l'État du contrat au statut (1830-1990)

Le système de la carrière individualisée, avec son double mécanisme de « compétition ouverte » et de sélection prétendument « objective », instaure indéniablement une certaine forme de marché du travail dans l'accès aux postes de pouvoir sur l'État. Pourtant, une compréhension fine du fonctionnement de ce dispositif est rendue plus difficile qu'il n'y paraît par la double surcharge « idéologique » et sociologique du terme « marché ». Voilà pourquoi il me semble utile de faire un bref détour historique et conceptuel avant d'entamer l'analyse de la réalité contemporaine. Le marché du travail des hauts fonctionnaires, ou des cadres subalternes de l'État, a-t-il toujours existé ? Renvoie-t-il, au contraire, à une forme spécifique d'organisation du champ, qui n'a aucune réalité immuable mais correspond à certaines configurations historiques ? Nous commencerons par analyser les ambiguïtés de l'utilisation du terme « marché » chez Bourdieu. Ensuite, nous nous interrogerons sur la réalité ou non d'un marché des hauts fonctionnaires au XIX^e siècle libéral, puis dans le cadre du compromis « wébérien atténué » de la période fordiste.

Compétition et concurrence : le champ n'est pas le marché

Comme on le sait, Bourdieu et les bourdieusiens font une utilisation très large de la référence au marché. Les concepts même de champ et d'espèce de capital cherchent à étendre l'analyse des inégalités produites par le marché économique capitaliste à l'institution scolaire, aux biens culturels, aux joutes intellectuelles, aux pratiques linguistiques ou à la parole publique. Par exemple, l'analyse classique du champ politique considère la compétition électorale comme un espace en partie autoréférentiel constitué d'« entreprises politiques » en concurrence, accumulant du capital symbolique jusqu'à réduire leurs militants au rang d'exécutants et leurs électeurs au rang de consommateurs passifs, ainsi dépossédés de leur compétence politique et de leur parole publique par un appareil agissant à leur place¹⁵²⁵. Dès lors, le caractère heuristique et la formidable

¹⁵²⁵ Pierre BOURDIEU, « La représentation politique » [1981], in *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001.

productivité théorique de la démarche justifient qu'on tente de lire l'école, l'art, le monde intellectuel, la langue ou l'espace public comme des « quasi-marchés » où s'affrontent différents prétendants à la domination, tandis que les classes populaires sont largement mises hors-jeu par les règles mêmes de ces différentes compétitions.

Bourdieu demeure généralement conscient du statut de métaphore du marché, par exemple lorsque, dans le même article, il suggère l'existence d'un continuum entre le champ, où subsiste une certaine compétition parce que la domination ouvre une certaine dynamique conflictuelle, et l'« appareil », dont toutes les positions sont tendanciellement maîtrisées de manière centralisée, l'accès au centre devenant l'objet d'intenses conflits (qui sont, proprement, des luttes d'appareil)¹⁵²⁶. Mais, même dans ce cas, faire du marché une figure générale de la compétition entre les humains ne conduit-il pas à le voir partout et, ce faisant, à en perdre la spécificité ? Fait d'autant plus problématique pour Bourdieu lui-même que dans les années 1990 l'école et l'université, qu'il analyse depuis trente ans en termes de marché scolaire, sont frappées de plein fouet par des politiques qui visent *réellement* à les soumettre au « choix » des individus et à des formes de *concurrence formalisée* (par exemple, par la déréglementation de la carte scolaire et la publicisation auprès des parents d'élèves d'indicateurs de performance tels que le taux de réussite au bac, selon le principe du néolibéralisme commercial¹⁵²⁷).

Nous pouvons me semble-t-il conserver une grande part du cadre analytique bourdieusien tout en refusant de recourir au marché comme métaphore. C'est pourquoi je prendrai le parti, inverse, de me baser sur l'utilisation la plus restrictive possible – et donc la plus scientifiquement maîtrisée – du concept de marché. Le capital n'emprunte pas toujours une forme marchande. Typiquement, le capital financier lui-même peut recourir au marché financier, qui organise un appel d'offres concurrentiel permanent pour déterminer la valeur de la dette d'un État ou du titre de propriété d'une entreprise. Mais il peut également opérer par des prêts bancaires à long terme de gré à gré, où le marché ne concerne que l'accès au capital et la fixation du taux initial, et donne lieu à des titres de dette qui ne circulent pas (n'ont pas la forme d'une marchandise). Enfin, le capital financier peut être fortement réglementé et exister hors-marché, comme à l'époque pas si lointaine où le ministère des Finances obligeait les banques privées à souscrire un certain pourcentage de leurs dépôts en bons du Trésor, constituant une force de frappe financière mise à disposition de l'État-banquier à un taux d'intérêt fixé par lui.

¹⁵²⁶ Sur le modèle du Parti communiste, peut-être un peu facilement renvoyé à l'institution totale de Goffman. Cf. *Ibid.*, p. 251-258.

¹⁵²⁷ C. LAVAL, F. VERGNE, P. CLÉMENT, et al., *La nouvelle école capitaliste*, op. cit.

Le champ n'est pas le marché. On peut dire d'un champ qu'il est le lieu d'une certaine *compétition* entre individus socialisés appartenant à divers groupes, ou d'une certaine *lutte* entre groupes sociaux par l'intermédiaire des individus qui se mobilisent en leur nom, orientées vers les objets socialement valorisés en son sein – qui, eux-mêmes, sont pris dans des conflits d'interprétation. Mais seul un marché donne lieu à ce que l'on peut nommer, à proprement parler, une *concurrence*. Il y a de la compétition entre individus et des luttes entre groupes sociaux avant l'avènement de l'économie marchande et du capitalisme. Mais ce dernier instaure une concurrence formalisée pour le profit, inscrite dans un dispositif de comptabilité générale en partie double qui individualise des « entreprises » dans l'espace autrement relativement indifférencié de la circulation monétaire. Dès lors, la grande différence entre le capital économique et la plupart des autres types de capitaux, c'est qu'il fait l'objet d'une *quantification* sous forme monétaire, quand ils font l'objet d'une évaluation qualitative, quand bien même celle-ci serait extrêmement codifiée. Bien sûr, cette distinction est historique et ne doit pas être considérée comme immuable : la volonté de nos modernes DRH est justement de disposer d'une forme quantifiée de comparaison de la valeur des cadres sur un marché du travail, attachée à des résultats chiffrés.

Le XIX^e siècle libéral (1830-1914) : un marché du travail politique

Rappelons que tout rapport salarial combine, à des degrés divers, une relation d'obéissance hiérarchique, découlant de la monopolisation par un employeur du droit à déterminer les finalités politiques d'un certain nombre de moyens de production, et un mécanisme de fixation du salaire, ouvrant une part plus ou moins large à la concurrence entre salariés. Une forme historique de salariat combine ainsi un principe hiérarchique, même très atténué, et un principe marchand, même réduit à la différence des droits de tirage sur la production marchande auxquels donnent accès les rémunérations monétaires différenciées des professions ou des agents. Or, ces deux dimensions varient fortement en fonction des périodes et des catégories de cadres publics : cadres dirigeants, cadres supérieurs et cadres subalternes sont sur ces deux plans placés dans des situations diverses et changeantes.

Dans la conférence sur « Le métier et la vocation d'homme politique », Max Weber définit la bureaucratie étatique « moderne » par la concentration de l'ensemble des moyens matériels et financiers de la violence physique socialement légitime entre les mêmes mains – c'est-à-dire plus précisément, dans le cas du gouvernement représentatif, entre les mains des hommes politiques professionnels. Compte tenu de l'addition massive de fonctions nouvelles aux tâches répressives au cours du XX^e siècle, il faut aujourd'hui ajouter la concentration des moyens de production des

services publics (d'un certain nombre d'activités constituées comme telles). Or, pour le sociologue allemand, il ne fait aucun doute que les hauts fonctionnaires sont, comme les ouvriers des entreprises et l'ensemble des employés de l'État, coupés des moyens d'administration :

« L'État moderne est un groupement de domination de caractère institutionnel qui a cherché (avec succès) à monopoliser, dans les limites d'un territoire, la violence physique légitime comme moyen de domination et qui, dans ce but, a réuni dans les mains des dirigeants les moyens matériels de gestion. Ce qui veut dire qu'il en a exproprié tous les fonctionnaires qui, suivant le principe des "états", en disposaient autrefois de leur propre droit et qu'il s'est substitué à eux, même au sommet de la hiérarchie¹⁵²⁸. »

D'un point de vue juridique et formel, bien sûr, Weber a raison : « Aucun des fonctionnaires ne reste plus propriétaire *personnel* de l'argent qu'il dépense ou des bâtiments, des stocks et des machines de guerre qu'il contrôle¹⁵²⁹. » Pourtant, si ce fait massif structure bien à très long terme les institutions, les rapports sociaux effectifs aux sommets de l'État sont plus complexes. Les cadres dirigeants des ministères et des instances centralistes ne sont pas plus *collectivement* coupés des moyens de production que les directeurs salariés des entreprises : à la tête d'un pouvoir socialisé, ils n'exécutent pas les décisions des ministres ou des actionnaires comme l'affirme aussi bien le droit que leur représentation de soi en tant que profession, mais dirigent l'institution *avec eux* ou *à leur place* selon la configuration historique des rapports de force. En France les hauts fonctionnaires, qui depuis longtemps dominent les cabinets ministériels, partagent le pouvoir de fixer les finalités des services publics avec les professionnels de la politique, dans des alliances conflictuelles qui se transforment selon le parti qui triomphe aux élections. En revanche les cadres supérieurs et, surtout, les cadres subalternes, sont aussi collectivement coupés des moyens d'administration que les employés d'exécution, tout en participant au pouvoir socialisé de par leur contribution reconnue à un travail d'organisation dont ils ne sont pas supposés définir les finalités.

Qu'en est-il, maintenant, du point de vue du marché du travail ? Pierre Birnbaum montre que, sous le régime censitaire de la monarchie de Juillet (1830-1848), les votes du Parlement et les humeurs des ministres décident de la carrière des hauts fonctionnaires, tandis que pouvoir administratif, pouvoir politique et pouvoir économique s'interpénètrent totalement :

« [La] faible rémunération des grands corps réservait ces emplois aux notables. Ainsi, les fils de notables entrent au Conseil d'État grâce à des recommandations politiques : ils sont d'ailleurs le plus souvent fils de pairs de France ou d'industriels. Il en est de même de la Cour des Comptes où les influences extérieures jouent un rôle décisif. Dans le même sens, une partie importante des préfets proviennent eux-mêmes du

¹⁵²⁸ M. WEBER, *Le savant et le politique*, op. cit., p. 108.

¹⁵²⁹ *Ibid.*, p. 107. Je souligne.

monde industriel¹⁵³⁰. »

Outre qu'il est difficile de distinguer le groupe employeur du groupe employé, le plus souvent, la rémunération des hauts fonctionnaires ne provient pas principalement de leur activité au sein de l'État : ce ne sont pas des salariés. S'il y a une concurrence interindividuelle pour les postes arbitrée par le Parlement, il n'y a donc pas, à proprement parler, de marché *du travail*.

À partir de la III^e République, dit Birnbaum, le personnel politique, qui se recrute maintenant largement dans une classe moyenne de notables, et la haute fonction publique, qui continue de se coopter parmi les membres de la haute bourgeoisie et de l'aristocratie, se dissocient et se professionnalisent chacun de leur côté, donnant naissance à des champs spécialisés¹⁵³¹. À l'instar des directeurs salariés des entreprises qui prendront le pouvoir sur les propriétaires durant l'ère fordiste, la rémunération des hauts fonctionnaires provient pour une part essentielle de leurs fonctions de direction. Les grands corps deviennent leurs propres employeurs, c'est-à-dire qu'ils se recrutent eux-mêmes tout en conservant la propriété collective de fait de moyens d'administration : ils maîtrisent à la fois les concours particuliers qui règlent l'accès aux sommets de l'État, les enseignements de l'École libre des sciences politiques qui véhiculent le contenu de la « compétence » requise, et les carrières de leurs membres. Dans le libéralisme des grands corps du XIX^e siècle, le laissez-faire conduit ainsi au monopole via l'instauration d'une barrière à l'entrée. En revanche, pour l'accès aux postes de directeur d'administration centrale, de préfet, ou de cabinet, le gouvernement continue d'opérer une sélection selon ses propres critères : les cadres supérieurs, notamment chefs de bureaux, sont en concurrence sur un *marché du travail politique* pour l'accès aux positions de direction et aux hauts salaires auxquels elles donnent droit. Ce sont des salariés dominants, soumis à un rapport de concurrence salariale mais placés du « côté du manche » dans le rapport hiérarchique.

Qu'en est-il, au cours du XIX^e siècle libéral, des cadres publics subalternes qui forment alors le sommet de la hiérarchie des « employés »¹⁵³² ? Au milieu des lignes hiérarchiques de l'État, ils donnent des ordres autant qu'ils en reçoivent et sont tenus par des règlements détaillés. Salariés à temps plein cherchant à obtenir une rémunération de leur force de travail (d'organisation), ils sont comme leurs supérieurs et comme leurs subordonnés soumis au marché du travail politique. L'accès

¹⁵³⁰ P. BIRNBAUM, *Les sommets de l'État*, op. cit., p. 29.

¹⁵³¹ *Ibid.*, p. 46.

¹⁵³² Comme, en administration centrale, les sous-chefs de bureau ou les commis principaux. Cf. par exemple G. THUILLIER, *La vie quotidienne dans les ministères au XIX^e siècle*, op. cit., p. 156. Rappelons qu'au sens actuel de la nomenclature des CSP de l'INSEE de 2003, ceux que l'on désignait comme « employés » au XIX^e siècle correspondent à l'ensemble constitué par les employés de bureau, les professions intermédiaires administratives et les cadres.

à des postes d'autorité et aux privilèges spécifiques d'une très restreinte classe moyenne salariée est échangé contre l'obéissance et la loyauté politique envers des notables-hauts fonctionnaires qui les sélectionnent, décident de leurs carrières et de leurs salaires et peuvent les licencier sans recours possible. Notons qu'à la fin du XIX^e siècle, il en est largement de même dans l'entreprise capitaliste : le propriétaire ne recrute pas ses « collaborateurs » – on ne les appelle pas encore des cadres et leur distinction avec les employés n'est pas faite – sur des critères d'efficacité ou de résultats, mais sur des critères politiques de confiance personnelle, tempérés par une certaine « compétence » (par exemple inscrite dans un diplôme d'ingénieur ou dans la maîtrise des arcanes de la comptabilité). Dans les ministères cet aspect est progressivement atténué au cours de la première moitié du XX^e siècle par la formalisation des concours d'entrée, du droit à la carrière, et par la diffusion du modèle des officiers de l'armée.

Le compromis wébérien de 1945 : une généralisation du salariat non-marchand sauf pour les cadres dirigeants

À la Libération, le monopole de l'ENA et le statut de la fonction publique systématisent des éléments épars qui consolident une version française de la bureaucratie wébérienne. À ce moment-là, cadres supérieurs et cadres subalternes sont largement sortis du marché du travail : comme les employés et les professionnels, quoique de l'autre côté du rapport hiérarchique, ils entrent dans une forme de salariat non-marchand. Le concours met en place une barrière à l'entrée, tandis que les carrières se font principalement à l'ancienneté. Ils instituent ainsi, remarque Natacha Gally, un espace protégé de la concurrence extérieure et de la concurrence interne entre ses membres par des règles impersonnelles¹⁵³³, correspondant parfaitement à la définition du « marché du travail fermé » selon Catherine Paradeise¹⁵³⁴. Si le concept désigne bien quelque chose de précis, l'expression me semble en revanche discutable. Outre le fait que dans le cas des corps de direction, installés dans les postes de pouvoir d'un ministère, l'offreur et le demandeur, l'employeur et l'employé sont en partie les mêmes, il me paraît problématique de continuer de nommer « marché » un espace non concurrentiel. Dès lors que la règle de l'ancienneté supprime tendanciellement la concurrence entre individus, il s'agit en réalité d'un *espace professionnel fermé au marché du travail*.

Toutefois, cet espace lui demeure lié par trois points de contacts. Premièrement, la forme monétaire de la rémunération : conditionnant l'accès aux biens de consommation par lesquels un

¹⁵³³ N. GALLY, *Le marché des hauts fonctionnaires*, op. cit., p. 84.

¹⁵³⁴ Catherine PARADEISE, « La marine marchande française : un marché du travail fermé ? », *Revue française de sociologie*, 1984, vol. 25, n° 3.

individu peut espérer tenir un certain rang social, elle instaure un espace de comparaison entre cadres privés et cadres publics au désavantage des seconds. Deuxièmement, l'éventuelle sortie de la fonction publique sous la forme du « pantouflage ». Enfin et surtout, la *compétition scolaire codifiée* à l'entrée, dont la caractéristique principale est de déterminer la valeur sociale des individus en fonction des titres décernés par les universités et les grandes écoles. Dans le cas de la haute fonction publique, le classement de sortie de l'ENA et de Polytechnique est à ce titre déterminant : quelles que soient par ailleurs les propriétés sociales sélectionnées, cooptation d'un type de conduite ou excellence scolaire, leur reconnaissance s'opère sous la forme du diplôme ou du concours et vaut tout au long de la carrière.

Les cadres publics subalternes sont pleinement intégrés au salariat wébérien non-marchand tel qu'il vient d'être décrit. Ils disposent de protections statutaires relatives contre l'arbitraire du pouvoir des ministres ou des hauts fonctionnaires, et constituent souvent leurs propres syndicats sur le modèle de ceux des agents de première ligne. C'est également le cas de la fraction des cadres supérieurs, par exemple des administrateurs civils, qui ne peut prétendre accéder aux postes de direction. Sans être soumis à une réelle concurrence interindividuelle, ses membres demeurent pris dans des luttes catégorielles entre groupes sociaux : il existe une compétition collective des corps pour attirer les individus jugés les plus brillants, par exemple les plus diplômés, et pour s'attribuer les postes les plus prestigieux, ceux qui confèrent le maximum de pouvoir. Ceux-ci sont alors « annexés » à un espace de carrière relativement maîtrisé, au sein duquel la distribution des postes se fait à l'ancienneté ou selon un choix des instances représentatives du corps.

Quoique les cadres dirigeants de l'État soient soumis au même modèle au début de leur parcours, c'est-à-dire quand ils ne sont encore que cadres supérieurs (du type chefs de bureau), l'intense lutte des places qui règle l'accès aux postes de direction n'est pas du même ordre. En effet, les membres des cabinets ministériels et les emplois de hauts fonctionnaires dits « à la décision du gouvernement » qui souvent en sont issus, tels les directeurs d'administration centrale ou les préfets, demeurent durant l'ensemble du XX^e siècle au sein d'un marché du travail politique. Indirectement soumis à la compétition électorale qui s'exerce dans le champ politique, leur carrière dépend du choix du ministre et du pouvoir de nomination du Premier ministre. Ici, la concurrence interindividuelle au sein d'une forme de « société de cour¹⁵³⁵ » compte autant que les stratégies des grands corps pour « placer » leurs membres aux positions de direction : pour simplifier, traditionnellement, rappelle Marie-Christine Kessler, le Conseil d'État et la Cour des comptes sont

¹⁵³⁵ X. BIOY et J.-M. EYMERI-DOUZANS, « Introduction : une république de conseillers ? », *op. cit.*

en bonne place dans les cabinets, les ingénieurs des Ponts tiennent les principales directions centrales du ministère de l'Équipement, comme ceux des Mines à l'Industrie et ceux du Génie rural à l'Agriculture, tandis que les inspecteurs des Finances dirigent le ministère du même nom. Les énarques administrateurs civils peuvent également prétendre aux directions des ministères au sein desquels ils font carrière, mais pas de manière transversale comme les grands corps administratifs¹⁵³⁶.

Quoi qu'il en soit, au-delà du jeu des carrières, il existe bien une lutte pour transformer les règles du jeu (les siennes ou celles des autres) : certains individus et groupes cherchent à défendre l'avancement à l'ancienneté, tandis que d'autres voudraient imposer un fonctionnement concurrentiel au sein d'un marché du travail formalisé, voire mettre en cause la clôture externe et la barrière à l'entrée dans l'espoir d'unifier un marché du travail des cadres public-privé, comme plusieurs membres du Club Jean Moulin. Au moment de la RCB, la sélection des cadres subalternes aux « résultats » et l'individualisation de leurs carrières deviennent comme nous l'avons vu un enjeu pour certains des énarques ou polytechniciens, qui cherchent à récupérer des moyens de pression salariaux jugés insuffisants. Mais peu sont prêts, face à la forte contestation sociale des années 1970, à remettre en cause le compromis de la Libération.

4.2. Organiser et gouverner de véritables marchés du travail par formalisation de la concurrence

Quelle est la spécificité de la période contemporaine du point de vue du marché du travail des cadres publics ? D'abord, nous verrons en quoi la politique d'individualisation de la carrière bureaucratique que nous avons décrite vise à instaurer des marchés internes fermés. Ensuite, nous verrons que ces constructions organisationnelles sont presque totalement paramétrées par la direction des ressources humaines (DRH) et, ainsi, mises au service d'un gouvernement centralisé des lignes hiérarchiques.

Construire et stimuler des mécanismes concurrentiels dans un espace confiné

L'intégration au marché du travail global consisterait à faire tomber la « clôture externe », par suppression du statut et recours à des contrats de travail de droit privé pour le recrutement des hauts fonctionnaires. L'intégration de la sélection à l'entrée dans un véritable marché scolaire

¹⁵³⁶ M.-C. KESSLER, *Les grands corps de l'État*, op. cit.

consisterait à supprimer le monopole de l'ENA et de Polytechnique sur la formation au concours, comme le préconisait la commission de Silguy en 2004. La compétition à l'entrée serait alors réformée dans un sens potentiellement managérial et adaptée à la concurrence en interne¹⁵³⁷. Force est de constater qu'aujourd'hui, comme nous l'avons vu, la clôture externe subsiste presque entièrement. Pourtant, se met en place peu à peu, depuis le sommet, une nouvelle forme de *marché interne fermé* de la haute fonction publique. Il s'agit d'un système qui conserve la barrière à l'entrée, mais instaure une concurrence formalisée entre hauts fonctionnaires pour l'accès à la carrière bureaucratique, c'est-à-dire aux positions de pouvoir, de prestige et de hauts salaires.

Pour synthétiser les analyses présentées depuis le début de ce chapitre, nous pouvons analyser cette concurrence selon trois dimensions principales : la compétition ouverte, le champ de comparabilité et le système de rétribution-sanction. Premièrement, la *compétition ouverte* renvoie à la multiplication des procédures d'appel d'offres pour l'accès aux postes sous la forme d'appels à candidatures. Comme nous l'avons vu, les énarques doivent maintenant réaliser des entretiens d'embauches avec les recruteurs des ministères et des grands corps, mais de manière formelle car le classement de sortie n'a pas été supprimé. Surtout, la mobilité sur les postes de direction a été rendue obligatoire, et les emplois « fonctionnels » sur fiche de poste et contrats d'objectifs sont descendus des directeurs d'administration centrale jusqu'aux sous-directeurs et aux directeurs régionaux. Sans constituer de véritables carrières interministérielles en plus de celles traditionnelles des grands corps, cette dynamique commence à individualiser les parcours des cadres dirigeants puis supérieurs au sein de certains ministères.

Deuxièmement, la codification des critères de sélection au moyen de procédures d'évaluation, d'indicateurs de performance et de référentiels institue un *champ de comparabilité* entre les cadres supérieurs de l'État, au moment où comme nous l'avons vu leur formation – toujours assez éloignée de celle dispensée dans les grandes écoles de commerce –, est orientée vers les « mises en situation » pratiques et l'acquisition de « compétences managériales ». La maîtrise des normes sociales et de la capacité d'agir « dans les formes », le « préjugé ontologique en faveur de l'ordre établi », le double impératif de l'obéissance au supérieur et d'une certitude de soi portant à « se sentir légitime à trancher en toute circonstance » face aux subordonnés, caractérisent depuis longtemps ce que Jean-Michel Eymeri nomme la « socialisation-ENA ». Mais cet « art de se

¹⁵³⁷ Le jury du concours serait susceptible, soit de maintenir les anciens critères de sélection scolaires et sociaux, soit d'y ajouter des mises en situation, des tests comportementaux et des bilans de l'expérience professionnelle susceptibles de favoriser les étudiants des grandes écoles de commerce ou les cadres supérieurs des entreprises.

conformer »¹⁵³⁸ est pour partie reconnu dans un référentiel qui donne un air de « modernité » au vieux fond commun de l'habitus bourgeois, pour partie orienté vers de nouvelles manières d'être – qui incluent la facilité à entrer dans les nouvelles « machines de gestion », la capacité à se soumettre et à soumettre autrui à une évaluation des « résultats », l'adhésion au discours de la « réforme » et un style de commandement euphémisé aux atours « participatifs » et « partenariaux ». Au cours de la carrière elle-même, le champ de comparabilité prend la forme de contrats d'objectifs passés à l'entrée en poste, puis d'entretiens d'évaluation où le chef direct juge du travail d'organisation des cadres publics en fonction d'une grille formalisée et des « résultats » chiffrés transmis par le contrôleur de gestion. Ce système, nous l'avons vu, reconnaît dans des documents frappés du sceau de l'officiel, dont la synthèse par les DRH devient un support utilisé lors du choix effectif des cadres dirigeants et supérieurs, la validité d'une multiplicité de jugements hiérarchiques.

Le troisième aspect du marché du travail des cadres supérieurs réside dans un *dispositif de rétribution-sanction* basé sur les « performances » ainsi formalisées. Comme nous l'avons vu, l'indexation d'une partie du salaire sur les « résultats » ou sur les comptes rendus d'entretiens d'évaluation s'instaure progressivement depuis 2006, à partir des directeurs d'administration centrale, en descendant progressivement les lignes hiérarchiques. Cependant, le système est parfois utilisé comme une prime fixe avec peu de variations d'une année sur l'autre. Surtout, la cotation des emplois supérieurs conduit à codifier une hiérarchie des postes, les plus prestigieux étant attachés à une plus forte indemnité de fonction (IFSE) : une certaine individualisation des carrières peut alors se faire au sein des corps dont les instances représentatives acceptent cette logique.

Nous voyons à travers ces trois dimensions que ce qui, pour les profanes, apparaît comme un jargon incompréhensible, souvent dénoncé par la critique sociale comme une « novlangue » managériale, désigne bien quelque chose à travers les mots employés. La « transparence » renvoie au dispositif de contrôle chiffré destiné à faire la lumière sur les « résultats » de chacun¹⁵³⁹. Les « incitations » ont trait à l'indexation sur ces chiffres des punitions et des récompenses en termes de salaire et de carrière. La « compétence » signale la standardisation de critères de sélection comportementaux selon les objectifs de l'organisation. La « mobilité » se réfère à l'augmentation de la vitesse de circulation des agents dans et entre les organisations dans un but de multiplication des épreuves de sélection. La « démocratie » et l'« égalité des chances » désignent l'appel à candidatures, qui constitue la modalité de l'appel d'offres concurrentiel propre au marché du travail.

¹⁵³⁸ J.-M. EYMERI, *La fabrique des énarques*, op. cit., p. 115 et 151-152.

¹⁵³⁹ Ou, parfois, la publicisation des critères formels de jugement.

Ce qui pouvait apparaître comme un pur discours de justification s'avère ainsi indissociablement lié à la matérialité des dispositifs de pouvoir.

Des marchés bureaucratiques qui tiennent dans la main de la DRH ministérielle

Ces trois caractéristiques du marché interne du travail des cadres publics en font le moyen d'équiper un *gouvernement par la concurrence*, par la stimulation et l'orientation d'une pression concurrentielle vers les objectifs spécifiques des cadres dirigeants de l'organisation. En effet, montre Véronique Chanut, un tel système « confisque la maîtrise des variables fixées normalement par le jeu du marché » : il fixe la demande de force de travail d'organisation à travers la formalisation des postes et des « besoins » de l'administration ; il met en forme l'offre avec la sélection à l'entrée du « vivier » et la régulation de la démographie des corps ; il maîtrise le salaire, individualisé par fonctions ou indexé sur la performance. De plus, dans le cas du ministère de l'Équipement des années 1990, l'intégration du marché interne des cadres supérieurs est renforcée par divers mécanismes de contrôle : la « formalisation des procédures de gestion » ; une formation-action identique au sein du CSME, valant qualification managériale ; la marginalisation des cadres « qui ne se conforment pas aux nouveaux rites institués par les règles de gestion mises en place »¹⁵⁴⁰.

Dès lors, montre l'auteure, la désignation des cadres à « haut potentiel » et la formalisation progressive d'un marché interne aboutit à un fonctionnement à la fois « plus concurrentiel » et « plus centralisé ». D'un côté « la compétition devient un mode d'action généralisé ». Mais de l'autre la direction du personnel devient le « maître du jeu » d'une compétition interne dont elle maîtrise toujours davantage les règles¹⁵⁴¹. Il ne s'agit donc pas du marché comme espace déréglementé ouvert au libre jeu des acteurs privés, mais comme dispositif de gestion, paramétré par des spécialistes. Ici, par l'organisation méthodique d'une concurrence salariale, la direction des ressources humaines se construit un marché « maison », qui en quelque sorte « tient dans sa main ». Son fonctionnement et sa dynamique sont maintenus et orientés par l'ensemble des services RH du ministère, avec la complicité des cadres hiérarchiques.

En conséquence, l'une des principales différences entre la bureaucratie wébérienne et la bureaucratie managériale du point de vue de la gestion des carrières des cadres consiste dans la très forte formalisation et le très complexe outillage gestionnaire de la seconde. La règle de l'ancienneté se matérialise par le tableau d'avancement, dispositif élémentaire et immédiatement

¹⁵⁴⁰ V. CHANUT, *L'État didactique*, op. cit., p. 120 et 123-124.

¹⁵⁴¹ *Ibid.*, p. 126-127.

compréhensible dont Bruno Latour a réalisé une description ethnographique dans le cas du Conseil d'État : matérialisé dans le meuble qui sert de boîte aux lettres aux membres du corps en activité, il rend visibles à la fois le rang de chacun dans la hiérarchie du prestige, et la régularité mathématique d'un déroulement des carrières qu'aucune turpitude politique ne saurait troubler¹⁵⁴². Même incarné sur une feuille de papier frappé du sceau de l'officiel, plutôt que matérialisé dans la menuiserie, le dispositif du tableau d'avancement classique conserve cette double propriété de maintenir à la fois la hiérarchie immuable des rangs et la stricte égalité juridique des membres, interdisant toute concurrence entre eux au sein d'un certain espace¹⁵⁴³.

En comparaison, le dispositif de gestion individualisé de l'encadrement supérieur du ministère de l'Équipement dans les années 1990, tel que le décrit Véronique Chanut, se caractérise par la prolifération des outils de GRH¹⁵⁴⁴ : entretien d'évaluation réalisé par la hiérarchie, fiches d'orientation, test d'auto-évaluation inscrit dans un logiciel permettant aux agents d'établir leur propre « profil », entretien « d'évaluation, d'orientation et de conseil » réalisé par le chargé de mission du corps, bilan de « compétences », répertoire de « compétences », fiche de poste pour les emplois vacants, formalisation des règles et des obligations de mobilité, « revue des emplois », plan de succession des directeurs, constitution d'un vivier de cadres à « haut potentiel »¹⁵⁴⁵. À quoi on peut ajouter, selon les préconisations de la Mission cadres dirigeants du SGG depuis 2010 : revue des carrières, comité de présélection, recours à des *assessment centers*.

Au bout du compte, lorsque les procédures d'avancement automatique sont remplacées par des procédures d'appel d'offres, on observe la construction d'un véritable « marché bureaucratique » – ce qui bien sûr serait une contradiction dans les termes selon une conception wébérienne ou crozérienne de la bureaucratie, mais désigne assez bien une sorte de marché « construit en laboratoire » par les bureaux de la DRH. C'est, plus précisément, un phénomène de mise en marché contrôlée du champ de la haute fonction publique ou d'un champ ministériel, résultat provisoire et incomplet du travail d'organisation gestionnaire et social-relational accumulé, sur plusieurs décennies, de tous les consultants et de tous les responsables RH des ministères.

¹⁵⁴² Bruno LATOUR, *La fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2004, p. 119-122.

¹⁵⁴³ Cependant, ce que Latour ne voit pas, c'est que la gestion des corps implique également une forte dimension informelle, et d'autant plus lorsqu'il s'agit d'accéder aux positions de pouvoir : la « véritable » carrière des conseillers d'État ne se réalise pas au Palais-Royal, mais en détachement dans les cabinets ministériels ou à la tête de divers appareils, dans une concurrence interindividuelle inséparable d'une compétition des corps pour « placer » leurs membres au sommet de l'État.

¹⁵⁴⁴ Sans même compter les technologies de mesure des résultats des contrôleurs de gestion.

¹⁵⁴⁵ V. CHANUT, *L'État didactique*, op. cit., p. 108-110.

4.3. Un nouveau rapport salarial des cadres publics calqué sur celui de la grande entreprise fordiste

Quelles sont les conséquences de ce gouvernement par la concurrence sur le rapport salarial des cadres publics ? D'abord, nous nous intéresserons aux conséquences de la sélection des « hauts potentiels » pour le marché du travail demeuré politique des cadres dirigeants de l'État, ainsi qu'à la diffusion de ce modèle auprès des cadres supérieurs. Ensuite, nous nous demanderons s'il parvient ou non à extraire les cadres subalternes de la forme de salariat non-marchand dominante depuis la Libération. Enfin, nous verrons que le rapport salarial des cadres publics que la DGAFP cherche à instaurer est effectivement très proche de celui analysé dans la première partie à propos des cadres de la grande entreprise fordiste.

Au sommet de l'État, une gestionnarisation et une extension du marché du travail politique ?

Au sommet, en ce qui concerne les cadres dirigeants et le « vivier » des individus potentiellement sélectionnés par le Secrétariat général du Premier ministre, le marché du travail politique subsiste. Mais peu à peu, sous l'effet notamment de la Mission cadres dirigeants du SGG, et sans qu'il soit possible de se prononcer sur la réalité des pratiques en l'absence d'une enquête de terrain spécifiquement consacrée, le discours officiel adopte un langage managérial et des procédures formelles de sélection centrées sur la « compétition ouverte » et la comparaison des comptes rendus d'entretien d'évaluation, qui comme nous l'avons vu ont été généralisés. Il se pourrait ainsi que l'osmose conflictuelle plus ou moins forte, selon les configurations historiques, entre élites politiques et élites administratives, soit en voie de prendre une forme nouvelle.

D'après Bourdieu, l'acte de nomination « obéit à une logique proche de celle de la magie telle que la décrit Marcel Mauss » : il mobilise une somme de croyances inscrites dans le fonctionnement routinier des institutions et dans les schèmes de perception et les catégories de pensée des agents qui l'ont incorporé, c'est-à-dire « un capital symbolique accumulé dans et par tout le réseau de relations de reconnaissance qui sont constitutives de l'univers bureaucratique »¹⁵⁴⁶. Dès lors, la constitution en cours d'un espace de concurrence formalisée, au niveau du pouvoir de nomination du Secrétariat général du gouvernement et des secrétariat généraux des ministères, transforme les catégories officielles de l'ordre symbolique d'État. Elle socialise davantage l'acte de nomination en

¹⁵⁴⁶ Pierre BOURDIEU, « L'État et la concentration du capital symbolique », in Bruno THÉRET (dir.), *L'État, la finance et le social*, Paris, La Découverte, 1995, p. 88.

opérant une présélection qui, tout en laissant au gouvernement la capacité de trancher, prépare et oriente d'une manière nouvelle le « choix » des ministres. En utilisant des documents codifiés produits par les DAF et les DRH ministérielles, l'« instance centrale de nomination » reconnaît ainsi progressivement la légitimité de critères de sélection et de catégories de pensée managériales : mesure chiffrée de l'« efficacité » et des « résultats », cotation des postes et « compétences managériales », jugements hiérarchiques inscrits dans les comptes rendus d'entretiens d'évaluation, adhésion des futurs dirigeants à la grande tâche historique de la « modernisation » de l'État dans son interprétation dominante du moment. Mais, en validant ainsi la légitimité de toutes les propriétés sociales liées à la figure publique-privée du bon manager, les hommes politiques ne contribuent-ils pas à consolider chez les cadres publics un habitus (reconnu comme) managérial ? Le vieux marché du travail politique des cadres dirigeants serait-il en voie de gestionnarisation ? S'agit-il d'un pur simulacre sans effets, ou les apparences sont-elles déjà en train de transformer la réalité des critères de sélection des plus hauts dirigeants de l'État, en transformant le modèle officiel auquel ils croient nécessaire de se conformer ?

Un échelon plus bas, au niveau des cadres supérieurs du type chefs de bureau ou directeurs locaux, on observe un double mouvement ambigu. D'un côté, dans un espace où le choix des instances représentatives des corps et la règle de l'ancienneté jouaient le rôle principal, se produit une extension du marché du travail politique, avec par exemple la nomination politique des DG-ARS en Conseil des ministres sur le modèle des préfets, ou l'extension des emplois fonctionnels aux sous-directeurs, experts centraux et directeurs régionaux et départementaux. Pourtant, en même temps, cette extension un échelon plus bas de la « société de cour » adopte elle-même des pratiques de DRH, plus codifiées que proprement « discrétionnaires », mélangeant critères de loyauté politique et codification gestionnaire de la valeur sociale des cadres supérieurs en termes de « résultats » et de « compétences ». Observerait-on à la fois, à ce niveau qui depuis la Libération se caractérisait par un rapport salarial non-marchand, un retour au marché du travail politique du XIX^e siècle, et une bureaucratisation du travail de sélection des bureaucrates qui introduit un élément nouveau ? Si les énarques et les polytechniciens accèdent toujours automatiquement à des postes de chefs de bureau, à quel point la règle de l'ancienneté pour l'accès aux emplois supérieurs est-elle subordonnée à une concurrence interindividuelle arbitrée par la DRH ? Cette logique est-elle effective dès le niveau de sous-directeur ?

Les cadres subalternes, entre résistance à l'individualisation et conversion progressive ?

Qu'en est-il pour les cadres subalternes, attachés d'administrations, inspecteurs ou capitaines de police, qui depuis la Libération étaient eux-aussi intégrés dans le salariat non-marchand ? Nous avons vu qu'en 2013 tous, à l'exception des chefs d'établissements scolaires, étaient fortement soumis à des entretiens d'évaluation, avec des taux d'objectifs chiffrés relativement élevés. De plus, leur formation spécifique tend de plus en plus à intégrer un entraînement pratique au management des équipes et au maniement des outils de gestion, comme c'est le cas pour les attachés formés en IRA, infirmières passées cadres de santé en IFCS¹⁵⁴⁷, ou, dans une moindre mesure, les inspecteurs de la DGFIP à l'École nationale des finances publiques¹⁵⁴⁸. Ces derniers se situent par ailleurs, selon le bilan du RIFSEEP, parmi les pionniers de la logique, portée par la réforme, de différenciation des carrières et d'indexation d'une part du salaire sur les résultats de l'évaluation hiérarchique¹⁵⁴⁹. En même temps, les cadres subalternes évoluent toujours au sein d'espaces de carrière limités, quoique les récentes fusions de corps agrandissent leur périmètre¹⁵⁵⁰, avec pour seule perspective d'en sortir de franchir le « mur » de l'ENA (par concours interne).

Il existe un continuum entre deux possibilités, mais il est impossible de savoir où placer le curseur, dans chaque cas particulier, en l'absence d'une enquête de terrain spécifique. La première est celle de la persistance de la bureaucratie wébérienne *au niveau de la gestion du personnel* : du fait de leur résistance notamment syndicale aux pratiques d'individualisation portées par leurs ministères ou par la DGAFP, les cadres subalternes se maintiendraient dans une forme de salariat non-marchand. Leur mode de socialisation demeurerait celui de l'administration traditionnelle. Dans ce cas de figure, l'adhésion à la figure du manager ne descendrait pas plus bas que

¹⁵⁴⁷ O. QUÉRÉ, *L'atelier de l'État*, op. cit. ; J.-J. FRANÇOIS, *Des services publics performants, c'est possible !*, op. cit., p. 200 ; Sophie DIVAY et Charles GADÉA, « Aggiornamento managérial des établissements publics et dynamiques professionnelles », *Gouvernement et action publique*, 2015, n° 4.

¹⁵⁴⁸ Pour la promotion 2012-2013, sur une scolarité d'un an suivi de quatre mois de stages au sein d'un service local, totalisant 765 heures d'enseignement, il y avait 45 heures de « management » (sans qu'il soit possible de savoir quelle place le cursus « technique », centré sur le fonctionnement du système fiscal ou sur la production de la comptabilité de l'État et des communes, ouvre aux mises en situations professionnelles, aux outils de gestion, etc., ou comment s'articulent stages et enseignements). ENFiP, *Programme de formation des inspecteurs des finances publiques (2012-2013)*, Noisy-le-Grand, ENFiP, 2012.

¹⁵⁴⁹ DGAFP, *Comment faire évoluer la rémunération des agents publics ?*, op. cit.

¹⁵⁵⁰ Après les fusions de corps des années 2000, la catégorie A en contient à elle seule 223 sur les 380 restant en 210, dont une multitude de petits corps de spécialistes. Mais le nombre de corps d'encadrement de chaque ministère est en fait très faible, et crée potentiellement des espaces de carrière plus vastes que les marchés internes « maison » des grandes entreprises des années 1970. Cf. Éric WOERTH, *Bilan du programme de la fusion des corps dans la Fonction publique*, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique-505>, consulté le 13 avril 2018. Au 1^{er} janvier 2013, le nombre de corps était descendu à 333. Cf. JEAN-LOUIS GAGNAIRE, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2013, annexe 29*, Paris, Assemblée nationale, 2012.

l'encadrement supérieur. En même temps, il semble que les carrières classiques à l'ancienneté s'insèrent de plus en plus au sein d'un mode de gouvernement – par les indicateurs de résultat –, et parfois d'un type de direction administrative – couplant centralisation stratégique et autonomie opérationnel – qui ne sont plus wébériens mais managériaux.

La deuxième possibilité est celle de la conversion progressive des cadres subalternes à la figure du manager public, par l'adoption progressive de l'individualisation des parcours, sous l'effet tant d'une formation initiale orientée dans ce sens, que de l'accumulation de micro-réformes visant à donner une réalité à la concurrence entre individus : reconnaissance d'une autonomie opérationnelle contrôlée, entretien hiérarchique, cotation des postes, détachement de l'emploi et du grade, sélectivité supérieure de l'avancement de grade, différenciation des carrières au moyen de l'indemnité de fonction du RIFSEEP, part du salaire indexée sur la performance, acceptation ou consentement des instances représentatives à cette logique. Dans un tel cas de figure, des marchés internes du travail maîtrisés par le centre émergeraient progressivement *au sein de certains* corps de cadres subalternes (voire de certains de leurs segments ministériels dans le cas des corps transversaux).

Le rapport salarial non-marchand laisserait alors place, non pas à un hybride entre marché du travail politique et arbitraire hiérarchique « gestionnarisé » de type nouveau, comme dans le cas des cadres supérieurs, mais à une logique managériale moins « politisée ». Par rapport à la situation des sous-chefs et commis principaux du XIX^e siècle, l'alignement sur les objectifs politiques de la direction ne serait pas vérifié selon des critères de loyauté, d'obéissance et de moralité, mais par un contrôle chiffré et une reconnaissance officielle du jugement des supérieurs lors de l'évaluation annuelle – jointes à l'adhésion aux « réformes » et à l'intériorisation d'un *ethos* productiviste orienté vers « l'efficience » et « l'efficacité » à tout prix. Bref, tout en conservant certains éléments wébériens, les cadres subalternes seraient intégrés dans la même logique que les cadres supérieurs à même de les sélectionner.

Pascal Martin montre que les caisses de Sécurité sociale, dont les salariés ne sont pas fonctionnaires, ont d'ores et déjà été réorganisées selon ce modèle. En 1996 un programme nommé « Performance » (« perfectionnement pour la formation au management des cadres »), transforme le cursus initial des « responsables d'unité » dans le sens d'une formation-action en alternance, centrée sur l'animation d'équipes et l'atteinte des objectifs nationaux, conditionnée à une présélection sur CV et lettre de motivation (puis, au cours des années 2000, sur appréciation du

supérieur hiérarchique)¹⁵⁵¹. En 2004 la logique « compétences » est, montre Lionel Jacquot, généralisée à tout le management subalterne, responsables d'unités classés cadres comme animateurs d'équipes classés agents de maîtrise. L'ensemble de ce que l'auteur nomme la structure bicéphale de l'encadrement de proximité est ainsi soumise aux entretiens d'évaluation, à la cotation des postes et à l'indexation d'une part du salaire sur les résultats chiffrés¹⁵⁵². Il est plus difficile de savoir, sans enquêtes dédiées, ce qu'il en est réellement des corps d'encadrement de catégorie A de la fonction publique.

Les fantômes du fordisme : une persistance de la carrière « maison » et du salaire à vie

Si les cadres publics quittaient le rapport salarial non-marchand ou wébérien atténué mis en place à la Libération, pour entrer dans une nouvelle forme historique de salariat public, resterait à savoir comment le qualifier. Les réformateurs utilisent, pour la nommer, un vocabulaire explicitement néolibéral : celui de la GRH et du marché global des « compétences ». Pourtant, même dans les ministères où les transformations souhaitées par la DGAFP auraient réussi, les managers publics ne se retrouveraient pas du tout dans une situation similaire à celle des cadres de la grande entreprise néolibérale contemporaine. Il s'agit bien en effet de maintenir les concours d'entrée, les statuts particuliers des corps et le statut général de la fonction publique, tout en transformant progressivement leur logique initiale. En conséquence, les marchés internes du travail des cadres publics demeurent intégralement pris dans le canevas de la carrière « maison » et du salaire à vie.

De manière contre-intuitive, le comparatisme historique public-privé auquel nous nous sommes livrés révèle ainsi que le *New public management*, généralement considéré comme « néolibéral », se traduit en France par la volonté d'adopter, au sein de la ligne hiérarchique de l'État, un rapport salarial des cadres en fait très proche de celui qui prévalait au sein de la ligne hiérarchique de la grande entreprise fordiste intégrée du début des années 1970. En effet, il combine un rapport de confiance avec le supérieur et une certaine concurrence interne, objectivée dans des résultats chiffrés, avec une mobilité externe très faible et un chômage inexistant. Finalement, le modèle qui émerge correspond très bien à ce que Thomas Coutrot identifie, dans son analyse du fordisme, comme le régime « IBM » de mobilisation de la force de travail : l'échange de gains de productivité

¹⁵⁵¹ P. MARTIN, *Les métamorphoses de l'assurance maladie*, op. cit., p. 82-90.

¹⁵⁵² Lionel JACQUOT, « Nouvelle gestion publique et modernisation managériale à l'assurance maladie. Le travail de l'intermédiation hiérarchique », in Sacha LEDUC et Jorge MUÑOZ (dir.), *Le travail à l'assurance maladie : du projet politique au projet gestionnaire*, Rennes, PUR, 2015, p. 60.

dans le cadre d'une autonomie contrôlée – rendue possible par un dispositif de direction par objectifs –, au sein d'un système de gestion du personnel qui combine des syndicats affaiblis ou intégrés, une sécurité de l'emploi quasi-absolue, une carrière « à vie » au sein de l'organisation et un marché du travail interne concurrentiel et extrêmement codifié¹⁵⁵³. Sans que les réformateurs contemporains de l'État ne s'en revendiquent jamais, le mode de socialisation des cadres qu'ils cherchent actuellement à mettre en place, plutôt éloigné du modèle du néo-management des années 1980-1990, ressemble comme deux gouttes d'eau à celui de la première révolution managériale.

Bien sûr, certains promoteurs du management public préconisent depuis les années 1980, comme nous l'avons vu, de transformer ce rapport salarial public très fordiste en un rapport salarial public-privé spécifiquement néolibéral, tel qu'il existe aujourd'hui dans les pays anglo-saxons : suppression des corps et du statut de la fonction publique, redéfinition de la notion même de « service public », suppression du monopole de l'ENA et de Polytechnique sur la formation de la haute fonction publique, recrutement des hauts fonctionnaires par les ministères sur contrat de travail de droit privé, concurrence pleine et entière entre cadres de l'État et cadres de l'entreprise, au sein de carrières individualisées sur un marché global standardisé des « compétences », avec à la clef le risque du chômage ou du déclassement pour les agents jugés les moins performants. La voix des défenseurs de ce modèle est néanmoins peu audible dans l'espace public depuis le mouvement de 1995 – quoique la situation soit peut-être en train de changer¹⁵⁵⁴.

4.4. Les marchés internes du travail au service de l'intégration des collectifs managériaux

Reste à répondre à une dernière question, en récapitulant les analyses précédentes : en quoi la formalisation de la concurrence est-elle susceptible de renforcer la cohésion sociale et l'intégration du collectif bureaucratique ? Dans le modèle « militaire » caractéristique de la bureaucratie webérienne, la jonction entre politique et administration, ministres et hauts fonctionnaires, s'opère comme nous l'avons vu par un rapport plus ou moins distant de loyauté politique, mêlé à des effets

¹⁵⁵³ T. COUTROT, *L'entreprise néo-libérale, nouvelle utopie capitaliste ?*, op. cit., p. 201-202. Bien sûr, il existe des différences. Par exemple, le rapport salarial des cadres publics actuellement en formation utilise massivement les techniques récentes de la gestion des ressources humaines – celles qui ont justement permis, depuis la fin des années 1970, d'étendre à l'ensemble des salariés au sein d'un marché global une gestion individualisée des carrières que le management de la grande entreprise fordiste avait réservé aux cadres, comme nous le verrons dans la quatrième partie. De plus, dans le contexte de l'austérité structurelle engendrée par le régime néolibéral de finances publiques, les avantages « maison » ne sont plus ce qu'ils étaient, par rapport au régime « IBM » de mobilisation en tout cas.

¹⁵⁵⁴ Cf. par exemple V. BEDAGUE-HAMILIUS, R. MCINNES et F. MION, *Service public : se réinventer pour mieux servir*, op. cit.

de réputation et de reconnaissance au sein des élites ministérielles. Le reste de la machine administrative est censé suivre du fait de l'obéissance de corps d'officiers disciplinés, mais protégés de l'arbitraire potentiel des hommes politiques par le statut et les carrières à l'ancienneté. Qu'en est-il dans le modèle de gestion des cadres publics qui s'institutionnalise actuellement depuis les sommets de l'État ?

Un renforcement de la dépendance des cadres publics envers les organisations ministérielles

Dans le modèle wébérien atténué les corps conservent une autonomie relative par rapport à l'organisation ministérielle de par le très grand rôle qu'ils jouent dans la socialisation de leurs propres membres – au-dessus des ministères ou à leur direction pour les grands corps, en leur sein pour les autres. La codification de marchés internes du travail permet précisément d'affaiblir ces collectifs que les cadres dirigeants peinent à gouverner – et qui parfois disposent de suffisamment d'autonomie politique pour entrer en conflit direct avec leurs finalités –, au profit d'un face-à-face plus direct entre l'individu cadre et les représentants officiels de l'organisation ministérielle. Dotés d'un véritable pouvoir de sélection, ils récupèrent une partie du TO social-relational qui était passée au contre-pouvoir syndical à la Libération, et acquièrent un rôle plus grand dans la socialisation des cadres subalternes. L'individualisation des carrières, qui renforce la dépendance de ces derniers envers le jugement de leur supérieur hiérarchique et érode leurs dispositions à la critique, permet au centre de régner par la maîtrise de l'incertitude. Selon David Courpasson, elle induit les agents qui jouent le jeu de la promotion à obéir à des ordres qu'on ne leur a pas donné¹⁵⁵⁵. Natacha Gally montre qu'elle contribue à « renforcer la marge de manœuvre des ministères sur la gestion de leurs cadres¹⁵⁵⁶ ». Véronique Chanut établit que le pouvoir de déterminer l'ordre social interne au ministère est alors progressivement transféré à la DRH :

« La direction du Personnel et des services incarne la figure inédite d'un État à la fois employeur et gestionnaire qui s'arroge des prérogatives détenues naguère par les corps en matière de socialisation de ses membres¹⁵⁵⁷. »

Au final, sous l'effet du risque de marginalisation encouru par les ingénieurs des Ponts ou des TPE qui ne se conforment pas, au moins en apparence, à la nouvelle identité managériale et

¹⁵⁵⁵ D. COURPASSON, *L'action contrainte*, op. cit.

¹⁵⁵⁶ L'auteure parle ici des hauts fonctionnaires, dans leur rapport à leur ministère, et non des cadres subalternes. N. GALLY, *Le marché des hauts fonctionnaires*, op. cit., p. 477.

¹⁵⁵⁷ V. CHANUT, *L'État didactique*, op. cit., p. 192.

« modernisatrice » du ministère de l'Équipement des années 1990, « l'encadrement gagne en cohésion, malgré une compétition accrue pour les postes de direction »¹⁵⁵⁸. Un tel élément d'intégration organisationnelle, par la conversion des cadres publics à une « culture » commune, est constamment revendiqué par les réformateurs de l'État. Par exemple, la commission du X^e Plan espère entamer la « "révolution culturelle" » de la « productivité maximale à moindre coût » dans les services publics¹⁵⁵⁹. Une promotion de l'ENA de la fin des années 1990 appelle ses pairs à adopter une véritable « culture du management public »¹⁵⁶⁰. Trois inspecteurs des Finances prêchent en faveur de la « diffusion d'une culture managériale à tous les échelons de l'administration¹⁵⁶¹ ». Une circulaire du Premier ministre Manuel Valls de juin 2015, consacrée à la gestion des cadres, réaffirme la priorité de la « promotion d'une culture managériale¹⁵⁶² ». Quoi qu'il en soit dans la réalité des rapports sociaux, nous avons vu que le Secrétariat général du Premier ministre cherchait à instituer en catégories officielles de sélection des cadres dirigeants la culture du « résultat », l'habitus managérial et l'attitude « réformatrice ». L'analyse a de plus révélé que la formation initiale et la formation continue des cadres publics véhiculaient de plus en plus régulièrement ce type de discours.

Un affaiblissement des corps qui ne peut s'effectuer qu'avec leur consentement

Toutefois, les corps n'en disparaissent pas pour autant en tant qu'entités collectives. En conséquence, certains éléments du modèle « webérien atténué » persistent, à commencer par un taux de syndicalisation des cadres publics d'environ 27%, contrastant avec son extrême faiblesse chez les cadres hiérarchiques et gestionnaires des entreprises privées (6% en incluant des professions « techniques » ou commerciales avec des taux plus élevés). Le tableau ci-dessous atteste que, si seuls 16% des cadres territoriaux disent adhérer à un syndicat, c'est le cas de 23% des cadres hospitaliers et surtout de 35% des cadres de l'État¹⁵⁶³. Même quand les organisations des corps de direction ont tout de l'association professionnelle, elles disposent d'un pouvoir collectif sur les carrières de leurs membres au sein des commissions paritaires. Dès lors, la conversion managériale

¹⁵⁵⁸ *Ibid.*, p. 116.

¹⁵⁵⁹ COMMISSION « EFFICACITÉ DE L'ÉTAT », *Le pari de la responsabilité*, op. cit., p. 206-207.

¹⁵⁶⁰ Jean-Ludovic SILICANI et ENA (dir.), *La réforme de l'État : rapports de séminaires établis par la promotion Valmy*, Paris, La Documentation française, 1999, p. 141-142.

¹⁵⁶¹ H. GUILLAUME, G. DUREAU et F. SILVENT, *L'État et la performance*, op. cit., p. 271.

¹⁵⁶² PREMIER MINISTRE, « Circulaire du 10 juin 2015 relative à la gestion des cadres et au management de la fonction publique de l'État », op. cit.

¹⁵⁶³ Pour comparer, dans l'enquête Conditions de travail 2013, 22,3% des ouvriers de l'État disent être syndiqués et 20,3% de ceux des collectivités locales, contre 9,5% pour les ouvriers des entreprises. 22,5% des employés de l'État disent être syndiqués et 16,7% de celles des collectivités locales, contre 8,5% des employés des entreprises. Les cadres, moins syndiqués que les exécutants dans les entreprises, le sont davantage dans les ministères.

des cadres publics implique l'adhésion volontaire des instances représentatives à un certain dessaisissement de pouvoir, sous l'effet notamment des stratégies de la fraction des individus jouant le jeu de la promotion au « mérite ». Les cadres supérieurs peuvent compenser ce phénomène par un renforcement de la maîtrise de l'organisation ministérielle. Mais les cadres subalternes semblent peu enclins à entrer dans cette logique en l'absence de contreparties substantielles – dont l'image de « modernité gestionnaire », lorsqu'elle permet effectivement d'étendre le territoire administratif d'un corps.

Tableau 16. Le taux de syndicalisation déclaré des cadres en 2013

	Adhérents à un syndicat	Sympathisants d'un syndicat
Personnels de direction (État)	58%	4%
Ingénieurs (hors direction)	24%	6%
État	34%	9%
Collectivités locales	11%	2%
Hôpitaux publics	13%	4%
Inspecteurs des finances publiques/douanes	30%	10%
Autres personnels administratifs de catégorie A	22%	8%
État	27%	6%
Collectivités locales	15%	9%
Hôpitaux publics	24%	15%
Officiers de l'armée et de la gendarmerie (État)	17%	0%
Officiers de la police (État)	86%	0%
Chefs d'établissements scolaires et inspecteurs EN	49%	19%
Cadres du patrimoine	33%	5%
État	24%	13%
Collectivités locales	38%	0%
Cadres de santé (hôpital public)	23%	10%
Total cadres de la fonction publique	27%	8%
État	35%	8%
Collectivités locales	16%	7%
Hôpitaux publics	23%	12%
Cadres administratifs/commerciaux	6%	3%
Ingénieurs et cadres techniques	6%	4%
Total cadres d'entreprises	6%	4%

Champ : salariés des organisations (non employés par des particuliers), France (hors Mayotte). La catégorie des « cadres de la fonction publique » diffère de celle de la nomenclature PCS de l'INSEE de 2003 ; son effectif enquêté est de 1020. Les professions INSEE aux effectifs enquêtés inférieurs à 20 n'apparaissent pas.

Source : DARES-DREES-DGAFP, Enquête Conditions de travail 2013, volet actifs occupés.

Toujours est-il que, là où les élites ministérielles parviennent à susciter l'adhésion des membres des corps et de leurs représentants, elles sont susceptibles de les inclure peu à peu dans un fonctionnement nouveau. Comme le montre Chanut dans le cas de l'Équipement des années 1990 :

« En simplifiant, on pourrait dire qu'on passe d'une gestion de l'administration par les corps à une gestion des corps par l'administration¹⁵⁶⁴. » L'ancienne compétition négociée des groupes pour accroître leur juridiction, médiatisée par les individus, devient peu à peu concurrence individuelle, stimulée par des entités collectives qui cherchent à maximiser les chances de voir leurs membres accéder aux postes jugés stratégiques lors des « compétitions ouvertes » – qu'elles organisent parfois elles-mêmes depuis le secrétariat général du ministère.

Une interprétation durkheimienne tend toujours à considérer que, là où il y a du « marché », il y a de la fragmentation et de l'anomie. Pourtant, dans les cas de figure où la capacité du centre à différencier les carrières sur la base des « résultats » et de l'adoption des signes extérieurs d'une « culture » managériale descend réellement jusqu'aux cadres subalternes – ce que seule une enquête approfondie auprès des attachés, inspecteurs des finances publiques, cadres de santé, capitaines de police ou proviseurs serait à même de confirmer ou d'infirmer –, les élites ministérielles acquièrent un pouvoir de sélection en cascade qui contribue à renforcer l'intégration des lignes hiérarchiques. Si d'un point de vue purement « technique » la direction par objectifs produit souvent un simulacre de maîtrise de l'organisation, tant est délicate l'interprétation de chiffres déformés par les stratégies de pouvoir, le renforcement du contrôle des cadres subalternes n'est-il pas, pour sa part, bien réel ? Nous pouvons-nous pas alors y voir une application particulière du projet de Crozier et des tenants de l'interprétation managériale de la RCB dans les années 1970, lui-même issu du mode de socialisation du pouvoir caractéristique de la grande entreprise fordiste ? : une tentative de renforcer la cohésion du collectif bureaucratique par codification d'un marché interne du travail, qui, en appuyant le pouvoir des bureaux parisiens sur celui de cadres locaux convertis à une « culture de l'efficacité », cherche à mettre sous tension l'ensemble des organisateurs vers l'augmentation de la productivité du travail des exécutants, ou de l'« efficacité » telle que la définit la direction, et équipe une forme de centralisation sociale qui conduit effectivement à une « amélioration » des « résultats » chiffrés – si formels soient-ils.

¹⁵⁶⁴ V. CHANUT, *L'État didactique*, op. cit., p. 218.

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE : UNE RÉVOLUTION SYMBOLIQUE EN COURS, QUI CHERCHE À CRÉER LES FORCES SOCIALES DE SON ACCOMPLISSEMENT

En conclusion, il apparaît que les projets portés par les promoteurs du management public depuis la fin des années 1980 reprennent en leur cœur toutes les dimensions du dispositif de la direction par objectifs et de l'interprétation managériale de la RCB. Ils cherchent donc effectivement à transformer la bureaucratie wébérienne en bureaucratie productiviste, quoique à un degré et avec un succès très variables selon les ministères, les directions et les établissements. En premier lieu, du point de vue du mode de gouvernement des organisations, la LOLF instaure au sommet de l'État une logique de performance qui demeure formelle tant qu'elle n'est utilisée qu'à des fins de justification des dépenses. Mais, lorsque des contrôleurs de gestion l'articulent à un système d'informations branché sur le travail des fonctionnaires des services publics locaux, comme c'est le cas dans les agences Pôle emploi, les préfectures, les hôpitaux publics ou les services des impôts, les bureaux parisiens des ministères peuvent effectivement utiliser les indicateurs chiffrés à des fins de gouvernement individualisé des cadres hiérarchiques.

En second lieu, du point de vue du type de direction bureaucratique, les réformes des années 2000 visent effectivement à inventer une forme de direction générale « stratège » inspirée de celle de la grande entreprise intégrée des années 1960-1970. Mais la tour de contrôle des politiques publiques qu'elle entend instaurer ne prend pas la forme, promue par les hauts fonctionnaires modernistes au moment de la RCB, d'une planification de l'État tout entier, insérée dans la planification de l'économie nationale : elle opère au niveau de chaque ministère, sous le contrôle purement financier de la direction du Budget. Si le discours du management public des trente dernières années voit dans la DPO un moyen de « décentraliser » les organisations, reprenant une justification que les missionnaires de la productivité des années 1950 utilisaient déjà dans le cas de la grande entreprise fordiste, la réalité s'avère toute autre là où le dispositif est le mieux implanté : il conduit nous l'avons vu à une centralisation ministérielle de type nouveau. Dans le cas du système hospitalier, le gouvernement par les performances, le financement T2A, les agences régionales de santé et l'autonomie des directeurs ont produit l'intégration d'une multiplicité d'hôpitaux, pourtant extrêmement décentralisés dans le système traditionnel, entre les mains du tandem ministère de la Santé/direction de l'Assurance-maladie. Dans le cas de la direction générale des Finances publiques, le même dispositif a permis à une organisation ultra-centralisée de transférer certaines prérogatives

des bureaux parisiens aux directeurs départementaux, tout en maintenant le pouvoir du centre. L'on retrouve ainsi l'une des caractéristiques de la DPO dans l'entreprise fordiste, susceptible aussi bien de réaliser la concentration stratégique d'une multiplicité de PME transformées en filiales, et gouvernées par le flux d'informations de la comptabilité managériale, que de déconcentrer la production opérationnelle d'une organisation géante sans en perdre le contrôle. Et cela, par la mise en avant de la même figure du cadre « responsable », gérant son budget, expérimentant son organisation opérationnelle, disposant d'un pouvoir sur des spécialistes de la gestion, idéalement choisissant ses hommes – chef dominant-dominé promu comme le « vrai patron » d'un morceau d'organisation en fait fortement contraint par des dispositifs de gestion et des règles du jeu édictées au sommet.

De plus, dans l'entreprise fordiste, la direction par objectifs, en permettant au centre de retrouver un certain contrôle sur les multiples services locaux, a en fait été la condition d'une poursuite de la concentration du capital productif et du pouvoir sur le capital productif (par croissance interne, fusion ou acquisition). Or, un processus non pas identique mais similaire semble aujourd'hui en cours dans les services publics, à travers une forme de régionalisation des appareils d'État en contexte de décroissance des effectifs. Alors qu'historiquement l'administration française était plutôt organisée dans le face-à-face entre Paris et les départements, avec des intermédiaires régionaux souvent dotés d'un faible pouvoir gestionnaire¹⁵⁶⁵, le modèle qui triomphe actuellement tend plutôt à produire un changement d'échelle au profit de l'État régional. La direction générale des Finances publiques demeure en fait l'une des rares à avoir conservé une organisation départementalisée. Parfois, comme c'est le cas pour certaines ARS, les directions des 96 départements sont transformées en simples dépendances opérationnelles de l'une des 12 directions régionales de France métropolitaine. Au nom de l'augmentation de la productivité et de la réduction des coûts, et à l'opposé du discours omniprésent de la « proximité », la direction par objectifs est alors mise au service d'une croissance de la taille et de l'intégration des bureaucraties publiques, par fusion et mutualisation de services au sein d'une structure « divisionnaire » désormais centrée sur la région – au prix d'un retrait de l'État des territoires, c'est-à-dire d'un éloignement des services publics pour les habitants des communes rurales et des petites villes. En revanche, dans les cas où les préfets parviennent à se subordonner les services locaux de certains ministères sectoriels, comme celui du Développement durable, l'organisation qui émerge produit

¹⁵⁶⁵ Sauf pour les très gros ministères, comme l'Éducation, ou les très petits, comme la Culture.

une forme de centralisation territoriale pour l'instant très éloignée du modèle managérial que nous venons de décrire.

Qu'en est-il, en troisième lieu, au niveau du mode de socialisation du collectif bureaucratique – par quoi je désigne les cadres salariés à temps plein prétendant collectivement au monopole du travail d'organisation ? Les politiques de l'« encadrement supérieur de l'État » portées au cours des années 2000 par la DGAFP, puis après 2010 par le Secrétariat général du gouvernement, visent effectivement à formaliser des marchés internes du travail relativement fermés, par indexation des carrières sur l'issue d'entretiens d'évaluation aujourd'hui généralisés parmi les cadres publics, au cours desquels le chef dispose assez souvent des « résultats » chiffrés de ses subordonnés. Le RIFSEEP facilite depuis peu l'extension de la même logique aux cadres subalternes, mais il est difficile de savoir sans enquêter plus avant quels sont les ministères qui se saisissent réellement de cette possibilité (comme le faisait déjà l'Équipement durant les années 1990 pour les ingénieurs des TPE, quoiqu'au sein du cadre juridique traditionnel). Comme dans la grande entreprise fordiste, le couple formation « pratique » orientée vers la gestion/maîtrise de carrières sélectives, les secondes rétribuant l'adhésion à la « culture de l'efficacité » véhiculée par la première, laisse espérer aux professionnels de la politique ou aux cadres dirigeants des ministères un renforcement de leur capacité à gouverner les lignes hiérarchiques vers leurs propres objectifs.

Les promoteurs de la DPO invitent souvent les cadres de l'État, nous l'avons vu, à s'identifier à la figure du « manager public ». L'ancien directeur des Impôts André Barilari appelle avec d'autres à cette « révolution culturelle » en quoi doit consister, selon lui, l'inscription de la « culture de gestion véhiculée par la LOLF » dans un « nouveau sens commun, partagé par la majorité des fonctionnaires »¹⁵⁶⁶. De manière générale, les défenseurs contemporains du management public assument une certaine *prétention* à réaliser une révolution symbolique, par transformation conjointe des structures objectives de l'administration et des catégories de pensée et d'action des cadres publics, c'est-à-dire par inscription progressive de principes et de pratiques nouveaux dans les institutions et dans les habitus.

En effet trois aspects pourraient, au milieu de résistances innombrables, en venir à faire système. D'abord, la diffusion des contrats d'objectifs et l'engagement individualisé sur des « résultats », valant reconnaissance mutuelle par les cadres de leurs places dans la hiérarchie et de leurs espaces d'autonomie contrôlée, redouble subjectivement les structures de la direction par objectifs telles qu'elles ont été implantées dans certaines directions ministérielles depuis la LOLF et la RGPP.

¹⁵⁶⁶ A. BARILARI ET M. BOUVIER, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, op. cit., p. 163-164.

Ensuite, sans jamais produire d'unité organique par-delà la segmentation des corps et des ministères, l'ENA a toujours contribué à doter les cadres supérieurs des ministères d'un « même langage », d'une « même logique » et d'une « même méthode »¹⁵⁶⁷. Ni elle ni la portion de Polytechnique tournée vers l'État n'ont adopté tel quel le modèle des *business schools*, et les deux écoles conservent leur classement de sortie et leur monopole sur la sélection des hauts fonctionnaires. Pourtant, leur orientation vers un enseignement « pratique » de la conduite des hommes et de l'usage des outils gestionnaires, justifié au nom de l'apprentissage des « compétences managériales », enseigne aux cadres supérieurs un nouveau langage officiel et leur apprend à entrer dans les machines de gestion de la LOLF : l'ENA et les Ponts et chaussées sont en train d'inventer un modèle spécifique mais encore incomplet, celui de la grande école de gestion publique. Il en est de même pour les attachés d'administration dans les IRA et pour les cadres de santé en IFCS. Enfin, la gestion individualisée des carrières fournit une pression très matérielle susceptible de donner une efficacité sociale au nouveau langage, en sélectionnant effectivement, lors de procédures codifiées, les cadres publics dotés des signes extérieurs de la conformité à la nouvelle figure. Tout cela demeurera-t-il formel et éloigné des pratiques, ou bien l'habitus reconnu comme managérial reconfigura-t-il, peu à peu, la communauté de perceptions et de dispositions qui forme la cohésion minimale du champ toujours conflictuel, mais de plus en plus soumis à une concurrence individualisée et formalisée, de la haute fonction publique ?

Nous pouvons de plus nous demander si les actuelles politiques de l'encadrement ne visent pas, au niveau de la manipulation symbolique des divisions sociales, à créer la fiction, et donc la réalité subjective, d'un groupe social des managers qui transcenderait les frontières du public et du privé. Les représentations des promoteurs du management public, de plus en plus persuadés que « les frontières entre secteurs publics, privés, organisations non gouvernementales et sociétés civiles s'effa[cent] au profit d'un nouveau paradigme incluant davantage de gestion transversale¹⁵⁶⁸ », attestent d'un sentiment d'appartenance à une sorte de classe managériale publique-privée en devenir – qui pourrait regrouper, autour des dirigeants des deux secteurs, les lignes hiérarchiques et la technostructure gestionnaire de l'État, et la frange supérieure de l'ancien groupe social des cadres, « planneurs » et managers des grandes entreprises (tandis que les cadres techniques continueraient le mouvement de banalisation qui les rapproche, toujours davantage, du droit

¹⁵⁶⁷ Comme le dit un énarque lors d'un entretien avec Eymeri à la fin des années 1990. Cf. J.-M. EYMERI, *La fabrique des énarques*, op. cit., p. 246-247.

¹⁵⁶⁸ SCIENCES PO PARIS, *École d'Affaires Publiques, master Politiques publiques, spécialité Management and Public Affairs*, <http://www.sciencespo.fr/public/fr/content/management-public-affairs>, consulté le 9 avril 2018.

commun d'un salariat d'exécution très qualifié mais de plus en plus exposé à la précarité)¹⁵⁶⁹. Les modernisateurs de l'État ne sont-ils pas en voie d'accumuler suffisamment de ressources institutionnelles et de positions de pouvoir pour faire advenir l'avenir qu'ils imposent comme un sens de l'histoire, en l'inscrivant progressivement, et en partie, dans les formations, dans les normes de carrières, dans les habitus, dans la structure sociale ? Quoique les résistances soient susceptibles de tracer un avenir tout différent, le projet autour de la « rationalisation » des carrières et de l'émergence d'une identité de managers administratifs n'est-il pas de les réunir, avec les managers d'entreprise, autour d'une doctrine dépolitisée de la « bonne gestion », d'une culture de l'« efficacité » « ni de droite ni de gauche », et du projet commun de faire triompher l'État français et le capitalisme national dans la compétition mondiale ?

Autrement dit, les actuels modernisateurs ne cherchent-ils pas à enrôler les cadres de l'État dans le régime néolibéral de finances publiques ? Nous avons vu dans le chapitre huit que cela pouvait prendre deux formes : l'enrôlement financier ou l'enrôlement politique. Le premier ne requiert aucune adhésion subjective, mais un simple consentement à la réduction des dépenses. En orientant l'action des organisateurs des ministères vers l'augmentation de la productivité, sous le regard du contrôleur budgétaire de Bercy, la direction par objectifs est susceptible de relayer jusqu'aux fonctionnaires des services publics locaux la pression du Pacte de stabilité européen. La bureaucratie managériale est ainsi, conformément aux souhaits des néolibéraux doctrinaires des années 1970, mise au service de la réduction de la part des dépenses d'organisation de l'État dans le PIB. Toutefois, cela n'est pas vrai de celles des collectivités locales, ni des dépenses de transfert de la Sécurité sociale (la T2A et l'Ondam n'ayant fait que freiner leur progression). Sous l'effet de la crise du capitalisme financiarisé ouverte en 2008, la part des trois secteurs dans un PIB stagnant augmente. Il s'agit désormais, pour les financiers publics, de faire pression pour annuler ce qui est considéré comme un « dérapage » ou une sortie de trajectoire : dès lors, loin de se desserrer, les contraintes institutionnelles se renforcent, et la direction par objectifs permet de les répercuter en cascade auprès des cadres publics.

Mais il existe une seconde possibilité : que la conversion des élites et des lignes hiérarchiques des différents ministères à une « identité » de managers publics, sous l'effet d'une formation

¹⁵⁶⁹ Sur les tendances centrifuges au sein du groupe social des cadres du privé, qui persiste toujours comme statut de prestige, mais se normalise à la base par rapport aux autres salariés (fin du rapport de confiance avec la direction, standardisation du travail, chômage, syndicalisation, réduction du temps de travail), et persiste au sommet chez celles et ceux qui tirent leur épingle du jeu et continuent de jouir d'un pouvoir gestionnaire ou hiérarchique en échange d'un travail de 60h par semaine, cf. P. BOUFFARTIGUE, *Les cadres. Fin d'une figure sociale*, op. cit. ; C. FALCOZ, *Bonjour les managers, adieu les cadres !*, op. cit. ; Paul BOUFFARTIGUE, Charles GADÉA et Sophie POCHIC (dir.), *Cadres, classes moyennes : vers l'éclatement ?*, Paris, A. Colin, 2010.

gestionnaire et de carrières sélectives, contribue à leur enrôlement *politique* dans le régime néolibéral. Ou bien, en d'autres termes, que les organisateurs ministériels orientent plus directement la conception des politiques publiques, et la finalité même des services publics, vers des objectifs d'« utilité » économique, de renforcement de la compétitivité des grandes entreprises capitalistes, d'attractivité territoriale, d'« innovation » au service de l'industrie, ou d'adaptation de l'enseignement aux prétendus besoins du « marché du travail », comme c'est déjà en partie le cas. L'enjeu serait alors de consolider, quelle que soit la part des dépenses publiques dans la production nationale, une forme d'interventionnisme étatique jugé favorable à une croissance du PIB tirée par l'investissement privé – dans un contexte où ce dernier est lui-même conditionné par les objectifs de rentabilité de la communauté financière.

Enfin, le dernier enjeu de la conversion « managériale » des cadres publics pourrait être de constituer les forces sociales d'une éventuelle radicalisation néolibérale de la réforme de l'État. Les principes, nous l'avons vu, en ont été préconisés dès les années 1970 par les promoteurs minoritaires d'un renouveau du libéralisme : sous-traitance maximale de missions de service public aux entreprises, mise en concurrence des administrations avec des prestataires privés ; augmentation de la part dévolue aux assurances complémentaires et à leur logique commerciale au détriment de la Sécurité sociale ; adoption d'une démarche marketing et standardisation de la « qualité » des prestations administratives ; ou encore – c'est cette dimension que nous allons maintenant étudier –, banalisation du statut de la fonction publique. Il s'agirait, alors, de poursuivre la révolution bureaucratique en cours dans l'État en transformant la bureaucratie productiviste, dans sa version fordiste, en une bureaucratie véritablement néolibérale, par l'adoption de certains des dispositifs de gestion de la seconde révolution managériale amorcée dans les années 1980. Le management public ne serait plus seulement mis au service d'une réduction des dépenses des ministères, ou d'un interventionnisme tourné vers la compétitivité, mais équiperait des restructurations administratives basées sur divers éléments du modèle organisationnel de la grande entreprise de service financiarisée – soit trois dimensions articulées d'un État réellement néolibéral.

Pourtant cette révolution symbolique, qui cherche à secréter ses propres forces sociales en convertissant une par une les différentes catégories de cadres publics, n'est pas achevée, pas plus que le mouvement n'est inéluctable. Il provoque, au contraire, des résistances individuelles et collectives absolument considérables, qui s'expriment le plus souvent sur le registre de la défense des services publics, dénoncent le productivisme d'État, et s'opposent au retour sous une forme nouvelle d'un arbitraire hiérarchique similaire à celui du XIX^e siècle : celui contre lequel les syndicats de fonctionnaires avaient précisément rallié le mouvement ouvrier. Une fois de plus, dans chaque

ministère, chaque bureau local, chaque hôpital, chaque lycée ou chaque service des impôts, les rapports de force et les alliances conflictuelles possibles entre exécutants ou professionnels et cadres subalternes représentent un enjeu central, tant ils déterminent la réalité et l'intensité du passage de l'énorme pression accumulée depuis le sommet par tout le système, au niveau du travail réel de celles et ceux qui font vivre les services publics au quotidien. Le double refus de la subordination de l'administration à une logique de productivité et à une politique du chiffre par les fonctionnaires de base et par les cadres subalternes ne serait-il pas, alors, à même de contrer les tentatives de la nouvelle classe managériale publique-privée en formation de construire un État adapté aux exigences d'une croissance délétère du PIB tirée par le capitalisme financier, voire de trouver les voies d'une reconquête et d'une réinvention du service public ?

QUATRIÈME PARTIE :

Entre marché du travail et bureaucratie, le néolibéralisme salarial dans l'entreprise et dans l'administration

« Je crois qu'il faut, le plus possible, affranchir et libérer l'État de ses exécutants. [...] Il faut que le décideur d'un service public [déconcentré] soit également employeur, soit également gestionnaire, qu'il retrouve en quelque sorte la responsabilité totale du chef d'entreprise dans le cadre d'une mission de service public. Cela suppose, effectivement, que l'on accepte la différence, que l'on accepte la concurrence et que l'on accepte, d'une certaine façon, l'insécurité¹⁵⁷⁰. »

Gérard Longuet, ENA, député giscardien, Parti républicain, 1980.

« Passer définitivement d'une gestion administrative des personnels à une véritable gestion des ressources humaines est sans doute le principal défi qu'ont à relever aujourd'hui les collectivités publiques¹⁵⁷¹. »

Jean-Ludovic Silicani, ENA-Conseil d'État, 2008.

¹⁵⁷⁰ G. LONGUET, « La bureaucratie est-elle le résultat d'un choix idéologique ? », *op. cit.*, p. 40.

¹⁵⁷¹ J.-L. SILICANI, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, *op. cit.*, p. 99.

INTRODUCTION DE LA QUATRIÈME PARTIE

J'aurais pu m'en tenir là : ma recherche aurait alors simplement porté sur la généalogie et l'institutionnalisation partielle de la direction par objectifs dans l'État. Mais tout mon travail aurait alors véhiculé une thèse fautive : que l'ensemble du management public contemporain se réduit à la répétition dissimulée d'une certaine version de la RCB. Or, au cours des trente dernières années, ses divers promoteurs ont précisément cherché à greffer, sur la colonne vertébrale de la bureaucratie managériale constituée par le gouvernement individualisé des cadres publics par les chiffres, des dispositifs tout à fait nouveaux et tout à fait spécifiques. Leur origine n'est pas mystérieuse : c'est bien le nouveau management de l'entreprise qui émerge dans les années 1980-1990. Dès lors, si les ministères qui ont poussé le plus loin la managérialisation de l'État ressemblent plutôt aujourd'hui, du point de vue des dispositifs qui les structurent, à de grandes entreprises fordistes, il existe différentes tentatives de transposer en leur sein certains aspects de l'organisation de l'entreprise néomanagériale. Disons-le tout de suite : elles sont loin d'être achevées, d'autant plus que la direction de l'État par objectifs n'a pas partout atteint les pratiques des cadres. Mais certains éléments sont déjà en place, avec des effets souvent délétères pour les travailleurs des services publics.

L'objet de cette dernière partie est d'esquisser la généalogie de l'une de ces tentatives, tant du point de vue de son adoption dans les entreprises que de sa transposition dans l'État, les collectivités locales et les hôpitaux publics. Il s'agit, comme dans les deux premières parties à propos de la bureaucratie managériale fordiste, de réaliser une histoire publique-privée focalisée sur les dispositifs de gestion. Plusieurs choix étaient possibles : les politiques de « qualité » totale, au fondement du *lean management* et de l'extension d'une logique néotaylorienne au secteur des services ; le gouvernement des chaînes de sous-traitance par les grandes entreprises donneuses d'ordres, qui a conduit au remplacement des firmes fordistes intégrées par des firmes-réseau ; l'extension à l'ensemble des salariés de la gestion individualisée du personnel, que la bureaucratie managériale fordiste réservait aux cadres, sous le nom de gestion des ressources humaines. J'ai retenu cette dernière dimension car c'est elle qui fait l'objet du plus d'investissements de la part des hauts fonctionnaires de l'État français, et remet le plus directement en cause le système de fonction publique issu du compromis de la Libération. Elle ouvre ainsi des pistes fécondes à l'analyse des transformations contemporaines du salariat public.

En ce qui concerne l'entreprise, outre la littérature à destination des managers et des gestionnaires qui fournit un discours officiel, de nombreux travaux de sociologues du travail ou de la gestion analysent précisément les effets des dispositifs d'évaluation et de sélection considérés, si bien qu'il est possible de passer des dispositifs-idéalisés tels que les décrivent leurs promoteurs aux dispositifs-types, par stylisation de leur fonctionnement là où il est le plus effectif, restitution de leur contexte institutionnel et prise en compte de leurs conséquences probables sur la division du travail d'organisation et sur le rapport salarial. En ce qui concerne la fonction publique, les études sociologiques sont plus rares, à l'exception, notamment, des travaux d'Émilie Biland sur les collectivités locales. Le cœur de mon matériau sera constitué par un corpus de littérature de gestion des ressources humaines (GRH) à destination des cadres hiérarchiques et surtout des cadres organisateurs à distance de l'État, rassemblant des manuels, des rapports officiels, des prises de position et des circulaires le plus souvent rédigés par des hauts fonctionnaires (dans une moindre mesure par des consultants).

Outre l'étude du début d'institutionnalisation reçu par la gestion individualisée du personnel dans les ministères, il s'agit de proposer une problématisation serrée des *projets* des promoteurs de la GRH publique en la matière, du point de vue des effets qu'ils cherchent à produire sur les rapports de pouvoir et sur l'organisation du travail des services publics – c'est-à-dire des transformations qu'ils visent de la bureaucratie étatique. Cette analyse compréhensive des significations données aux dispositifs d'évaluation et de sélection par leurs promoteurs, qui pour elle-même et de manière isolée aurait peu d'intérêt, devient utile à partir du moment où elle vient prolonger les précédentes : inscription du corpus étudié dans l'histoire plus large des discours du management public et des luttes d'interprétation dont il fut l'objet lors de la crise des années 1970 ; rapprochement avec l'étude de leur fonctionnement type dans la grande entreprise néolibérale ; articulation avec l'institutionnalisation de la direction par objectifs et de la bureaucratie managériale fordiste dans l'État, telle qu'elle a été analysée dans la partie précédente.

De plus, dans un contexte historique où les réformateurs de l'État visent une certaine « banalisation » de la condition des fonctionnaires, qu'ils sont désormais enclins à considérer comme des salariés « comme les autres », nous disposons pour la première fois de données statistiques nous permettant de comparer de manière précise la situation des travailleurs des services publics avec celle des travailleurs des entreprises. La DGAFP se joint de plus en plus souvent à l'INSEE ou à la DARES pour intégrer les trois fonctions publiques dans le périmètre des grandes bases de données ou des grandes enquêtes nationales, qu'il s'agisse de l'enquête Emploi, des

Déclarations annuelles de données sociales (DADS) ou de l'enquête Conditions de travail¹⁵⁷². Nous aurons recours aux trois en fonction des aspects traités, ainsi qu'aux statistiques plus classiques de la DGAFP, avec toutefois une attention particulière à l'édition 2013 de l'enquête Conditions de travail, qui permet de comparer le recours aux objectifs chiffrés et aux entretiens d'évaluation dans les entreprises et dans les trois fonctions publiques selon la nomenclature fine des professions de l'INSEE.

Quelle est la spécificité du nouveau management des entreprises instauré à partir des années 1980-1990 ? On trouve chez Pierre Dardot et Christian Laval l'idée d'une « bureaucratie néolibérale » ; Béatrice Hibou a inventé et popularisé l'expression ; certains comme Frédéric Pierru l'ont repris à leur compte : tous lui donnent des significations différentes¹⁵⁷³. Cette oxymore a un mérite théorique principal : c'est de brouiller la distinction entre l'« organisation » et le « marché », et de rappeler la persistance sous d'autres formes du mode de domination décrit par Max Weber au début du XX^e siècle. Comme le rappelle Hibou, « l'entreprise paradigmatique de l'ordre néolibéral » est moins l'« entrepreneur individuel », dont les médias et la critique font tant de cas, que cette organisation complexe rassemblant une multitude d'activités coordonnées entre elles au niveau mondial par des équipes de managers¹⁵⁷⁴. Je m'inscris pleinement dans cette perspective. Si, comme nous l'avons longuement vu, il n'est pas possible d'identifier management et néolibéralisme – du fait de l'existence tant d'un management fordiste que d'un management public planificateur –, la spécificité du nouveau management des années 1980-1990 me semble justement être son caractère néolibéral.

Outre une tentative de mieux l'historiciser dans l'entreprise comme dans l'État, mon apport sera de suivre la piste de cette nouvelle bureaucratisation à partir de la conception élaborée dans la première partie à partir de Weber, Crozier, Lefort, Foucault et Dujarier, centrée sur les dispositifs de gestion et la division du travail d'organisation. En quoi la grande entreprise transnationale financiarisée correspond-t-elle encore au type historique de la bureaucratie managériale ? Comme nous allons le voir, la transformation se fait moins par remplacement que par addition, approfondissement et radicalisation – ce qui explique que la plupart des hauts fonctionnaires réformateurs et des chercheurs croient que la LOLF et la RGPP imitent l'entreprise contemporaine

¹⁵⁷² Ou encore de l'enquête Surveillance médicale des expositions des salariés aux risques professionnels (SUMER).

¹⁵⁷³ P. DARDOT et C. LAVAL, *La nouvelle raison du monde*, op. cit., p. 316 et 398-399 : si l'expression n'apparaît pas dans l'ouvrage, les auteurs considèrent le néolibéralisme dans l'État, identifié au NPM, comme une « nouvelle étape de la rationalisation bureaucratique » ; F. PIERRU, « Les mandarins à l'assaut de l'usine à soins », op. cit. ; B. HIBOU, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, op. cit.

¹⁵⁷⁴ B. HIBOU, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, op. cit., p. 24-25.

alors qu'elle imite la firme fordiste intégrée. Nous pouvons alors nous demander comment les nouvelles technologies de pouvoir qui s'y *ajoutent* viennent reconfigurer le gouvernement de l'entreprise, le gouvernement de l'économie et la discipline dans l'atelier ou dans le service. Quelles transformations la gestion des ressources humaines (GRH) fait-elle subir à la bureaucratie managériale ? Quels sont les éléments que les promoteurs d'un management public spécifiquement néolibéral cherchent à transposer dans les services publics, et avec quels effets supposés sur les rapports de pouvoir en leur sein ?

Le chapitre douze sera consacré à la définition du néolibéralisme. Il s'agit de poser un cadre général au sein duquel la gestion individualisée du personnel qui se développe depuis la fin des années 1970 pourra être saisie comme une dimension particulière : celle du *néolibéralisme salarial*, selon l'expression proposée à la fin de la deuxième partie pour désigner l'organisation consciente d'une concurrence entre salariés de base au moyen de critères standardisés. Le chapitre treize sera consacré à la technologie de pouvoir de l'entretien d'évaluation, à sa diffusion auprès des travailleurs des trois fonctions publiques, ainsi qu'aux tentatives de transformer sur cette base la hiérarchie des salaires, des fonctions et des professions. Le chapitre quatorze montrera comment la bureaucratie des cadres RH, en se dotant d'une capacité de maîtrise centralisée des principales variables de la relation salariale, cherche dans les entreprises comme dans les services publics à multiplier les épreuves de sélection, tant sous la forme d'un attachement des carrières aux verdicts des entretiens d'évaluation, que d'une généralisation des parcours précaires à l'entrée, ou d'une exclusion des salariés jugés les moins productifs à l'occasion des restructurations et des plans sociaux.

Enfin, le dernier chapitre synthétisera les apports des précédents en replaçant la modalité spécifique du marché du travail engendrée par les dispositifs de GRH au sein d'une histoire plus large des formes de salariat privées et publiques. Nous verrons alors, dans ce cas précis, que bureaucratie et mécanismes de marché sont loin d'être toujours antinomiques : ils peuvent au contraire se renforcer mutuellement, avec pour effet d'accroître la dépendance des travailleurs des entreprises et des services publics envers les jugements d'une hiérarchie gouvernée à distance selon une logique de performance. La bureaucratie néolibérale dans son aspect ressources humaines parvient à renforcer leur subordination à leurs employeurs, et radicalise ainsi le projet porté par la bureaucratie managériale fordiste, en étendant aux exécutants et aux professionnels reconnus une méritocratie productiviste auparavant réservée aux cadres.

Chapitre 12 – QU'EST-CE QUE LE NÉOLIBÉRALISME ?

« Un libéralisme organique a pour but d'organiser les libertés et les responsabilités des groupes hiérarchisés au sein desquels l'homme s'enracine. C'est le libéralisme plus l'organisation nécessitée par la complexité de la société moderne de technologie avancée¹⁵⁷⁵. »

Philippe Malaud, ENA, ancien ministre giscardien de la Fonction publique, parti des Républicains indépendants, 1976.

« Ce que le libéralisme classique n'avait pas suffisamment intégré, c'était précisément le fait même de [...] l'entreprise moderne, intégrant de multiples divisions, gérée par des spécialistes de l'organisation¹⁵⁷⁶. »

Pierre Dardot et Christian Laval,
La nouvelle raison du monde, 2009.

La perspective proposée consiste, en somme, à définir le néolibéralisme à partir de la grande entreprise capitaliste et, plus précisément, des nouveaux dispositifs de gestion qu'elle adopte avec la seconde révolution managériale amorcée dans les années 1980. Assurément, cette approche peu conventionnelle peut à première vue surprendre, et c'est pourquoi elle sera longuement justifiée. Nous analyserons en premier lieu quatre conceptions du phénomène néolibéral, pour mettre en évidence leurs apports et leurs limites puis proposer une manière possible de les articuler. Ensuite, nous essayerons d'en distinguer de manière un peu précise quatre dimensions, pour montrer comment elles continuent de s'inscrire dans la problématique de la bureaucratie : néolibéralisme salarial, néolibéralisme productif, néolibéralisme financier et néolibéralisme commercial. Je proposerai alors une définition que j'espère sociologiquement opératoire de ce qui fait leur point commun : l'introduction, dans plusieurs domaines, de dispositifs de gestion par la concurrence conçus par diverses catégories de cadres organisateurs à distance. Enfin, la dernière section posera quelques bases à l'analyse de la diffusion des dispositifs d'évaluation et de sélection des DRH dans la fonction publique.

1 – « Le libéralisme plus l'organisation » : quatre approches possibles

Nous pouvons, schématiquement, distinguer quatre principales approches de la question du néolibéralisme. L'une, la plus commune, le considère comme une *doctrine politique*, celle de

¹⁵⁷⁵ P. MALAUD, *La révolution libérale*, op. cit., p. 104.

¹⁵⁷⁶ P. DARDOT et C. LAVAL, *La nouvelle raison du monde*, op. cit., p. 125.

Thatcher ou de Reagan dans les années 1980. La seconde, popularisée par les économistes hétérodoxes de l'école de la régulation, comme un *type historique de capitalisme*, notamment caractérisé par le pouvoir des marchés financiers. La troisième, d'inspiration foucaldienne, comme une *forme de gouvernement*, fondée sur la construction active de la concurrence. La dernière, que l'on trouve par exemple chez Thomas Coutrot, considère le néolibéralisme comme un *mode d'organisation* de l'entreprise (ou, par prolongement, du service public). Nous avons déjà rencontré la plupart de ces conceptions au cours du cheminement de la recherche, toutes sont importantes, mais leur articulation est loin d'aller de soi. Il me semble justement que la très puissante hypothèse de travail de Michel Foucault, pour peu que l'on se tienne à distance des analyses lacunaires de *Naissance de la biopolitique*, fournit une manière possible de tenir les trois autres. Pourquoi ne pas se contenter de parler d'entreprise néomanagériale, de grande entreprise financiarisée, de capitalisme de marché financier, ou tout simplement de capitalisme contemporain ? Pourquoi en effet les qualifier de « néolibéraux » ? Parce qu'ils sont structurés, comme nous allons le voir, par des dispositifs de gouvernement par une concurrence codifiée.

1.1. La vision « *mainstream* » : le néolibéralisme comme doctrine politique

Dans le chapitre sept nous nous sommes, à l'occasion d'une étude des multiples réinterprétations auxquelles donnèrent lieu le management et la RCB au moment de la crise des années 1970, livrés à une analyse du discours des précurseurs et des promoteurs déclarés du néolibéralisme. Nous avons vu qu'il émergeait à ce moment-là en France comme doctrine politique et acquérait une visibilité publique et médiatique à l'occasion des critiques du gouvernement socialiste par son opposition de droite et d'extrême droite entre 1981 et 1986, dans le sillage de l'arrivée au pouvoir des gouvernements néoconservateurs de Thatcher au Royaume-Uni et de Reagan aux États-Unis. Bruno Jobert et Bruno Théret le désignent comme « néolibéralisme doctrinaire¹⁵⁷⁷ ». David Harvey, Naomi Klein et bien d'autres en ont esquissé l'histoire au niveau mondial, celle des « thérapies de choc », des programmes d'ajustement structurel imposés aux pays du Tiers-monde et, de manière plus générale, de la déréglementation et du démantèlement plus ou moins brutal des protections douanières des anciennes économies nationales¹⁵⁷⁸. En France, trois gouvernements sont parvenus au pouvoir en défendant un programme explicitement néolibéral : Jacques Chirac en 1986, avant de retrouver des accents « gaullistes sociaux » jugés plus favorables

¹⁵⁷⁷ B. JOBERT et B. THÉRET, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », *op. cit.*

¹⁵⁷⁸ David HARVEY, *A Brief History of Neoliberalism*, New York, Oxford UP, 2005 ; Naomi KLEIN, *La stratégie du choc*, trad. fr. Lori SAINT-MARTIN et trad. fr. Paul GAGNÉ, Arles, Actes Sud, 2008.

d'un point de vue électoral ; Nicolas Sarkozy en 2007 ; Emmanuel Macron en 2017, au sein d'une rhétorique non plus conservatrice mais « moderniste ». Cependant, la doctrine progresse également lorsque ses adversaires déclarés sont aux affaires, le cas le plus connu étant la déréglementation des marchés financiers par le Parti socialiste entre 1984 et 1986. Ce discours politique, lui-même multiple, n'est pas la « vérité » du néolibéralisme : c'est une force agissante dans le champ politique, qui contribue à lui donner une certaine forme. Il reprend parfois le registre de justification du libéralisme classique et du laisser-faire¹⁵⁷⁹, qui demeure une réalité dans quelques cas flagrants de libéralisation forcée des nations périphériques du système-monde au profit des grandes entreprises occidentales.

1.2. L'école de la régulation : le capitalisme néolibéral comme mode de régulation financiarisé

Au début de la troisième partie, à l'occasion d'une étude du nouveau régime de finances publiques mis en place au début des années 1980, j'ai nommé néolibéralisme quelque chose d'en apparence assez différent : un nouveau type de capitalisme, qui s'invente progressivement sur une période de plusieurs décennies, et dont les hauts fonctionnaires du ministère des Finances ont contribué, au cours des années 1980, à mettre en place certains éléments (dont nous pouvons dire, rétrospectivement, qu'ils sont essentiels). Cependant sa clé de voûte, tardivement instituée, s'avérera être le pouvoir des marchés financiers globalisés et, plus précisément, la financiarisation des grandes entreprises françaises à la fin des années 1990. C'est la conception de l'école de la régulation et notamment, en son sein, de Michel Aglietta, Robert Boyer, André Orléan, Bruno Théret, Frédéric Lordon, Bruno Amable ou Stefano Palombarini¹⁵⁸⁰.

Le mode de régulation néolibéral, c'est-à-dire les institutions qui structurent un nouveau régime d'accumulation du capital au niveau national, européen et mondial, a été finement décrit. Nous l'avons déjà présenté au chapitre huit. Schématiquement, son *mode d'insertion dans l'économie mondiale* se caractérise par la globalisation. Son *régime de concurrence commerciale* par la liberté

¹⁵⁷⁹ L'exemple même du faux débat consisterait à aller chercher dans les textes si les intellectuels, hommes politiques et hauts fonctionnaires néolibéraux pensent le marché comme une réalité naturelle ou comme une construction sociale. Souvent, le naturalisme théorique va de pair avec un constructivisme pratique (typiquement, la théorie de l'efficacité des marchés financiers inscrite dans les algorithmes de la Bourse). La naturalisation dans le discours d'un certain nombre de phénomènes concurrentiels, quand elle se double de la promotion des technologies de pouvoir qui permettront en partie de les inscrire dans la réalité, acquiert un caractère partiellement performatif – quoique ces phénomènes provoquent rarement les effets escomptés en théorie tant ils se basent sur des hypothèses irréalistes.

¹⁵⁸⁰ Antoine REBÉRIOUX et Michel AGLIETTA, *Dérives du capitalisme financier*, Paris, Albin Michel, 2004 ; Robert BOYER, *Les financiers détruiront-ils le capitalisme?*, Paris, Economica, 2011 ; A. ORLÉAN, *Le pouvoir de la finance*, op. cit. ; Frédéric LORDON, *La politique du capital*, Paris, O. Jacob, 2002 ; Bruno AMABLE, Elvire GUILLAUD et Stefano PALOMBARINI, *L'économie politique du néolibéralisme : le cas de la France et de l'Italie*, Paris, Rue d'Ulm, 2012.

des prix sur un marché mondial des biens et services, la multiplicité des dimensions sur lesquelles les entreprises s'opposent pour vendre leurs produits (coût, « qualité », délai, marketing, diversité, « innovation », etc.), une très forte instabilité et, pour lui faire face de manière réactive, le développement des chaînes de sous-traitance. Son *rapport salarial* prend la forme d'une individualisation et d'une flexibilisation progressive du contrat de travail, mises en place à la fois par des lois nationales et par les pratiques de gestion des ressources humaines des firmes, contre les résistances innombrables des salariés, sous la pression du chômage de masse. Enfin, comme nous l'avons vu, le *régime monétaro-financier* du capitalisme néolibéral se caractérise par la financiarisation de la dette publique puis la déréglementation des marchés de capitaux durant les années 1980, leur globalisation puis la prise de pouvoir des grandes institutions financières sur les cadres dirigeants des grandes entreprises au cours de la décennie suivante.

Le gouvernement fordiste de l'« économie nationale », par quoi je désigne la dynamique du champ du pouvoir économique entre la Libération et 1974, reposait sur l'alliance conflictuelle des hauts fonctionnaires planificateurs et du patronat de la grande industrie. Le travail d'organisation politique, c'est-à-dire notamment la définition des finalités de la production, demeurait largement le fait des cadres dirigeants, avec un faible pouvoir actionnarial et une mise en cohérence globale par le Plan, le capitalisme bancaire public puis, en fin de période, les banques d'affaires privées. Le gouvernement néolibéral de l'« économie globale » repose sur une alliance entre les membres de la communauté financière mondialisée et les cadres dirigeants de l'industrie et des services, autour des finalités politiques et sous le contrôle serré des premiers, mais avec un espoir pour les seconds de constituer des empires économiques par fusions et acquisitions. Dès lors, l'objectif de rentabilité maximale des capitaux propres et d'augmentation du cours boursier devient le principe du gouvernement des grandes entreprises. Il contribue à mettre sous tension l'ensemble des autres dimensions vers la remontée du profit. Il expose les firmes jugées incapables d'offrir une rentabilité suffisante à une chute de leur cours boursier et à une absorption par offre publique d'achat (OPA). La pression est répercutée sur les sous-traitants, contraints de précariser leurs travailleurs pour ne pas faire faillite. Elle atteint les salariés du centre sous la forme de restructurations et de plans de licenciement à répétition.

1.3. La perspective foucaldienne : du laissez-faire à l'institution juridique de la concurrence

Une troisième conception consiste à partir non pas de la doctrine politique, ou des traits structurels du capitalisme contemporain, mais des discours et des pratiques de gouvernement,

c'est-à-dire du rapport État-économie : par opposition au libéralisme classique fondé sur le laissez-faire, le néolibéralisme se caractérise par *l'institution juridique d'un ordre concurrentiel*. On reconnaît ici la conception défendue par les ordolibéraux allemands de l'école de Fribourg comme Walter Eucken ou Wilhelm Röpke, analysée par Foucault comme un constructivisme étatique du marché, et portée par Dardot et Laval au rang de définition du néolibéralisme¹⁵⁸¹. Le marché n'est pas conçu à partir d'un échange « libre » soustrait à l'intervention de l'État, comme dans le libéralisme du XIX^e siècle, mais à partir du mécanisme formel de la concurrence : considéré comme un optimum d'efficacité par la « science » économique walrassienne, celui-ci devient un *objectif normatif*, un idéal régulateur inatteignable, auquel les gouvernants peuvent chercher à conformer la réalité sociale. Le néolibéralisme implique alors une « politique indéfiniment active » d'aménagement artificiel et de maintien des conditions de possibilité de la concurrence, susceptible de redéfinir les règles de toutes les interventions de l'État¹⁵⁸².

La fécondité de l'hypothèse du constructivisme du marché

Cette conception permet effectivement de rendre compte d'un certain nombre de politiques publiques depuis la fin des années 1970. Comme nous l'avons vu, à cette époque, au moins trois groupes de hauts fonctionnaires développent des expertises spécifiques, dont le point commun est précisément de mettre en place différents aspects d'un ordre concurrentiel. Au ministère de l'Industrie, dans le sillage de la crise du fordisme ouverte en 1974, des membres du corps des Mines élaborent une politique de « redéploiement industriel » qui se fixe comme objectif d'accompagner l'insertion des grandes entreprises françaises sur le marché mondial par des interventions ciblées pour, à terme, laisser jouer au maximum les mécanismes concurrentiels. Au ministère des Finances au début des années 1980, les administrateurs de l'INSEE et les énarques de la direction de la Prévision et de la direction du Trésor convertis à l'économie néoclassique théorisent, sous le nom de « désinflation compétitive », l'impossibilité de la relance keynésienne, la priorité aux exportations, la nécessité d'une stabilité des prix considérée comme la condition d'une concurrence « non faussée » et, en conséquence, l'équilibre budgétaire et la rigueur salariale. La Commission de la concurrence et l'ancienne direction des Prix devenue DGCC défendent une « politique de la concurrence » qui aboutit à l'ordonnance de 1986 relative à la liberté des prix et au régime actuel

¹⁵⁸¹ P. DARDOT et C. LAVAL, *La nouvelle raison du monde*, op. cit.

¹⁵⁸² M. FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique*, op. cit., p. 121-125.

de sanction des ententes et abus de position dominante, favorable au maintien durable de marchés oligopolistiques.

De plus, la conception du néolibéralisme comme constructivisme indéfini d'un « ordre de marché » semble particulièrement propice à rendre compte du cheminement historique suivi par la construction européenne. La mise en place progressive d'un marché interne à partir du traité de Rome de 1957 s'est en effet revendiquée de l'ordolibéralisme allemand. L'organisation institutionnelle d'un espace sans frontières pour les marchandises et les capitaux du monde entier avec l'Acte unique de 1986 a poussé beaucoup plus loin les mêmes principes. C'est aussi le cas de l'inscription de l'équilibre budgétaire, du caractère sacré de la dette publique et de l'interdiction du financement monétaire des dépenses des États dans les traités européens. Y correspond également la sanctuarisation de la lutte contre l'inflation dans les statuts d'une banque centrale dite « indépendante », dont le président et le directoire sont de fait nommés par les ministres des Finances des États de la zone euro réunis au sein de l'Eurogroupe¹⁵⁸³. L'ouverture progressive à la concurrence des anciens services publics de réseau comme la poste, les télécommunications, l'énergie ou les transports depuis le début des années 1990 est, enfin, une illustration de la constance de la Commission européenne dans le constructivisme du marché.

Tous ces aspects des politiques françaises et européennes, auxquels il faudrait ajouter l'action d'institutions internationales comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou le Fonds monétaire international (FMI), contribuent à donner sa forme historique à un certain marché des biens et services, c'est-à-dire, comme disent les économistes de l'école de la régulation, à instituer un nouveau régime de concurrence (commerciale). En pratique, même les néolibéraux doctrinaires qui tiennent le discours du laisser-faire dans le champ politique acceptent cela, quoique souvent comme un sens de l'histoire et une réalité indépasseable. Mais certains, dans les années 1970 et 1980, à une époque où le projet n'est pas encore « réalisé », défendent explicitement son caractère « artificiel ». Exemple parmi d'autres, en 1984, l'ancien directeur de la Fonction publique de l'époque RCB Michel Massenet, alors proche des thatchériens de la revue *Commentaire*, décrit la « société libérale » de la manière suivante :

« Cette forme de gouvernement est, à l'évidence, une *forme achevée de pilotage*, et elle est foncièrement institutionnelle : marchés et franchises règlent les libertés, tandis que la loi règle et institue le marché¹⁵⁸⁴. »

¹⁵⁸³ Officiellement, leur nomination provient du Conseil ECOFIN au sein du Conseil de l'Union européenne, mais ce pouvoir est largement court-circuité par l'existence informelle de l'Eurogroupe.

¹⁵⁸⁴ Michel MASSENET, *La France après la gauche*, Paris, R. Laffont, 1984, p. 201. Je souligne. Cf. aussi p. 207-208. On retrouve chez le haut fonctionnaire une insistance tout à fait hayékienne, et il cite d'ailleurs le penseur autrichien à

Tout en ajoutant un darwinisme social façon Club de l'Horloge et une dimension fascisante étrangère à un ordolibéralisme allemand construit contre le nazisme, l'ancien ministre de la Fonction publique Philippe Malaud, des Républicains indépendants, insiste lui aussi en 1976 sur la « complémentarité entre l'ordre et la liberté ». Se revendiquant d'un « libéralisme organique », il le conçoit, selon la phrase citée en exergue, comme « le libéralisme plus l'organisation »¹⁵⁸⁵.

Les limites de l'analyse de Naissance de la biopolitique

La conception du néolibéralisme comme organisation de la concurrence est sociologiquement féconde et dispose de bases historiques réelles. Cependant, quiconque entend la reprendre à son compte rencontre assez rapidement les limites, les confusions et les lacunes de l'analyse foucauldienne. Non seulement elle est issue de l'exposition orale d'une recherche en cours, mais le phénomène étudié était encore si embryonnaire en 1979, que le simple fait d'en parler est déjà le signe d'un esprit extrêmement attentif à la nouveauté historique. En revanche, Foucault confond le modernisme libéral-keynésien de la « nouvelle société » de Chaban-Delmas et le « néo-libéralisme » de Valéry Giscard d'Estaing, lui-même assez différent du thatchérisme qu'adopteront le RPR, le Parti républicain et le Front national au début des années 1980. Dans une histoire du gouvernement de l'économie qui semble passer directement du libéralisme classique au néolibéralisme, il oublie totalement l'entreprise fordiste et la planification française – pensée négativement comme une mise en crise du premier, alors que les planistes keynésiens qui l'ont mise en place faisaient concurrence aux hayékiens ou aux ordolibéraux sur le marché de la rénovation du libéralisme. L'auteur ne s'intéresse jamais à l'entreprise comme organisation soumise à l'histoire, mais plutôt à la figure mythologique de l'entrepreneur individuel.

De plus, et c'est ce qui fait l'intérêt des intuitions du cours de 1979, le concept de gouvernementalité néolibérale lui-même est très problématique. Alors que Foucault, dans ses travaux sur la discipline, se focalisait sur les techniques ténues qui faisaient l'exercice concret du pouvoir, *Naissance de la biopolitique* semble se concentrer sur l'analyse de diverses *théories* de l'État ou du marché, avec peu d'indications sur le rôle des technologies de pouvoir en leur sein. L'hypothèse, très puissante, du néolibéralisme comme organisation de la concurrence et

travers Henri Lepage, sur l'information, mais pensée comme un moyen de pilotage à distance : « Des signaux, des règles, des informations, et l'égalité de tous devant ces instruments régulateurs, telle est la logique libérale. À un acteur conscient, l'on ne fournit ni rôle ni itinéraire, mais seulement les symboles nécessaires à ses choix. » L'auteur fait la louange de Reagan et voit dans le « néoconservatisme » la « forme militante et concrète du libéralisme ».

¹⁵⁸⁵ P. MALAUD, *La révolution libérale*, op. cit., p. 104 et 110.

construction active de marchés, donne peu d'éléments sur son exercice réel. L'auteur insiste bien sur les « technologies environnementales¹⁵⁸⁶ » : mais celles-ci sont si diverses qu'elles semblent se confondre avec la définition même du pouvoir comme « conduite des conduites ». Pire : l'action à distance par la codification de l'information ou la mise en forme du milieu matériel ne se passe-t-elle pas très bien de concurrence ? Au sein des règlements détaillés d'une bureaucratie wébérienne, elle est susceptible d'opérer selon un schéma béhavioriste de type stimulus-réponse. L'action sur les « variables du milieu » est au cœur d'une pensée économique keynésienne fondée sur la « correction des imperfections du marché », grand adversaire du néolibéralisme doctrinaire depuis les années 1970. Elle était également au centre de la planification française, qui souhaitait pacifier les rapports de classe au moyen d'une « information économique » acceptée par tous, influencer sur les décisions d'investissement du patronat au moyen de la comptabilité nationale, et les orienter vers les « secteurs prioritaires » au travers de prêts bonifiés et d'avantages fiscaux. Les analyses coût-avantages, l'action sur les gains et les pertes possibles des individus, pour être économicistes, ne sont pas en soi néolibérales : tout dépend des hypothèses qu'elles adoptent. La grande entreprise fordiste faisait elle aussi un recours massif aux « technologies environnementales », à travers l'utilisation de la comptabilité analytique pour mettre en forme le milieu décisionnel des cadres et répercuter individuellement sur eux la pression codifiée de l'« environnement », c'est-à-dire du champ économique. Mais, comme je l'ai assez répété, la comparaison chiffrée et la fixation de standards d'« efficacité » par le supérieur hiérarchique n'est pas (encore) le marché.

Une réception contemporaine ambiguë : il n'y a pas de capitalisme sans concurrence

Une autre limite de l'analyse foucauldienne tient dans sa réception. Si Dardot et Laval se livrent à des analyses historiques précises de la signification donnée à la concurrence et à son organisation dans différents discours de rénovation du libéralisme à partir du colloque Lippmann en 1938¹⁵⁸⁷, d'autres tiennent des propos simplificateurs. Depuis dix ans semble s'être installé, chez une partie des intellectuels de gauche, un vague réflexe critique, stimulé à chaque occurrence des termes « marché », « management » et « concurrence », qui les conduit à crier au « néolibéralisme » dès que l'un d'eux apparaît, au prix d'une imprécision, d'une confusion historique et d'une tendance à le voir partout. Comme la « phobie d'État¹⁵⁸⁸ » empêchait selon Foucault la critique sociale de la fin

¹⁵⁸⁶ M. FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique*, op. cit., p. 264-265.

¹⁵⁸⁷ P. DARDOT et C. LAVAL, *La nouvelle raison du monde*, op. cit.

¹⁵⁸⁸ M. FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique*, op. cit., p. 77.

des années 1970 de comprendre et de combattre ce qui se mettait en place avec le néolibéralisme, la « phobie du marché » fait oublier la violence du capitalisme d'État et, surtout, fonctionne comme un écran empêchant l'analyse lucide des phénomènes aujourd'hui à l'œuvre. La même paresse théorique conduit souvent à deux formes d'anachronisme en miroir : celle qui, idéalisant l'État fordiste en gommant tout ce qui n'est pas la Sécurité sociale, semble croire que la concurrence est quelque chose de nouveau ; celle qui, constatant que le VI^e et déjà le V^e Plan font référence à la concurrence, que la suppression de l'ancien franc par le plan Pinay-Rueff a été réalisée par deux libéraux, ou que le Plan Monnet entendait restaurer le libre-échange, fait remonter l'adoption du néolibéralisme par les élites de l'État français à 1970, 1963, 1958 voire 1947.

Face à cela, le minimum consiste à rappeler que malgré la Sécurité sociale le fordisme n'était pas le socialisme réalisé, qu'il existe différentes formes historiques de capitalisme, mais que toutes laissent place à certains types de concurrence. Comme nous l'avons vu, le fordisme étatique français n'échappait pas à la règle. Les hauts fonctionnaires modernistes adhéraient à un keynésianisme fondé sur la correction des imperfections du marché. La concurrence qu'ils prônaient, commerciale, devait être régulée, organisée, subordonnée à l'accroissement de la productivité et à la concentration industrielle. Ils envisageaient de lui substituer des entreprises publiques managériales là où elle ne jouait pas et l'acceptaient, en conséquence, dans à peu près 80% des cas. Ils en « corrigeaient » les effets, au besoin, au moyen d'une certaine redistribution des revenus et, surtout, d'une intervention réglementaire et financière massive de l'État, supposée l'orienter vers la maximisation de la productivité et de la croissance du PIB. La « planification concurrentielle » des années 1965-1973, tournée vers l'exportation sur le Marché commun et accordant davantage de place aux banques d'affaires privées, obéissait aux mêmes principes. De plus, les cadres dirigeants et les directeurs du personnel des grandes entreprises fordistes cherchaient et parvenaient à stimuler la concurrence salariale sur le marché interne du travail des cadres.

De même qu'il faut cesser d'identifier le néolibéralisme au management pour comprendre *comment il le transforme*, nous devons nous demander : comment ses promoteurs conçoivent-ils la concurrence, quelle formes *spécifiques* lui donnent-ils, quels domaines nouveaux lui ouvrent-ils ? Les néolibéraux ne visent plus à corriger les effets de la concurrence et à lui substituer une technique plus « efficace » là où elle est jugée insuffisante : ils cherchent à créer ses conditions de possibilité, à l'organiser, à étendre son domaine d'action, et demandent à l'intervention de l'État d'en accepter les principes. Contrairement à ce que peut laisser penser cette formulation abstraite, il ne s'agit pas d'une nuance mais d'une différence radicale. C'est par exemple, contre l'acceptation de la Sécurité sociale comme « correction » de la violence marchande, la volonté de faire accepter socialement le

recours aux assureurs privés et aux fonds de pension, en maintenant une couverture publique pour les « gros risques ». C'est, contre les politiques de plein emploi, la volonté de laisser la concurrence sur le marché du travail faire pression sur les salaires, avec une allocation chômage ou un revenu de base suffisamment faibles pour « inciter au travail ». C'est, contre la correction très partielle des inégalités créées par la concurrence, la volonté de faire accepter socialement leur libre jeu par l'organisation d'un filet de sécurité pour les plus pauvres. C'est, contre la nationalisation des « monopoles naturels » et des services de réseau, la privatisation et l'ouverture maximale à la concurrence des entreprises publiques au moyen de montages institutionnels complexes (comme la séparation entre entretien des réseaux et vente d'électricité ou de transport). C'est, contre l'acceptation d'un remplacement du marché par la hiérarchie au nom de l'« efficacité » supérieure du management des grandes entreprises intégrées, leur éclatement en réseaux de sous-traitants en concurrence pour les contrats. C'est enfin, contre l'acceptation d'une certaine dose de capitalisme bancaire public, non seulement la privatisation des banques, qui a été la situation normale du fordisme états-unien, mais surtout le passage d'une économie fondée sur la centralité du crédit bancaire, à l'organisation d'un marché financier liquide, où la valeur des obligations ou des actions fluctue au jour le jour.

À l'inverse des économistes de l'État fordiste des années 1960, les néolibéraux jugent l'effectivité des mécanismes concurrentiels prioritaire par rapport à la réduction des coûts et à l'augmentation de la productivité, qui sont désormais supposées en être la conséquence mécanique. Mais l'un comme l'autre espèrent subordonner les politiques publiques à une logique économique. Tous deux sont capitalistes et productivistes, mais établissent une hiérarchie inverse entre productivité et concurrence. La différence n'est pas entre la concurrence d'un côté et son absence de l'autre, pas non plus entre l'organisation de la concurrence d'un côté, et un laisser-faire conduisant à la nationalisation en cas de monopole de l'autre. Le régime fordiste étatique combinait un secteur de concurrence commerciale organisée et un secteur public non-concurrentiel, une concurrence salariale organisée entre cadres et une minimisation de celle qui opposait entre eux ouvriers ou employés. Les néolibéraux, pour leur part, cherchent à organiser la maximisation du domaine de la concurrence, qu'elle soit commerciale, salariale ou financière, dans l'ensemble des institutions qui structurent l'économie.

1.4. La gestion par la concurrence, cœur de l'entreprise néolibérale

L'approche du néolibéralisme comme institution de la concurrence a une limite majeure : le juridisme qu'elle reprend parfois, paradoxalement, à Hayek, à Röpke et aux auteurs qu'elle étudie.

L'accent est placé sur la mise en forme du marché par la loi et donc par l'État. Les entreprises ne sont pas étudiées pour elles-mêmes du point de vue des transformations des rapports sociaux qui les traversent – quand la critique ne cède pas à la mythologie de l'entrepreneur individuel en en inversant le signe. Dardot et Laval nous invitent pourtant explicitement, dans la phrase citée en exergue, à articuler cette analyse à l'histoire du management.

Les tentatives de Béatrice Hibou et Thomas Coutrot : partir des pratiques des entreprises

Béatrice Hibou a le grand mérite de parler de bureaucratie néolibérale, c'est-à-dire de prendre le problème du point de vue de son impact sur les organisations. Elle définit le néolibéralisme à partir de deux critères : il se diffuse à travers le « formalisme » de dispositifs managériaux standardisés véhiculés, notamment, par des grands cabinets de conseil ; il se caractérise par la prolifération des « normes du marché », c'est-à-dire de normes « privées » issues de l'entreprise. Ce qui est vrai mais extrêmement général. L'organisation de la firme est déshistoricisée et l'auteure manque finalement la spécificité de son fonctionnement contemporain. Peut-on dire, sans naïveté, que l'entreprise néolibérale se définit par la « prééminence des données financières et des indicateurs comptables », alors que la grande entreprise fordiste intégrée en phase de maturité gouvernait à distance ses multiples établissements par la comptabilité managériale et la direction des cadres par objectifs, et que Max Weber définissait l'« entreprise » elle-même par la technique du « compte de capital »¹⁵⁸⁹ ?

Nous devons une conception plus aboutie de l'entreprise néolibérale à Thomas Coutrot, dans l'ouvrage de 1998 qui porte ce nom. Sur la base des données statistiques de l'enquête REPONSE et d'une analyse historique des régimes de mobilisation de la force de travail, l'économiste met en évidence à la fois la diversité persistante des organisations du travail au milieu des années 1990, et la prééminence progressive de certains traits sous l'effet, notamment, de la financiarisation des entreprises qui s'installe en France à ce moment-là. Sa thèse est la suivante : sous la pression exercée par la norme financière fixée par les marchés de capitaux, les entreprises d'un même secteur sont en permanence comparées et forcées de dégager une rentabilité proche de celle de la firme jugée la plus performante. Mais le nouveau régime de concurrence sur le marché des biens et services multiplie les contraintes en termes de baisse de coûts, de « qualité », de délai, de marketing, etc., qui exigent une attitude coopérative et une implication des salariés, a priori contradictoires

¹⁵⁸⁹ B. HIBOU, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, op. cit., p. 18, 29 et 23.

avec la flexibilité et la déstructuration des collectifs de travail. Dans ces conditions, c'est la pression du marché du travail et une gestion des ressources humaines individualisée qui force les salariés à coopérer sous la menace du chômage, quand bien même tous les bénéfices sont captés par les actionnaires¹⁵⁹⁰.

La conception de Coutrot demeure d'actualité vingt ans plus tard, beaucoup de ses traits n'ayant fait que s'accroître quand d'autres s'y sont ajoutés. Elle articule de plus de nombreuses dimensions : les contraintes formées par les institutions historiques d'un nouveau type de capitalisme, la transformation de la concurrence sur différents marchés, l'organisation du travail, et même les dispositifs de gestion – quoique gouvernement actionnarial, DPO, appels d'offres internes, normes « qualité » ou entretiens d'évaluation soient souvent davantage évoqués que véritablement analysés, car tel n'est pas l'objet de l'ouvrage. Je me situe pleinement dans cette perspective, que j'essaye justement de penser et d'articuler à partir des dispositifs et de la question de la bureaucratie. En ce qui concerne la définition du néolibéralisme, le propos de Coutrot apparaît à la fois « daté », en tous cas par rapport aux débats actuels, et tout à fait heuristique : le cœur de la grande entreprise financiarisée, c'est d'après lui la référence au modèle formulé par la théorie de l'agence, l'économie des coûts de transaction et la théorie du capital humain, c'est-à-dire par une économie des organisations basée sur les postulats néoclassiques de l'« acteur rationnel »¹⁵⁹¹.

Si la piste de l'entreprise néolibérale me paraît féconde, c'est dans la mesure où je pense que la conception du néolibéralisme en termes de gouvernement par la concurrence gagnerait à sortir du face-à-face de l'État et du « marché », et à dépasser la problématique de l'institution par la loi, pour envisager son fonctionnement *au sein même du tissu économique*. Quelle réalité le marché financier aurait-il, sans les nouvelles techniques de comparaison continue de la rentabilité des entreprises mises en place par la communauté financière globalisée ? Quelle réalité les marchés de sous-traitance auraient-ils, si les fournisseurs n'étaient pas en permanence mis en concurrence par les grandes entreprises donneuses d'ordres ? Quelle réalité la concurrence salariale sur le marché du travail aurait-elle, sans les pratiques de sélection et d'évaluation développées par les directions des ressources humaines depuis la fin des années 1970, telles qu'elles sont mises en œuvre à l'occasion des recrutements, des promotions et des licenciements ? Au niveau des organisations, le néolibéralisme peut en réalité prendre la forme non plus d'une *institution juridique*, mais d'une

¹⁵⁹⁰ T. COUTROT, *L'entreprise néo-libérale, nouvelle utopie capitaliste ?*, op. cit., p. 217-251.

¹⁵⁹¹ Claude MÉNARD, *L'économie des organisations* [1990], 3^e éd., Paris, La Découverte, 2012 ; Benjamin CORIAT et Olivier WEINSTEIN, *Les nouvelles théories de l'entreprise*, Paris, Librairie générale française, 1995.

gestion par la concurrence, c'est-à-dire d'une construction consciente de mécanismes de marché par des cadres organisateurs à distance.

Les intuitions de Gélénier et Crozier : du marché interne du travail des cadres à l'organisation des marchés en général

Une fois de plus, d'un point de vue historique, il ne s'agit pas d'une nouveauté absolue : comme nous l'avons vu, la grande entreprise fordiste organisait sciemment la concurrence au sein de domaines strictement délimités. Outre la sélection des investissements des directeurs d'usine ou d'atelier par appels à projets selon leur rentabilité supposée, l'exemple le plus flagrant, longuement analysé durant la première partie et à l'occasion de sa transposition récente aux sommets de l'État français, est celui du marché interne du travail des cadres, c'est-à-dire de la redéfinition des carrières et de la sélection des promotions en fonction de critères fournis par la mesure des « résultats » et par les entretiens d'évaluation. Or il est frappant de constater, parmi les matériaux historiques analysés pour les années 1960 et 1970, que les premières théorisations globales de la concurrence comme réalité à organiser émergent chez des acteurs qui placent au cœur de leur réflexion la question de la sélection des cadres, tracent un parallèle avec le marché national des biens et services, et s'avèrent tous les deux passer du ménéssisme au néolibéralisme au cours des années 1970 : il s'agit d'Octave Gélénier et de Michel Crozier, une fois encore à l'avant-garde du processus de bureaucratisation managériale.

Le propos du consultant en stratégie est difficile à situer, parce qu'il est à la charnière entre deux conceptions. Du point de vue du *contenu*, il ne dépasse pas le cadre de la grande entreprise fordiste et de la « planification concurrentielle » : l'État est responsable de la politique économique keynésienne et de la conservation du plein emploi ; les cadres doivent être placés en concurrence pour la carrière mais, « au niveau des exécutants, la sécurité d'emploi doit être protégée avec un soin particulier ». Cependant du point de vue des *principes* Gélénier, qui se revendique aussi bien de l'ordolibéralisme allemand que de la social-démocratie suédoise, exprime une idée clairement néolibérale : « La concurrence est une technique d'organisation de l'économie relativement récente (trois siècles) hautement artificielle, et qui ne peut exister qu'imposée par un État fort et stable. » Pour lui la « technique concurrentielle » ne constitue pas « un dogme providentiel », mais une « technique efficace dont les effets spontanés doivent parfois être infléchis » : elle « suppose un cadre organisé et sans cesse adapté »¹⁵⁹².

¹⁵⁹² O. GÉLÉNIER, *Le secret des structures compétitives*, op. cit., p. 73-74, 122, 126 et 232.

Crozier développe une conception similaire dans un article publié en janvier 1968 :

« Le progrès consiste à reconnaître à la fois que la concurrence ne peut absolument pas être écartée, mais qu'il est possible de la canaliser de telle sorte que les jugements ou choix qui sanctionnent les actes des participants portent essentiellement sur des problèmes d'efficacité et puissent récompenser l'innovation¹⁵⁹³. »

On reconnaît, dans cette idée, une sorte d'anthropologie de la direction par objectifs, tout à fait cohérente avec le gouvernement individualisé des cadres par les chiffres caractéristique de la grande entreprise fordiste et de la RCB. Le sociologue poursuit cette réflexion en 1974 : le « problème » des cadres du privé comme du public, dont la solution est justement le « management », est identifié au « problème de l'apprentissage de la liberté et du calcul », c'est-à-dire de la construction sociale d'acteurs rationnels¹⁵⁹⁴. Mais cette fois, Crozier opère une sorte de dépassement de la sociologie des organisations en direction d'une *sociologie de l'organisation des marchés*, centrée autour de la problématique de la mise en place et de l'entretien de leurs conditions sociales d'existence :

« Il existe en fait quantité de marchés, plus ou moins interdépendants, qui sont chaque fois des construits collectifs. Pour que la main invisible puisse opérer, il faut que les hommes aient appris à jouer des jeux compliqués de concurrence et d'interdépendance en observant des règles et des limites, et il faut que ces jeux eux-mêmes se soient constitués. »

De manière intéressante le sociologue, plus lucide que les doctrinaires néolibéraux, affirme explicitement qu'il s'agit là d'une forme de « coercition » plus vigoureuse que les hiérarchies webériennes qu'il juge impuissantes. Elle impose en effet aux individus qui s'y prêtent des règles du jeu qui les obligent à entrer dans un calcul coût-avantages et à faire leurs choix sur cette base :

« Ces contraintes des règles et du calcul qui supposent et requièrent même la liberté du sujet sont en fait plus contraignantes objectivement que les formes anciennes de coercition ou que les déterminismes traditionnels. »¹⁵⁹⁵

¹⁵⁹³ Michel CROZIER, « Le problème de l'innovation dans les organisations économiques », *Sociologie du travail*, 1968, vol. 10, n° 1, p. 8-9 ; repris dans M. CROZIER, *La société bloquée*, op. cit., p. 58.

¹⁵⁹⁴ M. CROZIER, *La société bloquée*, op. cit., p. 224. Le « cadre » moderne, premier groupe social que le patronat a placé dans la machine de gestion, au sein d'un dispositif de mesure des « résultats » branché sur le « marché », est-il le premier à qui fut imposé, pour accéder à la carrière, de se comporter pleinement en *homo œconomicus* au sein d'un milieu informationnel artificiel paramétré par des spécialistes ?

¹⁵⁹⁵ Michel CROZIER, « Pour une meilleure gestion du tissu collectif », in Michel CROZIER (dir.), *Où va l'administration française ?*, Paris, Éd. d'Organisation, 1974, p. 209 et 213.

2 – Les quatre dimensions de la bureaucratie néolibérale

Si nous considérons le néolibéralisme, au niveau de l'organisation des entreprises, comme un gouvernement par les techniques concurrentielles, nous sommes forcés de constater que ses origines théoriques et plus encore pratiques sont multiples au sein des différents domaines où il s'applique. Nous sommes ainsi amenés à en distinguer quatre types ou quatre dimensions : le néolibéralisme salarial, le néolibéralisme productif, le néolibéralisme financier et le néolibéralisme commercial. Les quatre ont des généalogies hétérogènes, mais tous reconfigurent certains éléments déjà présents dans la bureaucratie managériale fordiste. Chacun insère ces techniques au sein de nouveaux dispositifs de gestion qui, au niveau de l'entreprise, contribuent à organiser et à codifier la concurrence sur quatre types de marchés : le marché du travail, le marché de la sous-traitance, le marché financier et le marché des biens et services finaux. Ce faisant, chaque dispositif participe à la structuration d'une des institutions centrales du capitalisme néolibéral : le rapport salarial flexibilisé, le régime monétaire et financier dominé par la Bourse et le régime de concurrence commerciale mondialisé. Comme nous le voyons, cette perspective peut être utilisée pour réconcilier les différentes approches de la question néolibérale discutées dans la section précédente.

Je voudrais ici présenter plus précisément ces quatre types de néolibéralisme, pour mettre en évidence le nœud problématique qui va nous occuper durant toute la dernière partie : celui des rapports entre « marché » et « bureaucratie ». Le premier problème est historique et sémantique : durant toute la période fordiste, les planificateurs, les économistes keynésiens ou marxistes, les sociologues d'État ou critiques ont continué d'utiliser les expressions de « marché financier » ou de « marché du travail », signe qu'il existait encore des formes de concurrence. Pourtant il est absolument nécessaire, comme nous l'enseignent les économistes hétérodoxes de l'école de la régulation, de résister à parler de concurrence de manière imprécise et universelle. Chaque « marché » prend des formes historiques et géographiques singulières. Ses règles et ses contraintes sont des constructions sociales, enjeux de conflits multiples et désynchronisés. Dans certaines périodes de l'histoire, elles peuvent d'ailleurs ne laisser qu'assez peu de place à des mécanismes marchands : le prétendu « marché du travail » de la période fordiste, très réglementé, est bien éloigné de celui du XIX^e siècle libéral. Plutôt que de réduire les différents marchés tels qu'ils fonctionnent à l'ère néolibérale à une essence soi-disant intemporelle et unique de la « marchandise », il est donc plus fécond de s'interroger sur leurs spécificités historiques. Si les différents promoteurs du néolibéralisme cherchent à soumettre ces « marchandises fictives » que

sont l'argent et le travail, comme disait Karl Polanyi¹⁵⁹⁶, à une véritable concurrence, c'est sur un mode très différent de celui du libéralisme classique.

Le second problème concerne directement la conception de la bureaucratie élaborée dans la première partie. Si celle-ci s'avérait apte à décrire la constitution des grandes firmes fordistes intégrées, n'est-elle pas tout à fait impuissante à rendre compte d'un contexte dans lequel la coordination marchande semble de plus en plus l'emporter sur ce que Chandler nommait la coordination administrative ? Avec l'éclatement des anciens empires industriels en chaînes de sous-traitance, notre époque n'en a-t-elle pas définitivement terminé avec le règne des grandes organisations et, a fortiori, des grands organisateurs ? Les cadres dirigeants du capitalisme managérial n'ont-ils pas perdu le pouvoir au profit des mécanismes anonymes de la finance de marché ? Les travailleurs de base de l'entreprise contemporaine ne disposent-ils pas d'une autonomie accrue dans leur travail, signe d'une atténuation relative de l'autorité hiérarchique de la chaîne de commandement bureaucratique et du pouvoir disciplinaire taylorien ? Enfin, la déqualification, la parcellisation des tâches et l'enfermement des exécutants dans leur poste de travail n'ont-ils pas laissé place à des activités faiblement prescrites, accordant une grande importance à la polyvalence, à la rotation des tâches et au développement des compétences des salariés, au sein d'organisations « apprenantes » ?

On peut au contraire soutenir que toutes ces assertions, tant qu'on ne les replace pas dans leur contexte, relèvent du mythe légitimateur. D'un côté, le cœur de la bureaucratie managériale se renforce dans la quasi-totalité des grandes entreprises contemporaines : les cadres des lignes hiérarchiques sont plus que jamais gouvernés à distance au moyen de marchés internes du travail indexés sur des objectifs financiers. Les bureaux de leurs directions générales disposent, pour cela, des possibilités ouvertes par la révolution informatique en termes de contrôle en temps réel, et à faible coût, de l'ensemble de leurs activités au niveau mondial. De l'autre côté, comme nous allons maintenant le voir, de nouvelles formes de bureaucratie *proprement néolibérales* se développent, avec pour point commun d'être fondées sur des dispositifs de gouvernement par la concurrence équipés par diverses catégories de cadres organisateurs à distance¹⁵⁹⁷ : les acheteurs, les financiers, les marketeurs, les qualitiens, les logisticiens ou les responsables des ressources humaines. Le pouvoir des bureaux, loin de décroître, colonise de nouvelles dimensions, désormais soumises aux normes de spécialistes de la gestion dont l'élite est formée dans les grandes écoles de commerce.

¹⁵⁹⁶ K. POLANYI, *The great transformation*, op. cit. À ceci près que toutes les marchandises sont en réalité des fictions sociales opérantes.

¹⁵⁹⁷ M.-A. DUJARIER, *Les cadres organisateurs à distance*, op. cit.

2.1. Le néolibéralisme salarial : l'extension à l'ensemble des salariés d'une gestion du personnel individualisée

À propos du *néolibéralisme salarial*, contentons-nous pour l'instant de rappeler qu'il correspond à une mise en concurrence systématique des salariés, au moyen de dispositifs d'évaluation et de sélection individualisés, principalement mis en place par les directions des ressources humaines, qui se dotent peu à peu de savoirs de gouvernement spécifiques. Cette dimension possède une importance historique particulière car elle fut le premier élément constituant du nouveau management des années 1980 et, donc, de l'entreprise néolibérale. En même temps, elle ne sera approfondie que par étapes successives, dont les dernières en date sont la loi Travail de 2016 et les ordonnances Macron de l'automne 2017. Comment la gestion des ressources humaines transforme-t-elle le rapport salarial ? Quelle forme donne-t-elle au marché du travail ? En quoi correspond-t-elle encore à une forme de bureaucratie ? C'est précisément à ces questions que chercheront à répondre les trois chapitres suivants.

2.2. Le néolibéralisme productif : gouverner à distance des réseaux de production mondialisés

Les grandes entreprises intégrées recourraient, à la marge, à des pratiques de sous-traitance et plus généralement de mise en concurrence des fournisseurs, quoique la gestion des achats soit longtemps restée peu professionnalisée voire assez informelle, et que la dynamique d'ensemble soit demeurée jusqu'à la fin des années 1970 celle d'une internalisation croissante des filières industrielles par intégration verticale. Ce mouvement s'inverse à partir du début des années 1980. Dès cette date, le consultant Octave Gélénier cherche à convaincre le patronat français d'adopter parmi ses priorités la construction d'un « tissu des relations inter-entreprises », la « coopération client-fournisseur » et le « développement des grands groupes par dé-intégration¹⁵⁹⁸ ». C'est ce que je nomme le *néolibéralisme productif* : la systématisation des politiques d'externalisation, l'organisation des réseaux de production au moyen d'une sous-traitance en cascade, gouvernée à distance par les grandes entreprises donneuses d'ordres et, plus précisément, par leurs acheteurs, qui se dotent de techniques de pouvoir spécifiques et constituent le management des achats comme savoir de gouvernement. Du point de vue des institutions du capitalisme, il concerne à la fois le régime de concurrence commerciale et le « modèle productif » des firmes. Notons que cette dynamique d'externalisation ne met pas fin à une tendance parallèle à la concentration du capital

¹⁵⁹⁸ O. GÉLINIER, *Morale de la compétitivité*, op. cit., p. 168.

par fusions horizontales des donneurs d'ordres entre eux ou des sous-traitants entre eux (sans même parler de la concentration financière au sein d'un oligopole de grandes banques transnationales).

Le rapport de sous-traitance, rappelle Fabien Mariotti, est un rapport de subordination technique et économique fondé sur des relations à long terme, qui favorise à l'origine les fournisseurs établis et ne laisse qu'une part relativement faible à la compétition marchande. Les acheteurs des grandes entreprises cherchent précisément, depuis les années 1980, à « faire jouer un mécanisme concurrentiel en tenant compte de ces liens si longs et coûteux à construire ». Dans un travail de terrain très précis au sein d'une industrie mécanique, l'auteur met en évidence la manière dont ils procèdent. D'abord, les cadres des achats sélectionnent les fournisseurs à l'entrée selon un « processus d'élection », et tracent ainsi les frontières d'un marché interne des tâches productives. Ensuite, à plus court terme, la répartition des activités et des ressources entre les différents sous-traitants agréés est l'objet d'une nouvelle compétition sur des critères de coûts, de délais et de conformité au cahier des charges, selon un « processus d'allocation »¹⁵⁹⁹. Thomas Reverdy montre également que les acheteurs, dont la fonction spécifique devient d'« organiser la mise en concurrence », cherchent à introduire régulièrement de nouveaux entrants pour déstabiliser le jeu établi à leur profit, quitte à les accompagner pour leur faire atteindre progressivement le « niveau d'exigence » requis pour entrer sur le marché interne¹⁶⁰⁰.

L'organisation des marchés de sous-traitance donne naissance à des entreprises-stratégues, capables de gouverner à distance des segments entiers du tissu productif : les bureaux de leur direction centrale acquièrent ainsi un pouvoir stratégique qui s'exerce bien au-delà de leurs frontières juridiques, dans un espace souvent mondial. Qu'il s'agisse de la grande industrie ou des firmes de nouvelles technologies face aux PME de leur secteur, des « entreprises sans usines » de l'habillement ou du luxe, de la grande distribution ou de la restauration rapide dans leurs rapports avec les agriculteurs et les industries agroalimentaires, ou des distributeurs de contenus culturels sur Internet, de vastes centrales d'achats concentrent un pouvoir de marché qui leur permet de mobiliser l'ensemble de leurs réseaux productifs à leur profit et à celui de leurs actionnaires. Comme l'écrit Béatrice Appay :

« Les grandes entreprises leaders [sont] celles qui tirent le meilleur parti de la crise en devenant des

¹⁵⁹⁹ Fabien MARIOTTI, *Qui gouverne l'entreprise en réseau ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 149-151.

¹⁶⁰⁰ Thomas REVERDY, « Mettre en concurrence ses fournisseurs-partenaires », *Revue française de sociologie*, 2009, vol. 50, n° 4.

entreprises-cerveaux, à la fois concentrées et tentaculaires, et qui croissent tout en réduisant leurs effectifs, continuent à étendre leur sphère d'influence tout en externalisant leurs activités non-stratégiques, élaborent de nouvelles formes de contrainte du travail d'exécution, selon un système inédit de fragmentation, d'externalisation, de mobilisation et de contrôle de la force de travail et dont la sous-traitance en cascade est une forme majeure¹⁶⁰¹. »

2.3. Le néolibéralisme financier privé : quand les investisseurs socialisés se branchent sur la tour de contrôle des grandes entreprises

Le financement de l'économie ne prend pas nécessairement une forme marchande. Comme nous l'avons vu, le capitalisme bancaire public, régime monétaire et financier dominant durant les années 1950 en France avant de décliner au cours des années 1960 et 1970, était orienté vers la stimulation de la concurrence commerciale sur le marché des biens et services. Mais, en lui-même, il était peu « concurrentiel » et fonctionnait en partie hors marché, la direction du Trésor jouissant d'un statut d'exception qui lui permettait, contrairement aux banques privées et publiques, de capter une partie de l'épargne au moyen de son pouvoir réglementaire (avec, par exemple, la souscription obligatoire de bons du Trésor). Au-delà, l'utilisation de la même appellation de « marché financier » pour désigner le système très régulé des années 1960-1970, centré sur le crédit à long terme offert par des banques d'affaires privées, et l'actuelle finance de marché, avec ses actions, ses obligations et ses produits dérivés, s'avère nous l'avons vu totalement trompeuse.

Par *néolibéralisme financier*, je désigne la construction d'un marché globalisé de l'argent extrêmement liquide et extrêmement réactif. Il a ses propres racines et sa propre préhistoire, qui sont également celles des savoirs économiques sur lesquels il se base. Dans le domaine du financement de l'économie productive, il prend notamment la forme du « gouvernement d'entreprise » qui s'est imposé en France à la fin des années 1990 sous la pression des grands fonds de pension et d'investissement anglo-saxons¹⁶⁰² : un dispositif de pouvoir visant à contrôler les cadres dirigeants en alignant leurs intérêts sur ceux des actionnaires. La *corporate governance*, jointe aux algorithmes de la Bourse, et à l'adoption de normes comptables internationales imposant les catégories de la communauté financière globale¹⁶⁰³, équipe une forme de mise en concurrence continue des grandes entreprises cotées pour l'accès aux capitaux propres, arbitrée par la

¹⁶⁰¹ Béatrice APPAY, *La dictature du succès : le paradoxe de l'autonomie contrôlée et de la précarisation*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 46-47.

¹⁶⁰² B. CORIAT, « L'installation de la finance en France », *op. cit.*

¹⁶⁰³ Michel CAPRON (dir.), *Les normes comptables internationales, instruments du capitalisme financier*, Paris, La Découverte, 2005.

comparaison permanente de leurs taux de rentabilité. De plus la construction d'un marché des fusions et acquisitions, où comme le montre Valérie Boussard les firmes s'achètent et se vendent en fonction de la « valeur » que leur prêtent les modèles mathématiques négociés entre les analystes présents des deux côtés de la transaction¹⁶⁰⁴, contribue à faire peser une véritable menace de rachat en cas de performance financière insuffisante par rapport à la norme.

Une fois la stratégie proposée par les cadres dirigeants acceptée par les actionnaires, les cibles de retour sur investissement définies au sommet sont répercutées le long des lignes hiérarchiques selon la voie désormais classique de la direction par objectifs. Les directeurs financiers, chargés de faire fonctionner les technologies de mesure du contrôle de gestion, sont dotés d'un pouvoir croissant et tendent à remplacer les opérationnels issus de la production au poste de directeur général¹⁶⁰⁵. Représentants des financiers externes à l'intérieur des grandes entreprises, ils occupent par leur salaire, leur prestige et leur place dans le comité de direction le sommet de la hiérarchie des cadres organisateurs à distance¹⁶⁰⁶ – et, en conséquence, de la hiérarchie des formations en école de commerce. À travers leur médiation, le dispositif de gouvernement des cadres dirigeants se branche sur la tour de contrôle constituée par le gouvernement par les indicateurs de résultat des ateliers et des services locaux. Si bien qu'en réalité, la prise de pouvoir de la communauté financière globalisée ne signe pas du tout, comme on l'entend souvent, l'arrêt de mort du capitalisme managérial décrit par Chandler : les investisseurs se contentent de mettre les structures de la bureaucratie productiviste au service de leurs propres objectifs de rentabilité. Ils acquièrent ainsi un pouvoir dont leurs ancêtres du début du XX^e siècle, habitués à des formes rudimentaires de *reporting* financier, ne pouvaient même pas rêver.

Cela n'aurait pas de sens de dire que le marché financier est une institution « bureaucratique ». En revanche, loin du mythe de l'investisseur individuel, les acteurs de la communauté financière sont devenus de grandes organisations dominées par des collectifs managériaux. En 2012, en France, selon les chiffres de l'Autorité des marchés financiers, « les sociétés filiales d'assurance et de banques gèrent pratiquement 90% des actifs »¹⁶⁰⁷. Comme le rappellent Sandrine Garcia et Sabine Montagne : « La prise de décision d'investissement a en effet pris une tournure plus bureaucratique à partir des années 1970, avec le développement d'un salariat financier employé

¹⁶⁰⁴ Valérie BOUSSARD, « Qui crée la création de valeur ? », *La nouvelle revue du travail*, 2013, n° 3.

¹⁶⁰⁵ Olivier GODECHOT, « Ce que la finance fabrique », in Isabelle CHAMBOST, Yamina TADJEDDINE et Marc LENGLET (dir.), *La fabrique de la finance*, Villeneuve d'Ascq, PUS, 2016, p. 25.

¹⁶⁰⁶ M.-A. DUJARIER, *Le management désincarné : enquête sur les nouveaux cadres du travail*, op. cit., p. 179.

¹⁶⁰⁷ Yamina TADJEDDINE, « Le service financier, un bien singulièrement social », in Isabelle CHAMBOST, Yamina TADJEDDINE et Marc LENGLET (dir.), *La fabrique de la finance*, Villeneuve d'Ascq, PUS, 2016, p. 52.

par les banques et les firmes de gestion d'actifs alors en plein essor¹⁶⁰⁸. » La bancassurance est à la fois le secteur le plus concentré de l'économie, celui où la relation de service est la plus centralisée et celui où les indicateurs de performance sont les plus banalisés comme moyen d'évaluation du travail des salariés de base. De plus, affirme Horacio Ortiz, l'industrie financière est un « espace bureaucratique global » doté d'un corpus commun de méthodologies extrêmement standardisées¹⁶⁰⁹. Aussi, les hommes et les femmes qui prennent concrètement les microdécisions qui font le capitalisme financiarisé ne sont-ils pas contrôlés par le « marché » mais par leur hiérarchie. Opérant dans le cadre de procédures d'engagement de capitaux extrêmement strictes, ils sont les agents de divers *investisseurs socialisés*. Ces organisations, loin de l'image sociale du propriétaire de capitaux pesant les risques dans la solitude de son esprit, gouvernent avec l'argent des autres par le biais de technologies statistiques et de modèles mathématiques complexes.

2.4. Le néolibéralisme commercial : une concurrence qui s'autorenforce par un système d'information qui internalise la pression du « marché »

L'organisation de la concurrence sur le marché des biens et services et la répression des ententes, nous l'avons vu, étaient déjà une préoccupation des hauts fonctionnaires planificateurs avant la crise de 1974, de pair avec une intervention financière massive de l'État hors marché, un soutien des « champions nationaux », une administration des prix, une forte inflation et, jusqu'à la fin des années 1960, une création monétaire par le Trésor. La nouveauté portée par les administrateurs de l'INSEE, les inspecteurs des Finances et les ingénieurs des Mines néolibéraux du début des années 1980 consiste surtout à faire de la concurrence, de la liberté des prix, de la « neutralité » monétaire du budget de l'État et de la lutte contre l'inflation des objectifs politiques, ou mieux, des normes renvoyant les interventions publiques directes au rang d'*exceptions parfois tolérées*.

C'est ce que je nomme le *néolibéralisme commercial*, ou régime néolibéral de concurrence commerciale, dimension qui semble a priori plus difficile que les autres à penser du point de vue des dispositifs de gestion. En réalité, l'institution d'un ordre concurrentiel par l'État n'est que l'une des deux faces du phénomène : les grandes entreprises interviennent activement dans la structuration du marché des biens et services. La spécificité de la période contemporaine réside

¹⁶⁰⁸ Sandrine GARCIA et Sabine MONTAGNE, « Pour une sociologie critique des dispositifs d'évaluation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2011, n° 189.

¹⁶⁰⁹ Horacio ORTIZ, « Imaginaires politiques et moraux des pratiques financières », in Isabelle CHAMBOST, Yamina TADJEDDINE et Marc LENGLET (dir.), *La fabrique de la finance*, Villeneuve d'Ascq, PUS, 2016, p. 59.

dans le caractère tendu et fortement mimétique de ce dernier : les entreprises se comparent et s'imitent les unes les autres en permanence par l'intermédiaire, notamment, de dispositifs de « qualité » totale. Plus précisément, cet aspect a trait à ce que j'ai nommé, dans la première partie, le régime d'internalisation de la pression marchande. Comment les organisations modélisent-elles leur « environnement » économique ? Comment les salariés qui les composent en viennent-ils à se représenter le « monde extérieur » ? Avec quelles conséquences sur leur travail ? Le capitalisme du XIX^e siècle se contentait de la comptabilité générale, c'est-à-dire du bilan et du résultat financier : le patron-propriétaire prenait des décisions sur leur base et la hiérarchie les répercutait informellement auprès des travailleurs de base. La grande entreprise managériale du capitalisme fordiste, comme nous l'avons vu, utilisait la comptabilité analytique pour relayer la pression du « marché » auprès des cadres hiérarchiques sous la forme d'objectifs chiffrés, et, plus précisément, de coûts et de budgets standards. Les managers organisaient ensuite le travail de leurs subordonnés sur cette base, sans que les exécutants ne reçoivent toujours personnellement des normes de rendement (l'imposition de contraintes de rythme par le système de machines pouvait suffire). De manière générale, en France, l'« environnement » économique était stabilisé par la planification étatique et par la fiabilité des prévisions des entreprises.

Le régime néolibéral d'internalisation de la pression marchande se caractérise par l'ajout de deux nouveaux traits aux précédents. Premièrement, les grandes entreprises multiplient les « capteurs » par lesquels elles internalisent, presque en temps réel, l'état d'un marché des biens et services instable. Deuxièmement, la pression de la « demande » est répercutée de manière beaucoup plus « directe » auprès des exécutants et des professionnels reconnus. Le marketing comme ensemble de technologies de construction et d'objectivation des prétendus « besoins » des clients, qui à l'origine permet de gouverner les consommateurs, en vient à organiser également le travail des ingénieurs et le travail productif. La standardisation des processus de conception et la « responsabilisation » des exécutants sur la conformité des produits ou des services, via la multiplication des indicateurs « qualité » mesurés en temps réel, permettent de relayer jusqu'à eux les impératifs de la « mise en marché ». Le « juste-à-temps », la suppression des stocks et le système informatique permettent de passer d'une logique tirée par l'offre, où l'on vend ce qui a déjà été produit, à une logique tirée par la demande, où l'on produit ce qui a déjà été vendu. Outre la diversification des biens et des services, ce système permet, montre Jean Pierre-Durand, de répercuter *matériellement* la pression du marché au plus près du travail des exécutants. À travers une organisation en flux tendu et l'adaptation en temps réel des effectifs à l'activité, managers et

« planneurs » poussent ainsi les travailleurs de base de l'industrie et des services à optimiser en permanence la conformité, les coûts et les délais¹⁶¹⁰.

Le gouvernement individualisé par les chiffres, largement appliqué aux cadres hiérarchiques durant la période fordiste, peut ainsi être généralisé à la majeure partie des salariés. Octave Gélénier soutient par exemple en 1990 que la démarche de « qualité » totale « permet d'approfondir la direction participative et de l'étendre jusqu'au niveau des opérateurs de base¹⁶¹¹ ». Henri Bouquin rappelle pour sa part que le contrôle de gestion moderne cherche à « faire "descendre" la stratégie dans la vie quotidienne » et à inciter les acteurs à « prendre en charge la logique économique de l'entreprise »¹⁶¹². Olivier Baudry met en évidence ce processus dans le cas de la nouvelle politique lancée par la Régie nationale des usines Renault au milieu des années 1980 : tandis que dans la bureaucratie managériale fordiste les normes de prix de revient servaient à coordonner les managers, elles s'adressent désormais aux ouvriers et assurent « la diffusion et la déclinaison en cascade des contraintes de gestion et des marges de manœuvre des dirigeants dans l'ensemble de l'organisation¹⁶¹³ ». Sous couvert de servir les « clients », ce système répercute ainsi la stratégie de pouvoir des cadres dirigeants et des actionnaires dans le champ économique au plus près du travail des salariés dominés, que ceux-ci demeurent soumis au taylorisme classique, ou acquièrent comme chez Renault des formes d'autonomie d'exécution contrôlée.

Ce faisant, les dispositifs de « qualité » totale – que Florence Jany-Catrice a très justement rebaptisés dispositifs de « performance totale¹⁶¹⁴ » – font franchir un seuil supplémentaire au déjà vieux processus de gouvernementalisation de la grande entreprise. Conçus, mis en place et en permanence « améliorés » par plusieurs catégories de cadres organisateurs à distance, des qualitiens aux logisticiens en passant par les professionnels du marketing, les contrôleurs de gestion, les directeurs des systèmes d'information et leurs homologues dans le champ du conseil, ils sont chargés de tendre le moindre des rouages de l'organisation vers l'accroissement des ventes, de la productivité et de la « flexibilité », ce dernier aspect désignant l'adaptation en temps réel des coûts aux fluctuations du marché des biens et services. L'objectif est de rendre l'entreprise *lean*, c'est-à-dire maigre, souple et parcimonieuse, tendue et optimisée au maximum, réduite au « juste

¹⁶¹⁰ Jean-Pierre DURAND, *La chaîne invisible* [2004], Paris, Seuil, 2012 ; Jean-Pierre DURAND, *La fabrique de l'homme nouveau*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2017.

¹⁶¹¹ Octave GÉLINIER, « Historique de la direction participative », in Vincent LABOUCHEIX (dir.), *Traité de la qualité totale*, Paris, Dunod, 1990, p. 13.

¹⁶¹² H. BOUQUIN, *Le contrôle de gestion*, op. cit., p. 11 et 18.

¹⁶¹³ O. BAUDRY, *Articulations et influences réciproques des formes de gouvernement politique et managérial*, op. cit., p. 411.

¹⁶¹⁴ F. JANY-CATRICE, *La performance totale*, op. cit.

nécessaire » par la suppression permanente des coûts « cachés », temps morts, mouvements inutiles, stocks encombrants, activités insuffisamment rentables et salariés surnuméraires. De ce point de vue le *lean management*, incarnation de la bureaucratie néolibérale dans sa dimension opérationnelle et commerciale, est indéniablement une forme nouvelle, radicalisée, de bureaucratie productiviste.

Au bout du compte, cet approfondissement du gouvernement individualisé par les chiffres a des effets sur les institutions macro-économiques. Plus le nombre des entreprises adoptant les dispositifs de performance totale s'accroît, plus leurs actionnaires, leurs donneurs d'ordre et leurs États les poussent à cette adoption par intérêt ou par doctrine, et plus elles deviennent flexibles. Mais sur un marché imprévisible, il y a un biais autorenforçant, ancré dans le dispositif comptable, à la variabilisation maximale des coûts fixes. Il entraîne une préférence pour l'emploi précaire par rapport à l'embauche en CDI, et une préférence pour l'externalisation par rapport à l'intégration verticale. Toute internalisation supplémentaire de la pression concurrentielle pousse la même logique un cran plus loin dès lors que suffisamment de firmes font de même : chaque fois qu'une entreprise intensifie ou flexibilise le travail de ses exécutants, elle contribue à tendre un marché externe qu'elle finit par subir comme une nouvelle pression, pression que ses dispositifs de « qualité » totale détecteront et répercuteront une fois de plus sur les salariés, etc. Le point de mire mythique du système est, ainsi, l'impossible liquidité de tout l'appareil productif, avec un risque permanent d'emballlement bien pointé par Rachel Beaujolin, qui tend à placer les entreprises des secteurs les plus concurrentiels en situation de sous-effectif chronique¹⁶¹⁵.

Comme nous le voyons une fois encore, forme de concurrence commerciale et mode d'internalisation de la pression marchande sont les deux faces d'une même pièce. Mais alors que le régime fordiste se cimentait en se stabilisant, dans un cercle vertueux où planification étatique et planification d'entreprise se soutenaient l'une l'autre¹⁶¹⁶, le régime néolibéral *se consolide en générant de l'instabilité*. Par la propagation dans toute l'économie des dispositifs de performance totale, le néolibéralisme commercial se construit en renforçant *parallèlement* la pression interne de la direction sur les salariés et la pression externe du « marché » sur l'entreprise. Consultants, gestionnaires, financiers et managers, en diffusant partout les mêmes technologies de mesure et les mêmes schèmes de perception de la réalité économique, en poussant les entreprises à se prendre les unes les autres pour référence à travers des techniques de *benchmarking*, accroissent

¹⁶¹⁵ Rachel BEAUJOLIN, *Les vertiges de l'emploi : l'entreprise face aux réductions d'effectifs*, Paris, Grasset, 1999.

¹⁶¹⁶ N. BERLAND, *L'histoire du contrôle budgétaire en France*, op. cit.

encore le caractère mimétique du système. Tous propagent la même interprétation, autoréalisatrice, des contraintes de l'« environnement » économique, et contribuent à créer le contexte très instable qui appellera encore davantage de flexibilité.

2.5. Le rôle des dispositifs de gestion dans la structuration des institutions du capitalisme

Si la concurrence commerciale sur les marchés des biens et services n'a aucune réalité en dehors des pratiques des entreprises de chaque secteur, cela est également vrai de tous les autres « marchés ». Il ne faudrait donc pas croire, comme pouvait le laisser entendre une mauvaise interprétation de l'analyse de Thomas Coutrot à la fin des années 1990¹⁶¹⁷, que les dispositifs de gestion mis en œuvre par les firmes sont, de manière unilatérale, déterminés par les institutions globales qui constituent le mode de régulation du capitalisme français contemporain. Nous ne pouvons postuler la primauté ni de l'un, ni de l'autre, car les déterminations jouent dans les deux sens. Une causalité circulaire et un renforcement réciproque ont « mis sur orbite » un système nouveau au cours d'une histoire désynchronisée, où l'initiative venait tantôt des cadres dirigeants des grandes entreprises, tantôt des investisseurs socialisés ou des représentants de diverses catégories de spécialistes de la gestion, tantôt de la transformation du cadre juridique et institutionnel national, européen ou mondial. Il s'agit dès lors, comme nous l'avons fait jusque-là, d'insister sur l'interdépendance entre le gouvernement de l'entreprise et le gouvernement du champ économique, et sur le rôle de structuration réciproque joué par certains dispositifs de gestion.

Cela n'est pas simplement vrai du marché des biens et services. Les marchés de sous-traitance, soumis comme les autres à un cadre juridique, sont parfois l'aboutissement historique d'un processus d'externalisation piloté de bout en bout par les anciennes grandes entreprises intégrées ; la dynamique opère sous la pression des actionnaires, sur la base des analyses de coût des directions financières, et sous le contrôle des technologies de gouvernement des cadres de la fonction achats, qui se sont professionnalisés dans l'opération. Le marché financier globalisé lui-même ne produit pas toutes ses conséquences pour les firmes tant que les fonds d'investissement et leurs spécialistes n'ont pas installé, à leur sommet, un dispositif de *corporate governance* qui leur permet de renforcer leur pouvoir sur les cadres dirigeants. Enfin, comme nous le verrons longuement, on ne peut pas comprendre le rapport salarial néolibéral sans tenir ensemble les deux points de vue du droit du

¹⁶¹⁷ T. COUTROT, *L'entreprise néo-libérale, nouvelle utopie capitaliste ?*, op. cit.

travail et des pratiques de gestion du personnel. Les dispositifs d'évaluation et de sélection des directions des ressources humaines, sur la base d'un cadre juridique et de contraintes institutionnelles diverses qu'elles transforment en retour, contribuent activement à structurer un certain type de marché du travail. Dans chaque cas, des dispositifs de gestion adoptés sous contraintes par des grandes entreprises – et diffusés par des consultants et des spécialistes qui se construisent en tant que groupes professionnels en les construisant –, contribuent à structurer les marchés qui les structurent et, ainsi, à leur donner leur forme institutionnelle et historique singulière, caractéristique du néolibéralisme.

Tableau 17. Comparaison entre trois types de bureaucratie : le mode de gouvernement de l'organisation

	Bureaucratie wébérienne	Bureaucratie managériale fordiste	Bureaucratie néolibérale (néomanagériale)	
			Interne : périmètre juridique de l'organisation	Externe : organisation étendue à la sous-traitance/ missions externalisées
	<u>« Gouvernement » légal-rationnel</u>	<u>Gouvernement des cadres par les indicateurs de résultat</u>	<u>Gouvernement par les chiffres approfondi (exécutants) et étendu</u> (réseaux d'organisations)	
Mode de coordination des ateliers/services :	Règles générales détaillées : pouvoir « juridique » et réglementaire. (En réalité : une certaine intervention discrétionnaire du centre.)	Règles générales globales. Dispositif de contrôle de gestion. Gestion par exception (analyse des écarts).	Règles générales globales. Le gouvernement par les chiffres, les normes et les systèmes informatiques atteint les exécutants.	Gouvernement des réseaux par la concurrence, professionnalisation des acheteurs (néolibéralisme productif).
Type d'« efficacité » revendiqué :	Régularité et prévisibilité. Les chiffres portent essentiellement sur les « besoins » et sur les moyens.	Régularité et prévisibilité. Mesure de la productivité et de l'« efficacité ».	Adaptation en temps réel à l'« environnement ». Mesure de la productivité et de l'« efficacité » (qualité, coûts, délais). Supériorité « intrinsèque » des mécanismes concurrentiels.	
Régime d'internalisation /codification de la pression du champ (de l'« environnement » économique, politique etc.) :	Informel et peu objectivé. Ordres de la hiérarchie.	Ordres de la hiérarchie. Comptabilité analytique.	Ordres de la hiérarchie. Comptabilité analytique. « Qualité » totale : rendre sensible matériellement les exécutants à la pression des clients ou des usagers. Néolibéralisme commercial : répercussion de la concurrence sur le marché des biens et services au sein de l'entreprise, équipée par les cadres marketing et les qualitatifs. <i>Benchmarking</i> (comparaison à un référent externe).	
Circulation de l'information officielle dans des documents écrits :	Notes et circulaires papier → dénonciation de la « paperasserie ».	Informatique de gestion → dénonciation de la centralisation de l'information.	Micro-informatique de masse, progiciels de gestion intégrés → dénonciation de la prolifération des chiffres et des données.	Extension du système d'information au-delà des frontières juridiques de l'organisation (EDI, informatique couplée, etc.).

Tableau 18. Comparaison entre trois types de bureaucratie : le type de direction administrative

	Bureaucratie wébérienne	Bureaucratie managériale fordiste	Bureaucratie néolibérale (néomanagériale)	
	<u>Direction simple</u>	<u>Direction générale</u> <u>« stratégie »</u>	Interne : périmètre juridique de l'organisation	Externe : organisation étendue (sous-traitance) /missions externalisées
			<u>Direction des réseaux d'organisations</u>	
Système formel d'autorité :	Structure fonctionnelle centralisée : ligne hiérarchique + organisation « en silos » des bureaux fonctionnels. Unité de commandement.	Structure « divisionnaire » (<i>line and staff</i>) : ligne hiérarchique + autorité des directeurs locaux sur des cadres gestionnaires. Unité de commandement + délégation d'autorité.	Structure « matricielle » et commandements croisés : ligne hiérarchique + directions fonctionnelles + chefs de projets (tous rattachés à la DG).	Pas d'autorité formelle : contrat commercial ou marché public. Structures de « gouvernance » : parcellisation du commandement, autorité distribuée.
Type de centralisation :	Centralisation de toutes les règles et de toutes les décisions. (Mais, du fait de son impuissance : une certaine autonomie informelle au niveau local.)	« Invention de la direction générale » (Chandler). Concentration du pouvoir stratégique (siège social) : pouvoir politique (fixation des finalités) + pouvoir gestionnaire (surtout financier). Déconcentration des décisions opérationnelles et/ou de gestion : autonomie contrôlée des managers locaux. Parfois, entreprise néolibérale : décentralisation de la gestion du personnel, filiales avec responsabilité juridique.		Néolibéralisme productif : concentration du pouvoir stratégique dans une « firme-cerveau » ou une agence de financement. Décentralisation des décisions opérationnelles et de la gestion du personnel (sous-traitants).
Pouvoir financier interne :	Budget centralisé, réparti de manière détaillée par la direction. Peu de visibilité sur l'utilisation des moyens.	Direction financière forte. Budget individualisé par atelier ou service (injonction à la « transparence »). Financement à la performance des nouveaux investissements (concurrence par comparaison <i>interne</i>).	Idem. En temps réel, étendu aux bureaux et aux services fonctionnels des sièges sociaux (par exemple : <i>Activity Based Costing</i>).	Concurrence par comparaison interne/externe : externalisation si performance supérieure.

Tableau 19. Comparaison entre trois types de bureaucratie : le mode de socialisation du pouvoir (entre cadres salariés à plein temps prétendant collectivement au monopole du travail d'organisation)

	Bureaucratie wébérienne	Bureaucratie managériale fordiste	Bureaucratie néolibérale (néomanagériale)	
			Interne : périmètre juridique de l'organisation	Externe : organisation étendue à la sous-traitance
Mode d'intégration du collectif bureaucratique (cadres, managers) :	<u>Intégration « militaire » :</u> confiance personnelle du chef politique dans les dirigeants de corps d'officiers disciplinés	<u>Intégration par concurrence salariale :</u> maîtrise de marchés fermés du travail des cadres	<u>Intégration concurrentielle en marché ouvert :</u> gestion des cadres par captation au sein d'un marché global des « compétences »	
	Cooptation à l'entrée de l'encadrement sup. Carrière « maison » /salaire à vie Au sommet : nominations politiques par propriétaires privés ou gouvernement.	Cooptation et sélection formalisée des cadres dirigeants et des managers sur toute la carrière « maison ». Salaire à vie. « Culture de l'efficacité ».	Sélection et cooptation : dirigeants, managers et organisateurs à distance. « Culture de l'efficacité ». Standardisation des « compétences ».	Réseaux d'organisations avec intégration <i>sociale</i> faible. « Culture de l'efficacité ».
Mode de reconnaissance mutuelle de la division du travail de domination :	Signature : les décisions remontent tendanciellement à la direction pour validation.	Direction « participative » par objectifs /contrat managérial au sein de la ligne hiérarchique.	Direction « participative » /contrat managérial entre services : chefs de projets, processus transversaux.	Direction par objectifs /contrat managérial entre donneur d'ordres et sous-traitants.
Formation spécifique des cadres :	Formation « technique », généralement juridique ou d'ingénieur, soit généraliste soit plus spécialisée (en réalité : forte dimension de cooptation sociale des grandes écoles).	Cadres supérieurs/dir. : formation « pratique » en gestion (grandes écoles d'ingénieur/de commerce). Formation continue des managers aux « relations humaines », apprentissage des machines de gestion.	Extension du modèle des <i>business schools</i> à toute la technostructure des sièges sociaux. Professionnalisation accrue des « cadres organisateurs à distance » (Dujarier) : financiers, marketeurs, contrôleurs de gestion, acheteurs, responsables des ressources humaines, qualitatifs, logisticiens, etc.	
Carrière bureaucratique (hiérarchie des salaires, du prestige et du pouvoir) :	Diplôme/concours scolaire. Obéissance. Tension avancement à l'ancienneté au milieu /confiance personnelle entre direction politique et cadres dirigeants au sommet.	Diplôme/concours scolaire. Confiance + résultats chiffrés : « rationalisation » des carrières, concurrence salariale entre cadres. Mobilité interne.	Diplôme/concours scolaire. Résultats chiffrés. Mobilité inter-organisations (passage par le marché du travail externe).	Marché du travail des cadres orienté par/vers les firmes centrales (salaires, prestiges et pouvoirs plus élevés par rapport aux sous-traitants).

Tableau 20. Comparaison entre trois types de bureaucratie : le mode de contrôle des exécutants

	Bureaucratie wébérienne	Bureaucratie managériale fordiste	Bureaucratie néolibérale (néomanagériale)	
			Interne : périmètre juridique de l'organisation	Externe : organisation étendue à la sous-traitance /missions externalisées
Contrôle d'exécution (travail d'organisation opérationnel) :	Discipline militaire : Répression du non-respect des ordres et des règlements (en réalité : forte autonomie des « métiers »).	Discipline taylorienne classique : Pouvoir fortement incorporé dans les machines, normes détaillées du bureau des méthodes (en réalité : auto-organisation clandestine des collectifs d'exécutants).	Discipline néo-taylorienne : « qualité » totale et <i>lean production</i> . <i>ou</i> Implication contrainte : autonomie d'exécution + fort contrôle social	À la charge des cadres du sous-traitant (généralement : discipline taylorienne classique en bout de chaîne).
Contrôle social (travail d'organisation social-relationnel /gestion du personnel) :	Variable. État libéral, grande entreprise (fin XIX ^e) : paternalisme + avantages « maison » + contrôle moral + avancement au choix + pouvoir de licencier. État fordiste (syndicats forts, contrôle social faible) : concurrence scolaire à l'entrée, hiérarchie des corps, contrôle syndical des carrières, sortie du marché du travail.	Atomisation par la cotation des postes individuels. Ensuite, variable. Régime « IBM » (syndicats faibles, contrôle social fort) : salaire au rendement, avancement au résultat, avantages « maison » (cf. Thomas Coutrot, 1998). Régime « Billancourt » (syndicats forts, contrôle social faible) : partage des gains de productivité, conventions collectives, grilles de classification, peu de concurrence entre exécutants.	Néolibéralisme salarial : extension aux exécutants de l'individualisation du rapport salarial et de la gestion par la concurrence, équipée par des DRH professionnalisées. Discipline scolaire : entretiens d'évaluation, logique « compétence » et salaire à la performance. Parcours précaires à l'entrée, mobilité concurrentielle selon les « capacités d'adaptation », sélection lors des plans de licenciement. Méritocratie productiviste.	Externalisation = centrifugation (cf. Jean-Pierre Durand, 2004) : contournement des syndicats, du rapport salarial fordiste, du statut de la fonction publique (généralement : précarité maximale en bout de chaîne).

3 – La seconde révolution managériale : une organisation scientifique de la concurrence

Il importe donc de dissoudre l'unité du phénomène néolibéral pour montrer comment il se constitue à partir de la cristallisation de tendances hétérogènes, au cours d'une histoire non-linéaire, pour finalement venir donner leur forme contingente aux institutions qui structurent un certain type de capitalisme. Mais il faut également se demander : quel est le point commun entre tous les dispositifs de pouvoir que nous venons de décrire ? À cette question, ma réponse sera foucaldienne : ce qui les relie, c'est précisément le constructivisme du « marché », considéré comme un dispositif de gestion, et utilisé par des organisations à des fins de gouvernement – qu'il s'agisse d'entreprises, d'institutions financières ou de ministères. Si je devais en donner une définition sociologiquement opératoire, je la formulerais comme suit : *le néolibéralisme désigne une organisation et un travail d'organisation de la concurrence, basé sur la technique de pouvoir de l'appel d'offres, qui par le biais d'un dispositif de « transparence » cherche à rendre ceux qu'il gouverne comparables sur des critères standardisés, de manière à stimuler, instrumentaliser et canaliser une pression concurrentielle vers des objectifs déterminés, en la suspendant à une menace de « survie » financière*. Condensé en une expression, susceptible de rappeler l'ancrage du néolibéralisme dans l'histoire du *scientific management* et sa place au cœur de la seconde révolution managériale : c'est *l'organisation scientifique de la concurrence*. Je voudrais, maintenant, déplier un à un les différents éléments de cette définition.

3.1. Une organisation de la concurrence basée sur la technique de pouvoir de l'appel d'offres

Ainsi que le suggèrent Laval, Vergne, Clément et Dreux, face à chaque cas particulier, il faut se demander quelles sont les techniques de pouvoir concrètement utilisées pour stimuler et équiper un mécanisme concurrentiel, de manière à lui faire produire des effets au sein d'un certain rapport social :

« Cette transposition de la concurrence ne se fait pas automatiquement du fait des "lois immanentes" du capitalisme. Elle suppose une politique active et une institutionnalisation de la concurrence par des outils managériaux spécifiques. »

Parmi ces techniques, les auteurs en citent certaines qui relèvent de la vieille direction par objectifs et ne sont, en réalité, que des *conditions* de la concurrence : l'autonomie comptable, la contractualisation et l'audit. D'autres lui sont plus spécifiques : le *benchmarking*, le palmarès et

l'appel d'offres¹⁶¹⁸. Ce dernier, notamment, semble un bon candidat au titre de concept générique pour décrire le phénomène étudié : ne fournit-il pas un point commun entre le commercial d'une PME sous-traitante qui guette de nouveaux contrats, le travailleur qui postule à un emploi, les cadres dirigeants qui prospectent ou veulent conserver leurs investisseurs, le chercheur ou le maire qui courent après un financement sur projet ?

Au niveau du rapport des grandes firmes donneuses d'ordres à leurs sous-traitants en cascade, les cadres des directions des achats sont formés à une ingénierie des contrats tournée vers la rédaction des appels d'offres les plus concurrentiels possibles. Thomas Reverdy montre que, pour réduire la place des arrangements informels des ingénieurs ou des managers avec les fournisseurs, les acheteurs cherchent à codifier leurs rapports. Pour « accroître l'interchangeabilité » des sous-traitants, ils tentent au maximum de dé-singulariser leurs offres, en les faisant porter sur les fonctions générales que les produits ou services doivent remplir plutôt que sur les diverses solutions techniques possibles pour y répondre. Plus les alternatives sont nombreuses, plus les fournisseurs ont mis d'énergie pour inventer une réponse au « besoin » de leur client, plus les prix sont décomposables en éléments standards et plus la direction des achats est en position de force pour négocier¹⁶¹⁹.

Le marché financier globalisé contemporain représente lui-même le type pur de la « performativité » de la théorie économique néoclassique : la lourde infrastructure sociotechnique informatisée de la Bourse inscrit dans la réalité sociale les postulats de la concurrence pure et parfaite¹⁶²⁰, soumettant les entreprises cotées à une sorte d'appel à investissements continu et réversible, qui rend virtuellement liquides leurs droits de propriétés (ces prémices étant erronées, les conséquences en sont, comme l'a montré André Orléan, l'extension d'une logique spéculative¹⁶²¹). Sur le marché externe du travail, les cadres RH spécialisés dans le recrutement ont tendu au cours des quarante dernières années à formaliser toujours davantage les offres d'emploi¹⁶²². Sur les marchés du travail « maison » des grandes entreprises, la standardisation des fiches de poste, du point de vue notamment des « compétences » requises, est également une dynamique de long terme, qui conduit parfois les DRH à présenter les promotions et les possibilités de mobilité sous la forme d'offres d'emplois internes, ouvertes ou non aux salariés extérieurs. Quant

¹⁶¹⁸ C. LAVAL, F. VERGNE, P. CLÉMENT, et al., *La nouvelle école capitaliste*, op. cit., p. 24.

¹⁶¹⁹ T. REVERDY, « Mettre en concurrence ses fournisseurs-partenaires », op. cit.

¹⁶²⁰ F. MUNIESA, *Des marchés comme algorithmes*, op. cit. ; Michel CALLON, *Sociologie des agencements marchands*, Paris, Presses des Mines, 2013.

¹⁶²¹ A. ORLÉAN, *Le pouvoir de la finance*, op. cit.

¹⁶²² François EYMARD-DUVERNAY et Emmanuelle MARCHAL, *Façons de recruter : le jugement des compétences sur le marché du travail*, Paris, Métailié, 1997.

au néolibéralisme commercial, il n'a pas besoin de ce mécanisme artificiel, dans la mesure où le marché des biens et services s'organise depuis longtemps selon la forme du contrat commercial, exposant une offre généralement très standardisée de produits conçus après études marketing aux possibilités d'achat des consommateurs.

Notons que la technique de pouvoir de l'appel d'offres concurrentiel n'est pas, en soi, nouvelle : on la trouve, déjà, au cœur du libéralisme classique de la fin du XIX^e siècle. Dans les usines métallurgiques, les mines ou la construction navale par exemple, il n'était pas rare, comme le rappelle Philippe Lefebvre, que l'activité soit distribuée aux différentes équipes « sur appels d'offres » ou « adjudications », au travers de « contrats internes », parfois passés à l'année. Les salaires étaient alors fixés par « marchandage » entre le détenteur de capitaux ou son représentant et les tâcherons ou les chefs des équipes ouvrières. Mais, montre l'auteur, la systématisation de la comptabilité analytique au début du XX^e siècle a largement mis fin à cette pratique : disposant, au-delà de la parole de la hiérarchie subalterne, d'une information officielle sur les coûts, patrons et directeurs ont pu cesser de recourir à un mécanisme d'enchères et transformer leurs anciens tâcherons en contremaîtres¹⁶²³.

À ce niveau, la nouveauté du néolibéralisme est double. Premièrement, spécialistes de la gestion et économistes disposent de connaissances formalisées concernant l'effectivité ou non de la concurrence. Au niveau académique, les économistes orthodoxes ont produit diverses théories des enchères qui en font un moyen de « révéler » les « informations cachées », concernant notamment les coûts, de manière à minimiser la « rente informationnelle » des participants¹⁶²⁴ – rente qu'il s'agit en réalité de capter au profit des organisations dominantes. Diverses catégories de cadres organisateurs à distance ont appris à stimuler les mécanismes concurrentiels. L'ingénierie des contrats de sous-traitance développée par les acheteurs vise à assurer des remises en concurrence régulières et notamment à introduire en permanence de nouveaux entrants pour « dynamiser » le jeu. L'ingénierie des produits financiers cherche explicitement à *construire leur liquidité* : par exemple, au moment de la mise en marché de la dette publique au milieu des années 1980, les spécialistes du Trésor instituent à la fois un mécanisme d'enchères et un type d'« obligations assimilables », standardisant les appels à financement de l'État afin de créer de vastes espaces de circulation pour ses produits. Quant aux responsables des ressources humaines, au-delà d'une diffusion des offres d'emploi orientées vers la création de « viviers » adaptés et suffisamment larges,

¹⁶²³ P. LEFEBVRE, *L'invention de la grande entreprise*, op. cit., p. 143 et 182.

¹⁶²⁴ Élie COHEN et Michel MOUGEOT (dir.), *Enchères et gestion publique*, Paris, CAE/La Documentation française, 2001, p. 13.

ils cherchent généralement à multiplier les épreuves et les occasions de sélection pour augmenter l'espace et la fréquence de la concurrence salariale. Comme nous le voyons, il ne suffit pas de parler de « marché » dans l'abstrait : encore faut-il s'interroger sur *l'intensité des pratiques concurrentielles*.

3.2. Un dispositif de « transparence » cherchant à rendre les gouvernés comparables sur des critères standardisés

Deuxième spécificité de l'usage de la technique de pouvoir de l'appel d'offres dans le néolibéralisme : elle est presque toujours entourée d'un lourd appareil de mesure. De manière générale, toute mise en concurrence est mise en concurrence sur quelque chose : traditionnellement, un prix exprimé en monnaie. Mais les dispositifs contemporains étendent beaucoup plus loin l'espace de la comparaison, au moyen de toutes sortes d'indicateurs financiers, comme la productivité en valeur ou le taux de rentabilité, ou d'indicateurs « physiques », comme la « qualité », le délai ou le niveau de « compétence ». Ils opèrent par la standardisation d'un certain environnement informationnel, mettant en équivalence et rendant commensurables des réalités qui ne le seraient pas sous d'autres points de vue. Par la codification de critères de sélection, des spécialistes de l'organisation génèrent, équipent et orientent un *champ de comparabilité*, qui donne sa forme concrète à un « marché ».

Les acheteurs des grandes entreprises recourent de plus en plus à divers dispositifs de contrôle, qui ont tous pour point commun de fournir des informations standardisées sur les diverses « performances » des fournisseurs, c'est-à-dire de les soumettre à un certain régime de « transparence » : contractualisation de la réduction permanente des coûts, audits « qualité », contrôle de gestion externe, tension des flux logistiques et systèmes informatiques intégrés. D'après des travaux du Centre d'études de l'emploi basés sur les données de l'enquête REPONSE 2011, les firmes prises dans des rapports de sous-traitance, et notamment celles qui se situent en milieu de chaîne, sont effectivement celles qui recourent le plus aux normes « qualité », au juste-à-temps et aux progiciels de gestion – qui apparaissent ainsi « comme un mode spécifique d'intégration des établissements en sous-traitance »¹⁶²⁵. Comme l'établit Fabien Mariotti : « Dans certains cas, on

¹⁶²⁵ Corinne PERRAUDIN, Héloïse PETIT, Nadine THEVENOT, et al., « Les rapports de force au cœur des relations de sous-traitance : conséquences sur les relations de travail », *Documents de travail du Centre d'Économie de la Sorbonne*, 2014, p. 81 et 85.

peut même avoir une densité d'outils de gestion entre client et fournisseurs identique à celle structurant l'organisation interne du client¹⁶²⁶... »

Les investisseurs socialisés ont recours à un dispositif comptable qui vise à rendre les entreprises totalement transparentes du point de vue des coûts et de la rentabilité. Ils imposent des normes internationales de reporting financier (IFRS) et des indicateurs de performance extrêmement standardisés¹⁶²⁷. Les signaux qu'ils génèrent sont amplifiés par les analystes financiers, prestigieux spécialistes chargés de la « construction d'une "commensurabilité" » entre firmes du même secteur au niveau mondial¹⁶²⁸. Comme le dit André Orléan : « Le projet ultime de la finance est de réduire l'entreprise à un ensemble codifié de procédures formelles et de comptes certifiés de telle sorte qu'il soit possible d'en évaluer la valeur fondamentale sans contestation possible¹⁶²⁹. »

Le cœur du néolibéralisme commercial réside dans la multiplication des « capteurs » au moyen desquels les grandes firmes répercutent auprès des travailleurs de base les contraintes issues de la stratégie de pouvoir des cadres dirigeants sur le marché des biens et services. Le système d'information et de contrôle de gestion est donc absolument central, que les indicateurs proviennent de la comptabilité, des machines, de logiciels « métier », du marketing, de recherches *ad hoc* ou d'études de *benchmarking* réalisées auprès de firmes jugées plus performantes, et qu'il s'agisse de conformité du bien ou du service à un cahier des charges, de respect des délais ou de réduction des prix de revient. Les grandes entreprises génèrent un double espace de comparaison. D'un côté, elles multiplient les critères par lesquels elles se comparent les unes aux autres sur le marché. De l'autre, elles multiplient les indicateurs chiffrés par lesquels elles comparent leurs processus organisationnels entre eux ou avec ceux de leurs partenaires.

Enfin, comme nous le verrons plus en détail, dans les dispositifs d'évaluation des gestionnaires des ressources humaines, les salariés sont formellement comparés, non pas simplement sur leur coût horaire comme dans le capitalisme du XIX^e siècle, mais sur différents critères très standardisés visant à juger de leur contribution productive et de leur utilité pour l'organisation : mesure des performances, évaluation des « compétences », jugement des comportements et de la personnalité. Si ce champ de comparabilité n'opère généralement qu'au sein des marchés internes du travail, à

¹⁶²⁶ F. MARIOTTI, *Qui gouverne l'entreprise en réseau ?*, op. cit., p. 185-186.

¹⁶²⁷ M. CAPRON (dir.), *Les normes comptables internationales*, op. cit.

¹⁶²⁸ Isabelle CHAMBOST, « Le rôle des analystes financiers dans la construction sociale de la valeur financière », in Isabelle CHAMBOST, Yamina TADJEDDINE et Marc LENGLET (dir.), *La fabrique de la finance*, Villeneuve d'Ascq, PUS, 2016 ; cf. également Isabelle CHAMBOST, *Contribution à l'analyse de la formation du jugement des analystes financiers sell-side*, thèse de doctorat en sciences de gestion, CNAM, 2007.

¹⁶²⁹ A. ORLÉAN, *Le pouvoir de la finance*, op. cit., p. 210.

l'occasion des décisions de promotion et de licenciement, les cadres RH cherchent souvent à l'étendre au marché national, de manière à ce que les recrutements puissent s'effectuer sur les critères les plus codifiés possibles.

Ces dispositifs de contrôle sont justifiés d'un point de vue théorique et académique à travers la notion d'« asymétrie d'information ». Celle-ci forme « le cœur de l'économie des organisations¹⁶³⁰ » systématisée par la théorie des droits de propriété, la théorie de l'agence et la théorie des coûts de transaction à partir des années 1970¹⁶³¹, immédiatement reprise par les néolibéraux doctrinaires¹⁶³², puis synthétisée en France par l'école toulousaine d'économie des incitations dont Jean-Jacques Laffont et Jean Tirole sont les chefs de file. Cette analyse économique néoclassique de la firme étudie les relations de l'entreprise avec ses actionnaires, ses salariés et ses fournisseurs, au sein d'un cadre conceptuel qui réduit l'ensemble des rapports de pouvoir qui la structurent à de simples contrats passés entre égaux. On critique souvent, à juste titre, la théorie de l'agence pour ses postulats sur la nature de l'homme : du caractère supposément opportuniste des individus, elle déduit la nécessité de leur contrôle permanent. En réalité, ce principe était déjà à la base du contrôle réglementaire détaillé et du visa préalable aux dépenses caractéristique de l'État libéral de la fin du XIX^e siècle, puis de la bureaucratie wébérienne. La nouveauté introduite par les économistes des organisations de la fin du XX^e siècle est ailleurs : mettant l'accent sur les *coûts d'accès à l'information* et les *coûts de contrôle*, ils préconisent de rédiger les « contrats » les plus « complets » possibles, en les appuyant sur des systèmes d'information, des indicateurs de performance et des sanctions financières maîtrisés.

Il s'agit bien de « technologies de pouvoir environnementales » au sens de Foucault, visant à structurer le champ d'action des gouvernés en les plaçant au sein d'un milieu informationnel standardisé. Mais comme nous l'avons vu, avant d'être couplées à un appel d'offres concurrentiel et *réinventées* à des fins soit de gouvernement des salariés de base par leurs employeurs, soit de gouvernement des sous-traitants par les donneurs d'ordres, soit de gouvernement des directions d'entreprises par les investisseurs socialisés, leur généalogie les ramène toutes à l'organisation interne de la grande entreprise managériale fordiste et, plus précisément, aux technologies de pouvoir du contrôle de gestion. L'alliance de la mesure des « résultats » et de l'entretien

¹⁶³⁰ Dominique BUREAU et Michel MOUGEOT, *Performance, incitations et gestion publique*, Paris, CAE/La Documentation française, 2007, p. 54.

¹⁶³¹ Oliver Eaton WILLIAMSON, *Markets and Hierarchies* [1975], New York London, Free press Collier Macmillan, 1983 ; Michael JENSEN et William MECKLING, « *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure* », *Journal of Financial Economics*, 1976, vol. 3, n° 4 ; Armen ALCHIAN et Harold DEMSETZ, « *Production, Information Costs, and Economic Organization* », *American Economic Review*, 1972, vol. 62, n° 5.

¹⁶³² H. LEPAGE, *Demain le capitalisme*, op. cit.

d'évaluation équipait les marchés internes du travail des cadres avant d'être étendue à beaucoup d'ouvriers et d'employées. La direction par objectifs a depuis les années 1980 dépassé les frontières juridiques de l'organisation pour s'étendre à la sous-traitance. Les techniques de calcul de rentabilité aujourd'hui utilisées par les spécialistes du marché financier sont les descendantes de celles que les premières directions générales des grandes firmes états-uniennes utilisaient pour contrôler à distance leurs multiples divisions. Les normes comptables internationales IFRS imposées par les grandes bureaucraties financières au cours des années 2000 obligent les entreprises à communiquer aux actionnaires leur comptabilité analytique, ainsi que les indicateurs de performance « physiques » de leurs systèmes de contrôle interne. La théorie de l'agence a-t-elle fait autre chose que justifier, abstraire et transposer à la relation actionnaires/managers ce que les contrôleurs de gestion des grandes entreprises fordistes faisaient concrètement depuis très longtemps ?

Certaines interprétations restrictives de l'économie des conventions, insistant sur le rôle de l'information et des technologies de mesure dans la coordination des acteurs et dans la mise en forme des « marchés », considèrent essentiellement des offreurs et des demandeurs placés en situation d'égalité, négociant des conventions acceptées par tous, se remettant à des intermédiaires divers pour fluidifier leurs relations. Pourtant, l'étude historique des conflits dont ces technologies sont l'enjeu, jointe à une analyse en termes d'institutions du capitalisme et à une conception véritablement foucaldienne de la gouvernementalité, amènent à une conclusion opposée : celui qui a le pouvoir de codifier l'information et, ainsi, de la faire accepter par l'autre comme une définition de la « réalité », devient capable d'orienter son comportement et de stabiliser dans l'asymétrie une « stratégie gagnante qui se maintient¹⁶³³ ».

Les dispositifs considérés placent face-à-face des individus et des organisations, ou des organisations au pouvoir stratégique très inégal, les moins puissantes ou les plus petites étant sommées d'accepter les catégories et les technologies de mesure conçues par des spécialistes rémunérés par les plus grandes. La violence symbolique des dispositifs de gestion est toujours placée au service des intérêts particuliers de certains groupes sociaux, disposant d'assez de ressources pour commander et orienter vers leurs objectifs propres le travail d'organisation gestionnaire des cadres organisateurs à distance. Les appels d'offres de sous-traitance sont définis, bien sûr, par les acheteurs des donneurs d'ordres. Les normes comptables IFRS sont imposées par les bureaucraties des institutions financières et des grands cabinets de conseil internationaux, avec un relais, notamment, de la Commission européenne. Ce ne sont jamais les salariés, toujours les

¹⁶³³ A. SKORNICKI, *La grande soif de l'État*, op. cit., p. 44-45.

recruteurs et les cadres RH internes ou externes qui choisissent les critères d'évaluation et de sélection. Par rapport aux technologies de pouvoir environnementales du fordisme, les techniques néolibérales remplacent la comparaison chiffrée par la concurrence effective. Mais, par rapport au « marchandage » du XIX^e siècle, très informel, très artisanal et dont la principale information était le prix, elles sont beaucoup plus codifiées. Pris dans les machines de gestion informatisées des mécanismes concurrentiels néolibéraux, les acteurs négocient à partir des chiffres produits ou certifiés par ou pour les organisations dominantes. L'appel d'offres est presque totalement maîtrisé par des spécialistes, la concurrence est bureaucratiquement organisée : le renouveau libéral met à son service tous les instruments créés par la révolution du contrôle du XX^e siècle.

3.3. La stimulation et la canalisation d'une pression concurrentielle vers des objectifs déterminés

Le couplage d'un appel d'offres et d'un dispositif de comparabilité équipe un nouveau mode de gouvernement. Le marché des biens et services ou le marché du travail du XIX^e siècle pouvaient à juste titre être désignés par le qualificatif de « main invisible » : l'État libéral avait contribué à les mettre en place par une politique active de suppression des obstacles au laisser-faire, mais une fois installés, ils produisaient leurs effets sociaux de manière apparemment automatique et semblaient dotés d'une vie propre, selon le principe du « fétichisme de la marchandise » décrit par Marx¹⁶³⁴. Les théoriciens du néolibéralisme comme Friedrich Hayek ou Yves Cannac mettent l'accent sur l'institution juridique du « libre-jeu » du marché et sur l'intervention de l'État dans la mise en place indéfinie des conditions de la concurrence : la plupart nient que le processus soit orienté vers des finalités spécifiques et véritablement « gouverné ». En réalité c'est bien l'*architecture* de la concurrence, ou son *ingénierie*, qui prédominent aujourd'hui : les grandes organisations contemporaines la stimulent et l'insèrent dans des dispositifs de gouvernement pour la canaliser vers leurs propres objectifs.

Des spécialistes mettent en forme un certain champ de force managérial en déterminant des critères de comparaison. Des gestionnaires et des financiers tracent le périmètre de marchés relativement « paramétrables ». Les « mains visibles » de cadres organisateurs à distance en tirent les ficelles, mais cherchent le plus souvent à dissimuler leur pouvoir sous l'apparence de l'objectivité et de la neutralité des règles de la concurrence, là où cette dernière n'est pas seulement construite, mais également *discrétionnaire*, soumise à la transformation permanente des critères de sélection.

¹⁶³⁴ Karl MARX, *Le Capital, Livre 1* [1867], Paris, Garnier-Flammarion, 1969.

De plus, s'il y a un constructivisme du marché, il y a également des stratégies de pouvoir pour déformer le champ de comparabilité en fonction de ses propres objectifs organisationnels ou de ses propres intérêts sociaux, et il y a des luttes entre différents groupes sociaux pour en définir les règles.

Certains marchés semblent tenir entre les mains d'une organisation unique ou d'un oligopole, comme c'est le cas des marchés de sous-traitance issus de l'éclatement des grandes entreprises intégrées ou des marchés internes du travail, effectivement contrôlables de manière centralisée. Par la standardisation des contrats et le recours aux dispositifs de comparabilité, les acheteurs des entreprises-cerveaux les plus puissantes cherchent bien, dit Mariotti, à « paramétrer le marché ». Ils peuvent décider du poids relatif de la concurrence par les prix et de la concurrence hors-prix, du degré de standardisation ou de spécificité des produits, et régler le curseur entre coordination marchande et coordination bureaucratique. À une extrémité, les tâches les moins qualifiées reviennent à des entreprises distantes sur lesquelles la pression à la réduction des coûts est énorme. À l'autre extrémité, les tâches complexes de fabrication et de conception sont confiées à des sous-traitants fortement intégrés à un dispositif « externe » de direction par objectifs. Dans tous les cas, montre l'auteur, les acheteurs cherchent consciemment à maintenir les fournisseurs dans une situation de dépendance économique, en s'assurant que la part de leur chiffre d'affaires concernée soit assez grande pour faire pression sur eux, mais pas suffisante pour les pousser directement à la faillite en cas de suspension des commandes. L'équilibre entre *contrôle bureaucratique* et *irresponsabilité marchande* est sans cesse recherché. Le marketing des achats vise explicitement la maîtrise des rapports de force économiques au sein des marchés de sous-traitance : la vigueur de la compétition est recherchée autant que le pouvoir d'influence. Les firmes les plus puissantes peuvent même « littéralement transformer la morphologie d'un secteur en amont de manière à gouverner de manière plus efficace ». Les acheteurs disposent ainsi de nombreux moyens de pousser les fournisseurs à s'engager sur des niveaux de performance, à recevoir des sanctions financières en cas d'incapacité à les tenir, à endosser les risques, à faire preuve de flexibilité, à recourir aux contrats précaires et à peser sur les salaires de leurs travailleurs¹⁶³⁵.

Nous verrons que les mécanismes des marchés internes du travail sont eux aussi susceptibles d'être maîtrisés à distance par la DRH centrale. Cependant, tous les marchés ne sont pas également paramétrables. D'autres semblent plus « solides », comme celui des capitaux, car ses critères d'évaluation sont fondés sur les intérêts sociaux de toute la profession financière internationale. Les

¹⁶³⁵ F. MARIOTTI, *Qui gouverne l'entreprise en réseau ?*, op. cit., p. 160 et 168-174.

analystes financiers, qui jouent un rôle si déterminant dans la construction de la valeur en Bourse des entreprises cotées, peuvent interpréter leur bilan comptable et leurs indicateurs de performance de multiples manières. Mais c'est toujours vers ses objectifs de rentabilité à court terme que la communauté financière oriente, de par un fort consensus social interne, l'ensemble de l'appareil productif, dès lors soumis à ses logiques spéculatives autoréférentielles.

Le néolibéralisme commercial fournit, une fois de plus, un cas limite qui n'entre pas tout à fait dans le modèle proposé mais en éclaire certains traits. Au sein du champ économique, aucune entreprise individuelle n'a le pouvoir de transformer les règles qui s'appliquent à toutes, mais leurs comportements agrégés peuvent avoir cet effet. Au-delà des États, certains acteurs collectifs transversaux comme les organisations patronales, les grands cabinets de conseil ou les professions gestionnaires organisées possèdent une certaine capacité de structuration et peuvent contribuer à diffuser certains dispositifs de gestion. Si bien que si les principaux architectes de la concurrence sont les acheteurs des entreprises-cerveaux dans le cas du gouvernement des sous-traitants, les DRH dans le cas des marchés du travail « maison », et la communauté financière dans le cas du marché global des capitaux, dans le néolibéralisme commercial, c'est l'ensemble segmenté de la communauté managériale qui vient en quelque sorte occuper cette position.

3.4. Un gouvernement dont l'efficacité est suspendue à une menace de « survie » financière

Selon Béatrice Hibou, le néolibéralisme se caractérise par une forme de « contrôle sans contrainte symbolisé par les principes de participation, de responsabilité individuelle et d'autodiscipline », et remplace l'autorité par les « incitations »¹⁶³⁶. L'auteure reprend ainsi des catégories issues du vocabulaire managérial lui-même, bien faites pour dissimuler la réalité. En fait, les mécanismes concurrentiels paramétrés semblent ne produire tous leurs effets que lorsque le comportement des individus et des organisations qu'ils gouvernent est suspendu à une menace de « survie » financière – expression qui vaut ce qu'elle vaut pour signifier que, par rapport à la comparaison chiffrée qui s'exerce avec la direction par objectifs *stricto sensu*, les jeux néolibéraux se jouent « sans cordes de sécurité ». Les dispositifs de gouvernement par la concurrence sont porteurs d'une importante « violence gestionnaire¹⁶³⁷ », qui est également une violence sociale, dès lors que les dynamiques selon lesquelles leurs architectes les ont programmées conduisent de

¹⁶³⁶ B. HIBOU, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, op. cit., p. 38 et 41.

¹⁶³⁷ Marie BENEDETTO-MEYER, Salvatore MAUGERI et Jean-Luc METZGER (dir.), *L'emprise de la gestion : la société au risque des violences gestionnaires*, Paris, L'Harmattan, 2011.

manière mécanique et aveugle à des licenciements de masse, à des faillites, à l'exclusion des moins productifs ou à des restructurations financières qui ont tout d'un démantèlement en règle.

Les fournisseurs, comparés en permanence par les firmes têtes de réseau, se voient attribuer plus ou moins d'activité selon leurs performances. Mais, alors que dans le cas d'un dispositif interne de direction par objectifs, la sanction des cadres pour leurs mauvais résultats peut difficilement aller au-delà de réductions de primes et de blocages de carrière, l'entreprise-cerveau dispose vis-à-vis d'eux d'un véritable pouvoir d'exclusion. Les sous-traitants restent suspendus à la menace du non-renouvellement des contrats, si bien qu'une incapacité d'atteindre les objectifs ou un manque d'obéissance peut les mener à des difficultés budgétaires et, au bout du compte, à la faillite. Quand bien même cette menace ne serait mise à exécution qu'à intervalles irréguliers, elle plane au quotidien sur les dirigeants et sur le personnel des entreprises subordonnées. Cette « mise en survie », selon l'expression de Béatrice Appay, représente le meilleur gage de l'obéissance d'acteurs réellement autonomes, et peut-être le seul moyen d'exercer sur eux, au-delà d'un simple pouvoir d'influence, un véritable rapport de domination. Dans un marché paramétré pour les maintenir dépendants, avec un personnel souvent précaire dont l'effectif et les salaires dépendent des commandes de quelques donneurs d'ordre, chaque fournisseur devient « l'exécutant d'ordres qu'il n'a pas reçus, il obéit à un commandement qui n'a pas été formulé comme tel »¹⁶³⁸.

De même, en cas de résultats financiers jugés insuffisants d'une entreprise par rapport à ses concurrentes du même secteur économique, la menace des actionnaires est claire. Ils peuvent retirer leurs capitaux, faisant ainsi dégringoler le cours de ses actions en Bourse. Ils peuvent laisser un concurrent racheter ses droits de propriété par offre publique d'achat (OPA), entraînant alors l'absorption de l'entreprise par une autre, la suppression de tous les doublons et une restructuration généralement violente. Ils peuvent, enfin, remplacer l'équipe dirigeante par une autre, plus prompte à prendre en compte leurs intérêts. Dans tous les cas, c'est la lourdeur virtuelle de la sanction qui tend tout le système. Le menace de licenciement joue, on le verra, un rôle similaire au sein des dispositifs de sélection des DRH. Quant au marché des biens et services, il expose d'autant plus les entreprises à la possibilité de la faillite qu'il est plus concurrentiel et plus instable.

¹⁶³⁸ B. APPAY, *La dictature du succès*, op. cit., p. 85 et 90.

Tableau 21. Les quatre dimensions du néolibéralisme comme gouvernement par la concurrence

	Néolibéralisme commercial (régime de concurrence)	Néolibéralisme salarial (rapport salarial)	Néolibéralisme productif (rég. concur.)	Néolibéralisme financier (régime monétaro-financier)
Cible du gouvernement par la concurrence :	Intégration gouvernement des consommateurs/gouvernement des salariés par les chiffres. (TO opérationnel/des usages.)	Gouvernement individualisé des salariés (contrôle social). (TO social-relationnel.)	Gouvernement des réseaux productifs par les entreprises-cerveaux. (TO opérationnel, etc.)	Gouvernement de l'économie mondiale par les marchés financiers. (TO gestionnaire, pouvoir financier externe.)
Marché considéré :	Entreprises sur les marchés des biens et services.	Cadres/prof./exécutants sur les marchés du travail (internes et externe).	Fournisseurs sur les marchés de sous-traitance	Entreprises ou États sur le marché global de l'argent.
Type d'appel d'offres :	Contrat de vente (flux tendu). Relations fournisseur-client internes.	Appel à candidatures, offre d'emploi (« compétition ouverte », « mobilité »).	Contrat commercial : sous-traitance, marchés publics.	Vente de titres rendu liquides : droits de propriété, dette, etc.
Travail d'organisation de la concurrence (TO gestionnaire) :	Codification et répercussion de la pression du champ économique jusqu'aux salariés de base.	Sélection permanente des salariés : construction et répercussion de la pression salariale.	Sélection permanente des fournisseurs : ingénierie des contrats.	Financiarisation des entreprises. Informatisation et globalisation des Bourses.
Cadres organisateurs à distance :	Cadres marketing, contrôleurs de gestion, qualitiens, etc.	Responsables des ressources humaines.	Acheteurs. (+ logisticiens, etc.)	Professionnels de la finance.
Savoirs de gouvernement (+ justif. en « science » économique) :	Marketing, marketing des services, qualité totale. (Économie de la qualité.)	Gestion des ressources humaines. (Économie du capital humain, de l'agence, des incitations.)	Gestion et marketing des achats, <i>supply chain</i> . (Économie des coûts de transaction.)	Économie financière. (Théorie de l'agence.)
Champ de comparabilité (« asymétries d'information » → « transparence ») :	Mesure de la « qualité » : conformité, coûts, délais. Certification « qualité ».	Mesure des « performances » (contrôleurs de gestion). Évaluation des « compétences » (DRH, managers).	Certification « qualité ». Contrôle de gestion externe. Flux tendu. Informatique couplée.	Comparaison mondiale des entreprises : normes comptables IFRS, modèles de calcul du retour sur fonds propres (ROE).
Pouvoir de sanction /exclusion, menace de survie financière :	Champ économique : perte de part de marché, perte de profit, menace de faillite.	Salaires et carrières au « résultat ». Menace de perte de statut social, licenciement.	Menace de non-renouvellement de contrats, de faillite.	Menace de retrait de capitaux remplacement des dirigeants, absorption par OPA.
Canalisation de la pression → objectifs des gouvernants :	Maximisation du profit et de la part de marché → cadres dirigeants.	« Implication », productivité, flexibilité, baisse du « coût du travail » → cadres dirigeants	Captation de la valeur ajoutée → grands donneurs d'ordres.	→ Rentabilité → actionnaires, investisseurs socialisés , grandes banques.

4 – Étudier la diffusion du néolibéralisme salarial dans l'État

Une fois établi que la LOLF et la RGPP n'ont pas transposé dans l'État l'organisation de l'entreprise néolibérale, mais la direction des cadres par objectifs caractéristique de l'entreprise fordiste – notamment utilisée par les hauts fonctionnaires pour répercuter auprès des services publics locaux les contraintes d'un régime de finances publiques adapté au capitalisme contemporain –, l'étude du néolibéralisme dans l'État prend une autre tournure. Il s'agit, selon la définition précise que nous venons d'en donner, d'étudier la *diffusion de dispositifs de gestion par la concurrence dans les administrations*. La plupart des dimensions précédemment décrites pourraient faire l'objet d'une recherche approfondie (quant au néolibéralisme financier public, il a été analysé au début de la partie précédente autour de l'idée d'une mise en marché de la dette publique depuis le milieu des années 1980¹⁶³⁹ : notons qu'il s'agit d'un phénomène inédit qui n'emprunte pas les mêmes voies que la financiarisation des entreprises).

Une analyse du néolibéralisme productif dans l'État consisterait à rendre compte de la nouveauté, par rapport aux vieilles concessions et délégations, des actuelles politiques d'externalisation, de sous-traitance et de partenariat public-privé, par lesquelles l'État cherche à faire produire des services « publics » aux entreprises. Nous avons repéré dès les années 1970 l'idée d'un État-stratège néolibéral, mettant en concurrence établissements publics et sociétés de service pour la réalisation de ses missions, capable de gouverner par les chiffres un vaste réseau d'organisations¹⁶⁴⁰. En réalité, si une structure comme Pôle emploi coordonne selon sa logique propre un écosystème d'entreprises de placement privées, dans beaucoup de partenariats publics-privés, la différence de pouvoir stratégique, d'expertise gestionnaire et capacité financière entre l'administration et les grandes entreprises est telle, que le gouvernant n'est pas celui qu'on croit¹⁶⁴¹. Par ailleurs, montre Renaud Epstein, des formes de « sous-traitance » interne au secteur public se développent depuis le milieu des années 2000 avec le financement par projets : mise en concurrence organisée des chercheurs par l'Agence nationale de la recherche, des maires par l'Agence nationale de la rénovation urbaine, des universités pour l'argent des « initiatives d'excellence » ou des territoires pour l'accès à la politique industrielle sélective des pôles de

¹⁶³⁹ B. LEMOINE, *L'ordre de la dette*, op. cit.

¹⁶⁴⁰ GROUPE 1985, *La France face au choc du futur*, op. cit.

¹⁶⁴¹ Thierry BERTHET et Clara BOURGEOIS, « Quand l'État fait son marché, quels effets pour les opérateurs ? », *Gouvernement et action publique*, 2017, n° 4 ; Matthieu ANSALONI et Andy SMITH, « Des marchés au service de l'État ? », *Gouvernement et action publique*, 2017, n° 4.

compétitivité¹⁶⁴². Toutes ces politiques sont depuis le début des années 2010 coordonnées par le Commissariat général à l'investissement (CGI), et le « grand plan d'investissement pour la transformation de l'action publique » lancé début 2018 par le gouvernement Philippe cherche à étendre, à la réforme de l'État elle-même, cette logique d'appels à projets concurrentiel¹⁶⁴³.

Quant à l'analyse du néolibéralisme commercial dans l'État, elle pourrait porter sur la diffusion en son sein des technologies de pouvoir de la « qualité » totale. Dès les années 1980, les promoteurs du « marketing public » cherchent à articuler segmentation des « besoins » de la population, gouvernement des usagers et contrôle de la relation de service, avant d'emprunter peu à peu le vocabulaire plus politiquement correct de la « qualité »¹⁶⁴⁴. Dans les années 2000, plusieurs rapports non appliqués proposent de généraliser le *lean management* dans l'État¹⁶⁴⁵. Mais, là encore, le contexte institutionnel de la fonction publique diffère profondément de celui des entreprises : les hauts fonctionnaires ne disposent pas à la base de la pression d'un marché qu'ils pourraient relayer jusqu'aux travailleurs de l'administration, si bien que le dispositif général ne peut être que très spécifique. Certains éléments du système se diffusent peu à peu : c'est le cas comme nous le verrons de l'extension aux exécutants d'objectifs chiffrés individualisés (ou de l'adaptation en temps réel des effectifs à l'activité). Mais, lorsqu'ils répercutent les stratégies des élites ministérielles ou des acteurs du champ politique, ils ne sont ancrés dans aucune forme de concurrence organisée. Dans l'hôpital public, les indicateurs « qualité » sont maintenant généralisés, les qualitiens professionnalisés, mais la tendance à la standardisation et à la mise en écriture de l'activité médicale qui en résulte a dû être imposée « en douceur » selon une voie propre pour être acceptée par les professionnels de santé¹⁶⁴⁶. En revanche, les politiques visant à mettre en concurrence les universités, les lycées ou les hôpitaux pour attirer les usagers, au moyen notamment de classements et de palmarès construits à partir d'indicateurs chiffrés¹⁶⁴⁷, peuvent amorcer une logique de concurrence commerciale. Elle pourrait conduire à terme, comme dans les pays anglo-saxons, à

¹⁶⁴² R. EPSTEIN, *La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'État*, op. cit., p. 300-332.

¹⁶⁴³ Jean-Louis LEVET et Claude MATHIEU, *Évaluation ex-post du Programme d'investissement d'avenir*, Paris, CGI/La Documentation française, 2013 ; DITP, *Grand plan d'investissement pour la transformation de l'action publique : 1er appel à projets*, Paris, DITP, 2018.

¹⁶⁴⁴ Cf. par exemple J. BON et A. LOUPPE, *L'étude des besoins de la population*, op. cit. ; Y. CANNAC, *Le juste pouvoir*, op. cit. ; Laurent HERMEL et Patrick ROMAGNI, *Le marketing public : une introduction au marketing des administrations et des organisations publiques*, Paris, Economica, 1990 ; B. de QUATREBARBES, *Usagers ou clients ?*, op. cit..

¹⁶⁴⁵ Yves CANNAC, *La qualité des services publics : rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française, 2004 ; FRANCE QUALITÉ PUBLIQUE, *Acteurs de la qualité et de l'efficacité publique*, op. cit..

¹⁶⁴⁶ H. BERTILLOT, *La rationalisation en douceur*, op. cit.

¹⁶⁴⁷ C. LAVAL, F. VERGNE, P. CLÉMENT, et al., *La nouvelle école capitaliste*, op. cit.

l'élaboration de véritables stratégies marketings, portées par des cadres professionnalisés, et répercutées auprès des salariés au moyen de dispositifs de « qualité » totale.

Nous n'approfondirons l'analyse qu'en ce qui concerne les tentatives d'introduction du néolibéralisme salarial dans les administrations, à bien des égards plus avancées aujourd'hui que dans les autres dimensions, et plus fermement défendues par les hauts fonctionnaires réformateurs, quoiqu'elles demeurent encore émergentes et fragmentaires. Comment étudier le développement, dans l'État, les collectivités locales et les hôpitaux publics, de la gestion des ressources humaines comme forme de gouvernement par la concurrence salariale ? Pour construire le terrain sur lequel nous pourrions légitimement nous livrer à une comparaison entre entreprises et administrations, il importe avant toute chose de bien contextualiser l'analyse et les différences entre les deux secteurs, tant du point de vue des rapports de force économiques, des institutions réglant l'exercice de la gestion du personnel, que des modalités du rapport salarial. D'abord, nous reviendrons sur les contraintes structurelles que le régime néolibéral de finances publiques fait peser sur les effectifs de la fonction publique et sur les rémunérations du personnel. Ensuite nous verrons comment, parmi les réponses stratégiques possibles à cette situation, les promoteurs de la GRH publique envisagent de mettre en cause le salariat public wébérien en s'appuyant sur deux acteurs : les managers locaux et les cadres RH. Enfin, nous nous demanderons comment étudier les effets de ces transformations sur la bureaucratie.

4.1. Le contexte structurel : une forte pression sur les dépenses de personnel

Les contraintes institutionnelles d'ensemble ont déjà été décrites dans la partie précédente : elles prennent la forme du régime néolibéral de finances publiques qui s'installe à partir du « tournant de la rigueur » de 1983. Sous l'effet de différents facteurs historiques articulés au sein du « verrou de Bercy¹⁶⁴⁸ », une forte pression s'exerce sur les dépenses publiques : refus de financer une politique économique keynésienne par création monétaire du Trésor et choix d'une relance tirée par les exportations ; mise en marché de la dette publique ; exonérations et baisses d'impôts et de cotisations sociales au nom de la compétitivité. Les dépenses augmentent mécaniquement en part du PIB à partir de 2008 du fait de la crise financière et de l'augmentation du chômage. Mais la pleine montée en charge de la dette, résultat à long terme du choix réitéré d'emprunter aux

¹⁶⁴⁸ Cette expression utilisée depuis l'affaire Cahuzac de 2013 pour désigner la nécessité d'une plainte préalable de l'administration fiscale avant toute poursuite pénale dans les affaires de fraude fiscale, désigne également parfaitement le monopole tendanciel du ministère des Finances sur la politique de la dette, la politique des marchés financiers, la politique économique et la politique fiscale.

détenteurs de capitaux au taux du marché plutôt que de relever leurs impôts, exerce alors une poussée supplémentaire à l'austérité. Nous avons vu dans le chapitre neuf que, sous l'effet de la compensation par l'État du « manque à gagner » de la Sécurité sociale et des collectivités locales, l'ensemble de ces pressions se répercutaient au final sur les dépenses d'organisation des ministères (fonctionnement et investissement) – dont la plus grande part est justement constituée par les salaires des fonctionnaires. Quels effets ces phénomènes exercent-ils sur les travailleurs des administrations et sur le rapport salarial en leur sein ? Nous considérerons la dynamique des effectifs, puis celle des rémunérations du personnel.

Une stagnation de la part des effectifs de la fonction publique dans l'emploi total

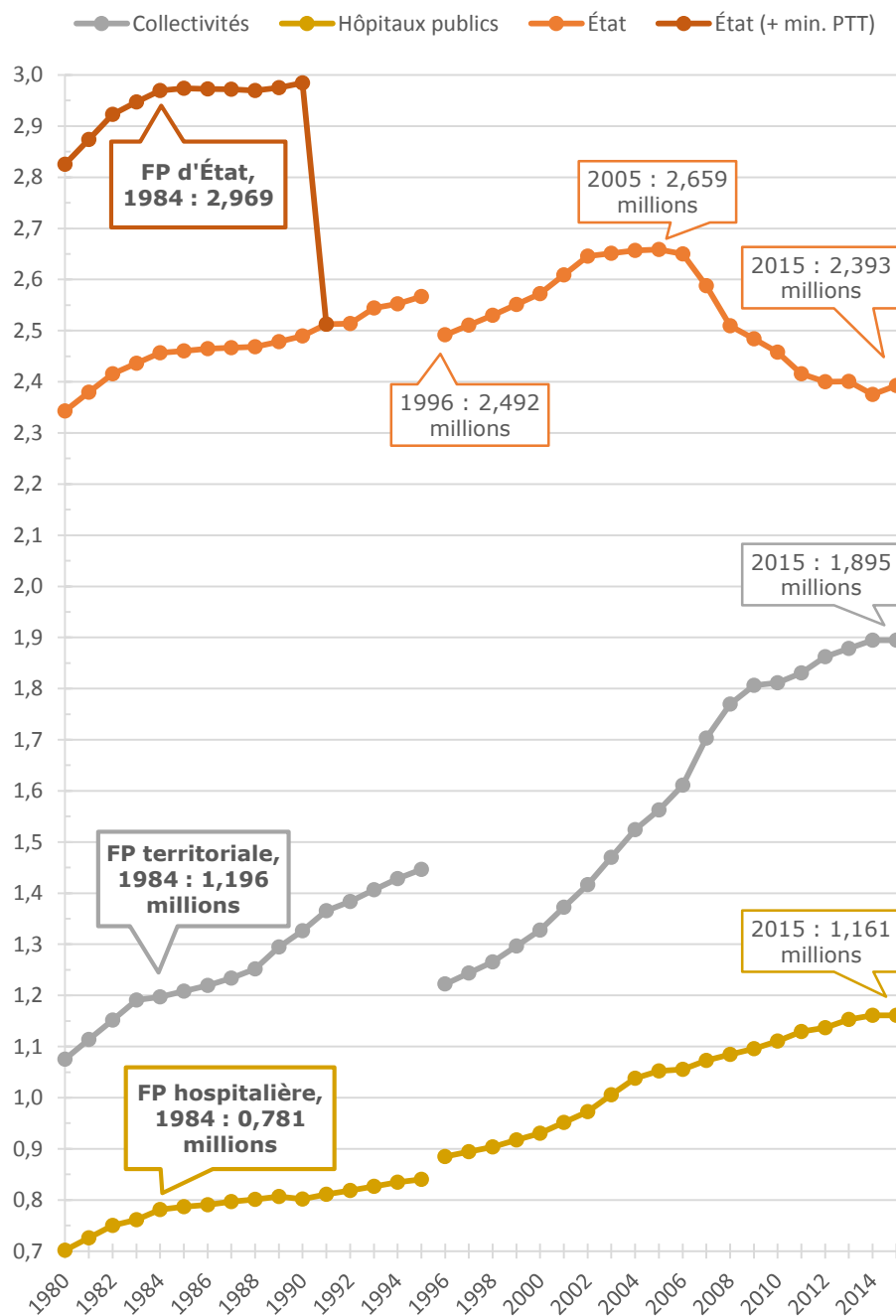
Sur la longue période, les effectifs de la fonction publique sont moins faciles à quantifier qu'on ne l'imagine, du fait aussi bien des conventions multiples concernant la définition de leur périmètre, que des changements de méthode de collecte de l'information de la DGAFP. Nous disposons ainsi de deux séries de données, l'une pour la période 1980-1996 et l'autre pour la période 1996-2015, dont les valeurs diffèrent de 6% pour leur année commune (soit 1,6% de l'emploi total à cette date selon l'INSEE). Dans la première série les effectifs des collectivités locales sont surévalués (16,5% en 1996), surtout parce qu'elles emploient à temps partiel des contractuels dont ce n'est pas l'emploi principal : ils sont par exemple comptés deux fois lorsqu'ils travaillent pour plusieurs communes. De plus, les effectifs de l'État incluent notamment les agents employés à l'étranger par le gouvernement, et les méthodes de comptabilisation des établissements publics ont été modifiées (pour une différence de 4,6% en 1996, soit 0,5% de l'emploi total en France).

Les populations de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière ont augmenté de manière constante depuis le début des années 1980, avec une accélération pour la première en 2007-2008 du fait principalement du transfert aux conseils départementaux des anciens ouvriers des DDE. Quant aux effectifs de la fonction publique de l'État, ils chutent d'un demi-million en 1991 du fait de la transformation du ministère des PTT en deux entreprises publiques (non comptées parmi les effectifs du budget général). La population des autres ministères continue d'augmenter jusqu'en 2002, stagne, puis chute de 10% *en valeur absolue* entre 2005 et 2015 – du fait à la fois de la poursuite de la décentralisation, et du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite décidé par le gouvernement Fillon durant la quinquennat Sarkozy.

Quant à l'évolution de la répartition des effectifs entre les trois fonctions publiques, en corrigeant très sommairement la rupture des deux séries, on obtient les chiffres suivants : en 1980 l'État, PTT compris, emploie 63,2% des effectifs de la fonction publique, les collectivités 20,9% et les

hôpitaux 17%. En 2015 la FPE est toujours la plus peuplée, avec 43,9% des effectifs, mais la territoriale l'a presque rattrapé avec 34,8% tandis que l'hospitalière est montée à 21,3%. Cependant, si l'on prenait en compte le fait qu'au début des années 1980 les hôpitaux publics étaient dirigés par les maires et les médecins, mais qu'ils sont aujourd'hui gouvernés de manière rapprochée par l'Assurance maladie et le ministère de la Santé, on en déduirait que la proportion de fonctionnaires pris dans une ligne hiérarchique formelle dont le sommet se situe à Paris a légèrement augmenté sur la période : 65,2% en 2015, soit 2% de plus qu'en 1980 (hors contrats aidés).

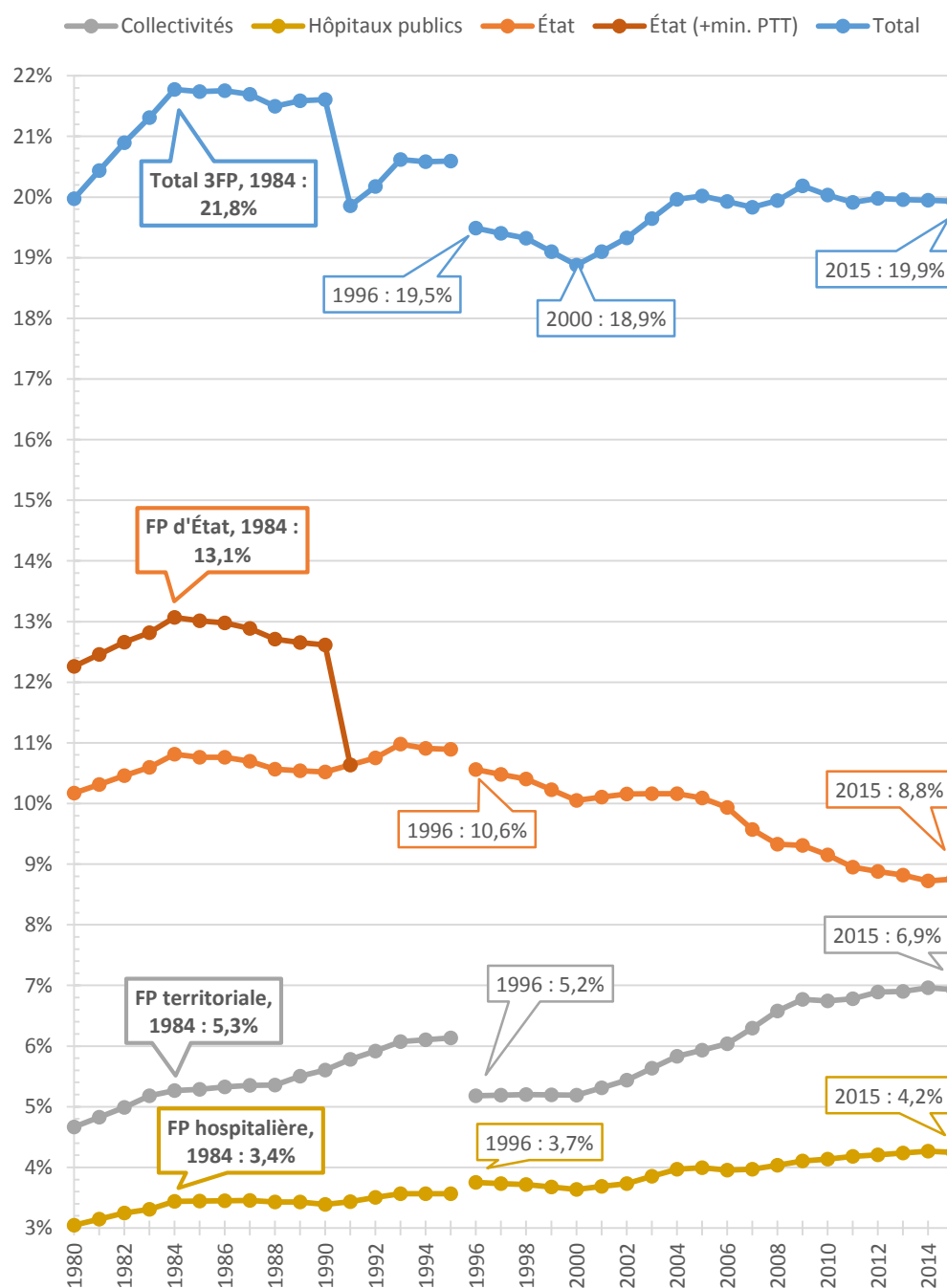
Figure 9. L'évolution des effectifs des trois fonctions publiques entre 1980 et 2015 (en millions)



Champ : pour la seconde série (1996-2015), emplois principaux des trois fonctions publiques, hors entreprises publiques, hors emplois aidés, France (hors Mayotte). La première série (1980-1995) comprend, de plus, les services de l'État à l'étranger et les emplois exercés à titre secondaire.

Source : DGAFP, *Séries longues sur l'emploi dans la fonction publique 1980-1998*, 2007 ; DGAFP, *Séries longues 1.2, Effectifs ensemble fonction publique*, 2018. Pour l'emploi total : INSEE (les données n'étant pas disponibles pour les DOM avant 1989, le pourcentage de différence observé pour l'année 1989 a été ajouté aux chiffres de la France métropolitaine, avec pour résultat une légère surestimation de l'emploi total pour les années 1980).

L'effet du régime néolibéral de finances publiques est plus palpable lorsqu'on exprime les effectifs non pas en valeur absolue, mais en pourcentage de l'emploi total (salariés et non-salariés). La population des trois fonctions publiques a cru de 26,7% entre 1980 et 2015 (ou 42,8% si l'on ne compte pas les PTT en début de période). Mais sa part dans l'ensemble de la population occupée, qui avait doublée durant la période fordiste puis sa crise pour monter à 19,9% un an après le tournant de la rigueur, est redescendue à 18,5% en 1991 du fait de la non inclusion de La Poste et de France Telecom, avant de se stabiliser autour de 20% entre 2004 à 2015 malgré la crise de 2008. Là encore, la hausse légère mais quasi continue de la proportion de la territoriale et de l'hospitalière dans l'emploi dissimule la baisse de celle de l'État : même en excluant les PTT, elle stagne à partir de 1984 autour de 10,3%, monte à 10,6% en 1996, puis commence à décliner lentement pour tomber à 8,8% en 2015 – soit une chute équivalente à 1,8% de l'emploi total. En incluant le ministère des PTT, c'est une chute équivalente à 3,8% de la population occupée (de 12,6% en 1984 à 8,8% en 2015).

Figure 10. L'évolution des effectifs des trois fonctions publiques entre 1980 et 2015 (en % de l'emploi total)

Champ : pour la seconde série (1996-2015), emplois principaux des trois fonctions publiques, hors entreprises publiques, hors emplois aidés, France (hors Mayotte). La première série (1980-1995) comprend, de plus, les services de l'État à l'étranger et les emplois exercés à titre secondaire pour les collectivités locales.

Source : DGAFF, *Séries longues sur l'emploi dans la fonction publique 1980-1998*, 2007 ; DGAFF, *Séries longues 1.2, Effectifs ensemble fonction publique*, 2018. Pour l'emploi total : INSEE.

Une stabilisation de la part des dépenses de personnel dans le PIB

L'étude de l'évolution globale des rémunérations du personnel dans les trois fonctions publiques nous donne d'autres informations, d'autant que l'INSEE fournit des données de comptabilité nationale harmonisées depuis 1959. La proportion des traitements, indemnités et cotisations des

fonctionnaires et contractuels dans les dépenses publiques baisse ainsi presque continuellement depuis 1977 à l'exception des années 1994-2000 : elle passe de 27,5% en 1977 à 22,7% en 2015, soit une baisse de 4,8%. Mais ce chiffre nous renseigne surtout sur la hausse de la part des transferts, et notamment ceux de la Sécurité sociale.

Figure 11. La rémunération du personnel des administrations publiques en part des dépenses publiques (1960-2015)

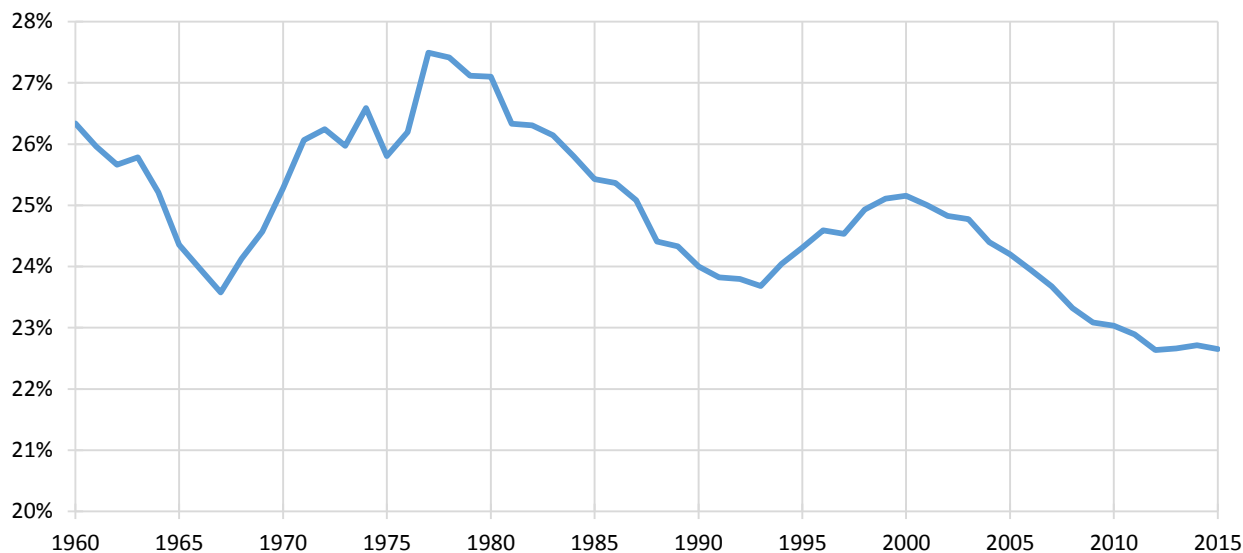
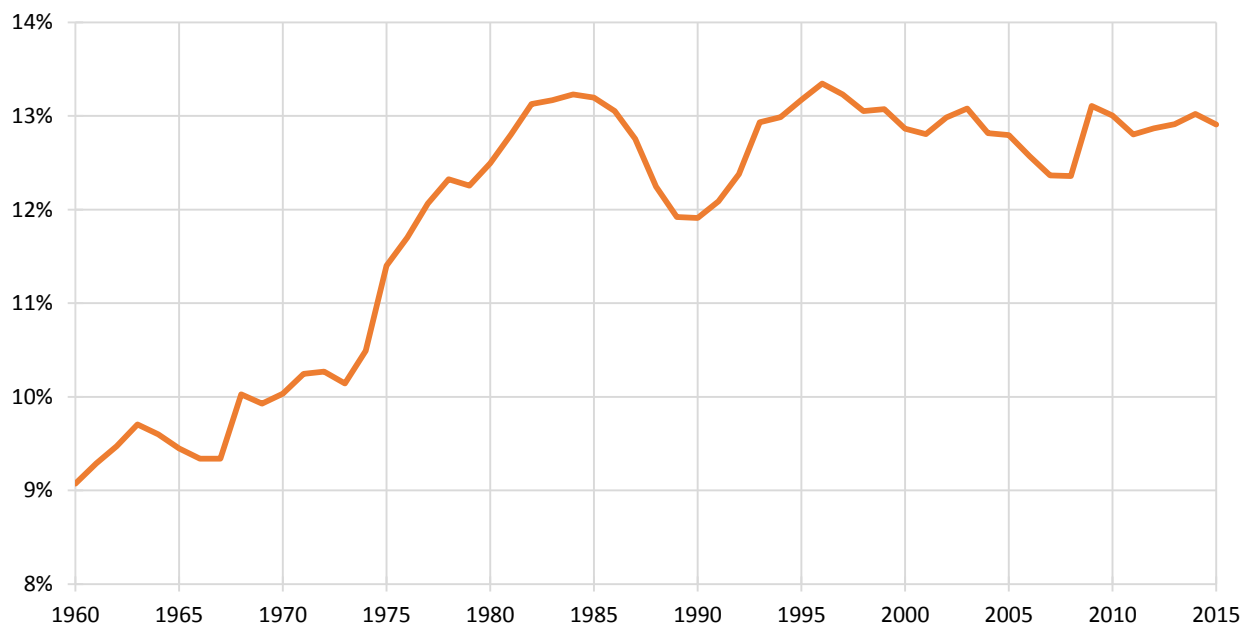


Figure 12. La rémunération du personnel des administrations publiques en part du PIB (1960-2015)

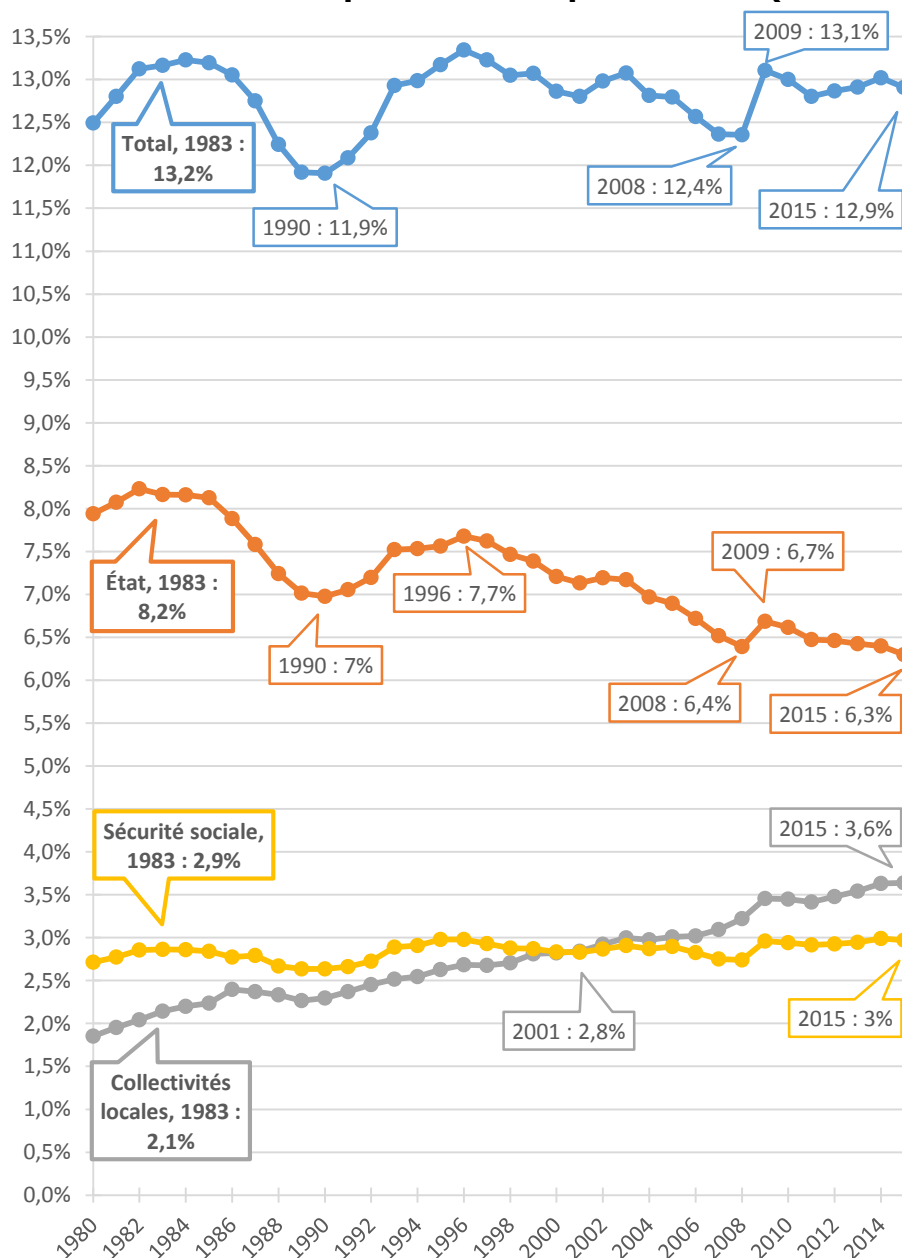


Source : INSEE, comptes nationaux, base 2010.

Plus intéressante est la seconde courbe, qui met en évidence une nette différence de régime entre la période fordiste et la période néolibérale. Alors que la proportion de la rémunération du personnel des administrations publiques dans la production nationale croît fortement entre 1960 et 1984, elle se stabilise dès le tournant de la rigueur, pour ensuite fluctuer autour de 12,8% du PIB

à l'inverse du cycle économique. Là encore, la hausse de la part des salariés des collectivités locales et la stagnation de celle des salariés rémunérés par la Sécurité sociale dissimulent un déclin relatif de la part des fonctionnaires et contractuels de l'État dans le PIB : de 8,2% en 1983, elle est descendue à 6,3% en 2015. Cette baisse de 1,9% est supérieure à la baisse des effectifs équivalente à 1,4% de l'emploi total sur la même période. En revanche, tandis que la population des collectivités locales a augmenté de l'équivalent de 2,6% de la population occupée, la part des salaires bruts des fonctionnaires et des contractuels des communes, départements et régions dans le PIB n'a augmenté que de 1,5% (chiffres corrigés de la rupture de série, hors PTT). Les salaires moyens étant inférieurs dans la territoriale, l'approfondissement de la décentralisation a poussé sur le long terme les rémunérations à la baisse.

Figure 13. La rémunération du personnel en part du PIB (1980-2015)



Source : INSEE, comptes nationaux (base 2010).

La fonction publique de l'État entre chute des effectifs et ralentissement des carrières

Le régime néolibéral de finances publiques, ensemble de contraintes macroéconomiques historiques liant les dépenses de service public à la dynamique d'accumulation du capital qui tire le PIB – contraintes inscrites dans les institutions et répercutées par les hauts fonctionnaires du ministère des Finances –, n'impose aucune politique globale de la fonction publique et aucune forme de gestion du personnel. Mais il pousse partout depuis les années 1980, et plus encore depuis la crise financière de 2008, au maintien ou à la réduction des dépenses salariales. C'est d'autant plus vrai dans la fonction publique d'État, où comme nous l'avons vu les effectifs décroissent de manière absolue depuis 2005, tandis que la valeur du point d'indice, qui forme la base du calcul du traitement des agents, baisse depuis 2002 en termes réels (il stagne ou augmente moins vite que l'inflation)¹⁶⁴⁹. Une partie des départs en retraite n'est pas remplacée, les carrières ralentissent et tendent à se bloquer. C'est d'autant plus vrai dans les ministères les plus touchés par une austérité distribuée de manière très inégale : suite à la RéATE, les arbitrages politiques tournent à l'avantage du ministère de l'Intérieur et du corps préfectoral.

Tableau 22. Les réductions d'effectifs des ministères et de leurs établissements publics (hors FPH) de 2004 à 2015

	Effectifs 2004	Effectifs 2015	Évolution 2004- 2015	% FPE en 2004	% FPE en 2015
Affaires étrangères	8 846	3 764	-57,5%	0,3%	0,2%
Agriculture	64 873	44 914	-30,8%	2,4%	1,9%
Culture	22 036	25 574	+16,1%	0,8%	1,1%
Défense	433 092	267 192	-38,3%	16,3%	11,1%
Développement durable	126 544	76 532	-39,5%	4,8%	3,2%
Finances	200 969	158 627	-21,1%	7,6%	6,6%
Éducation nationale	1 441 576	1 342 971	-6,8%	54,3%	56,0%
Intérieur	202 411	288 219	+42,4%	7,6%	12,0%
Justice	73 647	80 639	+9,5%	2,8%	3,4%
Premier ministre	4 941	10 131	+105,0%	0,2%	0,4%
Santé, Travail, Jeunesse et sports	77 977	99 468	+27,6%	2,9%	4,1%
Total fonction publique d'État	2 656 913	2 398 031	-9,7%	100,0%	100,0%

Champ : emplois principaux, tous statuts, hors contrats aidés, France (hors Mayotte). En gras les réductions d'effectifs.
Source : DGAFF, séries longues 1.3, Fonction publique de l'État, 2018, données FGE, SIASP, INSEE.

¹⁶⁴⁹ DGAFF, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2017*, Paris, DGAFF, 2017, p. 140.

4.2. La déconcentration de la gestion du personnel et ses acteurs

Dans ce contexte financier tendu, les promoteurs du management public promettent des gains de productivité qui laissent espérer aux élites des différents ministères que la réduction des dépenses des services publics se fera sans avoir besoin de supprimer, sans le dire, une partie de leurs missions : ce qui est en jeu, c'est leur puissance d'intervention sur la société. Au niveau des coûts de personnel, les solutions préconisées ont déjà été évoquées à de nombreuses reprises : informatisation et automatisation du travail de bureau, adaptation des effectifs à l'activité, développement de la flexibilité fonctionnelle, encouragement de la mobilité plutôt que de nouvelles embauches de fonctionnaires, recours aux contrats à durée déterminée, conversion des exécutants à la logique de performance. Or, tous ces éléments requièrent une certaine liberté, pour les managers publics, de recruter leurs subordonnés et de les différencier selon leurs « mérites ». De plus, le ralentissement des carrières qui résulte des réductions d'effectifs raréfie les places aux concours et les avancements de grade, posant la question des critères de sélection. D'abord, nous rappellerons les obstacles que pose à cette volonté le rapport salarial public « wébérien atténué » mis en place à la Libération, pour montrer la critique dont il fait l'objet dès la fin des années 1980. Ensuite, nous mettrons en évidence le corollaire de ce projet d'individualisation de la gestion du personnel : la professionnalisation des cadres des ressources humaines de l'État.

Permettre aux managers publics de différencier les « mérites » : une mise en cause du salariat public « wébérien »

Il importe en premier lieu de savoir de qui nous parlons : la position des agents des administrations vis-à-vis de leur employeur public est très variable selon le groupe auquel ils appartiennent. La plupart sont soumis à une modalité spécifique du salariat, susceptible de prendre une multiplicité de formes historiques et enjeu de conflits irréductibles. C'était en tout cas le jugement de Max Weber, dont nous avons vu dans la partie précédente qu'il fallait à la fois le reconnaître et le tempérer : « L'État contemporain [...] a donc entièrement réussi à "couper" la direction administrative, les fonctionnaires et les travailleurs de l'administration des moyens de gestion¹⁶⁵⁰. » Toutefois, si la proposition du sociologue allemand est féconde, les situations des trois groupes sociaux auxquels il se réfère s'avèrent très différentes.

En premier lieu, comme nous l'avons vu dans le chapitre onze, les cadres dirigeants de l'État, à la tête des directions d'administration centrale et des grands établissements publics, ne sont pas,

¹⁶⁵⁰ M. WEBER, *Le savant et le politique*, op. cit., p. 107. Je souligne.

par rapport aux anciens vassaux féodaux propriétaires de leurs moyens d'administration, dans la même situation que les artisans dépossédés de leurs moyens de production par la bourgeoisie industrielle. Au-delà de la fiction juridique qui fonde le gouvernement représentatif, ils ne sont pas les purs exécutants de la volonté des professionnels de la politique. Même avant que les énarques ne forment une large part de la population des cabinets et une fraction dominante de la classe politique, les hauts fonctionnaires sont dans une position similaire à celle des directeurs d'entreprises salariés face aux actionnaires ou à la tutelle publique. Ils gouvernent *avec* les ministres et les parlementaires et contribuent, au sein de rapports de force historiquement changeants, à fixer les finalités de l'action de l'État et des services publics. De plus, face à la plupart des membres de l'administration, ils se situent dans une position d'employeur. Si, juridiquement parlant, ils ne sont propriétaires ni de « leurs » budgets, ni des bâtiments de « leurs » ministères, ni des machines de bureau ou des machines de guerre, ni de la force de travail de « leurs » subordonnés, et s'ils ne sont pas supposés les utiliser à des fins personnelles, les cadres dirigeants disposent *collectivement* du pouvoir socialisé d'organiser et, en partie, de déterminer les usages de ces moyens de production des services publics/de gestion de la société.

En second lieu si, comme le suggère la citation précédente et l'usage de l'époque, Max Weber désigne d'abord par « fonctionnaires » l'ensemble des « officiers » dotés d'une position d'autorité, et notamment les cadres au sens restreint, alors ceux-ci se situent effectivement dans une tout autre situation : dépossédés du travail d'organisation politique, subordonnés à un employeur et soumis aux directives et aux dispositifs des bureaux centraux, les chefs des services publics locaux sont bien individuellement « coupés » des moyens de gestion. En même temps, à l'intersection des prescriptions multiples de la loi, des règlements, des ordres, des normes de « performance » et des règles du jeu de la carrière, les cadres subalternes participent officiellement au travail d'organisation et sont dotés d'une *parcelle reconnue de pouvoir socialisé*, minime pour certains. Si les officiers de l'armée ou de la police ne possèdent pas « leurs » moyens de violence, ni les ingénieurs des travaux publics « leur » parc de véhicule et « leurs » engins de chantier, ils en conduisent les opérations au service de fins qu'ils n'ont pas fixées mais auxquelles ils s'identifient généralement. Surtout, ils agissent principalement au travers du travail de leurs subordonnés.

Enfin, il est difficile de savoir qui Weber désigne par l'expression « travailleurs de l'administration » : les exécutants administratifs, les surnuméraires et auxiliaires par opposition aux employés ou, comme je le fais, l'ensemble des agents chargés d'un travail directement « productif » ? Par définition, c'est à travers l'action et le travail des fonctionnaires de base que les groupes sociaux qui dirigent l'État et ses différents appareils exercent un rapport de domination sur

tout ou partie de la population, ou régulent, renforcent et transforment des rapports sociaux au sein de champs relativement autonomes. En conséquence, la plupart des agents sont eux-mêmes pris dans une relation de subordination qui, loin d'être universelle et monolithique, prend la forme d'une succession historique ou d'une coexistence de régimes de salariat public.

Du point de vue du mode de contrôle hiérarchique – qui, rappelons-le, constitue la première face de tout rapport salarial –, exécutants, techniciens administratifs, professions « intermédiaires » et professions « supérieures » se trouvent dans des situations très différentes. Les travailleurs de bureau ont toujours occupé le cœur du salariat public, tandis que de l'autre côté du continuum certains métiers n'en faisaient pas partie ou se situaient à sa lisière : par exemple, au cours du XX^e siècle les enseignants-chercheurs titulaires, les médecins hospitaliers et les magistrats n'avaient de comptes à rendre, pour ce qui forme le cœur de leur activité, qu'à leurs collègues. Si l'on regarde maintenant la deuxième face du rapport salarial – un mode de fixation du salaire qui laisse une part plus ou moins grande à la concurrence et à diverses formes de marchés du travail –, la spécificité commune des travailleurs des administrations fait peu de doute. Au XIX^e siècle la plupart étaient pris dans ce que nous avons nommé un marché du travail politique, où les décisions d'embauche, de promotion et de licenciement relevaient d'un fort arbitraire hiérarchique et d'une forme de « clientélisme ». À la Libération même les employés d'exécution de l'État avaient conquis, après plus d'un demi-siècle de luttes syndicales, un recrutement sur concours, un avancement à l'ancienneté et une sécurité de l'emploi qui furent d'abord réservés aux militaires, aux magistrats et aux grands corps.

Rappelons que Weber considérait les organisations où « les chances du subordonné ne dépendent pas du jugement du supérieur¹⁶⁵¹ » comme des formes impures ou atténuées de bureaucratie. S'il appliquait cette réflexion au cas de l'élection des fonctionnaires d'autorité, elle vaut également pour le système d'ancienneté intégrale défendu par les syndicats depuis la Libération. Au niveau de la détermination des promotions, l'idéaltype du sociologue allemand *combine* en effet l'ancienneté avec le jugement hiérarchique. Dès lors, de son point de vue, le salariat public « wébérien atténué avec contre-pouvoir syndical sur les carrières » réduit effectivement les prérogatives de l'État employeur en limitant son pouvoir de nomination. C'est précisément ce que les promoteurs du management public ne peuvent accepter, et c'est pourquoi

¹⁶⁵¹ M. WEBER, *Économie et société* 1, op. cit., p. 296.

ils cherchent, dit Françoise Dreyfus, « à redonner aux gouvernants la maîtrise des recrutements et des carrières dont ils sont dépossédés depuis un siècle¹⁶⁵² ».

Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, avec l'adoption d'une forme de bureaucratie managériale les cadres publics sont, en échange d'une certaine autonomie de gestion ou de conduite des opérations de production, soumis à un marché interne du travail arbitré par des indicateurs de performance. En la personne du directeur central du personnel et de leur propre supérieur hiérarchique, l'État employeur récupère le pouvoir d'orienter leurs carrières et de les sélectionner. Dès la réémergence du management public à la fin des années 1980 sous la forme du Renouveau du service public, les hauts fonctionnaires réformateurs réactivent un thème présent dans l'interprétation managériale de la RCB : celui de l'autonomie de gestion du personnel des cadres publics locaux. Mais, comme nous allons le voir, ils se réfèrent alors volontiers aux nouvelles technologies de pouvoir qui envahissent la grande entreprise néolibérale au cours de la décennie. Les énarques PS de l'association Services publics, inspirateurs de la politique rocardienne, proposent à leur colloque de 1987 de « donner aux centres de responsabilité davantage de moyens de gérer leurs personnels de manière plus autonome », de réduire le nombre de corps et d'instaurer un « véritable système de récompenses » pour inciter les fonctionnaires à l'« efficacité »¹⁶⁵³. La commission « efficacité de l'État » du X^e Plan préconise de rétablir le « droit de sanctionner » des cadres locaux et de les doter d'un « pouvoir d'appréciation et de gestion » sur « l'avancement, la formation, les mutations » et la rétribution des « efforts »¹⁶⁵⁴. Les mêmes conseils accompagnent l'élaboration de la LOLF de bout en bout, sans que cette dimension de la déconcentration ne soit au final privilégiée.

Qui sont les DRH de l'État : une spécialisation contrariée mais bien réelle ?

Ce renouveau du pouvoir des managers locaux d'évaluer et de sélectionner les travailleurs de l'administration est indissociable de l'action d'une catégorie de cadres organisateurs à distance : celle des spécialistes de la gestion du personnel. C'est pourquoi les tenants de cette version forte de la déconcentration appellent systématiquement à leur professionnalisation depuis la fin des années 1980 : l'objectif, dit Marcel Pochard dans le rapport annuel du Conseil d'État de 2003, est de

¹⁶⁵² Françoise DREYFUS, *L'invention de la bureaucratie*, Paris, La Découverte, 1999, p. 241. On peut discuter sur le « un siècle », qui est surtout vrai pour les officiers et les grands corps.

¹⁶⁵³ C. JOIN-LAMBERT, « Présentation des propositions », *op. cit.*, p. 17-19.

¹⁶⁵⁴ COMMISSION « EFFICACITÉ DE L'ÉTAT », *Le pari de la responsabilité*, *op. cit.*, p. 168. Cf. également C. BLANC, *Pour un État stratège*, *op. cit.*, p. 77-78.

« développer dans l'ensemble des services une vraie gestion des ressources humaines, fondée sur une approche personnalisée¹⁶⁵⁵ ». Depuis les années 2000 la direction générale de l'administration et de la Fonction publique (DGAFP) se considère volontiers, nous l'avons vu, comme une « DRH-groupe » chargée de coordonner les politiques des différents ministères en la matière, de diffuser les « bonnes pratiques » et de stimuler les réformes. Les anciens bureaux du personnel adoptent presque tous la nomination de « ressources humaines », quand bien même ils ne transforment pas immédiatement leurs manières de faire. Qui sont les cadres RH de l'État ? Quelle est leur formation ? Ont-ils effectivement été professionnalisés au cours des dernières décennies ?

Pour répondre à la première question nous pouvons nous baser sur l'annuaire officiel, qui regroupe les emplois de chefs de bureau ou supérieurs¹⁶⁵⁶. Si l'on exclut la Défense, sur 200 cadres RH supérieurs, on compte fin septembre 2018 44% d'administrateurs civils et assimilés. Ils occupent presque tous les postes de sous-directeur ou chef de service central¹⁶⁵⁷. À cela, il faut ajouter 26% d'attachés d'administration¹⁶⁵⁸ et 7% de « conseillers d'administration » (un emploi fonctionnel destiné à promouvoir des agents de catégorie A, dont beaucoup semblent être des attachés). Les membres de ces deux corps sont plutôt chefs de bureau, mais des attachés dirigent également les services RH de certaines directions d'administration centrale. Au total 51% sont des femmes, très inégalement réparties dans la hiérarchie des services, puisqu'elles représentent 21% des directeurs RH placés auprès des secrétariats généraux, mais 62% des cadres de niveau chef de bureau ; 43% des administrateurs civils mais 68% des attachés. Leur proportion est de plus très variable selon les ministères, avec presque deux tiers à l'Éducation nationale mais 16% aux Affaires étrangères. Les femmes sont sans doute encore plus nombreuses parmi les catégories A de niveau inférieur à chef de bureau, pour ne même pas parler des secrétaires administratives et des employées. À la Défense, sur 80 cadres RH supérieurs renseignés dans l'annuaire, on compte 14 administrateurs civils, 14 attachés d'administration, 16 colonels, 12 généraux et 12 ingénieurs d'État (dont 20% de femmes, pour moitié attachées).

Qu'en est-il au sommet de la hiérarchie ? Les services ressources humaines les plus puissants et dotés des moyens les plus importants sont placés auprès des secrétariats généraux des ministères.

¹⁶⁵⁵ Marcel POCHARD, « Perspectives pour la fonction publique », in Conseil d'État, *Rapport public 2003*, Paris, La Documentation française, 2003, p. 253.

¹⁶⁵⁶ Source des données : DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE ET ADMINISTRATIVE, *Recherche avancée « ressources humaines »*, <https://lannuaire.service-public.fr>, consulté le 30 septembre 2018. Champ : emplois de chef de bureau ou supérieurs des administrations centrales, contenant l'intitulé « ressources humaines » ou rattachés à une sous-direction ou à un service de ce nom. Un certain nombre de bureaux, non renseignés, ont été écartés.

¹⁶⁵⁷ Cela inclut quelques administrateurs des Finances publiques à la DGFIP. Une exception : au ministère des Affaires étrangères les sous-directeurs RH sont conseillers des affaires étrangères.

¹⁶⁵⁸ Dont quelques inspecteurs à l'Agriculture, à l'Éducation nationale et aux Sports.

Parmi les 16 DRH et adjoints qui les dirigent, on compte en septembre 2018 8 administrateurs civils, 2 ingénieurs des Ponts (Transition écologique et Agriculture), un inspecteur de la jeunesse et des sports (Affaires sociales), un inspecteur général de l'administration (Intérieur), un conseiller d'État (Éducation nationale), une inspectrice générale des Affaires sociales (Culture) et un vice-amiral (Défense). Au total, 11 énarques et 2 polytechniciens occupent ces fonctions de DRH de ministère. Depuis le début des années 2000, le poste de directeur de la Fonction publique revient le plus souvent à l'un d'entre eux (depuis 2015 il s'agit de Thierry Le Goff, au SG de l'Éducation nationale entre 2006 et 2009). Son adjoint est généralement conseiller ou conseillère d'État. À la DGAFP, beaucoup de sous-directeurs et de chefs de bureau sont administrateurs civils, mais pour certains l'annuaire ne précise pas le corps d'appartenance : ils sont peut-être en partie issus du secteur privé.

Les DRH de l'État sont ainsi clairement gouvernées par les « énarques ordinaires » que sont les administrateurs civils. Généralement éloignés de la tête du classement de sortie de l'ENA, beaucoup ont exercé d'autres fonctions au sein de l'administration avant de passer le concours interne¹⁶⁵⁹. Relativement dominés dans la hiérarchie de la haute fonction publique, ils sont comme leurs homologues des entreprises étroitement subordonnés au pouvoir des financiers. La DGAFP elle-même, qu'elle soit rattachée à Bercy ou à un ministère de la Fonction publique de plein exercice, ne peut depuis sa création en 1946 publier aucun texte sans la signature du directeur du Budget. En dessous des énarques se situent les attachés d'administration formés dans les IRA, présents à la fois dans les bureaux de l'administration centrale et dans les services RH des directions régionales et départementales (les inspecteurs des finances publiques jouent le même rôle dans les DDFiP). Quant aux DRH des hôpitaux, ils appartiennent généralement au corps des directeurs d'hôpitaux, tandis que ceux des grandes collectivités locales sont souvent administrateurs territoriaux ou attachés territoriaux.

Dans les grandes entreprises, les cadres RH ont acquis le statut d'une profession de gestion, dotée de savoirs propres, de formations spécialisées, d'un espace de carrière et depuis longtemps d'une association professionnelle¹⁶⁶⁰. De manière générale, dans l'État, ils sont encore des généralistes ayant reçu une formation commune avec des cadres hiérarchiques et d'autres cadres organisateurs à distance (juristes, financiers, contrôleur de gestion, acheteurs publics, etc.). Comme nous l'avons vu, les énarques sont formés à la GRH depuis le milieu des années 2000. Olivier Quéré

¹⁶⁵⁹ Jean-Michel EYMERI, *Les gardiens de l'État : une sociologie des énarques de ministère*, thèse de doctorat en sciences politiques, Université Paris 1, Paris, 1999.

¹⁶⁶⁰ L'ANDRH créée en 1947 sous le nom d'Association nationale des directeurs et chefs du personnel.

montre que la professionnalisation des responsables RH est l'une des dimensions de la réforme managériale de la scolarité des IRA de la fin des années 2000¹⁶⁶¹. Les futurs spécialistes reçoivent les mêmes enseignements que les cadres supérieurs ou subalternes auprès de qui ils travailleront par la suite. Leur spécialisation se fait par l'accès à des parcours de carrière spécifiques et à une formation continue coordonnée par la DGAFP dans l'École de la GRH¹⁶⁶². Il existe depuis 1991 une Association nationale des DRH des territoires (ANDRHDT), mais elle n'a pas d'équivalent dans les ministères. Bref, le degré de professionnalisation des cadres RH de l'État s'avère inférieur à celui de leurs homologues des entreprises, mais il s'est néanmoins accrue de manière continue depuis vingt ans.

4.3. Une analyse des transformations de la bureaucratie à partir de la division du travail d'organisation social-relationnel

L'objectif des trois chapitres suivants est d'analyser le pouvoir émergeant des managers et des cadres RH sur la gestion du personnel du point de vue des transformations du salariat public et de la bureaucratie. À ce qu'il nomme « bureaucratie », c'est-à-dire sa version « wébérienne atténuée », le discours officiel des promoteurs de la GRH publique prétend opposer la « souplesse » de son fonctionnement, la « transparence » de ses critères, la « mobilité » de ses parcours et l'« autonomie » accrue que les fonctionnaires sont supposés y gagner. Pour comprendre ce qu'il en est réellement derrière ces justifications, nous nous attacherons une fois de plus à analyser les dispositifs-types des réformateurs – effectivement mis en place ou simplement prescrits – du point de vue de leurs effets réels ou projetés sur la division du travail d'organisation.

La dimension qui nous occupe ici est celle du travail d'organisation social-relationnel – soit le pouvoir de fixer les rapports des individus au sein des collectifs de travail et de mettre en forme l'ordre social nécessaire à la production de biens ou de services publics ou privés. Ce concept fournit une bonne entrée à l'analyse des transformations de la gestion du personnel, car il permet de penser ensemble, de manière historique, les conflits dont sont l'objet l'évaluation du travail, la fixation de la hiérarchie des salaires et des qualifications, la formation continue, le recrutement, la carrière ou le licenciement. Dans la grande entreprise, comment la distribution du pouvoir sur ces différents aspects, qui implique aussi bien les travailleurs de base, les managers, les cadres RH, les syndicats et les organisations patronales que les inspecteurs du travail, les hauts fonctionnaires et les

¹⁶⁶¹ O. QUÉRÉ, *L'atelier de l'État*, op. cit.

¹⁶⁶² Rebaptisée École du management et des ressources humaines et étendue à formation continue des cadres hiérarchiques en 2015.

parlementaires, a-t-elle été reconfigurée au cours des luttes des quarante dernières années ? Qu'en est-il aujourd'hui dans la fonction publique ? Quels sont les projets des différents promoteurs de la GRH publique en la matière ?

Le chapitre treize portera sur la technologie de pouvoir de l'entretien d'évaluation, ressort central de l'entreprise néolibérale en ce qu'il permet de passer d'une gestion collective à une gestion individualisée. Pensé comme un véritable « point d'Archimède » susceptible de servir de levier à une transformation globale de la fonction publique webérienne, il introduit en son sein une logique nouvelle destinée à monter en puissance progressivement à mesure qu'il se dote de relais dans le fonctionnement des institutions : celle de l'officialisation du jugement du supérieur hiérarchique sur le travail de ses subordonnés, au point de jonction entre le travail d'organisation opérationnel et la gestion du personnel. Il s'agit alors de replacer les travailleurs des administrations sous la dépendance de jugement de leur chef, comme au XIX^e siècle, mais au sein d'un système suffisamment formalisé pour « transformer les rêves abstraits de récompenses et promotions au mérite en choix beaucoup plus fiables et plus acceptables à partir des résultats constatés¹⁶⁶³ ». L'État employeur doit sortir renforcé de l'appui qu'il prend sur les verdicts de ses multiples cadres locaux.

Le chapitre quatorze analysera la multiplication des épreuves de sélection formalisées dans les entreprises et la volonté de réaliser la même opération dans les services publics. En effet, par rapport notamment à une individualisation du rapport salarial fondée sur la seule mesure du rendement, telle qu'elle a pu exister à l'aube du taylorisme, le contrôle social exercé par la bureaucratie néolibérale des DRH trouve bien sa spécificité dans l'organisation consciente d'une concurrence salariale codifiée, tant lors des recrutements et des promotions que des licenciements. Nous verrons qu'à ce niveau, trois projets différents ont été élaborés par diverses coalitions de hauts fonctionnaires. Le premier, actuellement porté par la DGAFP et les DRH de ministères, vise à individualiser les carrières au sein des espaces limités des différents corps de fonctionnaires. Le second, formalisé dans le rapport public du Conseil d'État de 2003 et repris dans le *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique* de Jean-Ludovic Silicani en 2008, cherche à supprimer les corps pour organiser de grands marchés internes du travail au sein de cinquante « cadres d'emploi », sur le modèle de la fonction publique territoriale. Le troisième, porté par les hauts fonctionnaires minoritaires du Club de l'horloge au début des années 1980, réactualisé par les milieux patronaux dans les années 1990-2000 et aujourd'hui repris par les experts du gouvernement Philippe, envisage de supprimer progressivement le statut de la fonction publique pour faire basculer la plus grande

¹⁶⁶³ M. CROZIER, « L'État modeste, une grande ambition », *op. cit.*, p. 12.

part des employés de l'État dans un régime de contrat de travail de droit privé, de manière à les intégrer au sein du marché national du travail.

Le chapitre conclusif synthétisera les apports des deux précédents pour les replacer au sein d'une histoire plus large des formes de marché du travail et des régimes de salariat publics et privés. Nous verrons que les projets de constructivisme du marché de l'emploi public portés par les hauts fonctionnaires réformateurs s'inscrivent tout à fait au sein d'une forme nouvelle de bureaucratie, proprement néolibérale. Loin de redistribuer le pouvoir sur la gestion du personnel, ces projets visent la monopolisation et la maîtrise centralisée de la plupart des déterminants de l'organisation sociale et relationnelle des services publics par les bureaux des DRH et les managers, au détriment du contre-pouvoir syndical. Loin de consacrer l'autonomie des travailleurs de l'administration, elle renforce leur dépendance envers l'arbitraire des organisateurs et constitue, à ce titre, un nouveau type de contrôle social qui risque de mettre en péril l'autonomie des métiers. Enfin, loin de l'opposition binaire du « marché » et de la « bureaucratie », la volonté de mettre en concurrence les salariés du point de vue de leur contribution à la productivité et à la réalisation des objectifs chiffrés des dirigeants est, en réalité, indissociable de la codification et du contrôle organisationnel des variables du marché interne du travail.

Chapitre 13 – LE TRAVAIL D'ÉVALUATION ENTRE MANAGERS ET CADRES RH

« Il est indispensable que dans toute entreprise un membre de la direction générale voie personnellement au moins une fois par an tous les cadres et cadres « potentiels » [...], discute avec eux de leur carrière. Et, à partir de ces entretiens et des "dossiers" des intéressés, se considère comme chargé de détecter des talents susceptibles de justifier des promotions et de les proposer. Naturellement ce même processus doit s'appliquer non seulement aux cadres mais à l'ensemble du personnel ouvrier et employé¹⁶⁶⁴. »

Fédération des clubs Perspectives et réalités,
« *think tank* » giscardien, 1972.

« Que ce soit dans le cadre d'un entretien d'embauche, de sélection, d'orientation, d'évaluation-conseil..., on retrouve la même structure : celui qui parle, parle de lui et celui qui écoute le fait au nom d'une entité [...] qui contrôle la situation et le devenir des deux acteurs. Plus les acteurs vont tenter de jouer leur rôle en toute franchise et plus ils occulteront les déterminations qui fondent leurs relations. Le rapport réel qui existe dans l'entretien est structuré de façon dominante par les objectifs de l'organisation. »¹⁶⁶⁵

Max Pagès, Michel Bonetti, Vincent de Gaulejac et Daniel Descendre, *L'emprise de l'organisation*, 1979.

Au cours de ce chapitre, nous nous intéresserons d'abord à la genèse de l'entretien d'évaluation dans les grandes entreprises, puis à sa généralisation plus récente dans les services publics. Ensuite, nous nous baserons sur les chiffres de l'enquête Conditions de travail 2013, la première à inclure les trois fonctions publiques, pour comparer la diffusion de l'évaluation standardisée dans les entreprises, l'État, les collectivités locales et le secteur hospitalier. Il s'agira d'étudier la distribution actuelle des entretiens formalisés et des objectifs chiffrés de manière à mettre en évidence les fortes différences qui opposent les différentes catégories sociales et professionnelles de travailleurs de l'administration en la matière. Enfin, nous nous intéresserons à la maîtrise des *conséquences* du jugement hiérarchique et gestionnaire du travail sur les salaires et les carrières des producteurs directs des services publics. Nous verrons que l'espace de comparaison établi à partir du couplage

¹⁶⁶⁴ FÉDÉRATION DES CLUBS PERSPECTIVES ET RÉALITÉS, *Imaginer l'avenir*, op. cit., p. 142-143.

¹⁶⁶⁵ M. PAGÈS, V. de GAULEJAC, M. BONNETI, et al., *L'emprise de l'organisation*, op. cit., p. 109.

de la mesure des performances et du jugement des « compétences » permet aux cadres RH de renforcer leur pouvoir sur le déroulement des carrières et sur la définition de la hiérarchie des salaires.

1 – L'irrésistible ascension de l'entretien d'évaluation

Comment l'entretien d'évaluation fonctionne-t-il au sein des rapports sociaux ? D'abord, nous chercherons à comprendre d'où il provient et la manière dont il s'est propagé, au cours des quarante dernières années, jusqu'à concerner presque la moitié des salariés des entreprises. Ensuite, l'accent sera mis sur les transformations de la division du travail d'évaluation : nous verrons qu'elle est très différente selon qu'il s'agit d'une mesure des performances ou d'un jugement des « compétences », l'entretien lui-même étant susceptible de relayer des logiques très diverses. Nous nous attacherons, enfin, à sa diffusion dans la fonction publique.

1.1. La généralisation d'une situation d'examen au cœur des entreprises

Avec la loi de 1973 sur la « formation permanente », les directions des « relations humaines », chargées de la gestion du minimum de 1% des salaires qui lui est consacré, s'étoffent et développent progressivement leurs propres savoirs gestionnaires. À partir de 1978, montre Henri Weber, la nouvelle politique de contournement des syndicats du CNPF est l'acte de naissance d'une véritable « administration sociale capable d'élaborer et de mettre en œuvre, au jour le jour, une stratégie sociale autrement plus sophistiquée que la "direction du personnel" d'autrefois »¹⁶⁶⁶. Le patronat, au moment où il cherche à reprendre l'initiative et à proposer de lui-même aux salariés des avantages individualisés de manière à récupérer leur adhésion sans risquer d'accroître leur pouvoir collectif, se tourne ainsi vers un nouvel allié, un nouveau type de cadre organisateur à distance en voie de professionnalisation : celui qu'on nommera bientôt le directeur des ressources humaines (DRH). Au cœur de son pouvoir se trouve, justement, la codification et la centralisation des entretiens d'évaluation.

Un individu atomisé face à un jugement socialisé

Comment décrire le rapport de pouvoir caractéristique de l'entretien ? Devant l'utilisation parfois étrangement diabolisée du terme « évaluation », il importe d'abord d'être clair sur un point.

¹⁶⁶⁶ Henri WEBER, *Le parti des patrons : le CNPF (1946-1986)*, Paris, Seuil, 1986 ; cité dans D. LINHART, *Le torticolis de l'autruche*, op. cit., p. 44.

Non seulement chacun de nous aspire à être évalué mais, comme le dit Marie-Anne Dujarier, « estimer si l'on (a) fait du "bon travail" est intrinsèque à l'activité : le jugement vient sans cesse l'aiguiller, la corriger, lui donner sens¹⁶⁶⁷. » À ce titre le « jugement des collègues directs » est le plus précieux, montre Christophe Dejours, parce qu'il est « fondé bel et bien sur la référence au réel du travail, aux difficultés de la tâche et aux efforts déployés par le travailleur »¹⁶⁶⁸. Cette dimension est au cœur du jugement par les pairs, caractéristique d'une régulation par le métier. Aussi, la véritable question consiste à savoir qui évalue qui et comment, c'est-à-dire à mettre en évidence la *division du travail d'évaluation*.

À ce niveau, l'entretien est inséparable d'une configuration spécifique : celle de l'évaluation *hiérarchique*, comme jugement pris dans le lien de subordination caractéristique d'un rapport salarial. De plus, le supérieur direct ne juge pas le travail collectivement réalisé par une équipe, mais celui de ses subordonnés pris un à un : c'est une évaluation *individualisée*. Derrière la rhétorique du « dialogue » et de la prise en compte de la « personne », elle est également *standardisée* : bien que le manager local s'appuie sur un jugement issu de son observation plus ou moins continue du travail, il est encadré par les critères et les catégories d'une grille d'entretien formalisée. Il s'agit avant tout de remplir un formulaire, c'est-à-dire de produire un document normalisé mettant l'individu en écriture et permettant au verdict de circuler de bureaux en bureaux : il s'agit, à ce titre, d'une forme sophistiquée de « fichage salarial ». Enfin, quoique son objet diffère selon les entreprises et le niveau hiérarchique, le dispositif vise toujours sous diverses formes à évaluer la *contribution productive* du salarié aux objectifs de la direction.

Par rapport à l'appareil d'écriture du taylorisme, qui imposait aux ouvriers et employées une norme chiffrée de productivité, le dispositif joint un élément supplémentaire : il les soumet, en marge du temps productif, à une *situation d'examen vécue comme telle*. Selon Foucault la technique de pouvoir de l'examen ajoute justement, à la « hiérarchie qui surveille » et à la « sanction qui normalise », un verdict « hautement ritualisé » donnant à l'intrication du savoir et du pouvoir « tout son éclat visible »¹⁶⁶⁹. Observant une grande chaîne d'hôtellerie-restauration, Sylvie Monchatre parle d'une forme de « scolarisation des relations de travail ». L'entretien hiérarchique, outre l'évaluation de l'adaptabilité et de l'implication, fait dans ce cas précis une large part à la « connaissance "théorique" de la marque, de ses normes et plus largement de la politique du

¹⁶⁶⁷ M.-A. DUJARIER, « L'automatisation du jugement sur le travail. Mesurer n'est pas évaluer », *op. cit.*

¹⁶⁶⁸ C. DEJOURS, *L'évaluation du travail à l'épreuve du réel*, *op. cit.*, p. 52.

¹⁶⁶⁹ M. FOUCAULT, *Surveiller et punir*, *op. cit.*, p. 217.

groupe » : les employées sont sommées de prouver leur conformité aux exigences d'une prestation de service standardisée centralisée par les cadres marketing du siège social¹⁶⁷⁰. Lorsque le salarié doit remplir un formulaire à l'avance, montre Durand, « l'évaluation se transforme en un test projectif où [il] écrit et dit ce qu'il devrait être selon la représentation qu'il a de sa place dans le bureau ou dans l'atelier »¹⁶⁷¹. Par ce « dispositif de type "jugement scolaire"¹⁶⁷² », l'évaluation ininterrompue qui double sur toute sa longueur les opérations de production aboutit, chaque année, à un verdict officiel et synthétique sur la contribution de chaque salarié, favorable à l'intériorisation des normes de la direction.

Enfin, comme l'établissait l'étude de Pagès, Gaulejac, Bonneti et Descendre sur IBM à la fin des années 1970, loin d'installer deux personnes dans une situation de dialogue en face-à-face, l'entretien hiérarchique place *un individu isolé face au représentant d'une organisation*¹⁶⁷³. Le dispositif cumule, dès lors, un ensemble de traits qui en font l'expression pleine et entière d'une forme de bureaucratie. D'un côté, l'évalué est atomisé, extrait de ses collectifs d'appartenance, placé en situation de dépendance face au jugement de son chef. De l'autre, *l'évaluateur est socialisé* : il exerce son mandat au nom du collectif des organisateurs. Un professionnel du management, formé à la conduite de l'entretien, applique ou fait mine d'appliquer des catégories de jugement définies par des spécialistes, de manière à produire un formulaire écrit, socialement doté de la valeur d'un verdict officialisé, utilisable à la fois lors des rapports quotidiens (sous la forme d'un rappel des engagements et d'une réaffirmation de la norme consentie) et lors des procédures administratives qui règlent le salaire, la carrière et le licenciement. Comme le « subordonné cadre » des années 1960 selon Octave Gélénier, l'ouvrier ou l'employé soumis à cette technologie de pouvoir tombe alors « en situation de dépendance assez marquée à l'égard du chef qui le note, qui le juge, qui peut le refouler, à qui il ne faut pas déplaire sans raison solide¹⁶⁷⁴ ».

Une diffusion spectaculaire depuis la fin des années 1970

L'origine de la technique est double. C'est, d'abord, la direction par objectifs : le contrat managérial passé entre un cadre hiérarchique et son supérieur direct donne lieu à une discussion et à une évaluation centrées sur les chiffres des contrôleurs de gestion. Dès les années 1970, les rares

¹⁶⁷⁰ Sylvie MONCHATRE, « Ce que l'évaluation fait au travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2011, n° 189.

¹⁶⁷¹ J.-P. DURAND, *La fabrique de l'homme nouveau*, op. cit., p. 30.

¹⁶⁷² Gabrielle BALAZS et Jean-Pierre FAGUER, « L'évaluation : un outil au service des politiques des entreprises », in Marie-Christine BUREAU et Emmanuelle MARCHAL (dir.), *Au risque de l'évaluation*, Villeneuve d'Ascq, PUS, 2005, p. 56.

¹⁶⁷³ Cf. le passage cité en exergue de ce chapitre.

¹⁶⁷⁴ O. GÉLINIER, *Le secret des structures compétitives*, op. cit., p. 41.

firmes françaises à avoir adopté le « régime IBM » l'étendent à diverses catégories de travailleurs de base, tout en se maintenant au sein du rapport salarial fordiste (sécurité de l'emploi, carrière « maison », avantages « paternalistes »). C'est, ensuite, le mode de contrôle social de la main-d'œuvre ouvrière adopté par la grande entreprise toyotiste japonaise. Né d'une « défaite historique du syndicalisme indépendant » consécutive à la forte répression du mouvement ouvrier japonais qui a marqué la fin des années 1940, ce modèle, montre Thomas Coutrot, couple une forte polyvalence et une faible standardisation des postes avec une généralisation à l'ensemble des exécutants de l'évaluation individuelle et de la carrière au « mérite ». Il donne naissance à un « puissant département du personnel qui règle la promotion des individus en fonction des appréciations portées sur [eux] par [leurs] responsables hiérarchiques successifs »¹⁶⁷⁵. L'accès et la conservation de « l'emploi à vie » et de la forte protection sociale privée offerts par les grandes entreprises toyotistes nécessitent, rappelle Jean-Pierre Durand, la soumission à une sélection permanente¹⁶⁷⁶.

Ce n'est pas simplement parce que le Japon triomphe dans la concurrence internationale qu'il devient, à la fin des années 1970, le nouveau référent mythique des réformateurs patronaux. Il paraît également répondre au problème qu'ils se posent : comment garder le contrôle sur des équipes dotées d'une certaine autonomie collective dans la conduite des opérations de production ? Masahiko Aoki, principal économiste à avoir théorisé le modèle toyotiste, en fait même un postulat de base : lorsque le « mode de coordination » n'inclut pas un contrôle vertical très codifié (comme dans l'entreprise fordiste avec sa prescription détaillée des tâches d'exécution), c'est au « mode de stimulation » des salariés d'intégrer cette forte dimension hiérarchique¹⁶⁷⁷. En d'autres termes, l'Occident et le Japon ont suivi deux voies divergentes au cours des années 1950-1970. Le premier a pris le chemin d'une bureaucratisation de l'organisation opérationnelle par le bureau des méthodes, joignant un fort contrôle d'exécution à un faible contrôle social et à un contre-pouvoir syndical. Le second a pris la voie de la *bureaucratisation de l'organisation sociale et relationnelle par la direction du personnel*, joignant un plus faible contrôle d'exécution à un fort contrôle social.

À l'origine, les ouvriers français s'opposent souvent à l'entretien hiérarchique. À Peugeot-Sochaux, montre Nicolas Hatzfeld, la direction tente dès 1978 de l'étendre à tout le personnel. Une forte contestation, menée par la CGT et la CFDT, le dénonce comme « un moyen de division et de

¹⁶⁷⁵ T. COUTROT, *L'entreprise néo-libérale, nouvelle utopie capitaliste ?*, op. cit., p. 209-210.

¹⁶⁷⁶ J.-P. DURAND, *La chaîne invisible*, op. cit., p. 114.

¹⁶⁷⁷ Masahiko AOKI, *Économie japonaise : information, motivations et marchandage*, trad. fr. Henri Paul BERNARD, Paris, Economica, 1991.

manipulation des ouvriers, comme une officialisation du salaire "à la tête du client" ». L'entretien d'évaluation met plus de quinze ans à prendre toute sa puissance¹⁶⁷⁸. Sur cette période, il fait l'objet d'une vaste littérature gestionnaire¹⁶⁷⁹ et connaît une diffusion spectaculaire à l'échelle de la société. L'enquête Relations professionnelles et négociations d'entreprise (REPONSE) de la DARES fournit une bonne image de son développement depuis 1999 : si, à cette date, 44% des établissements de plus de vingt personnes des entreprises publiques et privées (hors exploitations agricoles) réalisent un entretien hiérarchique pour l'ensemble de leur personnel non-cadre, cette proportion s'accroît de 24 points pour atteindre 68% en 2011.

Tableau 23. La diffusion de l'entretien d'évaluation dans les entreprises de plus de 20 salariés

	Tous les cadres	Tous les non-cadres
1999	52%	44%
2005	68%	54%
2011	76%	68%

Champ : établissements de plus de 20 salariés hors agriculture et administrations, soit $\approx$ 1 salarié sur 2 en 2005.

Source : DARES-INSEE, enquêtes REPONSE, volet représentants de la direction.

L'enquête Conditions de travail 2013 de la DARES donne une photographie plus précise de son contenu. Elle fournit les réponses d'un échantillon de salariés à trois questions : « Avez-vous au moins un entretien d'évaluation par an ? » ; « L'entretien porte-t-il sur des critères précis et mesurables (objectifs, résultats, acquisition de compétences) ? » ; « Devez-vous atteindre des objectifs chiffrés précis ? ». Sur cette base il est possible, comme le font Thomas Coutrot et Nicolas Sandret dans un article basé sur les données de l'enquête SUMER 2010, de construire une typologie en cinq classes¹⁶⁸⁰ :

- *Ni entretien ni objectifs chiffrés*. Sont dans ce cas 38% des salariés des entreprises et des associations. Ils sont surreprésentés dans les établissements de petite taille et, en conséquence, dans les secteurs de la construction, des services directs aux particuliers et de l'industrie agro-alimentaire.
- *Entretiens peu codifiés*. Pour 5% des salariés du secteur marchand et associatif, l'évaluation ne se base pas sur des « critères précis et mesurables ». Cette catégorie est

¹⁶⁷⁸ Nicolas HATZFELD, « L'individualisation des carrières à l'épreuve : les grippages de la mobilité sur les chaînes de Peugeot-Sochaux », *Sociétés contemporaines*, 2004, vol. 2, n° 54.

¹⁶⁷⁹ Cf par exemple Jacques PIVETEAU, *L'entretien d'appréciation du personnel*, Paris, INSEP, 1981 ; Pierre LEMAÎTRE, *Appréciation du personnel et entretien de bilan*, Paris, Éd. d'Organisation, 1983 ; Victor ERNOULT, Jean-Pierre GRUÈRE et Fabienne PEZEU, *Le bilan comportemental dans l'entreprise*, Paris, PUF, 1984 ; Roger MONIÉ, *De l'évaluation du personnel au bilan annuel*, Paris, Éd. d'Organisation, 1986 ; Jacques TEBOUL, *L'entretien d'évaluation*, Paris, Dunod, 1986 ; Jean-Louis TERRADE, *L'appréciation du personnel ouvrier*, Paris, Éd. d'Organisation, 1989 ; Claude LÉVY-LEBOYER, *Évaluation du personnel*, Paris, Ed. d'Organisation, 1990.

¹⁶⁸⁰ Thomas COUTROT et Nicolas SANDRET, « Pilotage du travail et risques psychosociaux », *Dares Analyses*, 2015, n° 3.

davantage présente dans les services les plus difficiles à contrôler, comme l'information et de la communication, les activités scientifiques ou les services aux entreprises.

- *Entretien cadré sans objectifs chiffrés.* Pour 21% des salariés, l'évaluateur dispose d'une grille qualitative formalisée ou d'un référentiel de « compétences », situation surreprésentée dans les secteurs de l'énergie et de la logistique.
- *Objectifs chiffrés avec entretien cadré.* 24% des travailleurs des entreprises et associations sont placés dans une logique de performance articulée à une situation d'examen plus ou moins ritualisée. Le chiffre atteint 35 à 45% des salariés des industries lourdes (équipement, matériel de transport) et 55% de ceux des services financiers. Cette catégorie est la plus corrélée à la hiérarchie des qualifications : les cadres et professions supérieures sont deux fois plus souvent concernés que les ouvriers et employés.
- *Objectifs chiffrés sans entretien cadré.* Pour 13% des salariés des entreprises et des associations, enfin, les normes de rendement ou de performance ne sont pas articulées à une évaluation formalisée et ritualisée. Il s'agit davantage d'ouvriers, et plus encore d'ouvriers non qualifiés, plutôt dans les secteurs de l'industrie agroalimentaire et de la construction, mais également d'employées du commerce.

Tableau 24. Le type d'évaluation des salariés des entreprises et associations selon la catégorie socio-professionnelle en 2013

	Ni entretien ni objectifs chiffrés	Entretien non cadré (sans objectifs chiffrés)	Entretien cadré (sans objectifs chiffrés)	Entretien cadré + objectifs chiffrés	Objectifs chiffrés sans entretien cadré	Total
Cadres et professions intellectuelles supérieures	20%	6%	24%	40%	10%	100%
Professions intermédiaires	29%	8%	22%	29%	12%	100%
Employés	44%	5%	23%	18%	11%	100%
Ouvriers	52%	4%	15%	14%	16%	100%
Total (entreprises)	38%	5%	21%	24%	13%	100%

Champ : salariés des entreprises et des associations privées et publiques, France (hors Mayotte).

Source : DARES-DREES-DGAFP, Enquête Conditions de travail 2013, volet actifs occupés.

En agréant ces cinq catégories, il est possible d'en construire trois autres plus parlantes : 44% des salariés des entreprises sont soumis à des entretiens d'évaluation « cadrés » ; 36% entrent dans une logique de performance au sens strict (objectifs chiffrés avec ou sans entretien) ; enfin, 57% appartiennent à l'un de ces deux groupes et subissent une forme ou une autre d'évaluation standardisée. C'est le cas de 84% des salariés de la banque et l'assurance, 68% de ceux de l'industrie, 53% de ceux des services non financiers et 21% de ceux des exploitations agricoles. Les travailleurs

sont d'autant plus concernés que leur position dans la hiérarchie des qualifications est élevée. Ces chiffres sont cohérents avec l'analyse historique : l'évaluation hiérarchique codifiée se diffuse de manière concentrique à partir du foyer initial constitué par les managers et les commerciaux des grands groupes industriels et de la banque. Plus elle se renforce au centre, chez les cadres, plus elle pénètre profondément dans la structure des organisations et investit, peu à peu, les niveaux inférieurs du salariat, les activités de service et les petites entreprises, jusqu'à concerner, en 2013, 47% des ouvriers et employés du secteur marchand et associatif.

Tableau 25. Les salariés des entreprises et associations soumis à une évaluation hiérarchique standardisée selon la catégorie socio-professionnelle en 2013

	Entretiens cadrés	Objectifs chiffrés	Total évaluation standardisée
Cadres et professions supérieures	64%	50%	75%
Professions intermédiaires	51%	41%	63%
Employées	40%	28%	51%
Ouvriers	29%	29%	45%
Total (entreprises et associations)	44%	36%	57%

Champ : salariés des entreprises et des associations privées et publiques, France (hors Mayotte).

Source : DARES-DREES-DGAFF, Enquête Conditions de travail 2013, volet actifs occupés.

1.2. Quelle division du travail d'évaluation ?

La division du travail d'évaluation est elle-même assez différente selon les critères qui président à l'entretien hiérarchique. Elle peut être plus ou moins concentrée auprès des bureaux centraux, comme dans le cas de la mesure des performances, ou au contraire plus ou moins déconcentrée auprès des cadres des services locaux. De plus, elle peut davantage relayer les priorités des spécialistes des ressources humaines (à savoir la différenciation des récompenses et des sanctions salariales), ou au contraire celles des managers (qui concernent souvent le jugement de l'implication dans le travail et de l'autonomie dans l'exécution des ordres).

La mesure des performances comme « jugement automatisé sur le travail »

D'après les DADS de l'INSEE – qui comptabilisent les salariés ayant exercé au moins un emploi déclaré sur poste « non annexe » au cours de l'année et évitent ainsi d'invisibiliser les précaires au chômage au 31 décembre –, les ouvriers et employés des entreprises, qui composent l'essentiel des classes populaires salariées, représentent en 2013 presque 13 millions de personnes et 66% du

salariat d'entreprise (hors salariés des particuliers et des administrations)¹⁶⁸¹. Environ 28% de ces travailleurs d'exécution reçoivent en 2013 des objectifs chiffrés, soit plus de 3,7 millions de personnes, dont un peu plus de la moitié au cours d'un entretien d'évaluation. C'est également le cas, parmi les non-encadrants, de 37% des professions intermédiaires, 50% des ingénieurs, 25% des professions de l'information et des arts et 18% des professions supérieures scientifiques des entreprises (hors ingénieurs).

Cependant, les données de l'enquête Conditions de travail ne nous renseignent que sur la conscience qu'ont les travailleurs de recevoir des normes chiffrées. Cela peut correspondre à plusieurs situations : ou bien le supérieur hiérarchique se réfère régulièrement aux objectifs *collectifs* du service au cours de l'activité quotidienne ; ou bien il les décline en objectifs *individuels* imposés soit directement, soit par contrat managérial au cours d'un entretien d'évaluation. Il n'est pas possible d'isoler dans les statistiques ce dernier cas de figure, le seul qui soit réellement nouveau. Dans le taylorisme classique, les chiffres produits par le fonctionnement quotidien des ateliers et des services, généralement mis en forme par des contrôleurs de gestion, étaient surtout utilisés pour évaluer les cadres hiérarchiques, qui s'en servaient pour contrôler le travail des producteurs de base. Si ces derniers recevaient personnellement un objectif à atteindre, c'était sous la forme d'une norme de rendement. Avec l'extension de la logique de la performance, les indicateurs issus des processus organisationnels, reflet très imparfait d'une activité nécessairement collective, sont de plus en plus utilisés à des fins de *suivi individualisé* de chaque poste de travail en termes non seulement de coût, mais aussi de « qualité », de délai, etc. Lorsqu'ils sont attachés à un entretien hiérarchique, ils font l'objet d'un engagement « officiel » et deviennent partie intégrante de l'évaluation des travailleurs de base.

Il s'agit alors, selon l'expression de Marie-Anne Dujarier, d'un « jugement automatisé sur le travail ». Délégitimant implicitement l'évaluation informelle des producteurs directs les uns par les autres au sein des collectifs de base, ce jugement très objectivé est la source d'un énorme pouvoir symbolique : il répercute les contraintes du siège social auprès des cadres subalternes et des exécutants, pour les amener à voir la réalité à travers les yeux et les catégories productivistes de la direction. Dujarier montre ainsi que les managers eux-mêmes tendent en ce cas précis à être

¹⁶⁸¹ Un poste « non annexe » est défini par l'INSEE de la manière suivante : la rémunération annuelle nette est supérieure à 3 SMIC mensuels, OU le nombre d'heures salariées est supérieur à 120 et la durée de travail supérieure à 30 jours. Les non-encadrants désignent les personnes qui disent ne pas exercer des tâches d'encadrement à titre d'activité principale. Je précise que par la suite, si les chiffres concernant les objectifs chiffrés, l'encadrement et autres proviennent de l'enquête Conditions de travail, ceux qui ont trait à la répartition exacte des effectifs par catégories socio-professionnelles sont systématiquement tirés des Déclarations annuelles de données sociales (DADS) de l'INSEE de 2013, beaucoup plus précises en la matière.

dépossédés d'un pouvoir d'évaluation autrefois exercé sur la base d'une longue expérience qualitative du commandement hiérarchique : « Plus le jugement sur le travail est automatisé, moins il est dépendant de la coopération des cadres. » Parfois condamnés à produire des « jugements à la chaîne », ils deviennent eux-mêmes « les exécutants d'une tâche simple et répétitive, réalisée sous contrainte de temps ». Quant aux contrôleurs de gestion, ils conçoivent la méthode, déterminent les critères de mesure et les procédures à respecter et tendent à devenir des sortes de « bureaux des méthodes du jugement »¹⁶⁸². La division du travail d'évaluation penche alors largement en faveur d'une catégorie de cadres organisateurs à distance.

La grille d'entretien standardisée : un jugement partagé entre managers locaux et DRH

La pression à la performance n'a toutefois pas besoin que le chef fournisse à chacun des travailleurs qu'il encadre un indicateur « personnalisé » pour s'exercer. Il suffit qu'il juge du travail de ses subordonnés du point de vue de ses propres objectifs chiffrés¹⁶⁸³. Or, les évaluateurs sont très largement évalués sur le résultat collectif de ceux qu'ils encadrent. Parmi les 12,8% de cadres administratifs et commerciaux et d'ingénieurs qui composent en 2013 la population des entreprises, un peu plus d'un tiers sont des encadrants hiérarchiques (soit environ 880 000 personnes selon les DADS, dont environ 71% sont soumis à des objectifs). C'est également le cas de 59% des 18% de « professions intermédiaires » qui disent exercer principalement des tâches d'encadrement (elles représentent au total environ 650 000 personnes, dont beaucoup classées « contremaîtres et agents de maîtrise »). L'entretien d'évaluation, qui peut être un moyen direct de répercuter la logique de performance jusqu'à la base, peut également palier à ses insuffisances du point de vue du contrôle des exécutants.

En 2013, parmi les deux tiers de salariés des entreprises et associations à être ouvriers ou employés, 34% sont soumis à un entretien cadré (soit environ 4,4 millions de personnes selon les DADS). C'est également le cas, parmi les non-encadrants, de la moitié des professions intermédiaires, des trois quarts des ingénieurs, d'un quart des professions de l'information et des arts et d'un quart des professions supérieures scientifiques des entreprises. Qu'ils reçoivent ou non des objectifs chiffrés, ces salariés sont évalués au moyen d'une grille « qualitative » ou d'un référentiel de « compétences ». La division du travail d'évaluation est alors assez différente du cas du jugement automatisé, avec son verdict centralisé. Les cadres hiérarchiques ne jouissent pas non

¹⁶⁸² M.-A. DUJARIER, « L'automatisation du jugement sur le travail. Mesurer n'est pas évaluer », *op. cit.*

¹⁶⁸³ Ce dont les enquêtés de la DARES n'ont pas nécessairement conscience au moment de répondre.

plus d'une véritable décentralisation de la gestion du personnel, c'est-à-dire de la quasi-indépendance des contremaîtres de la fin du XIX^e siècle dans l'évaluation, l'embauche, la distribution des salaires, etc. (sauf lorsqu'ils sont à la tête de véritables filiales autonomes d'un point de vue juridique, par exemple dans la restauration rapide franchisée). Cependant, ils disposent généralement d'une réelle latitude dans l'application locale des règles définies de manière centralisée, c'est-à-dire d'une forme de déconcentration.

Le cadre local conserve alors le rôle du juge, tandis que les organisateurs à distance de la DRH occupent la position du législateur et celle du pouvoir exécutif qui applique le jugement : ils mettent en place les procédures, les règles générales et les catégories de perception qui leur permettent de gouverner à distance l'autonomie de jugement des managers subalternes, tout en s'arrogeant souvent un fort pouvoir sur les décisions de gestion prises à partir de ces évaluations (salaires, carrières, licenciements, etc.). Comme dans la logique de la performance, plus l'évaluation du travail s'individualise par son objet – la personne du salarié –, plus elle prend la forme de *verdicts socialisés*, selon des critères officiels uniformes dans toute l'organisation. Comme le montre David Courpasson dans le cas de la banque des années 1990, loin d'une quelconque débureaucratization de la gestion du personnel, « la mesure de la valeur individuelle s'objective et se solidifie de plus en plus¹⁶⁸⁴ ».

Dès lors, comme cela est particulièrement clair à propos des référentiels de « compétences », la grille d'évaluation reflète souvent un compromis entre les logiques différentes des managers locaux et des cadres des ressources humaines, dont le contenu exact dépend des organisations. L'entretien hiérarchique permet toujours une certaine reconnaissance de l'implication des exécutants dans leur travail, recherchée par les chefs d'ateliers et les chefs de service responsables de la conduite des opérations. Mais il rend également possible, comme nous le verrons par la suite, une logique gestionnaire centrée sur l'individualisation des carrières, la sélection au « mérite » et l'optimisation des récompenses et des sanctions. Cette dualité est souvent à l'origine d'une certaine déconnexion entre ce que le système croit mesurer et ce qu'il mesure réellement, « bureaucratique » au sens de Crozier, c'est-à-dire dysfonctionnelle : comme le montre Valérie Boussard, l'existence formelle d'un référentiel de « compétences » peut masquer la persistance de critères informels de « réputation », notamment lorsque l'évaluation concerne des cadres réunis dans une « société de cour », où « il faut être considéré comme dynamique, offensif, s'investir dans l'entreprise »¹⁶⁸⁵. Mais, même lorsqu'un manager local juge du travail de ses subordonnés selon l'arbitraire relatif de ses critères

¹⁶⁸⁴ D. COURPASSON, *L'action contrainte*, op. cit., p. 255.

¹⁶⁸⁵ V. BOUSSARD, « Dispositifs de gestion et simulacres de contrôle », op. cit., p. 183.

propres, il est forcé d'en rendre compte au moyen d'une grille standardisée : ce sont des évaluations conformes aux catégories officielles qui circulent dans l'organisation.

Le contrôle hiérarchique de l'engagement dans le travail et l'extension du processus d'autonomisation contrôlée

Cette bureaucratisation du travail d'évaluation a pour visée initiale le contrôle de l'autonomie opérationnelle individuelle ou collective des ouvriers ou des employées, dans un contexte où leur implication et leurs initiatives sont jugées indispensables à l'augmentation permanente de la productivité. Le recours aux objectifs chiffrés est rarement considéré comme suffisant. Dans le système toyotiste japonais, montre Jean-Pierre Durand à partir d'une grille d'évaluation récupérée chez un grand constructeur de motos dans les années 1990, l'examen porte également sur les comportements et sur les qualités morales attendus par la direction de l'entreprise, comme la « coopération » et la « soumission aux supérieurs », l'« esprit d'initiative » et la capacité à s'investir au-delà des opérations prescrites, la « responsabilité » et l'assurance du respect autonome des tâches confiées¹⁶⁸⁶. On reconnaît là un vocabulaire devenu hégémonique en France, quoique le registre de justification japonais soit plus paternaliste que participatif.

Lionel Jacquot propose une très bonne expression pour désigner ce phénomène : c'est un *contrôle d'engagement*, cherchant à « enrôler » les salariés dans la poursuite « autonome » des objectifs de la direction¹⁶⁸⁷. Cette définition est cohérente avec les observations de Durand selon qui l'objectif central des entretiens d'évaluation est la « vérification de la permanence de la mobilisation de chaque salarié¹⁶⁸⁸ ». Leur dimension de contrat moral entre un salarié et son chef demeure même dans des contextes de forte automatisation du jugement. Dans des organisations fortement bureaucratisées où toutes les décisions de gestion du personnel sont prises dans les formes imposées par la DRH, le « cochage de cases », ou les appréciations présentes sur les « bulletins de notes » des comptes rendus d'entretiens, sont les seuls moyens de renseigner les cadres qui organisent à distance la répartition des promotions et des salaires, sur la réalité ou non de la capacité d'autodiscipline des exécutants – qu'ils peuvent éventuellement valoriser. Trois spécialistes de la gestion par les « compétences » le formulent ainsi : « L'autocontrôle, clé de

¹⁶⁸⁶ J.-P. DURAND, *La chaîne invisible*, op. cit., p. 103-104.

¹⁶⁸⁷ L. JACQUOT, *L'enrôlement du travail*, op. cit., p. 64.

¹⁶⁸⁸ J.-P. DURAND, *La fabrique de l'homme nouveau*, op. cit., p. 186.

l'autonomie et de la responsabilisation, implique le nécessaire contrôle par l'encadrement, de son exercice effectif¹⁶⁸⁹. »

Ce contrôle peut se contenter d'une grille assez simple et ne requiert pas la lourde formalisation de référentiels de « compétences ». Mais ces derniers lui accordent généralement une place substantielle : la « compétence » n'est-elle pas, dit Courpasson, « l'abrégé de ce qu'exigent les gouvernants en matière d'engagement, de comportement et de savoir¹⁶⁹⁰ » ? Cette dimension controversée a été théorisée dans les années 1990 sous le nom de « savoir-être », les spécialistes se contentant généralement de pointer le risque d'arbitraire et d'insister sur la nécessité de bien codifier les critères pour les rendre observables. La norme internationale ISO 10018 s'intitule « Management de la qualité – Lignes directrices pour l'implication et les compétences du personnel ». Elle définit le modèle comportemental de l'ouvrier idéal de la *lean production* : sensibilisation de chaque salarié « aux processus dont il est responsable », prise en charge du contrôle qualité, de la maintenance, des pannes et de la réduction des coûts¹⁶⁹¹. Les référentiels construits par les consultants ou les chercheurs en gestion reflètent souvent une représentation assez scolaire de la progression des salariés : respect aveugle d'une procédure prescrite, intériorisation et application de la norme à ses propres gestes, puis participation à son amélioration. Le premier « niveau » correspond généralement à une prescription d'obéissance. Les compétences « de niveau 2 » ou « de niveau 3 » valorisent alors diverses formes d'implication, telles la réponse aux aléas, le partage des informations et des savoir-faire, les suggestions. D'autres se réfèrent à la « disponibilité » des exécutants, ou à leur « capacité d'adaptation » face aux transformations technologiques et organisationnelles¹⁶⁹². L'employé idéal est toujours celui qui exécute les ordres qu'on ne lui a pas donnés, le cadre subalterne idéal celui qui parvient à impliquer ses chefs d'équipes dans l'optimisation permanente de la productivité¹⁶⁹³.

Comme pour les cadres des années 1960, la question de l'autonomie opérationnelle est mal posée tant que l'on considère, de manière binaire, qu'elle existe ou qu'elle n'existe pas, une fois pour toutes. Dans le cadre du rapport salarial, elle n'est jamais accordée définitivement : selon le principe de la gestion par exception, tout manque de résultat peut conduire à un retour temporaire,

¹⁶⁸⁹ Olivier DU ROY, Jean LEMAY et Christophe PAULINO, *La gestion par les compétences : expériences d'entreprises et enseignements*, Lyon, ANACT, 2004, p. 60.

¹⁶⁹⁰ D. COURPASSON, *L'action contrainte*, op. cit., p. 220.

¹⁶⁹¹ « ISO 10018 – octobre 2012. Management de la qualité : lignes directrices pour l'implication et les compétences du personnel », in AFNOR, *Les valeurs RH : valoriser le capital humain*, La Plaine-Saint-Denis, AFNOR, 2013, p. 5 et 15.

¹⁶⁹² Cf. par exemple William CAVESTRO, Thierry COLIN et Benoît GRASSER, « La gestion des compétences à l'épreuve de la compétence collective », in William CAVESTRO, Christine DURIEUX, Sylvie MONCHATRE, et al. (dir.), *Travail et reconnaissance des compétences*, Paris, Economica, 2007, p. 26.

¹⁶⁹³ Antoine MASSON et Michel PARLIER, *Les démarches compétence*, Lyon, ANACT, 2004, p. 158.

car coûteux, du contrôle hiérarchique direct – le chef pouvant à tout instant régler la « longueur de la chaîne ». Elle n'est jamais non plus accordée d'un coup : un nouvel ouvrier qualifié est sommé de faire ses preuves avant d'obtenir la confiance relative de sa hiérarchie et d'accéder à des postes d'exécution relativement autonomes. De plus, cette autonomie n'est pas quelque chose qu'un salarié revendique *nécessairement* et que son chef cherche *toujours* à brider : un manager a d'autant plus de temps de travail à accorder aux autres aspects de sa gestion que ses subordonnés ont intériorisé les « bonnes conduites », ce qui réduit les coûts de contrôle. Enfin, cette autonomie d'exécution est finement encadrée et canalisée : le contrôle est loin de s'exercer simplement a posteriori. Des procédures « qualité » permettent souvent de sanctionner les exécutants en cas de manquement à la norme. Surtout, l'entretien hiérarchique, l'évaluation des comportements et le contrôle d'engagement restent garants de la voie qui donne accès à l'autonomie. Non seulement l'octroi de cette dernière peut aller de pair avec des avantages salariaux réels, mais elle tend à fonctionner comme un « privilège » distinctif accordé en échange de l'obéissance. Comme le dit Jean-Pierre Durand, « le processus d'autonomisation n'est pas laissé à lui-même » : il est « maîtrisé par l'encadrement et par les forces centralisatrices »¹⁶⁹⁴.

Fait qui a néanmoins son importance : l'entretien d'évaluation est *plus répandu que l'autonomie d'exécution*. Dans l'enquête REPONSE 2005, seuls 32% des établissements disent ne pas imposer le déroulement de l'activité à leurs salariés et les laisser fixer leur propre mode opératoire dans le cadre d'objectifs prescrits, tandis que 20% ont mis en place des équipes « semi-autonomes ». La moitié des 24% d'établissements de plus de 20 salariés que cinq chercheurs du Centre d'études de l'emploi considèrent comme tayloriens soumettent l'ensemble de leur personnel non-cadre à des entretiens hiérarchiques¹⁶⁹⁵. Cette technologie de pouvoir développée pour les exécutants les plus autonomes des noyaux stables des grandes entreprises, loin de s'y réduire, est donc également utilisée pour renforcer le contrôle social qui pèse sur ceux dont les gestes sont déjà les plus prescrits.

1.3. L'entretien dit « professionnel » dans l'État

Comment cette logique qui forme le cœur de l'entreprise néolibérale se diffuse-t-elle dans les services publics ? Parmi les formes d'évaluation et de division du travail d'évaluation que nous venons d'analyser, lesquelles prédominent-elles au sein des administrations ? D'abord, nous retracerons brièvement le parcours de l'entretien hiérarchique dans le discours des promoteurs du

¹⁶⁹⁴ J.-P. DURAND, *La chaîne invisible*, op. cit., p. 280-281.

¹⁶⁹⁵ Matthieu BUNEL, Jean-Louis DAYAN, Guillaume DESAGE, et al., *Formes d'organisation du travail et relations de travail*, Paris, Centre d'études de l'emploi, 2008, p. 66.

management public et dans les textes de loi. Ensuite, nous nous intéresserons au contenu des grilles d'entretien des différents ministères.

De la notation non-discriminante à la différenciation des salariés

À la fin des années 1980 les hauts fonctionnaires et universitaires de l'association Services publics se livrent à une critique du caractère « factice » de la notation instaurée en 1946 et régie par le décret de 1959 : les bonnes notes conférées de manière automatique sous la pression égalitaire des syndicats sont considérées comme une source de déresponsabilisation, car elles ne permettent pas de discriminer entre les agents¹⁶⁹⁶. Le programme de ce groupe proche du Parti socialiste insiste particulièrement sur la formation des cadres subalternes de l'État à la gestion des ressources humaines et sur l'intéressement des exécutants aux gains de productivité, tandis que leur président Robert Fraisse évoque, lors d'un colloque de 1987, la nécessité d'instaurer une « relation contractuelle entre supérieur et supervisé »¹⁶⁹⁷. Les consultants et chercheurs en gestion relativement isolés de l'Institut du management public (IDMP) investissent ce créneau et promeuvent « l'évaluation individuelle »¹⁶⁹⁸. En 1991 le directeur du développement de l'ENSPTT, passé par HEC et collaborateur du bureau RH de la direction des Postes, publie avec un consultant spécialisé un ouvrage dédié à l'entretien d'évaluation dans la fonction publique, dans lequel il propose de généraliser cette pratique déjà appliquée aux cadres de France Telecom et de la Poste¹⁶⁹⁹.

Le Renouveau du service public lancé par Michel Rocard, qui insiste sur les techniques participatives, produit à ce niveau des effets tout à fait limités. Dans la revue de l'IDMP, le politiste François Rangeon compte une cinquantaine d'expériences, note la diversité des pratiques qui se cachent sous le nom d'« entretien d'évaluation » et leur caractère parfois déconnecté de la notation. Un projet de décret élaboré par la DGAFP en 1990, qui devait permettre aux ministères de supprimer le caractère chiffré de cette dernière, de développer leur propre grille d'évaluation et de « récompenser le mérite », est abandonné du fait tant de la contestation syndicale que du

¹⁶⁹⁶ Cf. par exemple Évelyne PISIER et Pierre BOURETZ, *Le paradoxe du fonctionnaire*, Paris, Calmann-Lévy, 1988, p. 173-174.

¹⁶⁹⁷ C. JOIN-LAMBERT, « Présentation des propositions », *op. cit.*, p. 17-19 ; Robert FRAISSE (dir.), « Une gestion des personnels plus efficace et plus juste », in *Le service public demain*, Paris, Economica, 1989.

¹⁶⁹⁸ Pierre-Éric VERRIER, « Y a-t-il de mauvais fonctionnaires ? Remarques sur l'infailibilité administrative et la notation », *Politiques et management public*, 1989, vol. 7, n° 2, p. 81.

¹⁶⁹⁹ Roger MONIÉ et Georges ROOZ, *De la notation dans la fonction publique au bilan individuel*, Paris, Éd. d'Organisation, 1991, p. 158.

changement de gouvernement en 1991. L'auteur note la contradiction entre l'insistance des réformateurs sur la concertation, et un projet qui vise en réalité à déposséder les syndicats de tout rôle dans le travail d'évaluation : « Il s'agit en quelque sorte de rétablir le face à face entre les cadres et leurs agents. À travers la contestation du pouvoir syndical, se dessine un autre enjeu : celui de la réhabilitation du pouvoir des cadres. »¹⁷⁰⁰ Lionel Chaty, qui a étudié l'introduction d'entretiens d'évaluation à la préfecture du Loiret au début des années 1990 dans le cadre de l'expérimentation d'un « centre de responsabilité », met en évidence l'opposition des petits fonctionnaires à ce qui est d'emblée vu comme une mise en concurrence¹⁷⁰¹.

Dans le cadre de la genèse de la LOLF à la fin des années 1990, la rapport Picq réaffirme la volonté de faire de l'entretien hiérarchique, dédié notamment à la fixation d'objectifs chiffrés aux agents, le cœur de la déconcentration de la gestion du personnel. Elle doit permettre de juger les cadres sur leur capacité à « mobiliser » leurs équipes¹⁷⁰². Signe de l'émergence d'une certaine *doxa* en la matière, les élèves de la promotion de l'ENA 1996-1998 proposent de fusionner notation et entretien d'évaluation et de renforcer son caractère discriminant en matière d'avancement¹⁷⁰³. Serge Vallemont préconise, en 1997, d'étendre à l'ensemble des fonctionnaires le dispositif d'individualisation des carrières qu'il a élaboré dans les années 1980 pour les deux corps des ingénieurs des Ponts et des ingénieurs des travaux publics de l'État. L'ancien DRH du ministère de l'Équipement critique l'inflation des notes et le « poids excessif de l'ancienneté » et préconise de transformer les pratiques en conservant le décret de 1959 : rien n'interdit en effet un entretien de précéder la notation. Il met l'accent sur la fixation d'objectifs, pas nécessairement chiffrés, et surtout sur la définition de grilles d'entretien et de barèmes par les directions centrales du personnel, évaluant à la fois les résultats obtenus, l'« efficacité », les « compétences » et le comportement (« sens du service public », « disponibilité », « sens du travail en commun », « esprit d'innovation », « aptitude à l'encadrement », etc.). Le haut fonctionnaire préconise par ailleurs de fixer des règles de dispersion des notes pour forcer les évaluateurs à être sélectifs.

¹⁷⁰⁰ François RANGEON, « La notation des fonctionnaires en question », *Politiques et management public*, 1992, vol. 10, n° 2, p. 194, 198 et 202.

¹⁷⁰¹ L. CHATY, *L'administration face au management*, op. cit., p. 179-181.

¹⁷⁰² J. PICQ, *L'État en France*, op. cit., p. 142.

¹⁷⁰³ ENA, *Comment promouvoir la mobilité, améliorer l'évaluation et développer l'intéressement des fonctionnaires de l'État ?*, Paris, ENA, 1997, p. 39-40.

Vallemont reprend les mêmes recettes dans un rapport de 1999 au ministre de la Fonction publique républicain de gauche Émile Zuccarelli¹⁷⁰⁴. Entre les deux tours de l'élection présidentielle de 2002 le gouvernement socialiste, dont le Premier ministre Lionel Jospin vient être éliminé par Jean-Marie Le Pen, adopte effectivement un décret qui généralise à l'horizon 2004 l'entretien d'évaluation préalable à la notation pour les fonctionnaires de l'État¹⁷⁰⁵. Si bien qu'à l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006, comme le révèle l'enquête Changement organisationnel et informatisation (COI), ceux-ci sont déjà davantage soumis à cette technique de pouvoir que les salariés des entreprises : 60% contre 50%, si l'on ne conserve que les entretiens « sur critères précis » (et jusqu'à respectivement 80% et 84% pour les ministères des Finances et de l'Équipement)¹⁷⁰⁶.

L'exercice demeure encore largement déconnecté de la traditionnelle notation des fonctionnaires, qu'un décret du gouvernement Fillon de juillet 2010 supprime au 1^{er} janvier 2013 après une expérimentation lancée en février 2007 dans plusieurs ministères. L'entretien hiérarchique, renommé « entretien professionnel », devient alors de manière autonome le nouveau régime officiel d'évaluation du travail au sein de l'État¹⁷⁰⁷. Un décret de 2014 étend la même logique aux fonctionnaires territoriaux¹⁷⁰⁸. Dans les hôpitaux, elle demeure jusqu'à aujourd'hui facultative et dépendante du choix des équipes de direction. Les enseignants du primaire et du secondaire lui résistent d'abord victorieusement mais, en 2015, la réforme dite PPCR (Parcours professionnels, carrières et rémunération) supprime la notation et instaure à la rentrée 2017 un « rendez-vous de carrière » (en moyenne tous les sept ans), sous la forme d'un entretien avec l'inspecteur puis avec le chef d'établissement¹⁷⁰⁹.

¹⁷⁰⁴ Serge VALLEMONT, *Gestion des ressources humaines dans l'administration : rapport au Ministère de la fonction publique*, Paris, La Documentation française, 1999, p. 37.

¹⁷⁰⁵ PREMIER MINISTRE, « Décret du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État ».

¹⁷⁰⁶ Danièle GUILLEMOT et Gilles JEANNOT, « Modernisation et bureaucratie, l'administration d'État à l'aune du privé », *Revue française de sociologie*, 2013, vol. 54, n° 1.

¹⁷⁰⁷ PREMIER MINISTRE, « Décret du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État ».

¹⁷⁰⁸ PREMIER MINISTRE, « Décret du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux ».

¹⁷⁰⁹ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, *Guide du rendez-vous de carrière des personnels enseignants, d'éducation et psychologues*, Paris, MEN, 2017.

Les grilles d'évaluation des ministères : une prédominance du contrôle d'engagement

En l'absence d'une étude approfondie, il est impossible de se prononcer sur les critères *effectivement* utilisés par les cadres publics de différents ministères pour évaluer leurs diverses catégories de subordonnés, et plus encore sur leur utilisation ou non à des fins de différenciation des salariés. Mais les grilles d'évaluation inscrites dans les comptes rendus d'entretiens « professionnels » fournissent un certain nombre de critères *officiels*. À ce niveau, l'analyse est d'autant plus facile à réaliser que le décret de 2010 impose la prise en compte de dimensions que l'on retrouve, inégalement développées, dans tous les formulaires des DRH centrales des ministères¹⁷¹⁰. La première concerne « les résultats professionnels obtenus par le fonctionnaire eu égard aux objectifs qui lui ont été assignés » et la fixation de ceux de l'année suivante. Notons que ces objectifs ne sont pas nécessairement chiffrés et qu'il ne s'agit pas toujours d'un jugement automatisé sur le travail.

Le décret de 2010 prévoit également, de pair avec le recensement des « besoins de formation » et des « perspectives d'évolution professionnelle en termes de carrière et de mobilité », une évaluation des « acquis de l'expérience professionnelle ». Dans son guide pratique, la DGAFP joint à cette rubrique un référentiel de « compétences », repris tel quel par les ministères de la Santé, du Travail et de l'Agriculture, et avec quelques modifications par le Développement durable, l'Intérieur, la Défense et la Culture. Il s'agit d'un tableau à cases supposé attester du niveau de maîtrise de chaque item. Les catégories de classement semblent assez fluctuantes, peu rigoureuses et souvent redondantes. Celle de « savoir-être », parfois renommée « compétences relationnelles », comprend surtout des poncifs portant sur des comportements ordinairement valorisés par la hiérarchie.

¹⁷¹⁰ SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES MINISTÈRES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, DRH, BUREAU DE L'ÉVALUATION, « Note de gestion du 16 décembre 2013 relative aux campagnes des entretiens professionnels » ; MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DGRH, BUREAUX C1-2, « Circulaire du 26 avril 2013 relative au dispositif d'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État » ; SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES MINISTÈRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS, DRH, *Guide pratique de l'évaluateur des agents titulaires et des agents contractuels d'administration centrale*, Paris, Minefi, 2014 ; DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES, SERVICE RH, BUREAUX RH-1C ET RH-2A, « Instruction du 31 janvier 2013 sur l'entretien professionnel » ; SG DES MINISTÈRES CHARGÉS DES AFFAIRES SOCIALES, DRH, « Instruction du 30 novembre 2016 relative à la réalisation de la campagne annuelle d'entretien professionnel » ; SG DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, SERVICE RH, SOUS-DIRECTION MOBILITÉ, EMPLOIS, CARRIÈRES, « Note de service du 18 décembre 2013 relative à la mise en œuvre des entretiens professionnels » ; DRH DU SGA, *Guide de l'entretien professionnel*, Paris, Ministère de la Défense, 2016 ; SECRÉTARIAT GÉNÉRAL, DRH, *Memento pratique sur l'entretien professionnel*, Paris, Ministère de l'Intérieur, 2017 ; MINISTÈRE DE LA CULTURE, « Compte rendu de l'entretien professionnel 2015 » ; MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, « Compte rendu de l'entretien professionnel 2013 » ; DGAFP, *Les entretiens individuels : guide pratique*, Paris, DGAFP, 2010 ; DGAFP, *Les entretiens : guide pratique*, Paris, DGAFP, 2016.

Tableau 26. La grille d'évaluation des « qualités relationnelles » des agents des ministères sociaux en 2016

	Expert	Maîtrise	Pratique	Initié	Non requis	Appréciation (le cas échéant)
Sens des relations humaines						
Capacité d'adaptation						
Autonomie						
Rigueur dans l'exécution des tâches						
Capacité d'initiative						
Réactivité						
Autres (à préciser en fonction du poste par le supérieur hiérarchique direct)						

Les prétendus « savoir-faire » ou « capacités professionnelles » sont parfois du même registre. La DGAFP y inclut ainsi le « travail en équipe », l'« esprit de synthèse » et le « sens de l'analyse », tandis que la DRH de l'Intérieur complète par la « gestion des conflits » et la « capacité à organiser ». La plupart des ministères laissent des cases vides pour l'ajout de « compétences » plus spécifiques attachées aux fiches de poste. De plus, le décret prévoit explicitement d'évaluer la manière dont l'agent exerce, le cas échéant, « les fonctions d'encadrement qui lui ont été confiées » : on retrouve le référentiel des « compétences managériales » de la DGAFP dont nous avons parlé dans la troisième partie, dédié à la cooptation des membres des lignes hiérarchiques de l'État. Parfois, comme aux Finances, à l'Éducation nationale ou aux Affaires étrangères, seul un commentaire qualitatif est requis pour les « acquis de l'expérience professionnelle ». Mais les cases à cocher reviennent au moment de l'évaluation de la « manière de servir » et de l'appréciation finale de la « valeur professionnelle » du fonctionnaire, comme dans l'exemple ci-dessous. De manière générale, au milieu des années 2010, la tonalité des formulaires d'entretiens hiérarchiques des ministères est largement dominée par des catégories volontairement floues qui reconnaissent aux chefs une large autonomie de jugement sur le travail de leurs subordonnés, en termes d'implication comme d'« efficacité ».

Tableau 27. L'appréciation de la « valeur professionnelle » et de la « manière de servir » des agents de la direction générale des Finances publiques en 2013

	Insuffisant	Moyen	Bon	Très bon	Excellent
Connaissances professionnelles :					
Compétences personnelles :					
Implication professionnelle :					
Sens du service public :					
Pour les agents exerçant des fonctions d'encadrement :					
- Capacité à organiser et animer une équipe :					
- Capacité à définir et à évaluer des objectifs :					

2 – L'évaluation hiérarchique dans les trois fonctions publiques : une diffusion inégale selon les groupes sociaux

L'enquête Conditions de travail 2013 nous permet d'étudier de manière beaucoup plus précise la diffusion des entretiens hiérarchiques et des objectifs chiffrés dans les trois fonctions publiques. Première surprise : en 2013, l'État a rattrapé les entreprises avec 56% de salariés soumis à une forme ou une autre d'évaluation formalisée ; les collectivités locales les ont dépassées avec un taux de 65%, tandis que le secteur hospitalier public culmine à 75% des effectifs. Deuxième surprise : les chiffres dépendent fortement de la taille des établissements mais, à taille égale, la différence totale entre les salariés des entreprises et les salariés des administrations ne dépasse jamais 12%. Plus précisément, le taux d'évaluation standardisée des entreprises dépasse celui de la fonction publique d'État pour les établissements de plus de 50 salariés, celui de la fonction publique territoriale pour les établissements de plus de 200 salariés et celui de la fonction publique hospitalière pour les établissements de plus de 500 salariés (seulement de 5% dans ce dernier cas). Les ordres de grandeur sont donc désormais tout à fait similaires.

En ce qui concerne les modalités de l'évaluation, des différences significatives apparaissent néanmoins. Si 36% des salariés des entreprises et associations sont soumis à des objectifs chiffrés, et 34% de ceux du secteur des services, c'est le cas de 25% des agents de l'État – taux d'ores et déjà très élevé –, mais de « seulement » 16% des agents des hôpitaux publics et 13% des agents des collectivités locales. La logique de performance est donc moins répandue dans les services publics que dans les services privés ou dans les entreprises publiques de service. De plus, la part des « objectifs chiffrés sans entretien cadré » décroît avec l'augmentation de la taille des établissements et concerne, essentiellement, le secteur soumis au droit privé (13%) et le secteur étatique (10%).

Tableau 28. Les salariés soumis à une évaluation hiérarchique standardisée selon la taille de l'établissement et l'employeur en 2013

	Entretiens cadrés		Objectifs chiffrés		Total évaluation hiérarchique standardisée
	Total	dont objectifs chiffrés	Total	dont sans entretien cadré	
1 à 19 salariés :	28%	14%	28%	14%	42%
Entreprises et associations	25%	15%	29%	15%	40%
État	30%	13%	27%	14%	44%
Collectivités locales	53%	7%	8%	2%	54%
Hôpitaux publics	55%	14%	20%	5%	60%
20 à 49 salariés :	45%	18%	31%	12%	57%
Entreprises et associations	42%	20%	34%	14%	56%
État	48%	18%	27%	9%	57%
Collectivités locales	65%	8%	11%	3%	69%
Hôpitaux publics	61%	10%	18%	8%	69%
50 à 199 salariés :	51%	23%	33%	11%	61%
Entreprises et associations	50%	27%	39%	12%	62%
État	43%	14%	23%	9%	53%
Collectivités locales	61%	9%	14%	5%	66%
Hôpitaux publics	69%	10%	13%	4%	73%
200 à 499 salariés :	61%	30%	39%	9%	70%
Entreprises et associations	62%	35%	45%	10%	71%
État	52%	19%	29%	10%	62%
Collectivités locales	65%	11%	16%	5%	69%
Hôpitaux publics	70%	12%	16%	3%	73%
500 salariés et plus :	73%	30%	38%	7%	80%
Entreprises et associations	74%	40%	49%	9%	83%
État	65%	18%	24%	6%	71%
Collectivités locales	71%	15%	20%	6%	77%
Hôpitaux publics	74%	14%	18%	4%	78%
Total :	47%	21%	32%	11%	58%
Entreprises et associations	44%	24%	36%	13%	57%
État	47%	15%	25%	10%	56%
Collectivités locales	61%	9%	13%	4%	65%
Hôpitaux publics	71%	12%	16%	4%	75%

Champ : salariés des organisations (non employés par des particuliers), France (hors Mayotte). Le total inclut les non-réponses à propos de la taille de l'établissement.

Source : DARES-DREES-DGAFP, Enquête Conditions de travail 2013, volet actifs occupés.

En revanche, en 2013, les entretiens d'évaluation sur « critères précis et mesurables » sont plus implantés dans les administrations que dans les entreprises. L'année d'entrée en application du décret de 2010, ils concernent 47% des salariés de l'État du fait, principalement, de l'exclusion des

enseignants. Plus intéressant encore, un an avant l'obligation légale du décret de 2014, les collectivités locales soumettent 61% de leurs salariés à un entretien cadré. Ce taux monte à 71% pour les hôpitaux publics, qui n'ont aucune prescription juridique en la matière. Dans les grands établissements des entreprises (plus de 500 salariés), la part des entretiens sans objectifs et la part des entretiens avec objectifs chiffrés sont globalement similaires : 34% contre 40%. Dans l'État, l'évaluation hiérarchique se déroule 2,6 fois plus souvent hors d'une logique *directe* de performance, contre 3,8 fois plus souvent dans la territoriale et 4,4 fois plus souvent dans les hôpitaux publics. Dans l'ensemble des administrations, les objectifs chiffrés concernent volontiers les cadres hiérarchiques, mais les fonctionnaires de base sont beaucoup plus souvent évalués à travers des grilles qualitatives.

Cette section est consacrée à l'analyse des conséquences et des enjeux très différenciés de l'évaluation hiérarchique, et de la mesure des performances, selon la place des différentes catégories de travailleurs de l'administration dans les rapports de production des services publics. Nous nous attacherons successivement au cas des exécutants, des professionnels « supérieurs » puis des professionnels « intermédiaires ». Si l'on ne considère que les personnes en emploi ou apprentis dans les trois fonctions publiques au moment de l'enquête, ayant indiqué une profession et répondu à au moins une question sur l'évaluation, la base de données contient 12 156 réponses. Certaines professions de la nomenclature détaillée de l'INSEE ont des effectifs trop faibles pour être exploités. Pour les autres, il faut garder à l'esprit que les pourcentages sont indicatifs, le nombre d'enquêtés étant parfois inférieur à 100. Le tableau suivant récapitule la répartition des effectifs des trois fonctions publiques par catégories socio-professionnelles sur la base des DADS 2013 (qui rappelons-le incluent également, pour simplifier, les contractuels ayant travaillé plus d'un mois durant l'année).

Tableau 29. La répartition des effectifs par catégories socio-professionnelles dans les trois fonctions publiques en 2015

	État	Collectivités locales	Hôpitaux publics	Total	Part de femmes
Total (en millions)	3,193	2,059	1,214	6,466	3,645
Total (en %) :	100%	100%	100%	100%	56%
Cadres et professions supérieures	28%	13%	14%	21%	48%
Professions intermédiaires	33%	14%	36%	27%	66%
Employées et ouvriers	40%	73%	50%	52%	54%
Cadres et professions supérieures :	100%	100%	100%	100%	48%
Cadres de la fonction publique	31%	92%	10%	40%	36%
Professeurs, chercheurs	66%	4%	83%	55%	55%
Professions de l'info. et des arts		5%		1%	60%
Professions libérales (salariées)			7%	1%	86%
(Cadres adm./com. d'entreprise)	(3%)			(2%)	(57%)
(Ingénieurs d'entreprise)	(1%)				(28%)
Professions intermédiaires :	100%	100%	100%	100%	66%
Professeurs des écoles et assimil.	54%	15%		34%	73%
PI de la santé et du travail social	3%	33%	88%	29%	86%
PI admin. de la fonction publique	35%	34%	12%	29%	47%
Techniciens	5%	17%		6%	30%
(PI admin./com. d'entreprise)	(2%)			(1%)	(79%)
Employés et ouvriers :	100%	100%	100%	100%	54%
Employés de la fonction publique	32%	44%	83%	46%	79%
Policiers, militaires, surveillance	60%	4%		24%	17%
Pers. services aux particuliers		7%		3%	94%
(Employés admin. d'entreprise)	(4%)			(1%)	82%
Ouvriers	4%	45%	17%	25%	38%

Champ : salariés des administrations publiques et de leurs établissements ayant occupé comme emploi principal un poste « non annexe » durant l'année (titulaires civils et militaires, stagiaires, contractuels, CDI et CDD privés, contrats aidés, apprentis). Hors entreprises publiques (EPIC, SEM, SA, etc.). Sécurité sociale incluse dans État.

Source : INSEE, Déclarations annuelles de données sociales (DADS) 2013, base salariés.

2.1. Les exécutants entre augmentation de la productivité et contrôle de la relation de service

En 2015, les employées et ouvriers représentent encore 52% des salariés des administrations publiques, mais seulement 40% de ceux de l'État : ils ont en partie été transférés aux collectivités locales suite aux divers mouvements de décentralisation. Ces exécutants de catégorie C et

quelquefois B¹⁷¹¹ occupent des positions variables aux frontières mal délimitées dans les rapports de production des services publics. Officiellement comme dans les faits, ils sont aussi coupés des moyens d'organisation que leurs homologues des entreprises. Cela ne leur interdit pas de s'approprier de manière informelle leurs outils de travail, leur position personnelle ou, pour les policiers et militaires, leurs instruments de violence légale : la relation de service (et/ou d'autorité) avec les usagers (et/ou les administrés) rétroagit parfois officieusement sur les fins de l'administration. Cependant, cette marge de manœuvre est plus restreinte qu'on ne le dit parfois, et inférieure dans tous les cas à celle des professionnels reconnus – dont il est vrai que les agents de police, toutefois, partagent de nombreux traits. L'initiative des travailleurs est toujours à minima nécessaire à la production du service ou de l'autorité. Cependant, plus l'organisation du travail est finalisée, prescrite et matérialisée dans l'infrastructure sociotechnique, plus l'agent est éloigné du rapport direct avec le public, plus son travail est atomisé, et moins son éventuelle autonomie d'exécution opérationnelle a de conséquences sur le sens et les finalités des services publics.

L'enquête Conditions de travail 2013 révèle que les employées et ouvriers des administrations publiques demeurent moins directement soumis à une logique de performance que ceux des entreprises, avec 13% d'individus recevant des objectifs chiffrés contre 29% dans le secteur marchand et associatif. Ce chiffre est largement dû à la territoriale, car 21% des employées ou ouvriers de l'État sont concernés contre, pour prendre une réalité comparable, 27,5% de ceux des entreprises de service. Il s'agit donc d'ores et déjà d'une diffusion non négligeable. Si nous prenons, maintenant, les entretiens d'évaluation cadrés, la situation s'inverse totalement : un tiers des exécutants des entreprises y sont confrontés en 2013, contre plus des deux tiers dans la fonction publique et jusqu'à 78% dans les hôpitaux. Le jugement individualisé de l'implication dans le travail semble donc en passe de devenir la modalité principale du contrôle des exécutants des administrations. Quand bien même ce contrôle d'engagement relayerait souvent en réalité une logique de performance, du fait de l'assez forte exposition des évaluateurs à des objectifs chiffrés – qui concernent, rappelons-le, 45% des cadres et professions supérieures déclarant exercer principalement des tâches d'encadrement dans l'État, 39% dans les hôpitaux publics et 36% dans les collectivités locales (à quoi il faut ajouter 31% des professions intermédiaires encadrantes dans l'État, 37% dans les hôpitaux et dans les collectivités locales)¹⁷¹².

¹⁷¹¹ Selon la DGAFP, en 2015, 28,3% des ouvriers et employés de l'État sont de catégorie B. Il s'agit presque exclusivement de policiers.

¹⁷¹² Pour 66% parmi les cadres et PIS encadrants des entreprises et 59% parmi les professions intermédiaires encadrantes.

Les catégories socio-professionnelles détaillées et, lorsque les effectifs enquêtés sont suffisants, la nomenclature des professions de l'INSEE nous permet d'étudier de manière plus fine la diffusion de l'évaluation standardisée. Les employées composent 39% des effectifs de la fonction publique et 38% de ceux de l'État. Dans les ministères et leurs établissements, il s'agit de 4% de personnel des services aux particuliers, 32% d'« employés de la fonction publique » et 60% de policiers et militaires. Parmi les exécutants d'autorité, où le taux d'entretiens d'évaluation est dans la moyenne des deux tiers, la logique de performance demeure rare, à une exception près : 40% des agents de police de l'État, hors gendarmes, disent être soumis à des objectifs quantifiés (contre 15% des soldats et 9% des agents de surveillance du secteur marchand). Un an après la fin de la présidence Sarkozy, la « politique du chiffre » produit donc des effets dans les statistiques, avec pour enjeu la production de l'image publique de la délinquance et de la lutte contre la délinquance, aussi bien que le contrôle à distance du déploiement des moyens de violence. Valérie Boussard montre que, en imposant des objectifs comme le nombre de flagrants délits, le taux d'élucidation ou le nombre de gardes à vue, le management prend parti contre une conception du métier fondée sur la prévention et en faveur d'une autre basée sur la répression. La DPO brouille également la signification vécue de cette dernière en établissant une équivalence entre les délits, là où les normes de métier des agents tiennent compte de leur gravité¹⁷¹³.

Le groupe des « employés de la fonction publique », féminisé à 79%, est composé de travailleuses de bureau à environ 95% dans l'État, aux deux tiers dans les collectivités locales et à 13% dans les hôpitaux publics — a quoi on peut ajouter les 4% d'employées de l'État classées « employés administratifs d'entreprise », notamment dans les caisses de Sécurité sociale. Leurs positions dans les rapports de production sont très diverses, de la relation de service effectuée au guichet, au travail productif au sein d'un *back-office*, en passant par la réalisation des tâches d'exécution nécessaires au fonctionnement des dispositifs de contrôle ou au travail d'organisation des cadres et des professionnels (édition des fiches de paie pour une responsable RH, remontée des informations comptables d'un service, secrétariat, etc.). Les employées de bureau appartiennent principalement, lorsqu'elles sont titulaires, au corps des adjoints administratifs, dont un membre sur quatre est soumis à des objectifs chiffrés dans les ministères et 28% dans le secteur hospitalier en 2013.

¹⁷¹³ Valérie BOUSSARD, « Les policiers de la sécurité publique et l'obligation de faire du chiffre », in Valérie BOUSSARD, Didier DEMAZIÈRE et Philip MILBURN (dir.), *L'injonction au professionnalisme*, Rennes, PUR, 2010, p. 108-109.

Certaines catégories sont encore beaucoup plus directement concernées par la logique de performance, comme les agentes de constatation et de recouvrement de l'État¹⁷¹⁴, qui travaillent principalement aux Impôts (DGFIP) : elles atteignent un taux d'objectifs chiffrés de 76%, à comparer avec les 47% des employées de bureau des services techniques de la banque, les 64% de celles des assurances, ou le chiffre apparemment du même ordre des organismes de Sécurité sociale¹⁷¹⁵. Toutes ont, dans les services publics, un très fort taux d'entretiens cadrés. Ici, les principaux enjeux de l'évaluation hiérarchique sont clairement l'augmentation de la productivité, la standardisation ou l'automatisation du travail au moyen de l'informatique, la réduction des effectifs et le contrôle à distance centralisé de la relation de service. Comme nous l'avons vu, des agentes à qui la hiérarchie webérienne avait déjà souvent imposé de multiples procédures sont soumises à de fortes contraintes de rythme, et tendent à être dépossédées de la technicité juridique minimale qui leur était jusque-là souvent reconnue dans les faits.

Les employés des administrations classés « personnel des services directs aux particuliers » par l'INSEE sont à 94% des femmes. La plupart travaillent pour les collectivités locales : 44% d'aides à domicile, 52% d'assistantes maternelles et les autres surtout classées « divers ». Au sein des « employés de la fonction publique », beaucoup exercent en réalité des activités du même type : les agentes de service des établissements d'enseignement des collectivités locales, comme les concierges, les employées de cantine ou les femmes de ménage (25% des effectifs de la catégorie dans la territoriale) ; les agentes de service hospitalier, qui contiennent en plus les lingères ou les brancardiers (33% des effectifs de la catégorie dans les hôpitaux publics) ; ou encore les aides-soignantes (48,5%), les auxiliaires puéricultrices, les ambulanciers, etc. Dans la fonction publique comme dans les entreprises, le personnel des services aux particuliers est à la fois moins qualifié, moins bien payé, plus féminisé, plus « racisé » et moins soumis à évaluation codifiée que la moyenne : les organisations espèrent peu de gains de productivité de ce côté¹⁷¹⁶. Seul le secteur hospitalier fait exception, avec des taux d'entretiens cadrés de plus de 80%, et 62% des employées soumises à des procédures de qualité strictes (70% des aides-soignantes, soit 7% de plus que dans les cliniques privées).

¹⁷¹⁴ Je féminise le nom des professions INSEE composées de plus de 60% de femmes selon les DADS.

¹⁷¹⁵ 83% d'après l'enquête Conditions de travail 2013, mais ce chiffre est sans doute surévalué car l'effectif enquêté est extrêmement faible : 5 personnes.

¹⁷¹⁶ Il existe toutefois plusieurs exceptions dans les entreprises, avec environ 20% des employés de l'hôtellerie-restauration et 38% des coiffeurs salariés disant être soumis à des objectifs chiffrés, majoritairement hors entretien.

Tableau 30. Les employées et ouvriers soumis à une évaluation hiérarchique standardisée selon la catégorie professionnelle et l'employeur en 2013

	Entretiens cadrés		Objectifs chiffrés		Total évaluation hiérarchique standardisée
	Total	dont avec objectifs chiffrés	Total	dont sans entretien cadré	
52. Employées fonction publique	61%	10%	13%	2%	64%
État	68%	17%	20%	3%	70%
Collectivités locales	62%	6%	8%	2%	64%
Hôpitaux publics	80%	12%	14%	2%	82%
Cliniques et écoles privées, La Poste	42%	9%	13%	4%	46%
53. Policiers, militaires, sécurité	54%	11%	15%	4%	58%
État	70%	16%	21%	5%	75%
Collectivités locales	66%	7%	9%	2%	67%
Entreprises et associations	33%	7%	11%	4%	36%
54. Employées de bureau (ent.)	48%	24%	32%	8%	56%
55. Employées commerce (ent.)	39%	26%	48%	22%	61%
56. Services directs aux partic.	31%	5%	12%	7%	38%
Collectivités locales	48%	1%	2%	1%	49%
Entreprises et associations	29%	6%	14%	8%	37%
61. Ouvriers qualifiés	34%	15%	30%	15%	49%
État	73%	20%	22%	2%	75%
Collectivités locales	61%	9%	14%	5%	66%
Hôpitaux publics	77%	23%	28%	5%	82%
Entreprises et associations	31%	15%	31%	16%	47%
66. Ouvriers non qualifiés	26%	11%	26%	14%	40%
Collectivités locales	57%	3%	7%	3%	60%
Entreprises et associations	24%	12%	27%	15%	39%
Total employées et ouvriers	41%	14%	26%	11%	52%
État	69%	17%	21%	4%	73%
Collectivités locales	60%	6%	8%	2%	63%
Hôpitaux publics	78%	12%	14%	2%	80%
Entreprises et associations	34%	15%	29%	13%	47%

Champ : salariés des organisations (non employés par des particuliers), France (hors Mayotte).

Source : DARES-DREES-DGAFP, Enquête Conditions de travail 2013, volet actifs occupés.

Les ouvriers représentent 13% de l'ensemble des effectifs de la fonction publique, mais 33% des salariés des collectivités locales, 8% de ceux de la FPH et 2% de ceux de l'État. Principalement qualifiés, ils sont pour 38% des ouvrières et exercent pour beaucoup des tâches d'entretien des routes, des bâtiments ou des moyens de guerre. Il s'agit essentiellement d'ouvriers des travaux publics travaillant pour les communes et les départements, dont les anciens des DDE. Une faible proportion demeure dans les directions interdépartementales des routes du ministère des

Développement durable. Dans l'État, on trouve également des ouvriers dans les arsenaux (Défense) et dans les laboratoires. Dans les hôpitaux publics, il s'agit surtout d'agents d'entretien des bâtiments. La frontière avec les employés est relativement floue, si bien qu'on peut se demander si la classification de l'INSEE elle-même n'utilise pas parfois implicitement le critère genré métiers « féminins »/métiers « masculins » pour les départager. Dans les entreprises, 31% des ouvriers qualifiés reçoivent des objectifs chiffrés. La proportion est similaire dans les hôpitaux, mais deux fois moindre dans les collectivités locales qui, à l'inverse, soumettent deux fois plus souvent leurs ouvriers qualifiés à entretien cadré que les entreprises. Alors que dans le secteur marchand les ouvriers non-qualifiés sont en la matière proches des ouvriers qualifiés, ils sont encore moins concernés par l'évaluation formalisée dans les collectivités locales.

2.2. L'évaluation des professions « supérieures », au risque d'une perte d'autonomie des champs sociaux

Dans l'ensemble, révèle l'enquête Conditions de travail 2013, les salariés qualifiés qui forment le gros de la classe moyenne supérieure sont davantage soumis à la logique de performance et aux entretiens d'évaluation que les salariés des classes populaires. Mais cette affirmation masque en réalité une assez forte hétérogénéité, non pas tant entre les entreprises et les administrations, qu'entre les cadres et les professions supérieures des deux secteurs. Ceux qu'on nomme souvent les « cadres », au sens vague, représentent en 2015 21% des effectifs des administrations publiques et 28% des effectifs de l'État – dont ils sont pour deux tiers salariés. 40% d'entre eux sont « cadres de la fonction publique » au sens strict. Loin d'être tous des organisateurs hiérarchiques ou à distance du travail des autres, certains membres de cette catégorie appartiennent comme nous l'avons vu aux professions dites « supérieures » : les magistrats, certains ingénieurs publics ou les inspecteurs du travail (classés « autres personnels administratifs de catégorie A » avec les attachés). Les 60% restants des salariés très qualifiés des administrations sont composés de professions intellectuelles féminisées à plus de 50% : chercheurs, professionnels du patrimoine et surtout professeurs des collèges, des lycées et des universités dans la FPE ; médecins hospitaliers et internes en médecine dans la FPH ; dans une mesure bien moindre, psychologues, médecins salariés non hospitaliers et professeurs d'arts dans la FPT. Traditionnellement, ces professionnels jouissent d'une grande autonomie opérationnelle. Ils ne subissent pas de pouvoir disciplinaire au sens de Foucault¹⁷¹⁷. Certains exercent également une part du travail d'organisation politique, c'est-à-dire

¹⁷¹⁷ Les commissions dites « disciplinaires », souvent composées par eux, se limitent à un pouvoir réglementaire.

qu'ils contribuent officiellement à définir la signification et les finalités de leur activité sociale. L'évaluation par les pairs est souvent dominante, avec peu d'effets sur les salaires. Dans l'État webérien les plus prestigieux, médecins et enseignants-chercheurs, se forment et se recrutent largement eux-mêmes.

L'évaluation hiérarchique standardisée tend aujourd'hui à se diffuser parmi ces groupes professionnels. Dans la fonction publique, les professeurs et professions scientifiques demeurent presque trois fois moins soumis à entretien cadré que les ouvriers et employées, soit moins de 20%. Dans les entreprises, ces deux groupes que la hiérarchie des qualifications oppose se rejoignent au même niveau d'environ un tiers¹⁷¹⁸. En revanche, dans la fonction publique, les professions supérieures sont davantage concernées par la logique de performance que les ouvriers et employées. En 2013, 22% des membres de ces groupes, où le commandement hiérarchique était traditionnellement très faible, disent d'ores et déjà être soumis à des objectifs chiffrés. De plus, 16% des professeurs, médecins et scientifiques, annoncent que ceux-ci leur ont été fixés hors de tout entretien d'évaluation¹⁷¹⁹. Comment interpréter ces données ?

Tandis qu'historiquement les professeurs des universités et maîtres de conférences (presque deux tiers d'hommes en 2013) sont leurs propres employeurs et disposent d'une certaine autonomie politique collective dans le choix des objets étudiés, les professeurs des collèges et lycées (61% de femmes) sont soumises à un corps d'inspection et tenues par les programmes centralisés du ministère de l'Éducation nationale. Cependant, tous jouissent d'une large autonomie opérationnelle dans leur salle de classe ou dans leur amphithéâtre. Les enseignants, qui sont surtout des enseignantes, ont largement résisté aux entretiens d'évaluation, notamment parce que leur acceptation revenait à consentir à être placées dans une véritable hiérarchie de commandement bureaucratique par rapport aux chefs d'établissements scolaires (dont une bonne moitié disent en 2013 être soumis à une logique de performance¹⁷²⁰). Les objectifs dont elles parlent ne sont sans doute pas liés à une mesure individualisée des « résultats » : ils rendent peut-être compte de la prégnance des indicateurs LOLF du type « taux de réussite au bac » dans leur lycée, ou bien de la conscience critique de la pression du ministère dans ce sens. Il en est de même dans les universités d'après la loi LRU de 2007, où l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur

¹⁷¹⁸ De plus, les professionnels de l'information et des arts sont un peu moins concernés par l'entretien cadré dans le secteur marchand et associatif mais, dans les collectivités locales, ils rejoignent la proportion des exécutants.

¹⁷¹⁹ Plus précisément, dans l'État, 18% des professeurs de collèges et lycées et 27% des enseignants-chercheurs et chercheurs publics disent recevoir des objectifs chiffrés (dont respectivement 14% et 18% hors entretien).

¹⁷²⁰ 57% parmi les 51% de « chefs d'établissement de l'enseignement secondaire et inspecteurs » exerçant à titre principal une activité d'encadrement, critère permettant, dans une certaine mesure, d'exclure les inspecteurs.

(AERES) procédait bien en 2013 à des évaluations chiffrées, et où la défense de l'autonomie professionnelle contre la logique de performance est assez répandue parmi les enseignants-chercheurs – quoique certaines fractions de professionnels peuvent y voir le moyen d'améliorer leur position dans la hiérarchie interne au champ.

Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, le mouvement de hiérarchisation est plus avancé dans le secteur hospitalier. Si 26% des médecins sans activité libérale disent recevoir des objectifs chiffrés dans le public, ce taux monte à 47% dans les cliniques privées (dont respectivement 21% et 33% hors entretien). De plus, si 35% des praticiens hospitaliers du public sont soumis à une forme ou une autre d'évaluation standardisée, c'est le cas de 64% de ceux des cliniques privées – tandis que respectivement 76% et 62% disent obéir à des procédures « qualité » strictes. Ces différents signes plaident en faveur des conclusions de Frédéric Pierru, selon lesquelles les directeurs d'hôpitaux cherchent à faire des médecins des « exécutants » très qualifiés, au sein d'organisations du travail de plus en plus soumises à des normes écrites et aux impératifs gestionnaires centralisés de l'Assurance-maladie¹⁷²¹. Les anciens « mandarins » seraient-ils en voie d'emprunter un cheminement historique similaire à celui des ingénieurs de recherche du secteur privé, profession intellectuelle supérieure que l'importance de la recherche et développement dans la profitabilité des grandes entreprises fordistes a poussé les directions à transformer en « cadres techniques », avant de les soumettre à diverses technologies de sélection néolibérales (86% d'évaluation standardisée avec 54% d'objectifs chiffrés en 2013) ?

¹⁷²¹ F. PIERRU, « Les mandarins à l'assaut de l'usine à soins », *op. cit.*

Tableau 31. Les cadres et professions supérieures soumis à une évaluation hiérarchique standardisée selon la catégorie professionnelle et l'employeur en 2013

	Entretiens cadrés		Objectifs chiffrés		Total évaluation hiérarchique standardisée
	Total	dont avec objectifs chiffrés	Total	dont sans entretien cadré	
33. Cadres de la fonction publique	69%	30%	38%	8%	76%
État	75%	38%	43%	5%	80%
Collectivités locales	60%	17%	29%	12%	73%
Hôpitaux publics	70%	28%	36%	8%	78%
34. Professeurs, scientifiques	23%	8%	23%	15%	38%
État	19%	6%	22%	16%	35%
Hôpitaux publics	17%	4%	20%	16%	33%
Entreprises et associations	36%	15%	27%	11%	47%
35. Professions info./arts	35%	11%	22%	11%	46%
État	44%	19%	24%	5%	49%
Collectivités locales	58%	11%	18%	7%	65%
Entreprises et associations	31%	11%	23%	12%	43%
37. Cadres admin./com. (ent.)	67%	44%	54%	10%	78%
38. Ingénieurs (entreprises)	75%	47%	57%	10%	85%
Total Cadres et professions sup.	57%	33%	44%	11%	68%
État	36%	16%	28%	13%	48%
Collectivités locales	60%	18%	29%	11%	71%
Hôpitaux publics	31%	9%	23%	13%	44%
Entreprises et associations	64%	40%	50%	10%	75%

Champ : salariés des organisations (non employés par des particuliers), France (hors Mayotte).

Source : DARES-DREES-DGAFP, Enquête Conditions de travail 2013, volet actifs occupés.

Les professions « supérieures » du public ou du privé, producteurs culturels pour beaucoup, composent la plupart des champs sociaux décrits par Bourdieu comme disposant durant la période fordiste d'une « autonomie relative » plus ou moins large : champ scientifique, champ artistique, champ scolaire, champ juridique, champ médical, champ journalistique, etc. Tous sont hiérarchisés en interne selon leurs enjeux propres et siège de rapports de domination changeants entre fractions dominantes et fractions dominées. Cependant, le degré d'autonomie de ces espaces ou de leurs composantes, soit par rapport à l'État, soit par rapport aux grandes entreprises – industries culturelles, cliniques privées, assureurs privés ou grandes firmes intensives en recherche –, dépend largement de la distribution du pouvoir sur l'évaluation du travail (mais également, comme nous allons le voir, sur le recrutement et le déroulement des carrières des professionnels). C'est pourquoi la perte de poids de l'évaluation informelle par les pairs au profit soit d'entretiens hiérarchiques (le « rendez-vous de carrière » instauré à l'Éducation nationale), soit d'indicateurs de performance

construits par des spécialistes, contribue à bureaucratiser l'organisation des professions – et ce d'autant plus qu'elles sont soumises à des mécanismes de financement sélectifs et discrétionnaires permettant de les gouverner à distance, comme les appels à projets dans la recherche publique. Certaines corporations auparavant dotées d'une assez forte capacité de se fixer leurs propres règles tendent alors, comme c'est déjà en partie le cas pour les médecins hospitaliers, à devenir des exécutants très rémunérés et très autonomes dans la conduite de leur activité, mais intégrés dans des lignes hiérarchiques, soumis à des objectifs hétéronomes et dépossédés du pouvoir de fixer les finalités de leur travail au profit de cadres dirigeants (avec l'appui, toujours, de certaines de leurs fractions). Au risque, souvent dénoncé, d'une réduction de l'autonomie des champs sociaux concernés par rapport aux directions bureaucratiques stratégiques des firmes et des ministères.

2.3. Les professions « intermédiaires », de la mise en cause de l'idéal de métier au renforcement des contraintes de rythme

Selon les DADS les professions intermédiaires (PI) représentent en 2013 27% des effectifs des administrations publiques, mais 14% des effectifs des collectivités locales, 36% de ceux des hôpitaux publics et 33% de ceux de l'État. Il s'agit à 66% de femmes. Leur situation vis-à-vis de l'évaluation hiérarchique se rapproche des professions « supérieures » du fait de la prescription plus régulière de résultats chiffrés à atteindre, et des employées de par leur fort taux d'entretiens cadrés. Les PI des ministères et de leurs établissements, pour l'essentiel en catégorie A, sont à 54% composées de professeures des écoles primaires (83% de femmes) et d'enseignants des lycées professionnels, dont respectivement 21% et 22% disent recevoir des objectifs chiffrés sans entretien, mais avec un recours aux entretiens aussi faible que les enseignantes des collèges et lycées évoquées plus haut, dont la situation est à ce titre très proche.

Les PI des hôpitaux publics, à 85% des femmes, sont pour 88% des professionnelles de la santé et du travail social, pour les trois quarts infirmières hors cadres de santé et pour 8% techniciennes médicales, très soumises à entretiens cadrés. Le problème de l'autonomie des métiers se pose pour elles de manière un peu différente des professions « supérieures ». Les infirmières sont traditionnellement inscrites dans une hiérarchie professionnelle : si leur autonomie opérationnelle est grande, elles pèsent beaucoup moins que les médecins sur le devenir et sur l'organisation des hôpitaux et réalisent en grande partie les tâches qu'ils ne veulent pas exercer, dont elles peuvent à leur tour se décharger sur les aides-soignantes¹⁷²². Cette hiérarchie est redoublée d'un rapport

¹⁷²² Anne-Marie ARBORIO, *Un personnel invisible : les aides-soignantes à l'hôpital*, Paris, Anthropos, 2001.

social de genre, sans doute atténué par le fait qu'en 2013 46% des médecins hospitaliers sans activité libérale sont des femmes (cependant, ce chiffre ne dit rien de la hiérarchie interne au champ). À la fin des années 1980, les infirmières ont cherché à affirmer leur professionnalité, contre les tentatives du ministère de déqualifier leur travail en permettant à des femmes au foyer de l'exercer sans diplôme spécifique¹⁷²³. Cependant, depuis les années 2000, le métier est effectivement attaqué d'une manière nouvelle par la managérialisation des hôpitaux : émergence d'une véritable hiérarchie bureaucratique avec le renforcement du pouvoir des cadres de santé (38% d'objectifs chiffrés contre 43% dans les cliniques privées) ; pression du financement T2A à l'accroissement de la productivité et au sous-effectif chronique ; forte procéduralisation du travail, avec pour conséquence une certaine réduction de la capacité d'auto-organisation opérationnelle, du fait notamment des indicateurs « qualité » (92% des infirmières en soins généraux) ; sentiment de « perte de sens », du fait de l'imposition par le ministère de finalités politiques purement financières, contradictoires avec leur idéal de métier¹⁷²⁴.

Les professionnelles « intermédiaires » de la santé et du travail social représentent un tiers des PI des collectivités locales, avec plus d'une moitié de travailleuses sociales et 16% d'animatrices socioculturelles, dont un quart d'hommes. Autour de 27% des assistantes sociales des communes et des départements disent recevoir des objectifs chiffrés (idem dans le secteur associatif), mais un tiers des éducatrices spécialisés (16% dans le secteur associatif) et 41% des éducatrices de jeunes enfants. Dans la Protection judiciaire de la jeunesse, le renforcement du pouvoir des directeurs depuis le début des années 1990 s'accompagne d'une certaine « déprofessionnalisation de la fonction éducative »¹⁷²⁵. Les travailleuses sociales peuvent elles-mêmes vivre la conjonction de l'accroissement visible de la misère sociale, de la pression budgétaire et du discours de la performance comme une remise en cause de leur idéal de métier.

Les « PI administratives de la fonction publique », qui représentent presque 30% de l'ensemble des professions intermédiaires, sont le plus souvent exercées par des agentes de catégorie B, dont l'immense majorité est soumise à des entretiens cadrés. Leurs positions dans les rapports de production des services publics sont assez variables puisque, comme celles des entreprises, elles comprennent des chefs subalternes de statut non-cadre, correspondant à la maîtrise administrative,

¹⁷²³ Danièle KERGOAT (dir.), *Les infirmières et leur coordination*, Boulogne, Lamarre, 1992.

¹⁷²⁴ Fatéma SAFY-GODINEAU, « La souffrance au travail des soignants : une analyse des conséquences délétères des outils de gestion », *La nouvelle revue du travail*, 2013, n° 3.

¹⁷²⁵ Élisabeth DUGUÉ et Guillaume MALOCHET, « Une légitimité sans assise. Les directeurs de la PJJ entre dilemmes professionnels et contraintes institutionnelles », in Thomas LE BIANIC et Antoine VION (dir.), *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ, 2008 ; cité dans Claude DUBAR, Pierre TRIPIER et Valérie BOUSSARD, *Sociologie des professions*, 4^e éd., Paris, Armand Colin, 2015, p. 282.

et des « planneuses » subordonnées à des cadres organisateurs à distance. Cependant, il s'agit principalement de travailleuses de bureau de rang supérieur aux employées. Traditionnellement, elles effectuent un travail plus qualifié, qui implique souvent une certaine compétence juridique reconnue dans l'application des lois et des règlements ou une technicité propre. Mais, contrairement aux professionnels du droit de l'inspection du travail, elles demeurent prises au sein d'une forte hiérarchie bureaucratique.

Tableau 32. Les professions intermédiaires soumises à une évaluation hiérarchique standardisée selon la catégorie professionnelle et l'employeur en 2013

	Entretiens cadrés		Objectifs chiffrés		Total évaluation hiérarchique standardisée
	Total	dont avec objectifs chiffrés	Total	dont sans entretien cadré	
42. Institutrices et assimilées	23%	9%	22%	13%	36%
État	12%	3%	19%	17%	29%
Collectivités locales	46%	6%	6%	0%	46%
Entreprises et associations	40%	22%	30%	7%	47%
43. PI santé et travail social	51%	12%	19%	7%	58%
État	76%	18%	22%	4%	80%
Collectivités locales	58%	12%	18%	5%	63%
Hôpitaux publics	76%	14%	17%	3%	79%
Entreprises et associations	32%	11%	21%	10%	42%
45. PI administratives de la FP	77%	25%	28%	4%	81%
État	83%	30%	33%	3%	86%
Collectivités locales	71%	18%	22%	4%	75%
Hôpitaux publics	74%	16%	20%	4%	78%
46. PI admin/commerciales (ent.)	55%	36%	50%	14%	69%
47. Techniciens	55%	25%	34%	9%	64%
État	68%	27%	35%	8%	76%
Collectivités locales	73%	19%	20%	1%	74%
Entreprises et associations	54%	25%	34%	9%	63%
48. Contremaîtres/maîtrise (ent.)	63%	39%	52%	13%	76%
Total Professions intermédiaires	52%	25%	35%	11%	63%
État	40%	13%	25%	11%	51%
Collectivités locales	64%	15%	19%	4%	68%
Hôpitaux publics	76%	14%	17%	3%	79%
Entreprises et associations	51%	29%	41%	12%	63%

Champ : salariés des organisations (non employés par des particuliers), France (hors Mayotte).

Source : DARES-DREES-DGAFP, Enquête Conditions de travail 2013, volet actifs occupés.

Dans les collectivités locales il s'agit surtout de rédactrices et de secrétaires de mairie de petites communes (79% de femmes), dont un quart d'encadrantes (41% d'hommes) du fait de la forte

population d'employées de bureau. Rarement cheffes dans les hôpitaux publics, elles sont secrétaires médicales ou adjointes aux cadres hospitaliers (77% de femmes), sur des postes comme gestionnaires comptables, gestionnaires des achats, chargées de formation ou chargées de l'emploi et des compétences dans les services RH, ou encore techniciennes de l'information médicale préposées au codage des données T2A. Plus d'un tiers reçoit des objectifs chiffrés parmi les encadrantes, mais environ 17% pour les autres, soit légèrement plus que les employées de bureau.

Dans l'État, 57% des PI administratives sont adjudants de l'armée et de la gendarmerie et 2% capitaines, lieutenants et inspecteurs de police (86% d'hommes), dont une forte proportion exerce des fonctions hiérarchiques. Les autres sont rarement encadrantes : il s'agit principalement de secrétaires administratives, de contrôleuses du travail, de contrôleuses de l'INSEE ou de conseillères Pôle emploi (69% de femmes). Un tiers sont soumises à des objectifs chiffrés, et cette proportion atteint même 54% chez les contrôleuses des impôts ou des douanes (62% de femmes) : une fois de plus la direction générale des Finances publiques (DGFIP), leur principal employeur, se rapproche des taux très élevés du secteur de la banque et de l'assurance. Les postes des employées de catégorie C tendent nous l'avons vu à être supprimés par l'informatisation, les catégories B devenant peu à peu des exécutantes de bureau « comme les autres ». L'infrastructure informatique, qui permet d'automatiser les tâches intellectuelles rendues répétitives, rend également possible un contrôle accru des activités plus qualifiées, par la soumission des travailleuses administratives concernées à des indicateurs de productivité ou de délai qui renforcent la pression temporelle : aussi 70% des contrôleuses des impôts et assimilées affirment-elles que le rythme de leur travail leur est imposé par « un contrôle ou un suivi informatisé », ce qui est également le cas de 53% des secrétaires administratives, contrôleuses du travail ou conseillères Pôle emploi – contre 45% des professions intermédiaires de bureau des hôpitaux, 34% de celles des collectivités locales et, de manière générale, un tiers des salariés de la fonction publique. De plus, 45% des PI de bureau de l'État disent obéir à des procédures « qualité » strictes.

Une enquête de terrain de Jorge Muñoz met en évidence une dynamique similaire dans le cas des techniciens d'une caisse primaire d'Assurance-maladie (CPAM), qui sont surtout des techniciennes (classées « PI administratives des entreprises »). Au sein de la branche accidents du travail, l'organisation des tâches était traditionnellement relativement qualifiante : traitement intégral des dossiers par la même personne, faible contrainte de rythme, grande marge de manœuvre dans l'application de la loi du fait de la nécessité, bien mise en évidence par Jean-Marc Weller dans le cas de la branche vieillesse de la Sécurité sociale, de construire les faits pour établir le droit des usagers à recevoir une prestation (en l'occurrence, il s'agit de faire la preuve

administrative de l'accident de travail)¹⁷²⁶. Or, au cours des années 2000, l'informatisation totale des dossiers et la certification « qualité » ISO 9001 mettent en cause ce mode de fonctionnement. Le logiciel prescrit la marche à suivre, permet de parcelliser le travail et de spécialiser les travailleuses de bureau sur une partie du « processus » (avec parfois rotation hebdomadaire des postes). Il calcule automatiquement des indicateurs « mesurant le stock, les retards, le nombre des dossiers traités », imposant une contrainte de productivité. Dès lors, l'évaluation hiérarchique standardisée accompagne l'émergence d'un taylorisme « assisté par ordinateur » et dépossède en partie les techniciennes de l'Assurance-maladie de leur marge de manœuvre dans l'application du droit, générant parmi elles un sentiment de déqualification et de perte de sens¹⁷²⁷.

Finalement, à mesure de l'augmentation du niveau moyen de qualification et de la diminution de la part des employées dans les effectifs, beaucoup de catégories B ou assimilées tendent à être réduites à des positions d'exécution plus ou moins autonomes d'un point de vue opérationnel, mais soumises à un fort contrôle hiérarchique et à de fortes contraintes de rythme, tandis que les encadrants de la filière administrative remontent en catégorie A (attachés d'administration ou inspecteurs des finances publiques)¹⁷²⁸.

2.4. Une tendance générale mais différenciée à la perte d'autonomie politique des professionnels

Si les moyens et les enjeux sont très différents selon les groupes sociaux et professionnels considérés et, en leur sein, selon la place des agents dans les rapports de production des services publics, le développement déjà considérable de l'évaluation formalisée dans le secteur public tend, partout, à multiplier les « menaces pour les professionnels qui y ont conquis une certaine autonomie au nom de leur expertise, de la qualité du service rendu et d'une conception à la fois personnelle et collective du travail bien fait¹⁷²⁹ ».

¹⁷²⁶ Jean-Marc WELLER, *L'État au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Malakoff, Desclée de Brouwer, 1999.

¹⁷²⁷ Jorge MUÑOZ, « La dématérialisation du travail au sein de l'Assurance maladie, nouvelle épreuve ou nouvel avatar de la rationalisation du travail administratif ? », in Sacha LEDUC et Jorge MUÑOZ (dir.), *Le travail à l'assurance maladie : du projet politique au projet gestionnaire*, Rennes, PUR, 2015.

¹⁷²⁸ Dernière catégorie de professions intermédiaires dans l'administration : les techniciens au sens strict, qui composent 6% des effectifs totaux. 62% sont des techniciens des travaux publics, salariés à 85% par les collectivités locales (où presque 30% ont pour tâche principale d'encadrer des ouvriers de TPE) ; 5% travaillent aux ministères de l'Agriculture et du Développement durable ; un quart sont techniciens des laboratoires de recherche publics et de l'enseignement. Dans l'État et dans les entreprises, un tiers sont soumis à des objectifs chiffrés, contre un quart dans les hôpitaux et un cinquième dans les collectivités locales.

¹⁷²⁹ Philippe BEZES et Didier DEMAZIÈRE, « *New Public Management* et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du travail*, 2011, vol. 53, n° 3.

À partir de nombreuses études de terrain, Valérie Boussard, Didier Demazière et Philip Milburn mettent en évidence les formes très diverses que peuvent prendre ce phénomène. Il arrive que des groupes professionnels faiblement constitués tendent tout simplement à disparaître, au gré d'une redéfinition gestionnaire du « métier » (comme pour les conseillers bancaires, les techniciens de France Telecom ou, pourrait-on ajouter, les contrôleuses des impôts). Parfois, des professions bien constituées sont soumises à des normes extérieures de performance (comme les policiers, les postiers ou les procureurs, ce qui est également le cas des médecins hospitaliers, des infirmières, des travailleurs sociales et dans une moindre mesure les enseignantes). Dans d'autres cas, on observe une redistribution des hiérarchies internes sous l'effet de « forces externes », en conséquence notamment de la perte de contrôle des professionnels sur l'évaluation du travail, sur le recrutement et sur les carrières. Ces phénomènes ne vont jamais sans résistances multiples, mais tous les collectifs ne sont pas égaux en la matière : « Certains [...] sont mieux préparés que d'autres pour résister aux tentatives de contrôle externe de leur activité et de leur organisation. »¹⁷³⁰

De manière générale, si chaque groupe professionnel est spécifique du point de vue de sa situation antérieure comme de ses transformations récentes, si ses différents segments ne sont pas touchés de la même manière par cette dynamique, si le phénomène est inégalement développé selon les secteurs et les résistances inégalement victorieuses, on observe sous la pression de l'évaluation hiérarchique, dans le public comme dans le privé, une tendance d'ensemble à la mise en cause de la capacité des collectifs de métier à fixer le sens et les finalités de leur activité, et en conséquence une réduction de ce que je nomme l'autonomie politique collective des travailleurs :

« Les études de cas mettent en évidence un phénomène transversal de menace sur l'autonomie professionnelle des travailleurs étudiés, d'érosion de leur capacité à définir ce que leur travail doit être, d'affaiblissement de leur aptitude à contrôler les normes professionnelles qui structurent leurs activités¹⁷³¹. »

3 – Créer des espaces de carrière, redéfinir la hiérarchie des postes

Cependant, la présence formelle d'un entretien hiérarchique ou d'objectifs chiffrés ne nous renseignent pas sur leur plus ou moins grande prégnance au sein des rapports sociaux internes aux organisations. Encore faut-il qu'ils soient reliés à un certain pouvoir de sanction, sous la forme d'une individualisation des salaires et des carrières, et plus généralement qu'ils reconfigurent le reste de la gestion du personnel. Si la logique de performance, où le contrôle par les managers de

¹⁷³⁰ V. BOUSSARD, D. DEMAZIÈRE et P. MILBURN, « Que devient l'autonomie professionnelle ? », *op. cit.*, p. 168-170.

¹⁷³¹ *Ibid.*, p. 158.

l'engagement dans le travail, sont bien des moyens de différencier les soi-disant « mérites », l'espace de comparaison qu'ils construisent ne concerne que les salariés réalisant un travail similaire et demeure, à ce titre, relativement restreint. Cependant, comme nous le verrons dans un premier temps, là où la logique « compétences » est la plus formalisée, c'est-à-dire pour les travailleurs stables du noyau dur des grandes entreprises, le codage des connaissances et des savoir-faire prétend à un domaine de validité beaucoup plus large. L'espace d'équivalences dépasse alors la simple division du travail d'évaluation pour mettre en jeu l'ensemble de l'organisation sociale dans l'entreprise voire dans la branche, jusqu'à constituer un moyen de reconfigurer la hiérarchie salariale entre groupes professionnels – au détriment, comme nous allons le voir, des grilles de classification négociées dans les conventions collectives. Nous examinerons dans un second temps le pendant de ce projet dans la fonction publique : la volonté, présente dans la réforme « RIFSEEP » lancée en 2014, de maximiser les conséquences de l'évaluation hiérarchique sur le salaire indemnitaire, sur l'accès à de nouvelles fonctions et à terme sur l'avancement de grade, de manière à en faire la base d'une individualisation des carrières des travailleurs de l'administration. Enfin, nous verrons que ce dispositif vise une bureaucratisation considérable du travail d'organisation social-relationnel, mis au service du contrôle centralisé des principales variables des différents marchés internes du travail.

3.1. Un nouveau régime de qualification : qui maîtrise les luttes de classement ?

Dans la conception développée par Pierre Naville dans les années 1950, la qualification au sens le plus large du terme est une construction sociale qui détermine le « rapport entre certaines opérations techniques et l'estimation de leur valeur sociale », et se situe à ce titre au fondement de l'« échelle comparée des capacités, des mérites et des pouvoirs »¹⁷³². La valeur relative des différentes activités dans la division du travail est l'enjeu d'un conflit social indépassable, qui porte également sur les régimes de valorisation eux-mêmes, c'est-à-dire sur les institutions sociales qui, dans chaque contexte historique, règlent la hiérarchie des salaires, du prestige et du pouvoir. Philippe Zarifian met en évidence trois manières successivement dominantes, mais ne régnant jamais seules, de « qualifier » les salariés et leurs travaux : le métier, caractéristique des artisans et des ouvriers artisanaux, mais maintenu par certains ouvriers qualifiés à travers la période fordiste ; la qualification des postes, caractéristique du taylorisme classique, bien représentée par la figure de l'OS ; le modèle de la « compétence », qui se diffuse lentement depuis les années 1980¹⁷³³. Comment

¹⁷³² Pierre NAVILLE, *Essai sur la qualification du travail*, Paris, Syllepse, 2012, p. 155-156.

¹⁷³³ Philippe ZARIFIAN, *Le modèle de la compétence*, Paris, Liaisons, 2001, p. 10.

ce dernier prétend-il redéfinir la hiérarchie des groupes professionnels ? À quels acteurs nouveaux confie-t-il le pouvoir symbolique de fixer les catégories et les critères qui président au classement des salariés ?

Des qualifications négociées aux compétences imposées

La qualification des postes de travail, rappelons-le, repose depuis la Libération sur un compromis qui se situe au cœur du rapport salarial fordiste. Les directions d'entreprise conservent un monopole sur la définition du contenu de chaque poste de travail. Mais elles ont obligation de le faire correspondre à une catégorie professionnelle qui détermine le diplôme nécessaire pour y accéder, et à un échelon fixant le salaire minimum auquel il donne droit, négociés avec les syndicats dans une convention collective. Par exemple, le certificat d'aptitude professionnelle (CAP) fixe la frontière entre ouvriers spécialisés et ouvriers professionnels, dans une hiérarchie des salaires qui, dans la branche des industries mécaniques, comporte six échelons : OS1, OS2, OS3, P1, P2 et P3. Dans les années 1970, ce système devient la cible d'une double critique : le patronat le trouve *trop uniforme* ; les ouvriers le trouvent au contraire *trop segmenté* et regrettent que les entreprises le fractionnent encore davantage. De nombreuses grèves refusent l'arbitraire de la distinction OS/OP, et considèrent la multiplication à l'infini des types de postes et des taux de salaire comme un moyen de diviser les travailleurs, tout en les enfermant individuellement dans la prescription détaillée de tâches aliénantes¹⁷³⁴. Les OS mobilisés, qui revendiquent le même coefficient pour tous et l'égalité salariale, demeurent en revanche attachés à l'avancement à l'ancienneté et à la négociation collective des qualifications.

Le patronat, à l'inverse, critique leur « rigidité ». Il cherche à contourner le contrôle syndical sur la détermination de la hiérarchie des salaires pour individualiser et différencier davantage les contrats de travail. En 1975 et 1978 sont adoptées dans la métallurgie et la chimie, contre l'avis des deux syndicats majoritaires (CGT et CFDT), de nouvelles grilles de classification dites à « critères classants ». Plutôt que d'attacher chaque poste à des caractéristiques décidées au niveau national, la convention collective définit un certain nombre de critères, comme « l'autonomie, l'initiative, la responsabilité, le niveau de formation », et laisse chaque firme *libre de définir sa propre grille de classification* par accord d'entreprise avec les syndicats. Une grande entreprise conserve alors le pouvoir de définir le système de postes de travail qui structure son organisation sociale. Mais, tandis qu'auparavant les conditions de diplôme et la hiérarchie des salaires qui lui sont attachées étaient

¹⁷³⁴ B. CORIAT, *L'atelier et le chronomètre*, op. cit., p. 277-279.

nationales, elles sont maintenant définies par la DRH, sous réserve d'acceptation des syndicats. De plus, le poste n'est plus seulement défini par rapport aux tâches à accomplir : s'y ajoutent les « capacités ou aptitudes comportementales¹⁷³⁵ » nécessaires à sa tenue, dont l'« autonomie » dans l'exécution des ordres, qui devient un *principe de hiérarchisation* des salariés.

Le principe, encore très limité, selon lequel la qualification au sens large ne doit plus être attachée au poste mais à la *personne*, rencontre dans les années 1980 et 1990 les nouvelles organisations du travail fondées sur la prescription de l'implication et de l'« initiative » des ouvriers et des employées. Que les postes de travail soient peu définis (organisations « apprenantes »), ou au contraire très standardisés mais soumis à une rotation entre des travailleurs relativement interchangeables (*lean production*), l'accent est mis sur la mobilité fonctionnelle et sur la flexibilité interne (adaptation en temps réel aux variations du carnet de commandes). L'accord ACAP 2000, signé en décembre 1990 par tous les syndicats sauf la CGT à Usinor-Sacilor, qui concentre alors 90% des effectifs de la branche sidérurgie, est le premier à réellement entrer dans cette logique¹⁷³⁶. Les travailleurs ne sont plus hiérarchisés et rémunérés selon leur poste mais selon des « compétences » qu'ils acquièrent en passant successivement par différentes fonctions et différentes formations, sous la forme de cases cochées durant l'entretien d'évaluation. Dès lors, elles deviennent négociables dans la poursuite de carrières désormais individualisées.

Une troisième période s'ouvre avec la stratégie officielle du MEDEF à la fin des années 1990. Dans le contexte d'une standardisation croissante des « compétences » au moyen de lourds référentiels par des consultants en ressources humaines, le patronat organisé développe le thème de « l'entreprise apprenante, projet commun de l'entreprise et du salarié¹⁷³⁷ ». Il propose aux travailleurs d'échanger leur « compétence » et leur « performance » contre une « employabilité » accrue. L'accent n'est plus mis sur les marchés internes, mais sur le marché global du travail. De plus, le MEDEF fait du développement de leur « portefeuille de compétences » par les salariés un véritable « devoir de gestion », justifiant une volonté de reporter les frais de formation sur les individus, l'État et les collectivités locales. Les plus volontaristes imaginent un grand marché des « compétences », attaché à une sorte d'obligation de résultat sous peine de chômage : cependant pour l'instant, les cases cochées dans une entreprise sont rarement reconnues au sein des autres.

¹⁷³⁵ Michèle TALLARD, « L'introduction de la notion de compétence dans les grilles de classification », *Sociétés contemporaines*, 2001, vol. 1, n° 41-42.

¹⁷³⁶ J. FOMBONNE, *Personnel et DRH*, op. cit., p. 513.

¹⁷³⁷ Patrick ROZENBLATT, « Se faire avoir ou se faire valoir ? », in Patrick ROZENBLATT (dir.), *Le mirage de la compétence*, Paris, Syllepse, 2000, p. 246.

Quelle est la diffusion réelle de la logique « compétences » ? 29% des entreprises ayant participé à l'enquête REPONSE 2005 disent avoir mis en place ou modifié un référentiel de « compétences » au cours des trois années précédentes. Selon Thierry Colin et Benoît Grasser, seuls 11% des établissements de plus de 20 salariés correspondent à cette date au modèle de l'organisation « apprenante », mais, du fait de l'inclusion d'un tiers de ceux de plus de 500 personnes, 18,4% des salariés sont concernés. La moitié de ces sites sont dotés d'un référentiel, soit un noyau dur de 5,5%. Il apparaît que la logique « compétences », loin d'être inexistante, est surtout « très concentrée » : elle s'adresse essentiellement aux salariés relativement stables et relativement intégrés du noyau dur des grandes entreprises, souvent cotées en Bourse¹⁷³⁸. De fait, d'un point de vue historique, elle émerge dans un secteur en « déclin », la sidérurgie, caractérisé par une segmentation précoce de la main-d'œuvre entre « un noyau stable très restreint de salariés privilégiés et un important volant de personnel d'intérim ou de sous-traitance »¹⁷³⁹. Toutes choses égales par ailleurs, l'existence d'un référentiel de « compétences » est d'ailleurs assez fortement corrélée à la présence d'intérimaires¹⁷⁴⁰.

Une monopolisation, par le collectif managérial, du pouvoir symbolique de fixer les principes de la hiérarchie salariale

David Courpasson montre que, dès l'instant où la « compétence » est officiellement reconnue au sein d'une entreprise, elle commence à fonctionner comme un capital symbolique. Parce qu'elle « autorise, de façon institutionnalisée, à distribuer les récompenses entre les personnes pouvant prétendre à la distribution », elle devient le principe d'une nouvelle hiérarchie entre les travailleurs et « structure les luttes de concurrence »¹⁷⁴¹. Elle stabilise alors une certaine manière de classer les individus, de reconnaître leur valeur et d'opérer la répartition des titres et des parts entre eux. Il s'agit, d'après Muriel Gélín-Moujeard, de remplacer la qualification collective des postes de travail

¹⁷³⁸ L'entreprise « apprenante » est définie d'après trois variables : entretiens d'évaluation étendus à tout le personnel ; décisions de formation et de promotion prises sur leur base ; dépenses de formation supérieure à 3% de la masse salariale. Cf. Thierry COLIN et Benoît GRASSER, « Les limites de la gestion par les compétences », in Thomas AMOSSÉ, Catherine BLOCH-LONDON et Loup WOLFF (dir.), *Les relations sociales en entreprise*, Paris, La Découverte, 2008, p. 324-325.

¹⁷³⁹ Danièle LINHART, *La modernisation des entreprises*, Paris, La Découverte, 1994, p. 53.

¹⁷⁴⁰ Thierry COLIN et Benoît GRASSER, « Le rôle des réseaux patronaux dans la diffusion de la gestion des compétences en France », *Relations industrielles*, 2012, vol. 67, n° 3.

¹⁷⁴¹ D. COURPASSON, *L'action contrainte*, op. cit., p. 221 et 229.

par la qualification individuelle de la compétence des personnes « comme catégorie hégémonique de mesure de la valeur du travail¹⁷⁴² ».

Le compromis fordiste combinait une méthode patronale, la cotation des postes, supposée donner un fondement « rationnel » à la hiérarchie des salaires, avec une négociation collective du classement des groupes professionnels qui en ruinait la prétention, en la faisait apparaître pour ce qu'elle est : la cristallisation de rapports de force sociaux. La logique « compétences » tente d'éclipser au maximum cette dimension négociée : comme le montre Patrick Rozenblatt, les cadres « mouvants » du classement des salariés sont désormais « construits [...] unilatéralement par la hiérarchie managériale¹⁷⁴³ ». En même temps, elle reprend à la vieille cotation des postes sa prétention à la détermination « objective » et « neutre » de l'échelle des salaires, qu'elle n'attache plus au poste mais à la personne.

Par là même, la logique « compétences » individualise le classement des salariés : ce n'est plus chaque catégorie professionnelle, mais chaque travailleur qui tend à n'être reconnu qu'en fonction de son utilité pour la direction de l'entreprise. Elle individualise également les carrières : ce n'est plus l'ancienneté en tant que telle qui détermine les promotions, mais l'accumulation de cases cochées et validées par le chef au cours de l'entretien d'évaluation. L'expérience professionnelle n'est plus reconnue automatiquement mais jugée au cas par cas. En conséquence, alors que les grilles de classification des conventions collectives visaient explicitement à réduire la concurrence entre les travailleurs, la logique « compétences » la maximise. Elle ne met pas un terme aux luttes catégorielles, mais les infléchit en obligeant les représentants des professions à mobiliser les individus dans un jeu nouveau.

Enfin, la qualification des postes introduisait la légitimité du diplôme scolaire au sein de l'usine, sous la forme d'un capital symbolique d'État reconnu par le ministère de l'Éducation nationale. La logique « compétences » prend acte d'un mouvement historique plus large, qui tend toujours plus à faire du diplôme initial un critère parmi d'autres de l'embauche et de la carrière, nécessaire mais non suffisant. De plus, montre Alain Bonnet, elle confère le pouvoir symbolique « d'évaluer, juger [et] classer les salariés » aux cadres hiérarchiques et aux spécialistes des ressources humaines¹⁷⁴⁴. L'arbitraire apprivoisé du jugement des chefs sur l'implication, l'initiative, la disponibilité et la

¹⁷⁴² Muriel GÉLIN-MOUJEARD, « De la philosophie à l'ingénierie », in Patrick ROZENBLATT (dir.), *Le mirage de la compétence*, Paris, Syllepse, 2000, p. 16.

¹⁷⁴³ Patrick ROZENBLATT, « Légendes et valeur du travail », in Patrick ROZENBLATT (dir.), *Le mirage de la compétence*, Paris, Syllepse, 2000, p. 227-228.

¹⁷⁴⁴ Alain BONNET, « La valeur du travail dans le monde de la valeur », in Patrick ROZENBLATT (dir.), *Le mirage de la compétence*, Paris, Syllepse, 2000, p. 216.

flexibilité de leurs subordonnés, se joint alors à l'arbitraire organisationnel fortement codifié de la définition des grilles d'évaluation, des référentiels de « compétences » et des règles de promotion individualisées par des cadres organisateurs à distance. Plus les syndicats cèdent de terrain, plus la hiérarchie salariale et professionnelle est dépolitisée, déconflictualisée, naturalisée, légitimée par la triple violence symbolique du savoir spécialisé, de la cohérence apparente et de la justification méritocratique.

Trois degrés d'individualisation des salaires et des carrières

L'étendue réelle du pouvoir des bureaux de la DRH dépend de sa maîtrise sur les conséquences de l'entretien d'évaluation en termes de salaire et de carrière. L'individualisation du rapport salarial des exécutants peut prendre trois degrés d'intensité croissants, qui correspondent également à trois degrés de dépossession des syndicats de leur ancien pouvoir de contrôle sur la gestion du personnel. Dans le premier cas de figure, l'évaluation individualisée n'a pas de conséquences réelles sur les salaires et les carrières. Dans le second, elle détermine les primes et les promotions des exécutants, mais l'entreprise demeure encadrée par les conventions collectives de branche, et les syndicats peuvent conserver un certain pouvoir de blocage à ce niveau, qui amoindrit d'autant celui des DRH. Les 11% d'établissements en organisation « apprenante » de l'enquête REPONSE 2005 identifiés par Colin et Grasser entrent souvent dans ce cas de figure : toutefois, ils se réfèrent moins souvent que les autres entreprises de même taille et de même secteur au niveau de la branche « pour ce qui concerne la fixation des salaires de base »¹⁷⁴⁵. De manière plus générale : « Les augmentations individuelles de salaire et les primes liées à la performance individuelle sont fortement et significativement liées à la mise en œuvre de pratiques de gestion des compétences¹⁷⁴⁶. »

Troisièmement, à son niveau de puissance maximale, l'évaluation individualisée tend à déterminer l'ensemble des salaires et des carrières, à fonder les décisions de licenciement et à devenir le principe de la répartition hiérarchisée des salariés au sein de l'entreprise. Parmi les établissements de l'enquête REPONSE 2005, qui pour la plupart distribuent des primes mais maintiennent des augmentations collectives pour leurs ouvriers et employés, Delphine Brochard en identifie 19,3% qui individualisent *totale*ment le salaire des non-cadres, à travers un « recours exclusif aux augmentations individualisées et primes à la performance pour l'ensemble des

¹⁷⁴⁵ T. COLIN et B. GRASSER, « Les limites de la gestion par les compétences », *op. cit.*, p. 329-330.

¹⁷⁴⁶ Thierry COLIN et Benoît GRASSER, « La gestion des compétences : un infléchissement limité de la relation salariale », *Travail et Emploi*, 2003, n° 93.

salariés¹⁷⁴⁷ ». Il agit plutôt de grandes entreprises internationalisées, plutôt cotées en Bourse, contraintes par de forts objectifs de rentabilité, peu syndiquées, ayant supprimé, selon la volonté patronale, l'avancement automatique à l'ancienneté et la qualification des postes. Certaines sont organisées de manière taylorienne et composées d'ouvriers peu qualifiés soumis à des objectifs chiffrés sans entretien d'évaluation. Mais d'autres entreprises correspondent au profil de la logique « compétences » : main-d'œuvre plus qualifiée, autonomie contrôlée, entretiens d'évaluation pour tous les exécutants¹⁷⁴⁸. Dans ce dernier cas de figure la direction des ressources humaines, qui gouverne à distance le travail d'évaluation des managers locaux, acquiert un monopole relatif, plus ou moins centralisé au niveau d'une filiale, d'une division ou d'un groupe, sur la distribution individualisée des avantages matériels, des signes de reconnaissance et des sanctions au sein de l'organisation.

3.2. La logique « compétences » dans l'État

Qu'en est-il dans la fonction publique ? D'abord nous verrons que si, comme établi précédemment, l'évaluation standardisée est d'ores et déjà plus répandue auprès des travailleurs de l'administration que des producteurs de base des entreprises, la situation initiale est très différente du point de vue de la maîtrise des managers et des cadres RH sur ses conséquences en termes de salaires et de carrières. Ensuite, nous analyserons la tentative récente de la DGAFP et des DRH de l'État de réformer le régime indemnitaire des fonctionnaires pour construire de véritables parcours individualisés.

À l'origine, une faible différenciation salariale au sein des corps

À partir de l'enquête Changements organisationnels et informatisation de 2006, Danièle Guillemot et Gilles Jeannot montrent que l'entretien d'évaluation, deux ans après sa mise en place, est déconnecté des rémunérations des agents de l'État. Cependant, les réformateurs de la DGAFP eux-mêmes, suivis en cela par les économistes des incitations du Conseil d'analyse économique, considèrent que le principal moyen d'individualiser le rapport salarial des fonctionnaires n'est pas constitué par le salaire à la performance, mais par les « différentes modalités de sélection

¹⁷⁴⁷ Delphine BROCHARD, « Logiques de gestion du travail, environnements conventionnel et concurrentiel : des politiques de rémunération sous influences », in Thomas AMOSSÉ, Catherine BLOCH-LONDON et Loup WOLFF (dir.), *Les relations sociales en entreprise*, Paris, La Découverte, 2008, p. 383.

¹⁷⁴⁸ *Ibid.*, p. 384-386.

professionnelle conduisant aux promotions »¹⁷⁴⁹. À ce niveau, les chiffres de l'enquête COI laissent à penser que dès 2006 la situation est similaire dans l'État et dans les entreprises, avec respectivement 49% et 52% des salariés affirmant que l'évaluation a des effets sur leur carrière.

Tableau 33. La différenciation des salariés dans les ministères en 2006 : déclaration des agents de l'État et des entreprises (en %)

	Entretien d'évaluation cadré	Une part du salaire est variable	Augmentation dépend du travail	Effets sur le salaire ?	Effets sur la carrière ?	Évaluateur : effets sur salaire ou carrière ?
Ensemble État	60	20	29	22	49	24
Économie et Finances	80	22	39	28	53	22
Éducation (hors enseignants)	34	13	20	23	41	14
Équipement/Agriculture	84	29	36	28	44	41
Police nationale	50	20	20	7	67	15
Autres ministères	66	22	32	15	42	46
Ensemble entreprises	50	41	65	49	52	54
Banques et assurances	79	40	65	42	49	52
Services aux entreprises	45	36	61	48	50	54
Autres	45	42	66	52	53	55

Champ : Salariés de l'État : hors enseignants, magistrats et ministère de la Défense. Salariés des entreprises : entreprises de plus de 20 salariés, hors agriculture, industries extractives et services aux particuliers.

Source : Danièle GUILLEMOT et Gilles JEANNOT, « Modernisation et bureaucratie, l'administration d'État à l'aune du privé », *Revue française de sociologie*, 2013, vol. 54, n° 1. À partir de l'enquête Changements organisationnels et informatisation (COI) 2006, CEE-DARES-DGAFF-INSEE.

Cependant lorsqu'on interroge non pas les évalués, mais les évaluateurs, seuls 24% affirment que l'entretien hiérarchique a des conséquences. De plus, le questionnaire est subjectif et très imprécis, puisqu'il ne mesure pas l'importance de ces effets. Surtout peut-être, le terme de carrière n'a pas la même signification dans les entreprises et dans l'État. La sélectivité et le pouvoir de différenciation impliquent que l'entretien ait *beaucoup* de conséquences pour *peu* de monde : les exclus et les promus. Le système mis en place par le décret de 2002 produit au contraire de *faibles conséquences* pour de *nombreux fonctionnaires* : les 20% les mieux notés ont droit à trois mois d'accélération d'ancienneté ; les 30% suivant à un mois ; les plus mal notés à des pertes d'ancienneté de trois mois maximum. Si le jugement du chef direct a des effets sur la notation il conduit, au mieux, à une petite altération du rythme de l'augmentation automatique du traitement par avancement d'échelon. Même après le remplacement de la note par l'entretien « professionnel » en 2010, la DGAFF continue de se plaindre de la tendance des cadres publics à pratiquer la rotation égalitaire des bonifications d'ancienneté entre les agents. La réforme dite PPCR de 2015 les supprime au nom

¹⁷⁴⁹ DGAFF, *Bonnes pratiques de la gestion des ressources humaines : guide méthodologique*, Paris, DGAFF, 2008, p. 93 ; D. BUREAU et M. MOUGEOT, *Performance, incitations et gestion publique*, op. cit., p. 32.

des économies budgétaires : l'abrogation de ce système qui devait être modérément sélectif, mais qui ne l'est pas, permet aux financiers publics de réduire légèrement le « glissement vieillesse technicité » (GVT).

De plus, avant la réforme de 2010, l'entretien hiérarchique n'a pas de conséquences sur le passage accéléré d'un fonctionnaire au grade supérieur de son corps. Traditionnellement, la direction du personnel de chaque ministère prépare un tableau d'avancement soumis à l'avis d'une commission administrative paritaire (CAP). Si le contre-pouvoir syndical instauré à la Libération dispose en la matière de moyens de contrôle, c'est parce qu'il est contestable devant un tribunal administratif. L'employeur est sommé de justifier les décisions prises dans ses bureaux parisiens mais, si la notation ne discrimine pas les agents, il n'a pas d'autres informations officielles que l'ancienneté, dont un minimum est exigé par les statuts particuliers des corps (ou éventuellement la réussite d'un examen ou d'un concours).

La solution proposée par les DRH de l'État pour reprendre le pouvoir sur les carrières des fonctionnaires de base est double. Il s'agit d'abord, comme le défendent certains promoteurs de la déconcentration de la gestion du personnel depuis la fin des années 1980, et la quasi-intégralité des tenants de la GRH publique depuis la LOLF, de transférer les décisions d'avancement auprès des directeurs locaux, ce qui implique de créer et de consulter des commissions paritaires locale (comme c'est déjà le cas dans la fonction publique hospitalière et dans les grandes collectivités)¹⁷⁵⁰. Cette organisation a été adoptée au début des années 2010 à la Défense, au Développement durable et à l'Intérieur, et amorcée à la direction générale des Finances publiques (toujours pour les catégories C, parfois pour les catégories B et « A inférieures »)¹⁷⁵¹. Les équipes de direction départementales ou régionales et leurs responsables RH, dotés de davantage d'informations, sont

¹⁷⁵⁰ C. JOIN-LAMBERT, « Présentation des propositions », *op. cit.*, p. 17 ; S. VALLEMONT, *Gestion des ressources humaines dans l'administration*, *op. cit.*, p. 7-8 ; Jacques FOURNIER et Marie-Ange DU MESNIL DU BUISSON, *Livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 98-99 ; J.-L. SILICANI, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, *op. cit.*, p. 139 ; Bernard PÊCHEUR, *Rapport sur la fonction publique*, Premier ministre, 2013, p. 170.

¹⁷⁵¹ Cf. DGAFP, *Bilan de la déconcentration des actes de gestion*, Paris, DGAFP, 2016. Le ministère de l'Éducation nationale, dont l'effectif est le plus grand, gère l'avancement de grade des professeurs, instituteurs et adjoints d'enseignement au niveau du département ou de l'académie depuis 1972. C'est le cas depuis 2011 pour les secrétaires administratifs, techniciens et agents de catégorie C du ministère de la Défense (2011), depuis 2014 pour les adjoints administratifs et ouvriers des TPE du ministère du Développement durable (catégorie C), et pour les attachés, les ingénieurs (A) et catégories B et C du ministère de l'Intérieur. Les trois principaux corps de la direction générale des Finances publiques, inspecteurs (A), contrôleurs (B) et agents administratifs (C), ont pour leur part des CAP locales qui statuent sur des décisions prises à Paris.

alors moins dépendantes de celles des syndicats et plus à même de différencier les « mérites » des fonctionnaires.

Mais ce transfert partiel du pouvoir sur les carrières n'aurait aucun effet sans une seconde mesure : la prise en compte des comptes rendus d'entretiens hiérarchiques lors de l'élaboration des tableaux d'avancement par la DRH, instaurée au 1^{er} janvier 2013 par le décret de 2010 supprimant la notation¹⁷⁵². Le chef peut formuler un avis sur le passage de grade de ses subordonnés ou sur leur accès au corps supérieur. En accord avec les propositions du *Livre blanc sur la fonction publique* du conseiller d'État Jean-Ludovic Silicani, qui défendait déjà cette idée treize ans plus tôt en tant que rapporteur de la commission Picq, il s'agit de « faire de l'évaluation l'élément central d'évolution de la carrière » et, pour cela, de « renforcer la sélectivité des promotions¹⁷⁵³ ». Un décret de 2015 établit par ailleurs que les directeurs départementaux ou régionaux sont consultés pour les décisions de carrière au même titre que les commissions paritaires nationales, selon un principe que les spécialistes nomment « déconcentration managériale »¹⁷⁵⁴.

Le RIFSEEP au service de la reconnaissance de l'inégalité des fonctions et des parcours

Cependant, même si les cadres subalternes de l'État acceptaient d'entrer dans cette logique de sélection, et si leurs jugements sur les « mérites » des travailleurs du service public remplaçaient l'ancienneté comme fondement du tableau d'avancement, un autre obstacle à la logique du paramétrage de la concurrence salariale demeurerait : l'attachement du salaire aux grades plutôt qu'aux postes occupés et aux « résultats ». Dans le cadre du statut, la rémunération des fonctionnaires a deux composantes : un traitement de base identique pour tous les membres d'un corps de même ancienneté et de même grade ; des « indemnités » diverses obéissant à des logiques hétérogènes. C'est pourquoi les promoteurs du management public se focalisent depuis longtemps sur la part indemnitaire, qui a plus que doublé en proportion du salaire direct (hors cotisations) au

¹⁷⁵² PREMIER MINISTRE, « Décret du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État », *op. cit.*

¹⁷⁵³ J.-L. SILICANI, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, *op. cit.*, p. 133-137. Critiquant la faible différenciation des carrières, il proposait en 1995 : suppression des réductions d'ancienneté pour les échelons, prise en compte « à la fois de l'ancienneté et du mérite pour le passage du premier au deuxième grade, du mérite exclusivement, pour le passage du deuxième au troisième grade ». Cf. J. PICQ, *L'État en France*, *op. cit.*, p. 143. Quant à la promotion au sein d'un corps supérieur, le conseiller d'État propose en 2008 de remplacer le concours interne par une « sélection professionnelle modernisée », sur dossier et entretien, en fonction des « acquis de l'expérience » et des « parcours de promotion » suivis lors des changements de poste.

¹⁷⁵⁴ PREMIER MINISTRE, « Décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration », article 12 ; Suzanne MAURY, *La GRH dans la fonction publique* [2010], Éd. 2016-2017., Paris, La Documentation française, 2016, p. 175-176.

cours des 40 dernières années : de 9,1% en 1981, elle est passée à 20,5% en 2015, avec une accélération au tout début des années 1990 dans le sillage du Renouveau du service public, puis une autre à la toute fin des années 2000 suite à la RGPP¹⁷⁵⁵.

Cependant, ce cinquième du salaire net des fonctionnaires est composé d'une multiplicité relativement désordonnée de « primes », dont une grande part fonctionne traditionnellement comme un supplément au traitement de base, attaché aux corps et aux ministères, très inégal du fait des résultats historiques cumulés de multiples luttes catégorielles. En 2015 les cadres et professions intellectuelles supérieures des corps de catégorie A+ (hors militaires) perçoivent en moyenne 61% de leur traitement brut en indemnités, taux qui monte jusqu'à 84% pour les corps de direction et d'encadrement supérieur, et masque dans tous les cas une diversité considérable entre ministères. Les autres corps de catégorie A se situent selon la DGAFP dans la moyenne générale de 26% du fait de l'inclusion des enseignants, mais en leur sein les attachés et inspecteurs perçoivent comme nous l'avons vu 49% de leur traitement de base en « primes » et les ingénieurs de l'État 73% en moyenne. Ce taux se situe en moyenne à 37% pour les professions intermédiaires de catégorie B et à 34% pour les employés et ouvriers de catégorie C¹⁷⁵⁶. L'enjeu pour les réformateurs néolibéraux est précisément de transformer cette rémunération non sélective en une *masse de manœuvre pour la carrière au « mérite »*. Il s'agit de transmuter des inégalités collectives, issues de l'histoire, en inégalités individuelles au sein des différents groupes, sans toutefois remettre en cause la disparité des valeurs moyennes entre eux.

Au-delà du traitement de base, la DGAFP, le Conseil d'État et les DRH de ministère défendent depuis les années 1990 l'idée d'un salaire indemnitaire divisé en deux composantes : un complément fixe « rémunérant la fonction » ; une part variable sous la forme d'une prime à la « performance individuelle de l'agent », fixée par son supérieur hiérarchique lors de l'entretien d'évaluation¹⁷⁵⁷. Une volonté similaire est aujourd'hui portée par le RIFSEEP – ou « régime

¹⁷⁵⁵ Les primes et indemnités (hors indemnité de résidence et supplément familial) sont passées de 9,9% de la rémunération d'activité des fonctionnaires de l'État en 1988 à 13,5% en 1993, puis de 15,7% en 2007 à 19,9% en 2010. Source : DGAFP, rapports annuels sur l'état de la fonction publiques 1983-2017. Pour la période 2008-2017 cf. DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2017*, op. cit.

¹⁷⁵⁶ Source : DGAFP, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/series-longues-0>, Dépenses de personnel et rémunérations, 6.4 Rémunérations dans la FPE. Champ : France métropolitaine, fonctionnaires civils des ministères travaillant à temps complet.

¹⁷⁵⁷ Les réformateurs proposent déjà en 1995 de rationaliser l'ensemble du régime indemnitaire, composant 20% de la masse salariale principale, pour différencier carrières et salaires. Cf. J. PICQ, *L'État en France*, op. cit., p. 142-143. Le Comité interministériel de la réforme de l'État du 15 novembre 2001 réaffirme cette volonté, ainsi que M. POCHARD, « Perspectives pour la fonction publique », op. cit., p. 360-361. Pour la fin des années 2000, cf. J.-L. SILICANI, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, op. cit., p. 143-144 ; DGAFP, *Bonnes pratiques de la gestion des ressources humaines*, op. cit., p. 97.

indemnitaires tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel ». Lancé en 2014, cette réforme doit s'étendre d'ici la fin de la décennie à la quasi-totalité des corps de l'État, puis aux cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. Sur le papier, elle représente parfaitement le projet d'une extension de la gestion concurrentielle et individualisée des carrières aux travailleurs de base du service public.

Les critiques de la managérialisation de l'État insistent souvent sur la prime à la performance, qui n'est ni la plus répandue ni même la plus dangereuse pour l'autonomie des exécutants et des professionnels reconnus. Si la prime de fonctions et de résultats (PFR) créée sous Sarkozy en 2008 dans le contexte de la RGPP insiste bien sur les indicateurs chiffrés, elle n'est finalement « mise en place que pour les cadres¹⁷⁵⁸ ». Le complément indemnitaire annuel (CIA) instauré par le RIFSEEP en 2014 est facultatif, quoique son plafond soit relativement élevé (un à trois mois du traitement brut moyen selon les corps¹⁷⁵⁹). Son montant éventuel est fixé sur la base du compte rendu de l'entretien hiérarchique, avec possibilité de prendre en compte soit les chiffres des contrôleurs de gestion, soit le jugement du chef sur l'« engagement professionnel ». Selon le bilan réalisé par la DGAFP, cette part variable individualisée constitue en 2017 en moyenne 8,3% des indemnités du RIFSEEP : quoiqu'elle soit « très largement » utilisée par les encadrants « comme un levier de reconnaissance du mérite individuel », sa modulation entre agents demeure en revanche « le plus souvent limitée », sauf comme nous l'avons vu dans le chapitre onze pour les cadres publics, notamment au sommet de la hiérarchie¹⁷⁶⁰.

Par ailleurs, selon une idée déjà défendue par la commission « efficacité de l'État » du X^e Plan en 1989, et suite à une expérimentation lancée aux Finances en 2004 puis à un rapport de 2009, le décret du 29 août 2011 ouvre la possibilité pour les élites ministérielles d'instaurer une « prime d'intéressement à la performance collective », destinée à être indexée sur les « résultats » chiffrés

¹⁷⁵⁸ Luc ROUBAN, *La fonction publique en débat*, Paris, La Documentation française, 2014, p. 110-111.

¹⁷⁵⁹ Plus précisément, le complément indemnitaire annuel est limité à 15% du plafond global fixé à chaque « groupe de fonctions » (voir la suite) pour les corps de catégories A, à 12% pour les corps de catégories B et à 10% pour les corps de catégories C. Cf. MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE et MINISTÈRE DES FINANCES, « Circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du RIFSEEP ». Cf. également les arrêtés des différents corps. Pour les attachés et assimilés, cadres subalternes de catégorie A, le plafond se situe entre 3 600 et 7 000€ selon les « groupes de fonction », soit l'équivalent de un à trois mois de leur traitement brut moyen en 2015. Pour les administrateurs civils (catégorie A+), le plafond se situe entre 7 500 et 9 000 €, soit l'équivalent d'environ deux mois du traitement brut moyen des corps d'encadrement supérieur en 2015. Pour les adjoints administratifs (catégorie C), dont les « groupes de fonction » sont peu différenciés, la plafond se situe entre 1 320 et 1 350 €, soit 0,8 mois du traitement brut moyen des employés de l'État en 2015. Source : DGAFP, séries longues FT.6.4, rémunérations dans la FPE.

¹⁷⁶⁰ DGAFP, *Comment faire évoluer la rémunération des agents publics ?*, op. cit.

des différents services publics locaux¹⁷⁶¹. Les fonctionnaires peuvent en être exclus individuellement pour « insuffisance caractérisée dans la manière de servir » – jugement justifié devant le droit par le cochage de la case correspondante par le chef dans la grille d'entretien. En 2013, 5,7% des services de l'État, représentant au total 8% des salariés, disent avoir mis en place une prime d'intéressement collectif (contre 2,4% des services de la fonction publique territoriale, pour au total 5,2% des salariés)¹⁷⁶². Cette part variable collective de la rémunération semble peu utilisée en dehors du ministère des Finances, de Pôle emploi et de la Police nationale, où elle ne dépasse guère 100 à 150 € par an¹⁷⁶³.

Si le projet du salaire à la performance est loin d'être une nouveauté dans la fonction publique – souvenons-nous que le ministre communiste Maurice Thorez avait prévu une prime de rendement dans le texte du statut de 1946 –, la spécificité des réformes contemporaines réside dans un aspect qui s'attaque au contraire au cœur du compromis de la Libération : l'attachement d'une part du salaire à l'emploi plutôt qu'au grade, carburant de la différenciation des carrières. Au moment du Renouveau du service public la nouvelle bonification indiciaire (NBI), qui sera plus tard critiquée pour son manque de sélectivité¹⁷⁶⁴, est déjà supposée être utilisée par les ministères pour rémunérer davantage certaines fonctions au sein du même corps. À la fin des années 2000, l'idée fait florès chez les conseillers d'État et les DRH de ministère qui dominent la DGAFP, les commissions et les grands rapports sur la politique du personnel. Après Marcel Pochard et Jean-Ludovic Silicani pour l'UMP, l'ancien conseiller de Laurent Fabius et ancien directeur de la Fonction publique Bernard Pêcheur propose au Premier ministre PS Jean-Marc Ayrault d'« engager un mouvement de simplification et d'harmonisation des niveaux et régimes indemnitaires, sur la base de critères fonctionnels¹⁷⁶⁵ ».

Ce projet forme effectivement le cœur du RIFSEEP : il s'agit de remplacer la plupart des « primes » par une unique indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE). Sans initialement remettre en cause le montant accordé à chaque fonctionnaire, l'objectif est de déconnecter au maximum l'évolution future d'en moyenne 20% de leur salaire de tout automatisme et de tout caractère collectif. Pour cela, la DGAFP impose un principe proche de celui des « grilles à

¹⁷⁶¹ COMMISSION « EFFICACITÉ DE L'ÉTAT », *Le pari de la responsabilité*, op. cit., p. 161 ; Michel DIEFENBACHER, *L'intéressement collectif dans la fonction publique : rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française, 2009.

¹⁷⁶² Source : enquête Conditions de travail 2013, DARES-DRESS-DGAFP, volet établissements.

¹⁷⁶³ COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES, *Rapport d'information sur l'évaluation de la RGPP*, Paris, Assemblée nationale, 2011, p. 103 ; Fabrice DION, *L'emploi public : organisation, statuts, gestion*, Paris, Berger-Levrault, 2014, p. 295.

¹⁷⁶⁴ B. ABATE, *La nouvelle gestion publique*, op. cit., p. 108-109.

¹⁷⁶⁵ B. PÊCHEUR, *Rapport sur la fonction publique*, op. cit., p. 177.

critères classants » développées depuis les années 1970 dans les accords de branche de l'industrie et des services : les différents postes composant l'espace de carrière « normal » des membres des différents corps sont hiérarchisés selon trois séries de critères soi-disant objectifs, définis au niveau central, mais avec une très grande latitude d'application pour les élites ministérielles. La première dimension valorisée est « l'encadrement, la coordination ou la conception » : les fonctions de « responsabilité » qui définissent la hiérarchie du pouvoir et la hiérarchie du travail d'organisation sont rehaussées dans la hiérarchie des salaires – ce qui était déjà le cas dans les faits, selon le principe même de la carrière bureaucratique. Le second critère porte sur « les sujétions particulières et le degré d'exposition du poste » et obéit à une logique traditionnelle de compensation financière de la pénibilité du travail¹⁷⁶⁶. Le dernier critère, en revanche, porte sur « la technicité, l'expertise, l'expérience ou la qualification nécessaire à l'exercice des fonctions ». De manière plus précise, la circulaire parle de « valoriser l'acquisition et la mobilisation de compétences plus ou moins complexes » : il s'agit bien, dans le projet des spécialistes de la DGAFP, d'instaurer une logique de formalisation gestionnaire des connaissances et des savoir-faire des fonctionnaires.

Si la prime de fonctions et de résultats (PFR) de 2008 portait un projet similaire, elle échouait à formaliser cet aspect. La principale nouveauté du RIFSEEP réside justement, affirme le professeur de droit public Frédéric Colin, dans son insistance sur une forme de cotation des postes :

« Il est nécessaire de lier de façon systématique la prime à l'emploi occupé. Dès lors, cela implique de mesurer concrètement la difficulté de chaque emploi, et donc d'établir systématiquement des fiches de poste. Cela implique aussi de s'interroger sur l'adéquation entre ces exigences de l'emploi et les compétences des agents affectés¹⁷⁶⁷. »

Une fois les indemnités reçues par les fonctionnaires justifiées selon les trois critères « classants », leurs postes sont distribués au sein de deux à huit « groupes de fonctions » par corps. Ils sont hiérarchisés et les primes qui leur sont liées limitées par un montant maximal. La circulaire RIFSEEP appelle à différencier de manière « relativement sensible » les indemnités d'un groupe à l'autre, non de manière absolue, mais dans la perspective des carrières qu'ils ouvrent et, notamment, de leur point culminant.

Il ne s'agit pas d'une cotation des postes au sens que cette expression avait dans l'industrie des années 1960 : la qualification a déjà été sélectionnée lors du concours d'entrée sous la forme d'une

¹⁷⁶⁶ PREMIER MINISTRE, « Décret du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État » ; MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET MINISTÈRE DES FINANCES, « Circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du RIFSEEP », *op. cit.*

¹⁷⁶⁷ Frédéric COLIN, *Gestion des ressources humaines dans la fonction publique*, Paris, Gualino, 2016, p. 81-82.

condition de diplôme. De plus, contrairement aux apparences, l'indemnité n'est attachée ni au poste ni à la personne, mais plutôt à leur rencontre : l'accent est mis sur les « parcours diversifiés » d'un emploi à l'autre. La prime est en fait « négociée » entre le fonctionnaire, son supérieur hiérarchique et la DRH à chaque changement de poste ou, à défaut, tous les quatre ans lors de l'entretien d'évaluation. Non seulement un individu isolé est placé face à des spécialistes de la sélection, mais l'inégalité des capacités de négociation joue à plein. L'augmentation de l'indemnité n'est pas automatique, elle peut même en théorie baisser, avec pour seule limite un plancher relativement faible fixé pour chacun des trois grades qui composent généralement un corps. Enfin, comme les entreprises, les ministères peuvent ne reconnaître et ne rémunérer que les « compétences » considérées comme suffisamment rares, dans le cadre d'un montant global fixé par la direction du Budget et la DRH centrale – induisant une logique de concours où ce qui est donné à l'un se fait au détriment des autres.

Au 1^{er} juin 2017 le RIFSEEP est entré en application pour 240 000 agents de la fonction publique de l'État, soit environ un sur dix. Mais, du fait de l'inclusion précoce de beaucoup de corps d'encadrement à fort taux de primes, il représente déjà en 2016 15,8% du total des indemnités du personnel civil des ministères¹⁷⁶⁸. Sa mise en œuvre s'avère chaotique, et plus encore sa transposition dans la fonction publique territoriale. Il n'est pas certain que les cadres subalternes ne résisteront pas une fois de plus à la logique de différenciation portée par la DGAFP : ils pourraient, par exemple, se contenter de distribuer des primes à l'ancienneté de manière égalitaire tous les quatre ans, comme le craint l'inspectrice générale des affaires sociales Suzanne Maury¹⁷⁶⁹. D'après la DGAFP, en 2017, le montant de l'IFSE est inférieur à 19% du traitement brut des agents pour le premier quartile, et supérieur à 30% pour le dernier quartile (la moitié des effectifs se situant entre ces deux bornes). Il est surtout revalorisé lors des promotions de grade, et conserve ainsi une certaine « automaticité » dénoncée par les experts centraux¹⁷⁷⁰. Tout dépend à ce niveau, comme nous l'avons vu dans la partie précédente, de l'issue de la bataille politique et culturelle dont est l'enjeu l'identité managériale des chefs de services locaux.

¹⁷⁶⁸ Hors indemnités de résidence, supplément familial et NBI. DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2017*, op. cit.

¹⁷⁶⁹ S. MAURY, *La GRH dans la fonction publique*, op. cit., p. 99-100.

¹⁷⁷⁰ DGAFP, *Comment faire évoluer la rémunération des agents publics ?*, op. cit.

3.3. La bureaucratie néolibérale au service du paramétrage des marchés internes du travail

Finalement, dans les grandes entreprises comme dans les administrations soumises à la logique « compétences », la DRH construit un espace d'équivalences qui rend les salariés comparables selon des critères standardisés définis de manière centralisée, qu'il s'agisse de performances, d'implication, d'autodiscipline, de traits comportementaux, de capacité d'adaptation, de connaissances ou de savoir-faire. Lors de chaque entretien d'évaluation, de chaque formation, de chaque changement de poste, de nouvelles informations normalisées viennent s'ajouter aux dossiers individuels de salariés mis en fiches, rejoignant, souvent au sein d'un progiciel spécialisé, les données d'âge, de sexe, de diplôme ou de carrière antérieure issues de l'entretien d'embauche ou du concours. De ce point de vue, les spécialistes RH sont les ingénieurs d'une machine à évaluer qui vise à faire la « transparence » sur la contribution productive de chacun, pour soumettre les « ressources » humaines au champ de comparabilité le plus étendu et le plus formaté possible.

Une bureaucratisation de l'organisation sociale et relationnelle

Au-delà, la DRH peut acquérir une maîtrise relative ou une illusion de maîtrise sur un certain nombre de variables réglant l'ordre social interne des entreprises ou des administrations, tant au niveau du siège social, où elle fixe les règles, qu'au sein des ateliers ou des services locaux, où ses spécialistes préparent et encadrent les décisions de gestion des managers. Premièrement, les cadres RH opèrent une double codification de l'espace des « compétences » possédées par les salariés et de l'espace des « compétences » requises par les postes de travail. Le premier représente l'« offre » des travailleurs, le second la « demande » de l'organisation, qui est formalisée pour le moyen et long terme sous le nom de « gestion prévisionnelle des emplois et des compétences » (GPEC). Les gestionnaires rédigent des fiches de poste et créent un espace d'équivalence entre elles au moyen d'« emplois-type », sur la base d'une définition des « besoins » futurs – toute relative dans l'entreprise néolibérale du fait de prévisions d'activité rendues improbables par l'instabilité des marchés, et dans l'État du fait de l'arbitrage politique des budgets des différents ministères. La DRH dispose également d'un certain pouvoir d'influence sur le « prix » du facteur travail : fixation du salaire attaché à chaque poste et de la valeur relative des différents emplois ; choix de sa composition entre rémunération de base, augmentations individuelles, primes à la performance et valorisation des « compétences ». À cela il faut ajouter, dans les grandes firmes, la négociation des accords d'entreprise avec les syndicats ainsi qu'une lourde ingénierie des contrats de travail

individuel – qui renvoie l'égalité contractuelle au rang de mythe en plaçant des profanes occupés à des tâches productives face à des spécialistes rémunérés à plein temps. Enfin, gouvernant à distance la distribution des primes, des promotions et des formations, tout en laissant une marge de manœuvre aux managers locaux dans les décisions finales – souvent relativement faible du fait des contraintes budgétaires –, les cadres RH des entreprises et, de plus en plus, de l'État, ont entre les mains les leviers d'un système de gratification-sanction susceptible d'orienter les comportements des salariés.

Si l'on se base sur la conception de la bureaucratie de Weber – pas le modèle historique qu'il décrit, mais les traits les plus généraux qu'il lui prête –, il apparaît que la professionnalisation et le renforcement des DRH depuis la fin des années 1970 entrent parfaitement dans cette catégorie. Il s'agit d'une gestion par « règles générales », au travers de « documents écrits », de la sélection, de l'évaluation et de la rétribution des salariés. Elle est exercée par des cadres à plein temps réunis dans un bureau, ayant reçu une « formation spécialisée approfondie » en gestion des ressources humaines, s'inscrivant au sein d'une stricte répartition des « compétences » et d'une « hiérarchie des fonctions »¹⁷⁷¹. C'est également le cas selon la conception de la bureaucratie élaborée dans la première partie à partir de celle de Claude Lefort : la DRH fait partie intégrante d'un système de pouvoir socialisé, dont les membres exercent collectivement un travail d'organisation, appliqué à l'activité d'hommes et de femmes qu'ils contribuent à reléguer dans une position d'exécutants plus ou moins autonomes. Plus précisément, tandis que le taylorisme classique était constitué par la prétention des ingénieurs des méthodes et de la ligne hiérarchique au monopole de l'organisation opérationnelle du travail, la GRH peut être définie comme la prétention des spécialistes et des managers au *monopole de son organisation sociale et relationnelle*. Si l'une est aussi impossible à réaliser que l'autre, si la sociabilité des travailleurs est aussi peu codifiable que leur travail vivant, si de plus les producteurs sont rarement dupes du discours de la « compétence » – largement considérée, si l'on en croit Patrick Rozenblatt, comme un moyen de « camoufler toute la subjectivité et les rapports de force qui structurent les regards dominants pour établir la valeur du travail¹⁷⁷² » – la machine à évaluer produit ses effets et ses symboles circulent dans l'organisation.

Dans le secteur marchand cette bureaucratie proprement néolibérale, qui cherche à « normaliser les ressources humaines¹⁷⁷³ » en imposant un langage commun harmonisé au niveau

¹⁷⁷¹ M. WEBER, *La domination*, op. cit., p. 63-65.

¹⁷⁷² P. ROZENBLATT, « Légendes et valeur du travail », op. cit., p. 242.

¹⁷⁷³ Anne DIETRICH, « Le référentiel de compétences : formes et significations d'un outil de gestion », in Christian JOUVENOT et Michel PARLIER (dir.), *Élaborer des référentiels de compétences*, Lyon, ANACT, 2005, p. 158.

de l'entreprise voire de la branche, déforme les luttes de classement au profit des règles du jeu centralisées de la bureaucratie des DRH¹⁷⁷⁴. L'organisation proprement sociale de l'entreprise, auparavant en partie négociée entre les représentants de groupes professionnels dotés de puissances inégales, tend alors à devenir la mainmise d'une catégorie de spécialistes. Cependant, de manière en apparence paradoxale, au moment même où ces règles collectives négociées s'affaiblissent, « la procéduralisation des pratiques de management se renforce¹⁷⁷⁵ ». Chaque fois que l'État dérègle un nouvel aspect du droit du travail – comme avec la loi Travail de 2016 ou les ordonnances Macron de l'automne 2017 –, chaque fois que des syndicats affaiblis l'acceptent par accord d'entreprise, les cadres organisateurs à distance des ressources humaines disposent d'une capacité de paramétrage accrue des variables d'un « marché bureaucratique » encadré par leurs règles propres. Ils sont alors susceptibles d'orienter la concurrence salariale vers la stratégie de pouvoir des cadres dirigeants dans le champ économique, de manière à améliorer leur propre position au sein du comité de direction.

Une double structuration progressive de l'État employeur

Dans l'État, l'adoption d'une forme similaire de bureaucratie néolibérale est à terme susceptible de radicaliser les principes d'une bureaucratie managériale qui s'en tient encore le plus souvent, aujourd'hui, au modèle fordiste. Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, le cœur du projet managérial réside dans la consolidation des chaînes de commandement bureaucratiques par l'intégration supérieure de leurs membres aux organisations publiques au moyen du contrôle de leur marché interne du travail. Par cette opération, l'État employeur renforce d'ores et déjà ses prérogatives en organisant la sélection des managers. Or, par la formalisation et la reconnaissance officielle de l'évaluation hiérarchique, c'est à ces agents, sur lesquels il a renforcé son emprise, qu'il délègue désormais une partie de ses prérogatives. Dans un régime de finances publiques où les taux de promotion négociés par les ministères avec la DGAFP et la direction du Budget subissent durablement la pression des réductions d'effectifs, les comptes rendus d'entretiens fournissent virtuellement de quoi opérer une sélection entre les fonctionnaires, de plus en plus nombreux, qui possèdent l'ancienneté minimale requise pour changer de grade (certains ministères maintiennent toutefois un changement de grade automatique sous condition d'ancienneté). À mesure que les DRH locales accumulent dans ces formulaires les verdicts des chefs, l'État employeur se structure le

¹⁷⁷⁴ Il est évident que, si personne ne crée jamais un ordre social *ex nihilo*, certains acteurs peuvent chercher à maîtriser les principes de sa transformation.

¹⁷⁷⁵ Laurence BARALDI, Christine DURIEUX et Sylvie MONCHATRE, « La gestion des compétences : quelle individualisation de la relation salariale ? », in Damien BROCHIER (dir.), *La gestion des compétences*, Paris, Economica, 2002, p. 134.

long d'une hiérarchie d'évaluateurs gouvernée à distance par des spécialistes. Une structure parallèle à celle des commissions paritaires se met peu à peu en place, qu'un gouvernement pourrait un jour choisir d'utiliser pour priver les syndicats de l'essentiel de leur contre-pouvoir sur les carrières au profit de la ligne managériale.

En même temps, les cadres RH de l'État en voie de professionnalisation jouent sur tous les tableaux pour pousser à la déréglementation des différentes variables qui règlent la distribution des salaires, des postes et des promotions. Avec le RIFSEEP les décrets des statuts particuliers des corps et les arrêtés ministériels ne distribuent plus les primes au travers de règlements détaillés, mais encadrent de manière globale leur répartition individualisée. Si la réforme est appliquée selon la logique qui préside à sa conception – ce que seule une enquête approfondie serait à même de confirmer ou d'infirmer – elle transforme dès aujourd'hui le principe des carrières des nouveaux venus dans la fonction publique. N'est-elle pas susceptible de généraliser la logique « compétences » dans l'État à l'issue d'une génération, notamment si le poids relatif des indemnités par rapport au traitement continue d'augmenter sous la pression du régime néolibéral de finances publiques ? Si tel était le cas, la bureaucratie des DRH serait alors à même de créer des reliefs au sein des espaces professionnels auparavant relativement homogènes des différents corps, c'est-à-dire de construire un terrain inégal, ouvert à une logique de différenciation, en paramétrant l'inégalité des postes – bref, de créer un marché du travail contrôlé à distance pour chaque corps.

La double structuration progressive de la fonction employeur, par délégation verticale le long des lignes managériales et par concentration au niveau de la DRH centrale, laisse espérer que la démultiplication de l'État employeur dans l'ensemble des services publics locaux – où chaque cadre hiérarchique serait chargé de juger, de rétribuer et de sélectionner ses subordonnés selon des règles précises en alimentant chaque fois un système d'information standardisé –, permettra au bout du mouvement aux hauts fonctionnaires de disposer d'un réseau de pouvoirs fortement réactif susceptible de tendre tous les rouages des ministères vers leurs propres objectifs de performance. Mais, à ce jeu, la reprise de pouvoir des organisateurs publics sur l'évaluation du travail et sur ses conséquences n'est encore qu'une première étape : ses effets sur les rapports sociaux demeurent limités tant que les managers publics, soumis à une forme de concurrence salariale arbitrée par les résultats chiffrés, ne sont pas à leur tour susceptibles d'organiser la concurrence de leurs subordonnés au moyen des technologies de sélection des DRH.

Chapitre 14 – LA BUREAUCRATIE DES DRH : GÉRER PAR LA CONCURRENCE SALARIALE

« Élimination des règles statutaires anachroniques sur la distinction du grade et de l'emploi ; augmentation considérable de la part du traitement lié au travail et au rendement [...] ; régionalisation, voire départementalisation des recrutements, telles sont les réformes que les libéraux devront imposer pour faire passer un courant d'air vivifiant dans ce monde clos, l'ouvrir sur l'extérieur, le désacraliser et faire d'un emploi de fonctionnaire un "job" comme un autre¹⁷⁷⁶. »

Philippe Malaud, ENA, ancien ministre giscardien de la Fonction publique, parti des Républicains indépendants, 1976.

« Les agents publics exercent leur activité dans un cadre statutaire qui peut nuire à la mise en œuvre d'incitations efficaces et qui doit être pris en compte dans toute analyse, qu'il s'agisse de l'emploi à vie, des règles d'avancement à l'ancienneté, ou de l'existence d'une grille indiciaire. [...] D'autres contraintes, d'ordre informationnel, viennent restreindre la mise en œuvre des politiques publiques en empêchant la distinction entre agents efficaces et agents inefficaces¹⁷⁷⁷. »

Dominique Bureau et Michel Mougeot, économistes des organisations, rapport au Conseil d'analyse économique, 2007.

Si le travail d'évaluation est central du fait de son rôle dans la comparaison formalisée de la contribution productive supposée des salariés, il ne prend sens que par rapport aux autres dimensions de la division du travail d'organisation social-relationnel. En effet, le champ de comparabilité n'est que virtuel tant qu'il n'est pas inséré dans des dispositifs de sélection : tant qu'il ne s'accompagne pas d'un développement des épreuves sur critères formatés. Si, dans le « régime IBM » qui formait l'avant-garde du management fordiste, l'entretien hiérarchique était déjà généralisé à la plupart des travailleurs, la véritable spécificité de la bureaucratie néolibérale consiste précisément à organiser, à intensifier et à multiplier les occasions de mettre les producteurs de base en concurrence *effective*, soit par appels d'offres ou quasi appels d'offres, soit de manière moins publicisée. Dans la grande entreprise contemporaine, l'évaluation permanente par le chef au cours du travail aboutit, un fois l'an, au verdict officiel de l'entretien formalisé, qui lui-même vient

¹⁷⁷⁶ P. MALAUD, *La révolution libérale*, op. cit., p. 141.

¹⁷⁷⁷ D. BUREAU et M. MOUGEOT, *Performance, incitations et gestion publique*, op. cit., p. 24.

informer toute une série d'épreuves possibles : l'embauche sur emploi stable, le changement de fonction, la promotion ou le licenciement.

En premier lieu, nous mettrons en évidence l'existence de trois différents projets d'extension du néolibéralisme salarial aux travailleurs des administrations. Nous en analyserons alors successivement les différentes dimensions, d'abord dans les grandes entreprises, ensuite chez les divers promoteurs de la GRH publique. Le premier aspect concerne les politiques de « mobilité » sur les marchés du travail « maison » et l'extension aux exécutants et aux professionnels reconnus de la concurrence organisée pour la carrière. Le second aspect a trait aux parcours de sélection à l'embauche et plus généralement aux pratiques de recrutement, qui lorsqu'elles se diffusent d'entreprises en entreprises ou transforment les concours d'entrée et les règles d'accès à la fonction publique contribuent à mettre en forme le marché national du travail. La troisième dimension touche aux restructurations et aux licenciements collectifs, qui dans le capitalisme financiarisé ont le rôle nodal de tendre l'intégralité du système de sélection en répercutant à l'intérieur des firmes la pression du chômage de masse. Nous verrons que, dans les projets des managers publics, la volonté de favoriser les « reconversions professionnelles » et de mettre en cause le droit à la carrière occupe une place certaine.

L'objectif de ce chapitre est de mettre en évidence la manière dont, sur la base des *espaces professionnels non-marchands* qui composent la fonction publique française, les promoteurs de la GRH publique cherchent à construire, orienter et gouverner à distance des *marchés* du travail « maison ». C'est pourquoi, poursuivant les réflexions précédentes, je continuerai de déconstruire l'évidence pseudo-scientifique selon laquelle le « marché » s'oppose, dans tous les cas, à la « bureaucratie ». Toutes les dimensions évoquées tendent à être soumises au pouvoir des bureaux de la DRH, c'est-à-dire à passer entre les mains de spécialistes à temps plein de la sélection, organisateurs à distance des recrutements, des carrières et des licenciements, disposant de bras armés plus ou moins zélés ou plus ou moins dubitatifs dans les services locaux. Ce processus de monopolisation par les managers et les cadres RH, qui opère au détriment des anciennes prérogatives des syndicats, des professions organisées et des collectifs de fonctionnaires de métier, n'est pas mis au service des propriétés purement négatives d'« inertie », de « gaspillage », de « cloisonnement » et de « résistance au changement » que des esprits paresseux prêtent à la bureaucratie : il est orienté vers la construction méthodique d'un ordre social « concurrentiel » à partir de savoirs de gouvernement spécialisés.

1 – Les réformateurs de l'État entre suppression du statut, individualisation des parcours au sein des corps et grands marchés internes du travail

Là où les managers publics s'en saisissent, le RIFSEEP fournit comme nous venons de le voir un certain pouvoir de sanction : une capacité de différenciation de la part indemnitaire du salaire et, surtout, des parcours d'emplois ou de fonctions de leurs subordonnés. Il invite la DRH à formaliser des espaces de carrière au moyen de fiches de postes et de référentiels de « compétences ». Un cadre nouveau se met progressivement en place, sans que les travailleurs de l'administration ne semblent encore entraînés par son mouvement propre : le rythme traditionnel de la progression automatique à l'ancienneté n'a pas encore été remplacé par celui de la distinction continue des trajectoires. Un ingrédient manque pour lancer cette dynamique de création d'inégalités et mettre en marche la machine de gestion : la réalité de processus de sélection discriminants. Depuis la fin des années 1970, et à mesure que le néolibéralisme salarial s'inventait dans les grandes entreprises, la volonté de multiplier les épreuves à destination des fonctionnaires au-delà du concours initial (et de transformer la logique de ce dernier) est venue former le cœur d'au moins trois projets.

Le premier à avoir été formulé, le plus radical, est celui d'une *sortie du statut de la fonction publique*, bruyamment défendu par la droite et l'extrême droite au début des années 1980. Il est porté pour la première fois par une commission de réforme de l'État dans le rapport rendu en juin 2018 par le Comité action publique 2022, sous la forme d'une déréglementation des conditions de recours des ministères aux CDI de droit privé. Cependant dans l'intervalle, montre Philippe Bezes, le « coût politique et social » de la remise en cause du statut, fortement réaffirmé par le PS et le PCF en 1984, a obligé les promoteurs du management public à s'inscrire au sein des règles issues du compromis de 1946¹⁷⁷⁸.

Le second projet, dont on trouve la trace dès le Renouveau du service public de Rocard, est défendu par la DGAFP et son réseau de DRH ministériels depuis les années 2000. Il s'agit, dans le prolongement de l'entretien hiérarchique et du RIFSEEP, d'organiser une véritable *individualisation des carrières des fonctionnaires au sein des corps* de manière à transformer de l'intérieur le cadre global hérité de la Libération.

Le troisième projet, enfin, est porté par les rapports qui ont fait date de deux conseillers d'État : Marcel Pochard en 2003 et Jean-Ludovic Silicani en 2008. Il cherche à adopter le modèle de la

¹⁷⁷⁸ P. BEZES, *Réinventer l'État*, op. cit., p. 431.

fonction publique territoriale, que Lionel Jacquot et Christophe Nosbonne suggéraient dès 2004 d'analyser comme une application particulière du régime néolibéral de mobilisation de la force de travail, décrit par Thomas Coutrot dans le cas de la grande entreprise financiarisée¹⁷⁷⁹. Pour le ministre communiste Anicet Le Pors, le statut de 1984 devait initialement rapprocher les collectivités locales de la version française étatique de la bureaucratie wébérienne : institution de corps et obligation pour les élus locaux d'embaucher parmi les lauréats des différents concours. Émilie Biland montre que, dès le retour de la droite au pouvoir, face à la fronde de maires attachés à leur liberté de recruter, la loi Galland de 1987 revient sur ces dispositions. Le classement de sortie des concours est abandonné au profit d'une liste d'aptitude alphabétique « au sein de laquelle les recruteurs puisent (ou non) à leur guise ». De plus, les corps sont remplacés par cinquante « filières professionnelles » organisées en « cadres d'emplois »¹⁷⁸⁰. En transposant cette organisation dans l'État il s'agit alors, tout en conservant les dehors du statut des fonctionnaires, d'en transformer profondément la signification de manière à organiser de *grands marchés du travail concurrentiels* transversaux aux ministères (éventuellement étendus aux collectivités locales et aux hôpitaux).

Au-delà du débat « assouplissement » versus « suppression » du statut – qui fonctionne largement comme un écran –, il s'agit en réalité de trois dispositifs structurés autour des mêmes technologies d'évaluation et de sélection : ils correspondent à trois degrés de radicalité d'un projet similaire, chacun préparant potentiellement le terrain pour le suivant. Tous impliquent une forte structuration à la fois hiérarchique et gestionnaire de l'État employeur, au détriment du contre-pouvoir syndical hérité de la Libération. Tous contribuent à une certaine volonté de monopolisation des variables réglant l'organisation sociale et relationnelle du travail de service public. Tous, enfin, s'inscrivent dans le registre de la « banalisation » de la condition de fonctionnaire. Il s'agit, en empruntant au rapport salarial néolibéral des grandes entreprises, de faire perdre une partie de leur particularité à celles et ceux qui, historiquement, sont jusque-là demeurés des salariés « pas comme les autres ».

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle ce projet de réduction de la différenciation salariat public/salariat privé diffère grandement de celui porté par le Club Jean Moulin ou par François Bloch-Lainé à la fin des années 1960, dont la référence était le rapport salarial fordiste. Il s'agissait alors d'octroyer aux directeurs de DDE, de services des Impôts, de bureaux de postes, d'hôpitaux ou

¹⁷⁷⁹ Lionel JACQUOT et Christophe NOSBONNE, « Les agents du service public face au régime néo-libéral de mobilisation : contribution à la compréhension des mutations de l'emploi dans les collectivités territoriales », *Gestion et Management Publics*, 2004, vol. 3.

¹⁷⁸⁰ Émilie BILAND, *La fonction publique territoriale*, Paris, La Découverte, 2011, p. 15-17.

d'universités le pouvoir de recruter et de licencier, mais dans le cadre de conventions collectives protectrices, d'une politique de plein-emploi, de grilles de classification strictes avec conditions de diplôme et salaires minimums par catégories professionnelles, voire de syndicats cogestionnaires. Si la limite est difficile à tracer, parce que le discours des acteurs n'est pas séparable des technologies de pouvoir disponibles dans le contexte historique où ils parlent, les projets ultérieurs se déplacent d'une gestion collective négociée vers une organisation de la concurrence salariale entre individus. Il s'agit de faire des services de l'État, des régions, des conseils généraux ou des communes, des services de masse¹⁷⁸¹ « comme les autres » (c'est-à-dire comme les banques ou les assurances, comme les grandes firmes d'aide à domicile, de formation continue ou de sécurité, comme les sociétés de service aux entreprises, comme les réseaux logistiques ou les bureaux d'études privés). En bref, les travailleurs des services publics sont sommés de s'insérer au sein d'une société du tertiaire industrialisé, automatisé, gestionnarisé et précarisé, où la mise en concurrence à l'entrée, dans la carrière et à la sortie revient aux dispositifs standardisés du couple managers/DRH.

2 – La « mobilité » comme sélection continuée

Le terme générique de « mobilité » a depuis les années 1980 pris une fonction mystificatrice : justifier la multiplication des épreuves de sélection accompagnant chaque changement de poste, en renvoyant du côté de la « rigidité » tout ce qui s'oppose à l'extension d'une concurrence organisée. Il dissimule en réalité tout ce qui relève d'une conception égalitaire et non-marchande de la mobilité, telle qu'elle existe par exemple dans la fonction publique, quoique à un faible degré et au sein du même corps : un arbitrage entre les choix individuels inscrits au tableau de mutation au moyen de critères objectifs (situation familiale, ancienneté, etc.), sans conséquences sauf exception sur le salaire. Le discours néolibéral de la « mobilité » voudrait au contraire faire croire que toute alternative à la mise en concurrence lors de chaque mouvement de personnel se traduit obligatoirement, comme dans le taylorisme classique, par un enfermement des individus dans leur poste de travail et une ossification des organisations.

D'abord, nous reviendrons sur l'intérêt d'un tel dispositif pour les grandes entreprises, à savoir la flexibilité fonctionnelle. Ensuite, nous analyserons le discours de la DGAFP et des DRH de l'État en la matière. Enfin, nous présenterons le projet des hauts fonctionnaires qui entendent remplacer les corps par des « cadres d'emplois », à savoir la création d'une vaste Bourse de l'emploi public où

¹⁷⁸¹ Cf., sur cette notion de services de masse, M.-A. DUJARIER, *L'idéal au travail*, op. cit.

« l'offre » des fonctionnaires et la « demande » des employeurs ministériels seraient mises en relations au moyen d'une lourde architecture informatique standardisée.

2.1. Une entreprise moins mobile, mais plus sélective ?

Le capitalisme néolibéral se caractérise, de manière en apparence paradoxale, par une tendance à la réduction de la mobilité des travailleurs entre entreprises, sous l'effet de la crainte de ne pas retrouver d'emploi, et d'une forte pression sur les effectifs conduisant à augmenter la sélectivité de recrutements devenus en moyenne plus rares. Claude Didry montre que, non seulement l'ancienneté moyenne dans l'emploi a crû « de 10 ans et demi en 1992, à plus de 11 ans en 2005 », mais chacune des générations qui se succèdent depuis 1945 est, après 35 ans, demeurée plus longtemps dans son entreprise que la génération précédente au même âge¹⁷⁸². Cela signifie-t-il qu'une part toujours croissante de la population échappe au marché du travail ? En réalité non, car celui-ci fait sentir ses effets jusqu'à l'intérieur des firmes : c'est justement par crainte d'y retourner que les salariés s'accrochent à leur CDI. Or, il s'agit là du carburant principal de marchés « maisons » suspendus à la menace du licenciement.

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre les politiques de « mobilité » interne des DRH : tout changement de fonction tend à prendre la forme soit d'un appel d'offres, à travers la possibilité pour les salariés de postuler à des postes vacants publicisés ("*open competition*"), soit d'un quasi-appel d'offres, par rapprochement centralisé des souhaits de carrières formulés lors des entretiens d'évaluation, soit enfin de propositions faites de manière plus opaque par les cadres subalternes et les spécialistes. Dans tous les cas, les caractéristiques des travailleurs sont comparées sur la base d'un profil supposé décrire les « besoins » de l'organisation. Plutôt que d'accepter toute personne qualifiée pour un poste (du fait de son diplôme, d'un concours ou de son expérience en nombre d'années), la bureaucratie des DRH sélectionne la plus « performante », la plus « compétente », la plus « flexible » ou celle qui a le plus de « potentiel », en appliquant ses critères mouvants à toutes les données salariales accumulées. La conception de la « mobilité » qui sous-tend cette construction est en réalité en partie assimilable à la « liquidité » d'un marché : la possibilité à tout moment d'une rencontre entre des offreurs et des demandeurs, et la multiplication des occasions de remise en jeu.

¹⁷⁸² C. DIDRY, *L'institution du travail*, op. cit., p. 172-174.

Du blocage des carrières à la flexibilité fonctionnelle

Cependant, si cette « fluidité » est sans cesse valorisée, c'est parce qu'elle manque la plupart du temps. À la fin des années 1970, les grandes entreprises fordistes rompues au « modèle IBM » avaient les moyens de retenir leurs ouvriers qualifiés, leurs techniciens et leurs commerciaux par des avantages « maison » et de leur promettre des promotions. Or on observe depuis cette époque-là, pour les ouvriers de l'industrie, un blocage quasi-général des carrières. Nicolas Hatzfeld montre que, lorsque l'usine Peugeot-Sochaux généralise l'entretien d'évaluation en 1979, c'est déjà pour continuer de promettre, sur une base sélective, un avancement devenu objectivement improbable. La forte croissance du capitalisme fordiste permettait à nombre d'exécutants de connaître « un parcours qui les faisait traverser, peu ou prou, le système rigide des qualifications et catégories professionnelles ». Au contraire, depuis les années 1980, « le dispositif censé fluidifier la gestion du personnel par les compétences et l'individualisation des trajectoires » est contrecarré par un blocage massif et durable de la mobilité dans les ateliers¹⁷⁸³. Le recours à la « compétence » peut alors être considéré, dit Sylvie Monchatre, « comme l'une des stratégies sur lesquelles se sont appuyées les politiques managériales pour continuer à "promettre" des carrières sans les garantir a priori ». La fin de la promotion à l'ancienneté est souvent la fin de toute règle contraignante pour l'entreprise en matière de carrière, si bien qu'il devient possible de ne pas rémunérer l'expérience de plus en plus longue acquise par les salariés dans la même firme¹⁷⁸⁴.

Dans ce cadre, l'évaluation individualisée des « compétences » est souvent justifiée comme un moyen d'ouvrir la mobilité des ouvriers et des employés vers le haut, en facilitant la montée des plus « méritants » dans la ligne hiérarchique, et sur les côtés, en permettant l'accès à de nouvelles fonctions. Dans un travail ethnographique au sein d'une chaîne d'hôtellerie-restauration puis d'une entreprise sidérurgique, Monchatre montre qu'il s'agit d'un leurre. L'engagement dans le travail, la rotation sur différents postes et l'adhésion extérieure aux objectifs de la direction, toujours nécessaires, ne sont jamais suffisants. Comme dans l'entreprise fordiste, seule une minorité de salariés de base est cooptée au sein du collectif managérial, sur des critères de « diplôme », de « disponibilité temporelle » et d'acceptation d'une mobilité géographique forcée (défavorable aux femmes). La séparation entre exécutants et organisateurs demeure entièrement, quand bien même les premiers accèdent à un régime d'autonomie contrôlée et sont soumis à une forme de contrôle social auparavant réservée aux cadres. « La logique "compétence" n'autorise [...] des parcours

¹⁷⁸³ N. HATZFELD, « L'individualisation des carrières à l'épreuve », *op. cit.*

¹⁷⁸⁴ Sylvie MONCHATRE, « Des carrières aux parcours... en passant par la compétence », *Sociologie du travail*, 2007, vol. 49, n° 4.

fluides qu'à l'intérieur d'espaces de mobilité restreints » : favorable à la polyvalence et à la flexibilité interne, elle vise essentiellement à renforcer « l'interchangeabilité des salariés sur les différents emplois pour parer aux problèmes d'effectifs », c'est-à-dire à créer un noyau dur de travailleurs adaptables. La « mobilité » dont il est question consiste alors essentiellement dans une maîtrise des mouvements de main-d'œuvre par la DRH, au rythme des restructurations et des variations du carnet de commandes : « À la limite, chacun peut être affecté n'importe où en fonction des besoins de l'entreprise. »¹⁷⁸⁵

La « liquidité » du marché interne du travail contre l'autonomie collective

Les nouveaux managers des années 1980 ont cherché, selon l'expression de Danièle Linhart, à « changer les salariés avant de changer le travail » : ils ont voulu « diminuer l'emprise des collectifs traditionnels sur les travailleurs » avant de leur accorder une autonomie d'exécution ou de rénover le taylorisme¹⁷⁸⁶. Or, au-delà d'une injonction à l'initiative et d'une flexibilité fonctionnelle jugées favorables à la productivité, la combinaison de l'évaluation individuelle, de la « mobilité » et de la concurrence pour les postes s'inscrit parfaitement dans ce modèle : tout en cherchant à construire une nouvelle identité, elle renforce le contrôle social dont chaque travailleur est la cible en affaiblissant les acteurs collectifs. L'entretien d'évaluation est au principe, selon Balazs et Faguer, d'une sélection sociale exigeant l'adoption par les classes populaires d'une logique de « mérite » longtemps associée aux classes moyennes¹⁷⁸⁷. La nouvelle figure de l'ouvrier « responsable », mobile et « libéré » de ses attaches catégorielles vise à couper les exécutants stables des noyaux durs des grandes entreprises de leurs origines sociales, à disqualifier l'égalitarisme et la conflictualité des anciens collectifs.

Chez les employés de banque du début des années 1990, montre Élisabeth Dugué, la logique « compétences » conduit une « très faible minorité » à accepter la concurrence pour les postes et pour l'accès aux formations, avec comme conséquence la montée d'une suspicion d'opportunisme et une certaine « désagrégation » de la cohésion du groupe¹⁷⁸⁸. Monchatre fait une description ethnographique extrêmement précise de ce phénomène dans le cas des ouvriers de la sidérurgie.

¹⁷⁸⁵ *Ibid.* ; Sylvie MONCHATRE, « De l'ouvrier à l'opérateur : chronique d'une conversion », *Revue française de sociologie*, 2004, vol. 45, n° 1.

¹⁷⁸⁶ D. LINHART, *La modernisation des entreprises*, *op. cit.*, p. 84.

¹⁷⁸⁷ Et favorisant, selon les auteurs, les jeunes ouvriers les plus diplômés et les plus coupés des collectifs traditionnels. G. BALAZS et J.-P. FAGUER, « L'évaluation : un outil au service des politiques des entreprises », *op. cit.*, p. 56.

¹⁷⁸⁸ Élisabeth DUGUÉ, « La gestion des compétences : les savoirs dévalués, le pouvoir occulté », *Sociologie du travail*, 1994, vol. 36, n° 3.

La maîtrise acquiert le monopole de la distribution fine des tâches, que le collectif ouvrier assurait clandestinement dans le taylorisme classique. Une hiérarchie des postes insidieuse et vécue comme arbitraire se met en place, où toute initiative ou marque d'entraide tend à passer pour une volonté d'ascension personnelle. Ce sont finalement les résistances individuelles et collectives à la logique de promotion et de compétition qui maintiennent la coopération nécessaire à la productivité¹⁷⁸⁹.

De manière plus générale, la flexibilité interne et la réactivité aux variations du marché produisent un brassage permanent qui favorise les équipes lâches et sans solidarité, sans enracinement, souvent incapables de former un pôle d'identification alternatif à celui constitué par l'organisation, que Courpasson désigne comme « communautarisation molle¹⁷⁹⁰ ». La coexistence sur un même lieu de travail de salariés stables, d'intérimaires et de travailleurs de la sous-traitance multiplie les statuts d'emploi et rend difficile l'appartenance à un même syndicat. De plus les restructurations, devenues permanentes, sont à la source d'une incertitude que la direction peut utiliser à son profit pour accroître son emprise sur les exécutants¹⁷⁹¹. Comme dans le « modèle IBM », une mobilité sélective concourt au « renforcement du pouvoir central qui peut régner sans partage et procéder à la valse des changements d'affectation afin de maintenir son emprise sur cet univers mouvant¹⁷⁹² ».

2.2. « Créer un véritable marché de l'emploi public »

Dans l'État également, la « construction de parcours individuels » au moyen de la « gestion prévisionnelle des emplois et des compétences »¹⁷⁹³ est largement justifiée par les réformateurs au nom de la flexibilité interne. Dans un contexte de réductions d'effectifs permanentes il s'agit, comme pour les ouvriers de l'industrie depuis la fin des années 1970, de continuer à promettre des carrières sur une base sélective et inégalitaire dans une situation de ralentissement relatif. Concrètement, le dispositif de mobilité concurrentielle y prend la forme d'une Bourse de l'emploi public.

¹⁷⁸⁹ S. MONCHATRE, « De l'ouvrier à l'opérateur », *op. cit.*

¹⁷⁹⁰ D. COURPASSON, *L'action contrainte*, *op. cit.*, p. 246.

¹⁷⁹¹ Cf. par exemple Jean-Luc METZGER, *Entre utopie et résignation, la réforme permanente d'un service public*, Paris, L'Harmattan, 2000 ; c'est ce que voyait déjà Crozier dans sa thèse : M. CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, *op. cit.*, p. 156.

¹⁷⁹² M. PAGÈS, V. de GAULEJAC, M. BONNETI, et al., *L'emprise de l'organisation*, *op. cit.*, p. 137.

¹⁷⁹³ Bernard CIEUTAT (dir.), *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement*, Paris, CGP/La Documentation française, 2000, p. 108-109.

Une flexibilité interne maximale dans le cadre du salaire à vie

La commission « efficacité de l'État » du X^e Plan se plaint, déjà, que les multiples statuts particuliers des corps « interdisent une indispensable mobilité fonctionnelle¹⁷⁹⁴ ». En 1993 la commission Blanc affirme la volonté de favoriser la mobilité des « ressources humaines » en organisant la fonction publique « à partir des différents métiers qui la composent »¹⁷⁹⁵. En 1995 la commission Picq préconise d'imposer une mutation à chaque promotion de grade¹⁷⁹⁶. L'inspecteur des Finances rocardien Jean-Baptiste de Foucauld, alors président du comité de prospective et de recherche de la DGAFP, considère que le « devoir de mobilité » doit devenir la « contrepartie » de la sécurité de l'emploi des fonctionnaires¹⁷⁹⁷. Pour l'ancien DRH de l'Équipement Serge Vallemont, seule cette mobilité fonctionnelle est apte à favoriser « l'adaptation » des non-cadres « aux changements continus de leur environnement professionnel »¹⁷⁹⁸. Le consultant RH Christian Batal préconise pour sa part de l'imposer de manière « systématique au bout d'un certain nombre d'années »¹⁷⁹⁹, rejoint en cela par les conseillers du Premier ministre en économie des incitations¹⁸⁰⁰.

Si un tel consensus règne depuis si longtemps chez les réformateurs de la fonction publique à propos de la flexibilité interne¹⁸⁰¹, c'est qu'elle est pensée comme un moyen privilégié de réduire les coûts de personnel. L'inspecteur général de l'INSEE Philippe Nasse, chantre de la flexibilisation du marché du travail entré à la direction de la Prévision en 1982 avant d'en prendre la tête en 1994¹⁸⁰², expose le problème de la manière suivante. Pour limiter au maximum les nouveaux recrutements, il s'agit d'adapter en permanence les mouvements de personnel aux besoins des managers : « Comment, au sein d'un ensemble de cinq millions de salariés, rendre l'emploi plus fluide, c'est-à-dire comment mieux ajuster l'offre et la demande d'emploi à l'intérieur d'un

¹⁷⁹⁴ COMMISSION « EFFICACITÉ DE L'ÉTAT », *Le pari de la responsabilité*, op. cit., p. 44-45.

¹⁷⁹⁵ C. BLANC, *Pour un État stratège*, op. cit., p. 77-78.

¹⁷⁹⁶ J. PICQ, *L'État en France*, op. cit., p. 143.

¹⁷⁹⁷ DGAFP et ÉCOLE DE PARIS DU MANAGEMENT (dir.), *L'administration en mouvements ?*, Paris, La Documentation française, 2001, p. 13.

¹⁷⁹⁸ S. VALLEMONT, *Gestion des ressources humaines dans l'administration*, op. cit., p. 37-38. La mobilité géographique est jugée plus importante pour les cadres.

¹⁷⁹⁹ Christian BATAL, *La gestion des ressources humaines dans le secteur public : l'analyse des métiers, des emplois et des compétences*, Paris, Éd. d'Organisation, 1997, p. 81.

¹⁸⁰⁰ D. BUREAU et M. MOUGEOT, *Performance, incitations et gestion publique*, op. cit., p. 53-54.

¹⁸⁰¹ La flexibilité fonctionnelle est une forme de mobilité.

¹⁸⁰² Directeur de l'ENSAE entre 1990 et 1994, il est nommé au tour extérieur de la Cour des Comptes en 1997, au secrétariat général de la Commission des comptes de la Sécurité sociale la même année, puis à la vice-présidence du Conseil de la concurrence.

ensemble immense où coexistent sur et sous-effectifs¹⁸⁰³ ? » Signe de l'émergence d'une nouvelle *doxa* chez les cadres supérieurs de l'État, la même idée est exprimée en 1997 par les élèves d'une promotion de l'ENA, qui assument au passage le projet de constructivisme de la concurrence salariale entre fonctionnaires que je prête au néolibéralisme : il s'agit, « à long terme », de « créer un véritable marché de l'emploi public »¹⁸⁰⁴.

Comme l'exprime, plus récemment, le contrôleur général des Armées Jacques Roudière : « La mobilité reste un moyen d'adapter la ressource humaine aux besoins de l'employeur, l'État, les collectivités locales, la Sécurité sociale, ou l'hôpital¹⁸⁰⁵. » En accroissant la vitesse de circulation des travailleurs en son sein, l'organisation multiplie les opportunités de sélection. Elle peut à chaque occasion « redéfinir les profils des postes », explique l'inspectrice générale des affaires sociales et ancienne directrice de l'IRA de Lyon Suzanne Maury¹⁸⁰⁶. Au nom de l'adaptation permanente des salariés à leurs fonctions et, en réalité, des suppressions et fusions de postes imposées par les financiers publics, les cadres locaux des DRH ministérielles sont sommés de s'atteler à un lourd travail de codification et de préparation des appels d'offres en vue de l'ouverture des emplois à la concurrence interindividuelle.

La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité facilite effectivement cette dernière pour les agents : réduction de la possibilité pour les administrations de s'y opposer moyennant un préavis de trois mois, reconnaissance des promotions et maintien des indemnités, possibilité d'intégration sans concours à un nouveau corps¹⁸⁰⁷. Mais, sauf dans le cas des restructurations, elle institue un droit et non un « devoir » de mobilité. Pour transformer cette possibilité bienvenue d'accéder à de nouvelles fonctions en obligation de se soumettre à une compétition, plusieurs voies complémentaires sont possibles : mentionner une durée maximale dans la fiche de poste, comme le fait souvent le ministère des Finances ; attacher la carrière individualisée et l'augmentation de l'indemnité de fonction à la mobilité (dans un contexte de diminution du pouvoir d'achat du point d'indice) ; généraliser la pratique de l'emploi sur appel d'offres, pour faire en sorte que personne ne puisse plus se mouvoir dans l'administration sans être soumis à une nouvelle épreuve formatée.

¹⁸⁰³ Philippe NASSE, « Améliorer l'efficacité dans la fonction publique », *La lettre du management public*, 1997, n° 9, p. 2.

¹⁸⁰⁴ ENA, *Comment promouvoir la mobilité, améliorer l'évaluation et développer l'intéressement des fonctionnaires de l'État ?*, op. cit., p. 41-47.

¹⁸⁰⁵ Jacques ROUDIÈRE (dir.), *Mobilité des cadres et administration : la modernisation de la gestion publique des ressources humaines*, Futuroscope, ESÉN/RESP, 2015, p. 11.

¹⁸⁰⁶ S. MAURY, *La GRH dans la fonction publique*, op. cit., p. 102.

¹⁸⁰⁷ « Loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique ».

Matérialiser les catégories du néolibéralisme salarial dans une Bourse de l'emploi public

L'infrastructure sociotechnique globale de ce projet de construction de marchés internes des « compétences » pour les non-cadres est déjà disponible : il s'agit de la Bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) créée en 2008, embryon de codification gestionnaire d'un mécanisme de marché que les promoteurs de la GRH publique souhaiteraient voire renforcé ou, à terme, généralisé. Placée au cœur du rapport remis au gouvernement UMP par Jean-Ludovic Silicani la même année, elle était déjà présente dix ans plus tôt dans les productions des élèves de l'ENA encadrées par le même conseiller d'État¹⁸⁰⁸. Au-delà, elle trouve son origine dans la pratique des « centres de gestion » de la fonction publique territoriale, où les employeurs sont par nature dispersés et historiquement prompts à défendre la « liberté de recruter » qui fait d'eux de « véritables patrons ». Concrètement, la Bourse de l'emploi public prend la forme d'un progiciel doté d'une interface en ligne, géré par la DGAFP, alimenté par les responsables RH des services locaux de l'État et stimulé par les « plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines » (créées en 2009 dans les préfectures de région)¹⁸⁰⁹. Le site web a publié 19 134 offres d'emploi en 2013 et plus de 30 000 en 2016¹⁸¹⁰. Ce dernier chiffre, loin d'être négligeable, est d'ores et déjà équivalent, pour donner un ordre de grandeur, à 15% des 196 000 travailleurs de la fonction publique d'État qui ont changé d'employeur en 2015 (dont une petite moitié de titulaires et une grosse moitié de contractuels), ou à 8% des 375 700 qui ont changé de zone d'emploi la même année (en majorité des titulaires)¹⁸¹¹. Au 5 septembre 2018, la BIEP compte 8 960 offres d'emploi actives, dont plus de neuf sur dix concernent la fonction publique d'État. À cette date, 4% sont destinées à l'encadrement supérieur, 39% à la catégorie A, 35% à la catégorie B et 22% à la catégorie C. Par rapport aux effectifs totaux, les A sont sous-représentés et les B surreprésentés, signe que le dispositif ne s'adresse plus seulement aux cadres, mais que les professions dites « supérieures » comme les enseignants sont pour l'instant légèrement moins concernées que les exécutants. De plus, 54% de ces offres ne sont adressées qu'aux fonctionnaires titulaires (70% en

¹⁸⁰⁸ J.-L. SILICANI et ENA (dir.), *La réforme de l'État*, op. cit., p. 153.

¹⁸⁰⁹ A. DEBAR, *Les transformations de l'État territorial*, op. cit., p. 139-140.

¹⁸¹⁰ Pour plus de 116 000 candidatures en ligne. DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2017*, op. cit., p. 23.

¹⁸¹¹ DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2017*, op. cit. Figure 4.6-12 et figure 4.6-14 (changements d'employeurs et de zone d'emploi se recoupent partiellement), hors emplois aidés. Il n'existe aucun chiffre à propos de la mobilité fonctionnelle sans changement d'employeur ou de zone géographique.

catégorie C), 24% sont réservées aux contractuels, tandis que 22% mettent en concurrence les deux statuts¹⁸¹².

Les annonces de la Bourse de l'emploi public contiennent généralement une fiche de poste. Éditée par les responsables RH à partir d'un formulaire standardisé, elle indique les « compétences » requises et l'« emploi-type » considéré, sur la base de la nomenclature définie au niveau central soit par les DRH de ministères, soit par la DGAFF avec le répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME). Si le corps d'appartenance et le grade sont souvent précisés, il arrive parfois que seule la filière professionnelle soit mentionnée, signe que l'emploi est ouvert à la concurrence entre membres de différents corps¹⁸¹³. Le « groupe de fonction » RIFSEEP apparaît généralement de manière codée, mais pas le montant de l'indemnité de fonction : comme nous l'avons vu, elle est attachée au « parcours » du fonctionnaire et supposément négociée à chaque changement de poste. Pour certains appels d'offres le candidat doit envoyer par courrier un dossier comprenant CV, lettre de motivation et, parfois, les derniers comptes rendus d'entretiens d'évaluation. Depuis 2016 la candidature peut également se faire par dépôt de CV non formaté sur le site web.

Je ne suis pas en mesure sans réaliser une enquête ethnographique de me prononcer sur le fonctionnement effectif de la Bourse de l'emploi public : il ne serait pas étonnant que, sous les dehors de la comparaison des « compétences » et des jugements hiérarchiques, les critères effectifs de (non-)sélection demeurent non seulement le grade, qui offre un espace restreint mais réel à la concurrence, mais surtout l'ancienneté. Cependant, le dispositif est en place, la logique qui sous-tend les réformes est claire, et un certain consensus semble régner à ce propos chez les DRH de ministères, conseillers d'État et administrateurs civils de la DGAFF. Bernard Pêcheur propose après d'autres, dans son rapport de 2013 au gouvernement PS, d'obliger tous les services de l'État à publier leurs vacances de poste, comme c'est déjà le cas pour les centres de gestion de la territoriale et pour les hôpitaux¹⁸¹⁴. La Commission action publique 2022, nommée par le gouvernement Édouard Philippe à l'automne 2017, conseille pour sa part de pénaliser financièrement tout manquement à la publication¹⁸¹⁵.

¹⁸¹² DGAFF, *Bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP)*, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/biep>, consulté le 5 septembre 2018.

¹⁸¹³ Pratique que les économistes des organisations du CAE proposent d'ailleurs de systématiser au nom de la flexibilité du marché interne du travail, ce qui reviendrait à obliger les corps à orienter les formations et les carrières de leurs membres dans ce sens pour ne pas voir se réduire l'espace des emplois auxquels ils ont accès (et, à terme, la part indemnitaire de leur salaire). Cf. D. BUREAU et M. MOUGEOT, *Performance, incitations et gestion publique*, op. cit., p. 53-54.

¹⁸¹⁴ B. PÊCHEUR, *Rapport sur la fonction publique*, op. cit., p. 164-165.

¹⁸¹⁵ V. BEDAGUE-HAMILIUS, R. MCINNES et F. MION, *Service public : se réinventer pour mieux servir*, op. cit., p. 38.

2.3. Des corps aux cadres d'emploi (1) : étendre l'espace de la concurrence

Cependant, du fait de l'espace parfois assez large mais parfois plus restreint couvert par les plus de trois cent statuts particuliers des corps de l'État, ce système est voué à rencontrer certaines limites. Les syndicats peuvent également s'opposer à la mise en marché au sein des commissions paritaires, qui ont un rôle consultatif en termes de mutations et de détachement. C'est pourquoi plusieurs membres du Conseil d'État ont conçu, au cours des années 2000, un projet plus radical destiné à étendre l'espace de la concurrence en supprimant certains obstacles juridiques et syndicaux : celui, qui représente sans doute aujourd'hui le projet le plus systématique de généralisation du néolibéralisme salarial dans la fonction publique, d'un remplacement des corps par cinquante « cadres d'emplois ».

Un contrat de poste individualisé pour les fonctionnaires

Ceux-ci, aussi nommés « cadres de fonction » ou « cadres statutaires », sont comme les corps subdivisés en grades selon le « mérite » et en échelons selon l'ancienneté. Mais ils s'en distinguent par deux principales caractéristiques. Premièrement, ils sont moins nombreux, plus grands et transversaux aux différents ministères. Le marché interne du travail s'étend virtuellement à tous les fonctionnaires exerçant des fonctions similaires dans différentes administrations. Il s'agit concrètement de regrouper les « métiers » de l'État en sept ou huit filières : administration générale, administration financière et fiscale, ingénierie et services techniques, enseignement et recherche, secteur médico-social, sécurité, culture. Chaque filière est hiérarchisée en quatre ou cinq niveaux, comme c'est déjà en partie le cas pour beaucoup de corps : adjoints C, « secrétaires » B, attachés A et énarques administrateurs civils A+ pour la filière administrative ; adjoints C, techniciens B, ingénieurs A et polytechniciens des grands corps A+ pour la filière technique. Silicani propose d'attacher les quatre premiers niveaux à une qualification (BEP-CAP, bac, licence et master), de réserver le dernier aux emplois fonctionnels de direction, accessibles uniquement sur CDD (en l'ouvrant aux cadres dirigeants des entreprises)¹⁸¹⁶. Cette organisation permet à ses promoteurs de se revendiquer d'une « fonction publique de métiers » et dissimule ainsi, sous la forme d'une

¹⁸¹⁶ M. POCHARD, « Perspectives pour la fonction publique », *op. cit.*, p. 348-349 ; J.-L. SILICANI, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, *op. cit.*, p. 103 et 106-108.

injonction au professionnalisme¹⁸¹⁷, un système visant à accroître le contrôle des employeurs publics sur les professions au détriment de leur autonomie collective¹⁸¹⁸.

Deuxièmement, et c'est le point le plus important, tandis que les corps tendent à faire prévaloir le grade sur la fonction, les cadres d'emplois inversent cette hiérarchie et terminent en quelque sorte le mouvement à l'œuvre dans le RIFSEEP. « La situation des agents n'est pas déterminée par la seule évolution du grade, mais dépend aussi des emplois occupés¹⁸¹⁹. » En conséquence : « Les principaux éléments de la carrière d'un agent (affectation, évaluation, promotion, rémunération) doivent dépendre, moins qu'aujourd'hui, du statut dont il relève et plus des fonctions ou des métiers qu'il exerce¹⁸²⁰ ». Concrètement, si chaque cadre de fonction demeurerait régi par le décret d'un ministère chef de file, la plupart des éléments qui constituent la relation salariale seraient plus pleinement maîtrisés par les différents employeurs publics que dans le système des corps. Les élites ministérielles et parmi elles les DRH centraux et les responsables de programmes LOLF définiraient comme bon leur semble les fiches de poste, les profils des « compétences », la part indemnitaire du salaire, les primes variables annuelles, la hiérarchie des postes, les carrières plus ou moins prestigieuses auxquelles ils donnent accès. De plus les commissions paritaires, regroupées en cadres d'emplois moins nombreux (voire comme le propose le Conseil d'État en catégories A+, A, B et C), pourraient être placées au niveau local, permettant « une déconcentration à peu près généralisée de la gestion des personnels des services déconcentrés, au bénéfice des chefs de service »¹⁸²¹. Dès lors, il serait possible de verrouiller juridiquement devant les tribunaux administratifs l'arbitraire des décisions de gestion du personnel des directeurs locaux et de leurs responsables RH : il suffirait qu'elles soient conformes aux comptes rendus d'entretiens d'évaluation réalisés par des cadres subalternes avec qui ils sont en contact direct et permanent.

De par leur taille et leur flexibilité, les cadres de fonctions sont considérés par les hauts fonctionnaires promoteurs de la GRH publique comme le moyen par excellence de « créer un véritable marché transparent et régulé de l'emploi public » – selon une expression utilisée en 2004 par Jean-Jacques François, énarque, trésorier-payeur général et directeur de l'Agence comptable

¹⁸¹⁷ Valérie BOUSSARD, Didier DEMAZIÈRE et Philip MILBURN (dir.), *L'injonction au professionnalisme*, Rennes, PUR, 2010.

¹⁸¹⁸ Le « métier » est, ici comme ailleurs, l'enjeu de luttes d'interprétations telles que tout le monde semble se revendiquer de sa légitimité. Dès lors, au-delà de la rhétorique, il s'agit de s'intéresser aux dispositifs de gestion et configurations de la division du travail d'organisation défendues par chacun. Dans un autre contexte et portées par d'autres forces, les « filières professionnelles » pourraient tout à fait renforcer l'autonomie collective des professions.

¹⁸¹⁹ M. POCHARD, « Perspectives pour la fonction publique », *op. cit.*, p. 345.

¹⁸²⁰ J.-L. SILICANI, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, *op. cit.*, p. 106.

¹⁸²¹ M. POCHARD, « Perspectives pour la fonction publique », *op. cit.*, p. 350.

centrale de l'État au moment de l'élaboration de la LOLF : « Un tel espace, large et fluide, pourrait améliorer la gestion des parcours professionnels, avec un bénéfice [...] pour le service public employeur. »¹⁸²² Le constructivisme du marché interne du travail des fonctionnaires, une fois encore explicitement revendiqué, y gagne en effet un instrument essentiel : ce que le Conseil d'État nomme, depuis le rapport Pochard, un « contrat d'affectation sur emploi ». Il s'agit en réalité de généraliser à l'ensemble des fonctionnaires titulaires le système déjà en place pour les postes de direction à travers l'utilisation managériale des « emplois fonctionnels » : obligation de publication des postes vacants, « appel à candidature ouvert » à tout agent appartenant déjà au cadre d'emplois, contrats d'objectifs lors de la prise de fonction, ensuite contrôlés lors des entretiens annuels¹⁸²³. La procédure formellement mise en place par le RIFSEEP, celle de la redéfinition des « besoins » en « compétences » de l'employeur et de la renégociation de la part indemnitaire du salaire à chaque changement de poste, serait inscrite en dur dans un nouveau contrat de droit public – qui participerait au régime juridique applicable à chaque fonctionnaire de pair avec le décret régissant son cadre d'emplois. Les DRH de l'État pourraient alors se livrer, comme leurs homologues des entreprises, à une véritable ingénierie des contrats de travail.

De la Bourse de l'emploi public au progiciel de gestion de recrutement

Jean-Ludovic Silicani a le grand mérite d'avoir su tirer toutes les conséquences du rapport Pochard en termes d'organisation scientifique de la concurrence salariale. Il propose pour cela de lier le principe de ces « conventions d'affectation », établies entre représentants de l'État employeur et fonctionnaires de base, avec le fonctionnement de la Bourse de l'emploi public. Mais, si pour l'instant le site web de la DGAFP ne permet de déposer que des CV non formatés, le conseiller d'État envisage leur remplacement par un formulaire standardisé en ligne, fournissant des données à un véritable progiciel de gestion de recrutement, comme le font de plus en plus les grandes entreprises contemporaines, ainsi que nous le verrons dans la section suivante.

La procédure promue par Silicani, extrêmement standardisée, reviendrait dans les faits à obliger services recruteurs et travailleurs de l'administration désireux de changer de poste à communiquer à travers un lourd dispositif, d'envergure nationale, destiné à plus de 5 millions de personnes. Elle

¹⁸²² J.-J. FRANÇOIS, *Des services publics performants, c'est possible !*, op. cit., p. 143-144. Le haut fonctionnaire considère également que chaque agent y gagne le bénéfice de la mobilité. Mais celle-ci est, selon l'usage managérial, confondue avec la concurrence.

¹⁸²³ M. POCHARD, « Perspectives pour la fonction publique », op. cit., p. 342-343 et 348-349. Les économistes des incitations, comme toujours dans une position de justification et de formalisation de dispositifs inventés par des gestionnaires, appellent à la création, au sein du statut général, d'une « sorte de contrat de poste » individualisé. Cf. CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE, *Économie politique de la LOLF*, op. cit., p. 146.

est décrite de la manière suivante. Sur la base des indications du supérieur hiérarchique, le responsable RH met en ligne une offre d'emploi formalisée accompagnée d'une fiche de poste. Le fonctionnaire intéressé dépose une « fiche de candidature » et un « *curriculum vitae* normalisé » sur le site de la Bourse de l'emploi public. Sur la base des données immédiatement comparables issues de ces formulaires formatés, le cadre RH local réalise une présélection assistée par ordinateur selon des paramètres qu'il définit, en respectant les normes de la DRH centrale et avec accès aux « bulletins de notes » constitués par les entretiens d'évaluation. Enfin, comme dans les grandes entreprises, ce système de sélection socialisé et hautement bureaucratique a besoin de maintenir la fiction du cadre charismatique véritable patron en son service : « Le choix final incombe au chef de service ou d'établissement, en fonction des compétences requises et après un entretien avec celles des personnes qu'il aura retenues au vu de la présélection et de candidatures spontanées. »¹⁸²⁴

Dans le dispositif souhaité par les tenants des cadres d'emploi, l'infrastructure sociotechnique modéliserait les hypothèses du fonctionnement idéalisé d'un marché du travail concurrentiel paramétrable selon les besoins des organisations – de la même manière que les algorithmes de la Bourse traduisent dans le fonctionnement quotidien des transactions l'hypothèse fausse de l'efficience des marchés financiers¹⁸²⁵. Le risque serait alors de mettre en place un système aussi impersonnel qu'inégalitaire, où des critères formatés déconnectés de la réalité du travail présideraient au destin social des fonctionnaires, de pair avec l'épreuve ritualisée de l'entretien d'embauche et la signature d'un contrat managérial attaché ou non à des objectifs chiffrés.

3 – La socialisation gestionnaire du travail de recrutement

Le marché interne du travail, parce qu'il s'incarne dans un dispositif de comparabilité, attaché au verdict des indicateurs de performance et aux jugements des chefs qui surveillent le travail, est le plus paramétrable et le moins difficile à maîtriser. Mais l'embauche, moment essentiel de la sélection, n'en demeure pas moins une épreuve fortement investie par les DRH. Nous nous attacherons d'abord à la forme prise par la division du travail de recrutement dans les grandes entreprises néolibérales. Nous étudierons ensuite les transformations des concours et, plus généralement, des voies d'accès à la fonction publique proposées par les réformateurs.

¹⁸²⁴ J.-L. SILICANI, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, op. cit., p. 128-130.

¹⁸²⁵ F. MUNIESA, *Des marchés comme algorithmes*, op. cit.

3.1. La grande entreprise entre internalisation et normalisation du marché « externe » du travail

Le rapport salarial fordiste des ouvriers se caractérisait par une forte dimension informelle, une stricte condition de diplôme, une quasi-absence de CV et de discussion individuelle des salaires du fait de la négociation préalable des grilles de classification dans les conventions collectives, et des tests psychotechniques (soit élémentaires, soit plus élaborés dans le « régime IBM »). Par contraste, dans le capitalisme néolibéral, sous la pression du chômage de masse, l'embauche des exécutants et des professionnels reconnus s'avère très gestionnarisée et très bureaucratisée : généralisation de CV de plus en plus fournis et standardisés, multiplication d'épreuves de sélection de plus en plus codifiées ; tendance à la surqualification par rapport à l'emploi ; atomisation de candidats sommés de négocier une part toujours plus grande de leur contrat du travail face à des professionnels du marché du travail. Nous traiterons successivement de deux tentatives de maîtrise de la sélection à l'entrée : l'allongement des parcours précaires avant l'accès au CDI, qui étend à l'embauche le dispositif d'évaluation des travailleurs du marché interne ; la normalisation du recrutement lui-même, particulièrement sensible dans l'utilisation de progiciels de gestion.

Le développement des parcours précaires de sélection

Le travail intérimaire, légalisé en 1972 puis facilité en 1981, se développe progressivement jusqu'à devenir le principal canal de recrutement des ouvriers de l'industrie, de la construction et, à un moindre degré, du transport et de l'entreposage. Dès 2001 il représente 7% de l'emploi industriel total, pour 7,3% en 2015¹⁸²⁶. Or, montrent Robert Ardeni, Armelle Gorgeu et René Mathieu à partir de terrains dans l'automobile et dans l'agroalimentaire, l'intérim n'est pas seulement un instrument de flexibilité : c'est également un « instrument de sélection », première étape dans le parcours d'accès au noyau relativement stable des grandes entreprises, avant l'embauche en CDD, puis en CDI, chez les sous-traitants, puis chez les donneurs d'ordres. Ces « tris successifs » s'accompagnent de nombreuses méthodes de sélection – « batteries de tests, entretien, notation par le supérieur hiérarchique » – réalisées par de multiples évaluateurs – « dans l'agence d'intérim, dans l'usine, dans les organismes de formation ». La seule chance pour les jeunes ouvriers de quitter le taylorisme le plus rude pour accéder à une certaine autonomie d'exécution passe ainsi par une compétition

¹⁸²⁶ Avec un creux à 5,1% lors de la crise de 2009 et toujours plus de 85% d'ouvriers. Calcul en équivalents temps plein (ETP). Source : DARES, exploitation des fichiers Pôle emploi des déclarations mensuelles des agences d'intérim.

dont les critères sont contradictoires : diplôme initial *et* expérience professionnelle ; implication, polyvalence et adaptation, alors que « la mission peut prendre fin du jour au lendemain » ; prise d'initiatives, alors qu'il s'agit d'assurer les tâches les plus prescrites et les plus répétitives¹⁸²⁷. Cette sélection en situation de travail brouille les frontières entre marché interne et marché externe. Avant même qu'un ouvrier ne soit véritablement embauché (en CDI), il devient la cible du dispositif d'évaluation individualisé appliqué aux plus stables. Producteur de richesses, il n'est pas pleinement reconnu comme membre de l'entreprise et demeure plus que les autres soumis à la menace du chômage. Peu intégré, il est aussi le plus dépendant des verdicts du chef et d'une bureaucratie des DRH qui, en renforçant la sélection à l'entrée, contribue à « tendre » le marché national de travail.

Quoique l'intérim soit peu développé dans le secteur des services, le CDD y joue un rôle similaire. Depuis la fin des années 1970, les statistiques officielles attestent de manière générale d'une lente montée des contrats précaires. Du fait d'une baisse de 6,4% du nombre d'indépendants depuis 1982, portant la population salariée à 88,5% de la population active occupée, la part de l'emploi « stable » dans l'emploi total se maintient globalement autour des trois quarts. Pourtant, *au sein du salariat pris dans sa globalité*, elle s'érode progressivement depuis 40 ans, passant de 94% des salariés en 1984 à 85,2% en 2015 – tandis que l'intérim s'accroît de 0,5 à 2,5% et le CDD de 4,4 à 10,3%¹⁸²⁸. Si l'on se concentre, maintenant, sur le *salariat d'entreprise* (secteur privé, secteur public et secteur associatif), le chiffre donné par l'enquête Emploi est légèrement inférieur : le taux de CDI descend de 87,8% en 2003 à 85,6% en 2015, tandis que l'intérim se maintient autour de 3% et que le CDD s'accroît de 7,9 à 9%. En revanche, si l'on prend en compte l'ensemble des personnes sans emploi au 31 décembre 2015 ayant travaillé au cours de l'année sur des postes « non annexes », au sens des DADS de l'INSEE, la proportion du salariat d'entreprise en CDI tombe à 80,8%¹⁸²⁹.

Le taux de contrats précaires, comme le taux de chômage, est étroitement dépendant de la hiérarchie des catégories socioprofessionnelles. En 2015, selon l'enquête Emploi, les cadres opérationnels ou organisateurs à distance sont quasi-intégralement recrutés en CDI (97,5%), mais exposés à une certaine menace de chômage (5,3%). Les managers subalternes – contremaîtres et maîtrise — relèvent du même profil à 2% de différence près. De l'autre côté du rapport hiérarchique les classes populaires salariées qui, rappelons-le, représentent les deux tiers de la population des

¹⁸²⁷ Robert ARDENTI, Armelle GORGEU et René MATHIEU, « L'évaluation permanente : le cas de l'intérim », in Marie-Christine BUREAU et Emmanuelle MARCHAL (dir.), *Au risque de l'évaluation*, Villeneuve d'Ascq, PUS, 2005, p. 35-39 et 43.

¹⁸²⁸ Source : INSEE, enquêtes Emploi, données corrigées pour les ruptures de série. La somme ne fait pas 100% car il faut tenir compte de l'apprentissage, autour de 1% en début de période et de 1,6% en fin de période.

¹⁸²⁹ Source : INSEE, Déclarations annuelles de données sociales (DADS) 2015. Les « CDI », « autres » et « non renseignés » sont comptés parmi les CDI.

entreprises¹⁸³⁰, sont composées pour moitié d'ouvriers et pour moitié d'employées. Elles sont les plus exposées à la précarité comme à la menace de chômage : 16,9% de contrats « atypiques » et un taux de chômage de 10,5% pour les employées (qui sont aux trois quarts des femmes) ; 20,5% de contrats « atypiques » et un taux de chômage de 15% pour les ouvriers (qui sont aux quatre cinquièmes des hommes). Un tiers des ouvrières et ouvriers non qualifiés sont sous contrat précaire, dont 12,2% en intérim. Les professions « intermédiaires », qui regroupent aussi bien des exécutants bien rémunérés et des professionnels reconnus que des organisateurs de rang inférieur, se situent sans surprise entre les deux extrêmes. Parmi les professions « supérieures » des entreprises, les ingénieurs, qui contiennent plus d'un tiers d'encadrants hiérarchiques, se rapprochent de la situation des autres cadres, tandis que les professions de l'information et des arts sont pour un tiers en CDD avec un taux de chômage de plus de 10%. Quant aux salariés de moins de 30 ans des entreprises, ils sont selon les DADS pour 8,3% en contrat d'apprentissage, 8,6% en intérim et 22,7% en CDD. Dans cette catégorie, le taux de contrats précaires monte même à 37,4% chez les employées et à 42,5% chez les ouvriers, selon l'enquête Emploi, attestant de la réalité des parcours précaires d'accès au CDI.

¹⁸³⁰ Dès lors que l'on prend en compte, non les personnes présentes au 31 décembre, mais celles qui ont effectué comme emploi principal un travail déclaré de plus d'un mois durant l'année. Source INSEE, DADS 2015, base salariés.

Tableau 34. Le type de contrat et le taux de chômage selon la catégorie socio-professionnelle en 2015 (salariés des entreprises et des associations)

	CDI	CDD	Intérim	Appr.	Total	% des effectifs	Part de femmes	Taux de chômage
Cadres et professions supérieures	93,8%	5,2%	0,4%	0,7%	100%	18%	36%	4,0%
Cadres admin./commerciaux	97,5%	1,9%	0,4%	0,2%	100%	8%	47%	5,3%
Ingénieurs/cadres techniques	95,7%	2,7%	0,3%	1,3%	100%	7%	20%	3,8%
Professeurs et scientifiques	83,0%	16,0%	0,3%	0,6%	100%	1%	55%	2,4%
Professions information/arts	62,7%	35,7%	0,8%	0,8%	100%	1%	42%	10,3%
Professions intermédiaires	89,3%	7,4%	1,4%	2,0%	100%	26%	45%	5,9%
Contremaîtres/maîtrise	95,1%	2,5%	1,3%	1,1%	100%	3%	16%	6,0%
PI admin. et commerciales	90,2%	6,2%	1,1%	2,5%	100%	10%	57%	8,7%
Techniciens	90,3%	4,8%	2,7%	2,1%	100%	6%	13%	6,3%
PI santé et travail social	86,8%	11,2%	0,6%	1,4%	100%	4%	77%	4,1%
Enseignants/formateurs (CS42)	74,4%	23,6%	0,4%	1,7%	100%	2%	57%	4,8%
Ouvriers et employés	81,3%	11,0%	5,0%	2,6%	100%	56%	47%	12,5%
Employées de bureau	86,9%	9,0%	2,0%	2,2%	100%	9%	82%	9,5%
Employées de commerce	81,7%	13,5%	1,9%	2,9%	100%	7%	74%	15,6%
Empl. services aux particuliers	80,0%	15,1%	1,2%	3,7%	100%	6%	78%	12,8%
Empl. des cliniques privées et autres assimilées FP (CS52)*	81,0%	17,2%	1,3%	0,5%	100%	5%	77%	6,8%
Agents de surveillance (CS53)	88,4%	11,2%	0,4%	0,1%	100%	1%	9%	9,1%
Ouvriers qualifiés	86,2%	6,4%	6,2%	1,2%	100%	19%	12%	11,8%
Ouvriers non qualifiés	66,7%	14,7%	12,2%	6,4%	100%	10%	36%	20,6%
Total (en emploi au 31/12)	85,6%	9,0%	3,3%	2,1%	100%	100%	44%	

Total (DADS)	80,8%	11,8%	5,1%	2,3%	100%	+15%

Total – de 30 ans (DADS)	60,3%	22,7%	8,6%	8,3%	100%	31,3%

Champ : pour le type de contrat, le sexe et la part des effectifs totaux, salariés en emploi au 31 décembre dont l'employeur est une entreprise privée ou publique ou une association ; pour le taux de chômage, population active. Deux dernières lignes : salariés des entreprises et des associations ayant occupé comme emploi principal un poste « non annexe » au cours de l'année (DADS).

Source : INSEE, enquête Emploi 2015. Deux dernières lignes : INSEE, DADS 2015, base salariés.

* D'après les DADS 2015, les salariées des entreprises classées « employés de la fonction publique » travaillent à 88% dans le secteur hospitalier (plus précisément : 29% d'agentes de service hospitalier, 26% d'aides-soignantes, 10% d'assistantes médicales, 4% d'auxiliaires de puériculture, 10% d'aides médico-psychologique, 9% d'ambulanciers salariés). De plus, 5% sont agentes de service des écoles privées et 6% employés de La Poste (61% d'hommes).

La communauté des cadres RH, ou la bureaucratisation fragmentée de la fonction employeur

En-deçà même des parcours de sélection, le premier entretien d'embauche en CDD, celui pour lequel la DRH ne dispose pas de données issues des dispositifs internes de contrôle et d'évaluation, tend lui-même à être de plus en plus normalisé. François Eymard-Duvernay et Emmanuelle Marchal ont mis en évidence la forte instrumentation des spécialistes en la matière : avant même la grille

d'entretien et les éventuels tests de personnalité, la tendance a été depuis 1974 au renforcement d'une présélection par publication des offres d'emploi, au fil d'un double processus de standardisation des annonces, puis de choix par les experts des CV respectant le mieux leurs propres standards¹⁸³¹. Ce filtrage en amont permet effectivement aux recruteurs de paramétrer un minimum leur marché externe du travail, excluant a priori des individus sur des critères de diplôme, d'expérience professionnelle, de capacité de rédaction et, informellement du fait des lois sur la discrimination, d'âge, de genre, de lieu de résidence ou d'origine ethnique supposée¹⁸³².

Les progiciels de gestion de recrutement, qui se développent dans les très grandes entreprises depuis les années 2000 et éveillent, nous venons de le voir, l'intérêt de la DGAFP, radicalisent cette forme de gestionnarisation de l'embauche. Ils équipent, montre Yannick Fondeur, une codification stricte de la division du travail de recrutement. Le CV est remplacé par un formulaire standardisé en ligne. Le paramétrage du logiciel permet une élimination automatique par critères et par mots-clefs. Parmi les candidats restants, les cadres RH sélectionnent ceux qui seront présentés aux managers subalternes. Enfin, ces derniers réalisent les entretiens d'embauche au moyen d'une grille d'évaluation. Les cadres hiérarchiques locaux ne conservent ainsi que la maîtrise du choix final : le plus important subjectivement, mais le plus accessoire sociologiquement¹⁸³³.

Enfin, si les partisans d'une extension au marché national du travail de la validité du capital symbolique constitué par les « compétences » standardisées sont nombreux, il n'est généralement reconnu que dans le cadre restreint du marché interne des grandes entreprises. Le projet, souvent formulé par les experts, de construction de référentiel de branche reconnus dans les conventions collectives, fournissant un langage commun formaté à tous les recrutements, semble souvent se heurter à la double hostilité du patronat et des syndicats. La loi relative à la formation professionnelle et au dialogue social du 4 mai 2004 institue un Observatoire des métiers dans chaque branche, géré de manière paritaire par les organisations syndicales et les organisations patronales, chargé notamment d'élaborer un « référentiel métiers ». Leurs sites web comprennent souvent des référentiels de « compétences », parfois succincts et parfois plus élaborés, supposés servir, au niveau national, à la définition des politiques de formation et, au niveau des responsables RH des entreprises, à l'édition de fiches de poste, de référentiels internes, de grilles d'entretien ou

¹⁸³¹ F. EYMARD-DUVERNAY et E. MARCHAL, *Façons de recruter*, op. cit. ; cf. aussi Emmanuelle MARCHAL et Géraldine RIEUCAU, *Le recrutement*, Paris, La Découverte, 2010, p. 92.

¹⁸³² Emmanuelle MARCHAL, *Les embarras des recruteurs : enquête sur le marché du travail*, Paris, EHESS, 2015.

¹⁸³³ Yannick FONDEUR, « La "professionnalisation du recrutement" au prisme des dispositifs de sélection », *Revue française de socio-économie*, 2014, n° 14.

d'offres d'emploi¹⁸³⁴. Mais il est difficile de savoir si, en l'absence de toute obligation légale, ils sont utilisés par les spécialistes¹⁸³⁵. Quoi qu'il en soit, la réalité semble encore loin du l'« utopie » d'une concurrence salariale standardisée selon un format d'informations unique.

Les exemples précédents possèdent des caractéristiques communes. En premier lieu, dit Emmanuelle Marchal, on observe une forte dilution de la décision de recrutement, étalée dans le temps et dans l'espace, soumise à une forte division du travail de sélection tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'entreprise¹⁸³⁶. Dans mes propres termes, *le recruteur est socialisé*, comme l'investisseur lorsqu'il ne désigne plus un individu, mais un fonds d'investissements rattaché à une banque d'affaires. L'« employeur » ne désigne plus tant l'individu qui porte la responsabilité juridique du contrat de travail, c'est-à-dire le directeur de l'entreprise, que l'ensemble des spécialistes qui, sous les ordres du DRH, organisent et pilotent à distance le recrutement, ou le commandent à un prestataire.

En second lieu, plusieurs décennies de sous-traitance de certaines opérations liées à l'embauche, résultat de décisions prises par les grandes entreprises, ont contribué à la forte concentration du secteur des services aux organisations et du conseil. Une des spécificités de la bureaucratie néolibérale, qui empêche de la reconnaître comme telle, est justement son fort recours à des formes de « *bureaucratie externe*¹⁸³⁷ » et, en conséquence, la multiplication des intermédiaires : recruteurs des sous-traitants, agences d'intérim, cabinets de recrutement, service public de l'emploi, organismes paritaires de branche diffusant un référentiel, etc.

En troisième lieu, la plupart, mais pas tous, appartiennent à une même profession organisée, et forment une sorte de « *communauté* » des responsables RH, segmentée bien sûr en sous-groupes.

¹⁸³⁴ Cf. par exemple OPIIEC, *Référentiels métiers de la branche du numérique, de l'ingénierie, des études et du conseil et de l'événement*, <http://referentiels-metiers.opiiec.fr>, consulté le 5 août 2018 ; CPNE-BTP, *Observatoire des métiers du BTP*, <https://www.metiers-btp.fr/>, consulté le 5 août 2018 ; ASSOCIATION BANQUE MÉTIERS ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE, *Observatoire des métiers de la banque*, <http://www.observe-metiers-banque.fr/index.do>, consulté le 5 août 2018.

¹⁸³⁵ De même, Pôle emploi utilise la rhétorique des « compétences » dans son travail de placement et de formation, tandis que le ministère de l'Éducation nationale s'est doté depuis la rentrée 2007 d'un Socle commun des connaissances et des compétences dont, depuis 2011, la maîtrise est supposée être évaluée par le brevet des collèges. La « compétence » fournit clairement aux élites ministérielles un langage commun idéologique justifiant la subordination des politiques d'éducation et des politiques de traitement du chômage aux critères d'évaluation des grandes entreprises. Cf. C. LAVAL, F. VERGNE, P. CLÉMENT, et al., *La nouvelle école capitaliste*, op. cit. ; Angélique DEL REY, *À l'école des compétences : de l'éducation à la fabrique de l'élève performant*, Paris, La Découverte, 2009. En même temps, les pratiques des ministères du Travail et de l'Éducation nationale semblent obéir aux logiques propres de leurs hauts fonctionnaires et, à ce titre, être assez déconnectées d'une évaluation des « compétences » restreinte aux très grandes entreprises et dont les référentiel n'ont souvent pas de valeur officielle.

¹⁸³⁶ E. MARCHAL, *Les embarras des recruteurs*, op. cit., p. 20-21.

¹⁸³⁷ Isabelle BERREBI-HOFFMANN et Michel LALLEMENT, « À quoi servent les experts ? », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2009, n° 126 ; M.-A. DUJARIER, *Le management désincarné : enquête sur les nouveaux cadres du travail*, op. cit., p. 114.

En tant que cadres organisateurs à distance du marché du travail, outre leur formation commune à un savoir gestionnaire spécialisé, ils ont comme les autres « planneurs », si l'on en croit les travaux de Marie-Anne Dujarier, une forte mobilité entre organisations, passent fréquemment entre grandes entreprises et cabinets de conseil, et diffusent sur leur chemin des dispositifs de gestion standardisés¹⁸³⁸.

Enfin, qu'il s'agisse de la présélection sur CV, du progiciel spécialisé, de la grille d'entretien d'embauche ou du référentiel de « compétences » – et qu'ils opèrent couplés à un appel à candidatures interne, adressé aux salariés et basé sur les données des entretiens d'évaluation, ou couplés à une offre d'emploi, dotée d'une large publicité à l'extérieur de l'entreprise – dans tous les cas un recruteur socialisé, appuyé sur une bureaucratie externe plus ou moins proliférante, en partie unifié par un même type de savoir-pouvoir nommé gestion des ressources humaines, se livre à temps plein à une activité comparable : équiper des dispositifs produisant des informations formatées, au service d'une multiplication des épreuves et des critères de sélection, chargée de tendre au maximum la concurrence entre travailleurs dans l'accès aux postes, pour l'orienter vers les objectifs des directions d'entreprises. Les techniques de sélection et d'évaluation, encore limitées aux cadres dans la grande firme fordiste intégrée des années 1970, ont tendance non seulement à descendre jusqu'au exécutants, mais également à se propager et à se réinventer bien au-delà des marchés internes, dans tout un écosystème bureaucratique reconfigurant le marché national du travail – voire potentiellement l'éducation et la politique publique de l'emploi –, avec en ligne de mire l'éventualité d'une sorte de société de concurrence salariale généralisée du brevet des collèges jusqu'à la retraite. Mais le développement de cette bureaucratie néolibérale des DRH n'a-t-elle pas en réalité pour résultat le triomphe du formalisme, un biais en faveur de ceux qui ont le mieux appris à maîtriser une certaine présentation de soi à l'écrit comme à l'oral et, en conséquence, la constitution de coûteuses machines à trier excluant toujours les mêmes profils ?

3.2. Sélection à l'entrée et précarité dans la fonction publique

Les promoteurs de la GRH publique cherchent, eux aussi, les moyens de transformer la sélection à l'entrée des administrations. Nous nous intéresserons d'abord aux recrutements sans concours et à la « professionnalisation » d'épreuves d'admission jugées académiques, avant d'étudier le développement des parcours précaires d'accès au statut de fonctionnaire.

¹⁸³⁸ M.-A. DUJARIER, *Le management désincarné : enquête sur les nouveaux cadres du travail*, op. cit.

Le concours d'entrée, entre contournement et transformation en « entretien d'embauche » très codifié

Le recrutement sans concours des exécutants de catégorie C, légal dans la fonction publique territoriale depuis 1994¹⁸³⁹, est autorisé dans l'État par la loi du 2 février 2007 dite de « modernisation de la fonction publique ». En 2015 il concerne environ 75% des entrées dans cette catégorie pour les collectivités locales, et déjà 17% pour les ministères et leurs établissements¹⁸⁴⁰. L'accès à plusieurs corps d'employés a donc d'ores et déjà été déréglementé par rapport aux principes du statut de 1984, ouvrant la voie à une généralisation du recrutement sur CV et entretien comme dans n'importe quelle entreprise. Les experts du gouvernement Édouard Philippe proposent en outre aujourd'hui d'élargir le recours à l'apprentissage, institué en 2005 sous la forme du « parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État » (PACTE)¹⁸⁴¹.

La seconde proposition de réforme consiste, pour le dire vite, à transformer le concours externe ou interne en entretien d'embauche, ou tout du moins à l'en rapprocher. Serge Vallemont propose, dès la fin des années 1990, d'instaurer une véritable « chaîne » de sélection qui irait « de la préparation aux concours jusqu'à la titularisation ». Il s'agit de passer « de la logique d'un contrôle de connaissances théoriques à celle d'une mesure des capacités professionnelles adaptées aux métiers à exercer » : définition des « nouveaux profils à recruter » en fonction des besoins de l'organisation, professionnalisation des jurys à travers l'utilisation de grilles d'évaluation et de techniques d'évaluation du « savoir-être », repérage du « potentiel des candidats ». De plus, le DRH des DDE appelle les chefs hiérarchiques à évaluer les nouveaux fonctionnaires lors de leur période de stage, puis à exercer de réels refus de titularisation en cas d'implication ou d'efficacité insuffisantes¹⁸⁴² – ce qui concrètement implique de pouvoir recruter rapidement des contractuels pour remplacer les non-titularisés.

¹⁸³⁹ É. BILAND, *La fonction publique territoriale*, op. cit., p. 96.

¹⁸⁴⁰ DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2017*, op. cit.

¹⁸⁴¹ « Ordonnance du 2 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État » ; V. BEDAGUE-HAMILIUS, R. MCINNES et F. MION, *Service public : se réinventer pour mieux servir*, op. cit., p. 37-38.

¹⁸⁴² Serge VALLEMONT, *La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences dans les trois fonctions publiques*, Nancy, Berger-Levrault, 1996, p. 75 ; S. VALLEMONT, *Gestion des ressources humaines dans l'administration*, op. cit., p. 33-34.

Le DRH des Ponts et chaussées ayant acquis parmi les promoteurs du management public l'aura d'un héros de la « réforme », il n'est pas étonnant que ses préconisations se retrouvent dans la plupart des rapports ultérieurs. Dans son *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, Silicani revient à la fois sur la définition des « compétences » et des « viviers », les épreuves de mise en situation, l'évaluation des « savoir-être » et du « potentiel humain », la formation et l'outillage gestionnaire des cadres RH et des jurys, le recrutement de professionnels du recrutement, la formation à la prise de poste sur une fonction précise et le choix des stagiaires sur entretien d'affectation¹⁸⁴³. Deux inspecteurs généraux de l'administration reprennent le même discours dans un rapport au ministère des Finances, auquel est alors rattaché la DGAFP¹⁸⁴⁴. L'ancien préfet giscardien puis chiraquien Raymond-François Le Bris, également ancien directeur de l'ENA (1995-2000), propose notamment de subordonner la titularisation des stagiaires à l'évaluation de leur « manière de servir » par leur chef hiérarchique¹⁸⁴⁵. Ces projets demeurent peu avancés : dans la fonction publique d'État, en 2015, des épreuves de « reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle » étaient présentes dans seulement 18 concours destinés à des candidats extérieurs à la fonction publique, soit 3,7% de l'ensemble¹⁸⁴⁶. Cependant, la logique qui porte les réformateurs ne fait pas de doute : il s'agit de remplacer des épreuves déjà très sélectives, garantes du respect des inégalités scolaires au sein d'une compétition empruntant sa forme à l'école, par de nouvelles formes de sélection basées sur les dites « compétences », garantes d'une concurrence proprement salariale, empruntant sa forme à l'entreprise néolibérale et aux normes de la « communauté des cadres RH ». Elle implique que l'exercice anonymisé et l'égalité formelle devant la loi fassent place non pas à la « personnalisation », mais au jugement bureaucratisé des individus selon leur adéquation aux profils de poste, signe comme le dit Bezes d'une « remise en question incrémentale des concours et des compétences scolaires¹⁸⁴⁷ ».

¹⁸⁴³ J.-L. SILICANI, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, op. cit., p. 121-125.

¹⁸⁴⁴ Corinne DESFORGES et Jean-Guy de CHALVRON, *Rapport de la mission préparatoire au réexamen général du contenu des concours d'accès à la fonction publique de l'État*, Paris, La Documentation française, 2008.

¹⁸⁴⁵ Raymond-François LE BRIS, *Propositions pour une réforme de la formation des agents de l'État : rapport au ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique et au secrétaire d'État chargé de la fonction publique*, Paris, La Documentation française, 2009, p. 85.

¹⁸⁴⁶ Outre six « troisièmes concours », en recrutement externe, « la RAEP a été proposée dans trois concours de catégorie A (inspecteur des affaires maritimes, assistant ingénieur du ministère de l'Agriculture, ingénieur d'études de deuxième classe du ministère de l'Agriculture), cinq de catégorie B (greffier, officier de port adjoint, technicien de l'administration pénitentiaire, technicien supérieur d'agriculture et technicien supérieur principal d'agriculture) et quatre en catégorie C (un d'adjoint technique et trois de surveillant de l'administration pénitentiaire). » DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2017*, op. cit., p. 111.

¹⁸⁴⁷ Philippe BEZES, « Les politiques de réforme de l'État sous Sarkozy », in Jacques de MAILLARD et Yves SUREL (dir.), *Politiques publiques 3*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p. 231.

La précarité au cœur du salariat public « wébérien » : système dual, plein-emploi et persistance du marché politique

Une autre voie pour étaler dans le temps la sélection à l'entrée et l'orienter vers les objectifs des élites ministérielles consiste, comme dans les entreprises, à organiser des parcours précaires. La question, qui cristallise beaucoup d'enjeux sociaux, est assez difficile à aborder de manière historique et scientifique, c'est-à-dire sans se contenter de fournir les chiffres globaux de l'augmentation récente de la précarité. Il est en effet nécessaire de rappeler que, comme nous l'avons vu dans la première partie, celle-ci demeure très présente durant toute la période fordiste, quoique la politique de plein-emploi empêche totalement de rabattre les expériences actuelles sur ce précédent historique. Au moment de l'instauration du statut des fonctionnaires de l'État en 1946, à côté de 516 000 titulaires à peine majoritaires, on compte 271 000 auxiliaires et 107 000 contractuels, soit environ 42% de travailleurs précaires au sens actuel du terme. Si selon une étude de la DGAFP de 1974 leur nombre n'a pas bougé lorsque s'ouvre la crise du capitalisme étatisé, leur proportion est tombée à environ 20% du total du fait de l'augmentation considérable des effectifs permise par le régime fordiste de finances publiques. Presque les trois-quarts sont employés par trois ministères, l'Éducation nationale, les PTT et l'Équipement¹⁸⁴⁸. En 1976, les non-titulaires représentent par ailleurs 27% des effectifs des collectivités locales¹⁸⁴⁹.

La juriste Carole Moniolle rappelle ce qui fait à l'époque et encore partiellement de nos jours la spécificité des contractuels de droit public : la jurisprudence des énarques du Conseil d'État leur a longtemps refusé la plupart des avancées du code du travail. Le contrat de travail individuel n'ayant aucun statut juridique, il ne peut « déroger » à la loi lorsqu'il est à l'avantage du salarié (selon le « principe de faveur »). Aujourd'hui encore, les non-titulaires ne sont pas protégés par le droit du CDI et du CDD qui émerge avec le chômage de masse dans le courant des années 1970 (indemnités de licenciement, indemnité de fin de contrat, compensation des congés payés, etc.)¹⁸⁵⁰. Le droit syndical est à l'origine inexistant, quoique les syndicats se soient toujours battus pour l'extension du statut. De plus, il n'existe que deux solutions pour quitter ce véritable salariat public de seconde zone : la réussite d'un concours qui, traditionnellement, obéit dans la plupart des cas à des critères scolaires détachés de la réalité du travail ; les plans de titularisation obtenus sous la pression des

¹⁸⁴⁸ Serge SALON, « De 1945 à nos jours », in Marcel PINET (dir.), *Histoire de la fonction publique en France III*, Paris, Nouvelle librairie de France, 1993, p. 372 et 469-470.

¹⁸⁴⁹ É. BILAND, *La fonction publique territoriale*, op. cit., p. 14.

¹⁸⁵⁰ Carole MONIOLLE, *Les agents non titulaires de la fonction publique de l'État : entre précarité et pérennité*, Paris, LGDJ, 1999, p. 83-85 et 156.

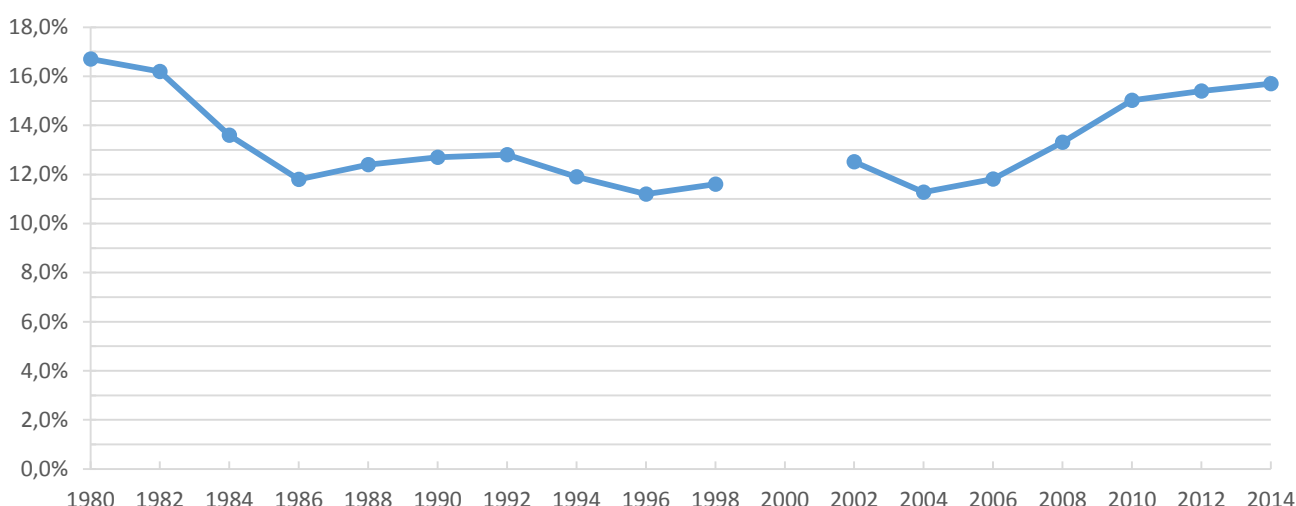
syndicats, mais à intervalles irréguliers. Dans ce système dual, fortement cloisonné, il n'existe donc pas à proprement parler de parcours précaires évalués sur des critères proprement salariaux.

Durant la période fordiste les « contractuels » du service public, qui juridiquement n'en sont pas, puisqu'ils obéissent aux règles unilatérales de la puissance publique, se trouvent donc dans une situation très proche de celle des employés de l'État de la fin du XIX^e siècle¹⁸⁵¹. Quoique parfois dotés d'une certaine sécurité d'emploi du fait de la grande stabilité des missions de l'administration, susceptibles de trouver un autre travail du fait du faible taux de chômage, les non-titulaires peuvent être révoqués du jour au lendemain sans recours juridiques possibles. Au ministère des PTT ils sont, comme nous l'avons vu, utilisés comme un volant de manœuvre pour adapter les effectifs au trafic et réduire la « masse salariale » à mesure de l'accroissement de la productivité provoqué par le taylorisme. Loin de jouir de l'indépendance et du droit de contestation syndicale des fonctionnaires, leur emploi dépend du jugement de leur supérieur hiérarchique. Ils restent, à ce titre, exposés à l'arbitraire d'un marché du travail politique digne du XIX^e siècle, la carrière et les avantages « maison » en moins, avec pour seul horizon l'entrée dans le fonctionnariat.

Une courbe en U : déclin et retour des contrats précaires

Suite aux plans de titularisation lancés par Valéry Giscard d'Estaing en 1976 et par François Mitterrand dès son arrivée au pouvoir, puis aux règles strictes du statut de 1984, la part des non-titulaires baisse jusqu'au milieu des années 1990. Les données disponibles consistent ici en deux séries statistiques hétérogènes difficiles à raccorder. En 1980, les effectifs des ministères hors PTT, Défense et établissements publics comportent 16,7% de non-titulaires : le chiffre est sous-évalué car la Poste et les universités ne sont pas comptés. Leur part dans le total baisse rapidement jusqu'au retour de la droite au gouvernement en 1986, augmente légèrement jusqu'en 1992, baisse légèrement jusqu'à son niveau le plus bas en 1996, où ils représentent 11,2% des effectifs considérés. La série statistique actuelle de la DGAFP commence en 2002 et comprend l'ensemble des salariés des ministères et de leurs établissements publics hors contrats aidés. Elle met en évidence, sans qu'il soit possible de comparer avec les chiffres des années 1990, une remontée rapide du taux de non-titulaires de 2006 à 2010, qui le porte à 16,1% en 2013, avec une baisse très légère les deux années suivantes.

¹⁸⁵¹ Nous apercevons une fois de plus le caractère abstrait de la distinction juridique du contrat et du statut, enjeu de luttes qui se retournent complètement d'une période de l'histoire à l'autre selon les rapports de force existants au sein des différents secteurs du salariat.

Figure 14. La part de non-titulaires dans les effectifs de la fonction publique d'État

Champ : pour la période 1980-1998, effectifs des ministères civils hors établissements publics, hors PTT et Défense, hors contrats aidés, France (hors Mayotte) et étranger ; pour la période 2002-2014, effectifs des ministères et de leurs établissements publics, emplois principaux, tous statuts, hors contrats aidés, France (hors Mayotte).

Source : pour la période 1980-1998, DGAFF, *Séries longues sur l'emploi dans la fonction publique (1980-1998)*, 2007 ; pour la période 2002-2014, DGAFF, séries longues FT 1.2., 2018.

En incluant les contrats aidés développés à partir des années 1980, la part des contractuels dans la fonction publique d'État est passée de 13,7% en 2004 à 18,5% en 2015 : une augmentation de presque 5% qui nous ramène pratiquement aux 20% de 1974. La proportion est similaire dans les hôpitaux publics, avec une augmentation de 4,2% qui porte effectivement la part des non-titulaires à un cinquième des salariés. Celle-ci baisse en revanche légèrement dans les collectivités locales (-0,9%), tout en se maintenant à un niveau très élevé.

Tableau 35. Les statuts des travailleurs de l'administration (2004 et 2015, DGAFF)

	Titulaires FP		Contractuels		Contrats aidés		Autres		Total
	2004	2015	2004	2015	2004	2015	2004	2015	
État	78,8%	74,4%	11,0%	15,3%	2,7%	3,2%	7,5%	7,1%	100%
Collectivités locales	72,5%	74,2%	19,0%	17,9%	4,6%	4,8%	3,9%	3,1%	100%
Hôpitaux publics	74,6%	70,5%	13,2%	17,3%	1,9%	2,0%	10,3%	10,2%	100%
Total									
Fonction publique	76,1%	73,5%	13,8%	16,6%	3,1%	3,5%	7,0%	6,4%	100%

Champ : emplois principaux, France (hors Mayotte).

Source : DGAFF. La catégorie "autres" recouvre surtout : enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat et ouvriers d'État (FPE) ; assistants maternels et familiaux (FPT) ; médecins (FPH) ; apprentis.

Cependant, tous les contractuels comptés par la DGAFF ne sont pas précaires : ils incluent par exemple les travailleurs de Pôle emploi, principalement en CDI de droit privé. L'enquête Emploi de l'INSEE permet de distinguer les CDI des CDD dans la fonction publique, et de comparer le taux de précarité avec les entreprises. Son champ est plus large que celui de la DGAFF, puisqu'il inclut

l'ensemble des travailleurs des administrations y compris de droit privé, hors entreprises publiques, et les chiffres concernant les non-titulaires sont donc comme l'atteste le tableau ci-dessous hétérogènes, surtout en ce qui concerne la territoriale (dont les effectifs semblent surévalués dans l'enquête Emploi).

Tableau 36. Le décalage des chiffres concernant les contractuels de la fonction publique selon la source statistique

	INSEE Enquête Emploi : CDI + CDD + intérim + apprentis		DGAFP : contractuels + contrats aidés	
	2003	2015	2004	2015
État	14,0%	17,3%	-0,3%	+1,2%
Collectivités locales	26,5%	26,4%	-2,9%	-3,6%
Hôpitaux publics	16,8%	18,6%	-1,7%	+0,7%
Total Fonction publique	18,0%	20,7%	-1,1%	-0,6%

Champ et source : cf. tableau ci-dessus et tableau ci-dessous. En gras les valeurs différant de plus de 1,5 points.

En additionnant les contrats dits « atypiques » (CDD, intérim, apprentissage), nous parvenons à un résultat relativement contre-intuitif : proche de son minimum historique en 2003, la précarité des travailleurs de l'administration était encore légèrement supérieure à celle des travailleurs des entreprises (12,9% contre 12,2%). De plus, elle s'est accrue plus rapidement durant la décennie suivante (+2,8% contre +2,2%). La différence est essentiellement due aux collectivités locales, où un emploi sur cinq est précaire. Cependant, ce sont les salariés des ministères et de leurs établissements qui ont le plus contribué à l'augmentation constatée dans l'ensemble des administrations publiques depuis le début des années 2000. Moins précaires que ceux des entreprises en 2003 (10%), les travailleurs de l'État sont en train de les rattraper avec 13,5% en 2015. Sans doute les ont-ils même déjà dépassés : les vacataires, payés à la tâche sur des missions ponctuelles, sont en effet totalement invisibilisés par les statistiques. De manière générale, la part des fonctionnaires titulaires des trois versants dans l'emploi salarié total a reculée de 2,8% en 12 ans, signe d'une certaine érosion de la population concernée par le statut de la fonction publique.

Tableau 37. Les types d'emploi selon l'employeur (2003 et 2015, enquête Emploi)

	Titulaires FP		CDI		CDD		Intérim		Apprentis		Total
	2003	2015	2003	2015	2003	2015	2003	2015	2003	2015	
Entreprises /associations :			87,8%	85,6%	7,9%	9,0%	2,8%	3,3%	1,5%	2,1%	100%
Particuliers employeurs :			84,3%	91,4%	11,7%	7,9%	1,2%	0,4%	2,8%	0,4%	100%
Administrations publiques :											
État	82,0%	79,3%	5,1%	5,0%	12,6%	15,5%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	100%
Collectivités locales	85,9%	82,7%	4,0%	3,8%	9,9%	13,4%	0,1%	0,1%			100%
Hôpitaux publics	73,5%	73,6%	7,3%	6,2%	18,7%	19,6%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	100%
	83,2%	81,4%	5,2%	5,7%	11,3%	12,7%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	100%
Total	20,8%	18,0%	66,7%	67,5%	9,3%	10,5%	2,1%	2,5%	1,2%	1,6%	100%

Champ : population salariée occupée, France (hors Mayotte). Les entreprises comprennent les entreprises publiques. Les organismes de Sécurité sociale sont comptés dans l'État.

Source : INSEE, enquête Emploi. À partir des fichiers détails, la variable « contra » a été recodée selon la variable « titc », qui correspond au statut déclaré par les travailleurs de la fonction publique. Les élèves fonctionnaires et les stagiaires ont été comptés comme titulaires et les contractuels répartis selon les différentes catégories de contrats. Hors FP, les « pas de contrat » et « non renseigné » de la variable « contra » ont été, selon l'usage, comptés parmi les CDI.

La répartition des CDD par catégories socioprofessionnelles et par genres

Nous pouvons également nous intéresser à la distribution des contrats précaires entre catégories sociales et professionnelles et à leur répartition genrée. Si dans les entreprises le taux de recours aux CDD/à l'intérim varie fortement selon la place dans la hiérarchie sociale, de 2% pour les cadres administratifs et commerciaux à 20% pour les ouvriers, c'est moins le cas dans les administrations publiques prises comme un tout, du fait de la situation atypique des collectivités locales. De manière à première vue surprenante, la tendance y est en effet exactement inverse : en 2015, 14% des ouvriers sont en CDD, contre 18% des employées, mais un quart des « cadres de la fonction publique » (chiffre qui inclut les maires, élus pour six ans, et les directeurs généraux des services nommés par eux sur emploi fonctionnel). La situation est plus complexe pour les professions intermédiaires, avec plus d'un tiers de CDD pour les travailleuses sociales, infirmières ou animatrices¹⁸⁵², et moins de 10% pour les professions intermédiaires administratives (qui ont l'avantage d'être pour un quart encadrantes). L'ambiguïté de la fonction publique territoriale, où l'appartenance sur concours à un cadre d'emplois n'assure pas de l'accès à un poste, fait que les

¹⁸⁵² Charène Charles a par ailleurs mis en évidence le développement récent, limité mais réel, du travail intérimaire au sein de secteur de l'aide sociale à l'enfance, principalement géré par les conseils départementaux, après son autorisation par la loi de 2009. Cf. Charène CHARLES, *Un travail social précaire ? Travail atypique et dégradation des conditions d'exercice dans le secteur socio-éducatif*, thèse de doctorat en sociologie, Université Paris 7, 2017.

« titulaires » peuvent être en « CDD » et que les catégories statistiques de l'INSEE et de la DGAFP ne sont pas du tout adaptées.

Dans l'État et dans les hôpitaux en revanche le taux de contrats précaires est bien globalement corrélé à la hiérarchie sociale. Sont en CDD 6,1% des « cadres de la fonction publique » et 4,2% des PI de bureau : ici, des données plus précises seraient nécessaires, car les premiers sont parfois de grands techniciens, tandis que les secondes ont parfois des responsabilités hiérarchiques qui les classent parmi la « maîtrise administrative ». De plus les cadres supérieurs (catégorie A+) sur emplois fonctionnels, qui forment une faible minorité du total, sont généralement des salariés à vie temporairement placés sur un poste à durée déterminée. Les professions reconnues, qu'elles soient « intermédiaires » ou « supérieures », ont un taux de CDD bien plus élevé : environ 10% des professeures, chercheuses, bibliothécaires ou praticiens hospitaliers, proportion qui vaut également pour les techniciens des ministères et les infirmières ; 15,1% des professeures des écoles, surveillantes scolaires ou assimilées¹⁸⁵³. Enfin, parmi les salariés relégués aux fonctions d'exécution de l'État et des hôpitaux, 19,3% des ouvriers sont en CDD, taux très proche des entreprises si on y ajoute l'intérim, qui demeure peu développé dans les administrations. Au sein de la catégorie des employées, 10,3% des policiers, militaires et agents de surveillance sont en CDD. C'est également le cas de 35,6% du personnel des services directs aux particuliers, et surtout, du point de vue des effectifs en jeu, de 20,5% des « employées de la fonction publique ». Si l'on s'en tient à l'État, cette dernière catégorie s'avère finalement, avec 25,9% de CDD en 2015, deux fois plus précaire que celle des employées de bureau des entreprises.

Un rapport social de genre structure de trois manières différentes la répartition des contrats précaires. Premièrement la fonction publique, composée en 2015 d'une proportion de femmes de 19 points supérieure à celle qui prévaut dans les entreprises (63% contre 44%), comporte également un pourcentage supérieur d'emplois précaires. Deuxièmement, les femmes sont moins présentes que la moyenne dans les catégories à faible taux de CDD, et plus présente que la moyenne dans les catégories à fort taux de CDD. Elles sont moins souvent cadres ou PI administratives de l'État (5,9% et 4,2% de précarité) que PI de la santé et du travail social (18,2%). Elles sont plus souvent professeures des écoles primaires (17,4% de précarité) que professeures des collèges, lycées ou universités (10,7%). Parmi les employées, la catégorie la moins souvent en CDD, celle des policiers et militaires, est la seule à être principalement composée d'hommes. Troisièmement, au sein de chaque groupe professionnel, le fait d'être une femme augmente en moyenne les risques d'être

¹⁸⁵³ Je rappelle que je féminise les professions INSEE composées de plus de 60% de femmes selon les DADS.

précaire : les femmes représentent 63% des salariés des administrations publiques, mais 67% du total des CDD (+4%). La fonction publique d'État, la moins féminisée, est également celle où ce mécanisme joue au maximum (+7%). Par exemple, une PI de bureau de l'État – du type « secrétaire » administrative, conseillère Pôle emploi, contrôleur des impôts ou adjudante de la gendarmerie – à 1,8 fois plus de risques d'être précaire qu'un homme¹⁸⁵⁴. De même, une « employée de la FP » salariée par l'État – guichetière, standardiste, adjointe technique de *back-office*, etc. – à 1,9 fois plus de risques d'être précaire qu'un « employé de la FP » de l'État. À l'inverse, dans plusieurs professions très féminisées comme infirmière, secrétaire médicale, adjointe aux cadres hospitaliers ou secrétaire de mairie d'une petite commune, le fait d'être un homme augmente le risque d'être en CDD.

Le taux de chômage par catégories sociales et professionnelles nous fournit un indicateur de précarité supplémentaire. Il est de l'ordre de 4% pour les cadres et professions intellectuelles supérieures et de 6% pour les professions intermédiaires, deux catégories sociales composées presque aux trois quarts de salariés d'entreprises. En leur sein les groupes professionnels spécifiques aux services publics ont, de manière intuitive, un chômage inexistant, c'est-à-dire inférieur au résidu présent lors des périodes de plein emploi : 1,1% pour les « cadres de la fonction publique » et 1,7% pour les « professions intermédiaires de la fonction publique ». Mais, fait plus intéressant, ce n'est pas le cas pour la catégorie des « employées de la fonction publique » : son taux de chômage – 6,8% tout de même – n'est inférieur que de 2,7% à celui des employées de bureau des entreprises. Si presque un tiers des effectifs se situe dans le secteur hospitalier privé, le non-renouvellement de CDD et de contrats aidés entre également dans le total, surtout dans les collectivités locales, qui rassemblent un autre tiers des individus concernés. Contrairement à ce que nous tendons à penser spontanément, une menace de chômage pèse bien objectivement sur certaines employées avant leur titularisation dans la fonction publique, et peut demeurer par la suite dans la territoriale.

¹⁸⁵⁴ Détail du calcul. Le tableau donne les informations suivantes : un PI de bureau de l'État à 4,2% de chances d'être en CDD. 53% des PI de bureau de l'État sont des femmes. Il y a 14% de femmes en plus parmi les CDD que dans l'effectif total. Sur cette base, on peut calculer : il y a $53+14 = 67\%$ de femmes parmi les précaires. Soit, sur 100 personnes, $4,2 \times 0,67 = 2,8$ précaires femmes. Si je suis une femme, j'ai donc $2,8/53 = 5,3\%$ de chances d'être précaire. Sur 100 personnes, 47 sont des hommes. Il y a $100-67 = 33\%$ d'hommes parmi les précaires, soit $4,2 \times 0,33 = 1,4$ précaires hommes. Si je suis un homme, j'ai $1,4/47 = 2,9\%$ de chances d'être précaire. Une femme a donc $5,3/2,9 = 1,8$ fois plus de chances d'être précaire qu'un homme.

Tableau 38. Le type d'emploi selon la catégorie socio-professionnelle et l'employeur en 2015 (salariés des administrations publiques)

	Type d'emploi				% de femmes		Taux de chômage
	Titulaires FP	CDI	CDD	Total	Parmi le total	Parmi les CDD	
Cadres et prof. intel. sup. :	82,8%	5,1%	12,1%	100%	53%	-1%	4,0%
État	87,4%	3,6%	9,1%	100%	52%	-1%	
Collectivités locales	70,7%	6,3%	22,9%	100%	55%	-3%	
Hôpitaux publics	75,1%	12,0%	12,9%	100%	56%	+1%	
Cadres fonction publique :	81,7%	5,4%	12,9%	100%	47%	+4%	1,1%
État	89,2%	4,9%	5,9%	100%	43%	+6%	
Collectivités locales	71,5%	3,7%	24,7%	100%	52%	-2%	
Hôpitaux publics	63,3%	27,3%	9,4%	100%	51%	+23%	
Professeurs, chercheurs :	85,7%	3,7%	10,7%	100%	56%	-4%	2,4%
État	87,8%	2,5%	9,7%	100%	56%	-5%	
Collectivités locales	63,0%	15,9%	21,1%	100%	58%	-11%	
Hôpitaux publics	78,7%	7,6%	13,7%	100%	54%	-1%	
Professions intermédiaires :	81,8%	3,5%	14,5%	100%	70%	-1%	5,9%
État	84,5%	3,4%	12,0%	100%	69%	-0%	
Collectivités locales	71,7%	3,6%	24,4%	100%	63%	+5%	
Hôpitaux publics	87,0%	3,7%	9,1%	100%	83%	-12%	
Professeurs des écoles et ass. :	79,8%	2,7%	17,4%	100%	75%	-7%	4,8%
État	82,5%	2,4%	15,1%	100%	76%	-8%	
Collectivités locales	53,4%	5,3%	41,0%	100%	60%	+5%	
PI santé et travail social :	78,3%	3,4%	18,2%	100%	83%	-9%	4,1%
État	82,5%	6,6%	10,7%	100%	85%	-5%	
Collectivités locales	59,5%	3,6%	36,5%	100%	77%	-3%	
Hôpitaux publics	88,1%	2,4%	9,5%	100%	85%	-12%	
PI administratives de la FP :	90,6%	3,5%	5,9%	100%	62%	+2%	1,7%
État	93,0%	2,8%	4,2%	100%	53%	+14%	
Collectivités locales	87,0%	3,8%	9,2%	100%	72%	-12%	
Hôpitaux publics	87,9%	7,5%	4,6%	100%	82%	-15%	
Techniciens :	82,6%	6,3%	10,6%	100%	21%	+13%	6,3%
État	82,1%	8,3%	8,9%	100%	28%	+8%	
Collectivités locales	86,9%	2,3%	10,6%	100%	12%	+15%	
Hôpitaux publics	53,6%	21,4%	25,0%	100%	31%	+21%	

	Type d'emploi				% de femmes		Taux de chômage
	Titulaires FP	CDI	CDD	Total	Parmi le total	Parmi les CDD	
Employés :	75,2%	6,2%	18,2%	100%	70%	+8%	10,5%
État	75,8%	4,2%	19,7%	100%	56%	+19%	
Collectivités locales	73,3%	7,9%	18,3%	100%	74%	+3%	
Hôpitaux publics	78,8%	5,5%	15,5%	100%	83%	+2%	
Employés fonction publique :	75,7%	4,6%	19,3%	100%	79%	+4%	6,8%
État	69,3%	4,3%	25,9%	100%	81%	+8%	
Collectivités locales	77,0%	4,3%	18,2%	100%	76%	+1%	
Hôpitaux publics	78,9%	5,4%	15,5%	100%	84%	+2%	
Policiers, militaires, sécurité :	87,5%	1,5%	10,6%	100%	18%	+7%	9,1%
État	88,8%	0,8%	10,2%	100%	20%	+7%	
Collectivités locales	82,5%	4,2%	11,7%	100%	14%	+10%	
Services directs aux part. :	37,3%	38,0%	24,7%	100%	94%	-1%	12,8%
État	23,1%	40,2%	36,0%	100%	94%	+2%	
Collectivités locales	40,2%	37,6%	22,3%	100%	94%	-2%	
Hôpitaux publics	32,9%	35,9%	31,2%	100%	91%	+9%	

Ouvriers :	78,4%	5,6%	15,1%	100%	15%	+8%	15,0%
État	72,3%	8,6%	19,0%	100%	18%	-6%	
Collectivités locales	80,5%	4,7%	13,6%	100%	14%	+11%	
Hôpitaux publics	72,2%	7,1%	20,7%	100%	20%	+24%	
Ouvriers qualifiés :	80,3%	6,4%	12,5%	100%	16%	+4%	11,8%
État	74,8%	9,2%	15,9%	100%	19%	-8%	
Collectivités locales	82,1%	5,6%	11,3%	100%	15%	+6%	
Hôpitaux publics	79,7%	6,0%	14,3%	100%	16%	+24%	
Ouvriers non qualifiés :	74,2%	3,4%	21,0%	100%	13%	+14%	20,9%
État	62,3%	5,6%	32,1%	100%	19%	-4%	
Collectivités locales	77,9%	2,7%	17,8%	100%	11%	+18%	

Total des salariés des administrations publiques :	79,3%	5,0%	15,5%	100%	63%	+4%
État	82,7%	3,8%	13,4%	100%	59%	+7%
Collectivités locales	73,6%	6,2%	19,6%	100%	61%	+5%
Hôpitaux publics	81,4%	5,7%	12,7%	100%	78%	-2%

Champ : ensemble des salariés des administrations publiques. Pour le taux de chômage : ensemble des actifs (pour les CSP présentes à la fois dans les entreprises et dans les services publics, il est donné à titre indicatif et ne représente nullement la situation spécifique des agents publics).

Source : INSEE, enquête Emploi 2015.

Dernier facteur de précarité, si en 2015 15% des titulaires et 29% des CDI travaillent à temps partiel, c'est le cas de 45% des travailleurs de l'administration en CDD : 21% dans les hôpitaux, 44% dans l'État et 54% dans les collectivités locales. Le rapport social genré joue une fois de plus à plein : non seulement les femmes sont plus souvent en CDD mais, tandis que 32% des hommes en CDD sont à temps partiel, c'est le cas de 52% des femmes. De manière plus générale, tous statuts confondus et dans les trois fonctions publiques, une femme à trois fois plus de risques d'être à temps partiel qu'un homme (28% contre 9%). Chez les hommes, la catégorie sociale n'a aucun effet sur ce constat. Chez les femmes en revanche, un tiers des employées sont à temps partiel, contre un peu plus d'un quart des professions intermédiaires et un peu moins d'un cinquième des cadres et professions supérieures.

Du système dual aux parcours de sélection ?

Ces chiffres généraux ne nous disent rien du déroulement des « carrières précaires » dans la fonction publique. L'étude plus précise, par la DGAFP, du devenir jusqu'à fin 2015 de la cohorte de contractuels entrés en 2011 nous donne un certain nombre d'informations à ce propos. Après 4 à 5 ans, 40% d'entre eux et même 48% pour l'État sont passés par des contrats courts, durant 3 trimestres en moyenne au total, avant de quitter la fonction publique. Rappelons que les chiffres excluent les vacataires, précaires parmi les précaires placés en situation de quasi non-droit. Ensuite, 7 et 8% des nouveaux entrants des hôpitaux et des collectivités locales de 2011, et 19% de ceux de l'État, ont enchaîné des contrats longs sur en moyenne 10 trimestres durant 5 ans, avec environ quatre interruptions, avant d'être finalement « licenciés ». Un quart dans la fonction publique d'État et un cinquième dans la territoriale et l'hospitalière ont soit accédé à un CDI, soit enchaîné des CDD qui continuent d'être renouvelés – la DGAFP additionne étrangement ces deux catégories, quand bien même la réalité vécue est très différente. Enfin, pour les collectivités locales presque un tiers des membres de la cohorte 2011 sont en 2015 fonctionnaires titulaires ou assimilés, contre un quart pour les hôpitaux publics, mais seulement 16% pour l'État. Ils ont en moyenne été titularisés après 5 à 7 trimestres. Les trois quarts l'ont été en catégorie C dans la territoriale, contre 56% dans l'hospitalière et 18% dans la fonction publique d'État, où prédomine la catégorie A, composée en majorité d'enseignantes et assimilées.

Tableau 39. Le devenir en 2015 des contractuels de la fonction publique recrutés pour la première fois en 2011

	Contrats courts	Contrats longs non renouvelés	Contrats renouvelés / CDI	Fonct. A	Fonct. B	Fonct. C	Autres	Total
État : part des entrants	40%	19%	25%	7%	3%	3%	2%	100%
Nb moyen de trimestres contractuels	3	10	17	5	6	6	4	8
Nb moyen de trimestres fonctionnaires (ou autres)	0	0	0	11	12	11	10	2
Nb moyen de transitions actif <-> hors fonction publique	3,9	3,8	2,8	3,8	2,3	3,0	6,0	3,6
Collectivités locales : part des entrants	48%	8%	20%	2%	2%	19%	2%	100%
Nb moyen de trimestres contractuels	3	11	16	6	7	7	6	7
Nb moyen de trimestres fonctionnaires (ou autre)	0	0	0	10	10	11	9	3
Nb moyen de transitions actif <-> hors fonction publique	3,9	3,8	2,6	2,8	1,5	1,1	4,6	3,1
Hôpitaux publics : part des entrants	40%	7%	21%	8%	5%	17%	1%	100%
Nb moyen de trimestres contractuels	3	11	17	5	6	7	4	8
Nb moyen de trimestres fonctionnaires (ou autres)	0	0	0	12	11	11	9	4
Nb moyen de transitions actif <-> hors fonction publique	3,7	3,7	2,2	1,4	0,9	0,7	4,8	2,5

Champ : agents occupant un poste actif non annexe de contractuel en 2011, hors de la fonction publique en 2010. France (hors Mayotte).

Sources : DGAFF, *Rapport sur l'état de la fonction publique 2017*, dossier contractuels ; SIASP INSEE.

Il existe donc indéniablement des parcours précaires dans la fonction publique, qu'il s'agisse d'un large volant de nouveaux entrants souvent jeunes, de femmes plutôt à temps partiel sur des contrats constamment renouvelés jusqu'au maximum de 6 ans, ou d'une voie d'accès très sélective au statut des fonctionnaires. Chaque année, comme le montre le tableau ci-dessous, l'État recrute en moyenne trois quarts de contractuels de plus que de titulaires et les collectivités locales 2,2 fois plus¹⁸⁵⁵. Cependant, pour pouvoir comparer cette réalité à celle des entreprises contemporaines, il est nécessaire d'analyser les formes de sélection au terme desquelles une minorité de ce large flux entrant de précaires parvient à des emplois de titulaires. Émilie Biland a réalisé ce travail pour les collectivités locales. Elle conclut que le CDD est devenu la plus importante voie d'accès à la fonction publique territoriale, notamment pour les employées et ouvriers, instaurant effectivement le type

¹⁸⁵⁵ En tenant compte à la fois des embauches externes avec ou sans concours et des concours ou examens internes.

de parcours de sélection concurrentiels et incertains que je juge caractéristique du néolibéralisme salarial :

« Loin d'être immédiatement synonyme d'une stabilisation de la relation d'emploi, l'accès à l'emploi public est une succession d'étapes où l'employabilité de l'impétrant est jaugée et confrontée aux possibilités offertes par la législation et les finances communales. Les nouvelles recrues voient se prolonger, non pas vraiment l'instabilité (elles sont toujours en poste) mais l'incertitude quant au renouvellement de leur contrat¹⁸⁵⁶. »

Qu'en est-il dans la fonction publique d'État ? Sans doute un peu plus ou un peu moins d'un tiers des contractuels devenus titulaires entre 2011 et 2015 ont été soumis aux mêmes épreuves que les candidats extérieurs à la fonction publique : une grande majorité de concours encore très scolaires, comme nous l'avons vu, mais également une minorité en croissance rapide de recrutements sans concours en catégorie C, qui pourrait à terme placer les employées de l'État dans une situation similaire à celles de leurs homologues des collectivités locales. La plus grande part des précaires qui ont accédé au statut sur la période ont toutefois fait l'objet d'un recrutement dit « interne », soit au travers du même concours ou examen professionnel que les autres candidats déjà employés par l'État, soit après un concours spécifique organisé au titre du plan de titularisation de la loi Sauvadet entre 2013 et 2015. Or, tous accordent une part de plus en plus grande à des critères moins scolaires que salariaux et moins anonymes qu'individualisants.

¹⁸⁵⁶ É. BILAND, *La fonction publique territoriale*, op. cit., p. 48. Les chiffres du tableau précédent montrent toutefois que l'instabilité est réelle, avec presque un tiers des contrats longs non renouvelés en 2015 pour la cohorte 2011, et une moyenne de 2,6 interruptions de contrats pour les non-titulaires renouvelés jusqu'à fin 2015.

Tableau 40. Les recrutements de titulaires et de contractuels sur la période 2011-2015 (en % des titulaires recrutés)

	État		Collectivités locales	
	Total 2011-2015	En %	Total 2011-2015	En %
Recrutements « externes »	158 616	64%	165 999	58%
dont concours (externes, troisièmes...)	152 041	62%	66 914	24%
dont sans concours (et apprentissage)	5 762	2%	99 085	35%
Recrutements « internes »	87 560	36%	118 235	42%
dont concours internes	45 398	18%	34 087	12%
dont examens professionnels	26 202	11%	84 148	30%
dont titularisations loi Sauvadet	15 960	6%	?	?
Total recrutements de titulaires	246 176	100%	284 234	100%

Contractuels recrutés comme titulaires (estimation sur chiffres entrants 2011) :	(59931)	(24%)
via un concours externe (chiffre DGAFF)	22435	9%
via un concours réservé loi Sauvadet (chiffre DGAFF)	15960	6%
via un autre concours interne (estimation)	(21536)	(9%)

Recrutement de nouveaux contractuels	431 179	175%	630 490	222%

Champ : pour la FPE, fonctionnaires titulaires effectivement recrutés ; pour la FPT, personnes admises après épreuves.
 Source : DGAFF, « dossier contractuel », dans *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2017*, pour les nouveaux contractuels de 2011 à 2015 et pour la titularisation des contractuels de 2011 ; DGAFF, séries longues 2018, pour les recrutements externes et les recrutements internes (la part des contractuels n'est mentionnée que pour les recrutés externes ; le chiffre de 2015 a été corrigé à partir de la moyenne des années précédentes du fait de données très parcellaires). Les données proviennent initialement de : DGAFF, enquêtes annuelles Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'État ; Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion, Bureau du recrutement et des concours de la Ville de Paris et Centre d'action sociale de la Ville de Paris ; SIASP INSEE. Les chiffres entre parenthèses, tout à fait indicatifs, ont été calculés à partir des parcours des contractuels entrants de 2011, en extrapolant la tendance pour les quatre années précédentes et les quatre années suivantes.

Contrairement à ce qu'on a spontanément tendance à penser, les titularisations n'ont jamais été exemptes d'une forme de sélection des salariés. Celle-ci opérait traditionnellement sur de simples critères de diplôme et d'ancienneté. Le dispositif Sauvadet adopté en 2012 prend au contraire le parti, non seulement d'ouvrir la porte à un contournement généralisé du statut par transformation des CDD en CDI, mais également de favoriser une sélection de type salariale : dossier et entretien pour l'accès au 1^{er} grade des corps de catégorie C ; « examens professionnalisés » pour l'accès aux corps de catégorie B et C ; concours réservés pour l'accès aux corps de catégorie A. Or en 2015, 44,5% de l'ensemble des recrutements internes comprennent, selon la possibilité ouverte par la loi du 2 février 2007, des épreuves de « reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle » (RAEP). C'est en particulier le cas de 57 concours internes, 50 examens professionnels et 65 concours

loi Sauvadet réservés aux contractuels¹⁸⁵⁷. De plus, un décret de 2014 étend l'entretien d'évaluation aux CDI et CDD de plus d'un an¹⁸⁵⁸ : les jurys chargés de la sélection RAEP ont désormais parfois la possibilité, pour opérer leur choix, de disposer du jugement des chefs hiérarchiques successifs, voire du référentiel de « compétences » complété par eux.

Toutes ces évolutions encore très incomplètes convergent vers un même point : la constitution de parcours précaires de sélection, multipliant les passerelles entre CDD et fonctionnaires titulaires de l'État, selon les critères plus ou moins standardisés des DRH et les jugements plus ou moins arbitraires des chefs hiérarchiques. Une évolution similaire à celle de la fonction publique territoriale est possible, où l'emploi précaire en viendrait progressivement à constituer la principale voie d'accès aux différents corps. Mais il serait dans cette hypothèse vraisemblable que les ministères et leurs établissements recourent, bien davantage que les collectivités locales, à l'évaluation des « compétences » et des performances chiffrées pour conditionner l'accès à la sécurité de l'emploi à l'augmentation de la productivité – de la même manière que, dans le privé, les grandes entreprises disposent de dispositifs de gestion beaucoup plus formalisés que ceux des PME.

Dans le fonctionnariat d'État il existe actuellement deux formes de pression sélective à l'entrée : la forte compétition scolaire des concours externes depuis la montée du chômage de masse ; la précarité objective des agents en CDD. L'État wébérien opère traditionnellement le choix selon des critères à dominante juridique, relativement détachés de la stratégie de pouvoir des élites ministérielles. Les technologies d'évaluation et de sélection de la bureaucratie des DRH laissent au contraire espérer à bien des hauts fonctionnaires que cette pression pourra être dérivée et canalisée vers leurs propres objectifs de réduction des coûts, de flexibilité fonctionnelle ou de contrôle plus serré de la relation avec les usagers. L'organisation méthodique de la mise en concurrence à l'entrée, au moyen du recrutement sur CV et entretien, de l'évaluation des agents en CDD par leur supérieur hiérarchique, de l'injection d'une logique de GRH individualisée dans les concours, de la menace de refus de titularisation après l'année de stage, correspondrait à une maîtrise ou à une illusion de maîtrise, par les spécialistes, de toute la « chaîne » de sélection dont parle Serge Vallemont. Elle permettrait alors de renforcer le contrôle social pesant sur les fonctionnaires de base, de manière à leur imposer l'entrée dans la logique productiviste du management public –

¹⁸⁵⁷ DGAFF, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2017*, op. cit., p. 111 et 184.

¹⁸⁵⁸ PREMIER MINISTRE, « Décret du 21 mars 2014 modifiant le décret du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État ».

celle-là même qu'ils tendent, en l'absence de moyens de coercition, à rejeter au nom d'une interprétation plus égalitaire des principes du service public.

3.3. Des corps aux cadres d'emplois (2) : concours sans postes, ou la fin du droit à la carrière

Nous avons précédemment analysé les enjeux du projet de remplacer les corps de l'État par cinquante cadres d'emploi en termes de mobilité : qu'en est-il, maintenant, du point de vue des recrutements initiaux ? Dans un système où les managers publics locaux sont libres de passer des « contrats d'affectation » avec les fonctionnaires, les ministères tendent à ne plus être responsables de leur accès à l'emploi, et ce dès la première embauche après le concours. En 2008 le rapport de l'inspection générale de l'administration sur la réforme des concours externes propose, en cas d'adoption du projet du *Livre blanc*, de généraliser le système en vigueur dans les collectivités locales : inscription des lauréats sur une liste d'aptitudes alphabétique, puis organisation d'une sélection sur CV et entretien par les employeurs locaux¹⁸⁵⁹. Dès lors que la mise en concurrence sur le premier poste instaure immédiatement un élément de différenciation des carrières, le concours change largement de signification : d'une épreuve souvent scolaire à l'origine, donc plus ou moins anonyme et supposée condenser à un point du temps l'ensemble des critères de sélection quoiqu'il y ait toujours eu des exceptions¹⁸⁶⁰, il devient le moment d'un parcours plus vaste où la formation antérieure, les expériences professionnelles et la personnalité des candidats deviennent virtuellement des critères de distinction. L'académisme, déconnecté de la réalité du travail, laisse place à une sélection par l'habitus, la maîtrise de l'image de soi et la capacité à accumuler très jeune des « lignes de CV » : mais, tandis que le premier consacrait l'inégalité scolaire sous le masque de l'égalité juridique, la seconde ajoute à cet aspect une seconde inégalité, proprement salariale, selon laquelle c'est le succès aux épreuves de sélection antérieures qui rend les travailleurs « employables ».

Or, les conséquences des cadres de fonctions et du libre choix des employeurs parmi les lauréats des concours sont déjà sensibles à leur point d'origine. En 2011 ce n'est pas moins de 14% des personnes inscrites sur les listes d'aptitudes de la fonction publique territoriale qui n'avaient pas trouvé d'emploi – soit un chiffre supérieur au taux de chômage national. Cette proportion de

¹⁸⁵⁹ C. DESFORGES et J.-G. de CHALVRON, *Rapport de la mission préparatoire au réexamen général du contenu des concours d'accès à la FPE*, op. cit.

¹⁸⁶⁰ La dimension scolaire a depuis toujours été fortement atténuée pour certains métiers comme facteur ou gardien de prison.

« reçus-collés » s'élève à 15,5% en catégorie C, et atteint 28% pour le cadre d'emplois des assistants de conservation du patrimoine et des bibliothèques (B), 23,5% pour celui des conseillers d'activités physiques et sportives (A), 24% pour celui des directeurs d'établissements d'enseignement artistique (A), et plus encore pour certaines cadres d'emplois à faible effectif¹⁸⁶¹. L'application stricte de la séparation du grade et de l'emploi s'avère ainsi « particulièrement perverse », commente Luc Rouban, dès lors que l'accès des fonctionnaires à un emploi de leur grade cesse d'être un droit¹⁸⁶², pour devenir le résultat d'un processus concurrentiel.

Émilie Biland montre que cette situation aberrante est le résultat historique d'une défense souvent acharnée, par les maires des grandes villes cumulant parfois leur mandat avec un siège au Parlement ou au Sénat, de leur liberté de recruter : c'est l'effet cumulé de la déréglementation des conditions de recours aux contrats précaires, de l'explosion des « sans concours » en catégorie C et de l'absence de sanctions contre les collectivités n'ayant pas embauché les reçus aux épreuves officielles. En cohérence avec ma propre perspective l'auteure ne conclue pas, selon l'usage, à la mise en cause de la spécificité du « public » au nom d'une « idéologie » entrepreneuriale originaire du « privé », mais à un renforcement historique du pouvoir des élus locaux – et, ajouterais-je, des administrateurs territoriaux qui leur servent souvent de directeurs et de DRH – sur les travailleuses des services publics territoriaux :

« Sous la pression conjuguée des théories managériales, des contraintes liées aux finances publiques et de l'affaiblissement des forces syndicales, le rapport de forces entre agents publics et employeurs locaux est redevenu favorable à ces derniers. »¹⁸⁶³

Cette même liberté de recruter que les hommes politiques et les hauts fonctionnaires de la bourgeoisie du XIX^e siècle avaient défendue avec un zèle que nous peinons aujourd'hui à imaginer, des ministres réformateurs, des conseillers d'État, des grands commis financiers, des managers publics, des énarques et des irarques devenus cadres RH cherchent aujourd'hui à la récupérer. La structure par cadres d'emplois fournit un instrument commode pour atteindre cette fin, sans formellement sortir du statut. Dans sa logique, le concours ne marque plus la fin de la compétition : il ouvre au contraire une série indéfinie de remises en concurrence, chaque fois arbitrées par les employeurs publics locaux et leurs DRH, sur fond d'une menace de chômage toujours possible. De plus, contrairement à ce qu'on entend parfois, l'accroissement de la flexibilité interne de la fonction publique par l'organisation de marchés du travail au sein des cadres statutaires n'est pas

¹⁸⁶¹ Marie-Hélène DEBART, François LANGLOIS et Renaud FOURNALES, *Situation des lauréats « reçus-collés » aux concours de la fonction publique territoriale*, Paris, Inspection générale de l'administration, 2012, p. 23.

¹⁸⁶² Luc ROUBAN, *La fonction publique*, Paris, La Découverte, 2009, p. 45 et 53.

¹⁸⁶³ É. BILAND, *La fonction publique territoriale*, op. cit., p. 15-19.

incompatible avec le recours aux emplois précaires : les deux peuvent tout à fait coexister dans un système où, comme cela se produit déjà dans les appels d'offres de la Bourse de l'emploi public, des titulaires sont mis en concurrence avec des contractuels. On peut au contraire penser que toute déréglementation des carrières, en affaiblissant un peu plus le contre-pouvoir syndical au profit d'un État-patron revigoré par la multiplication des épreuves de sélection, aurait comme dans la territoriale pour effet de brouiller la frontière entre les fonctionnaires et les précaires, l'un et l'autre exposés à une certaine menace de chômage.

4 – Répercuter la pression du chômage de masse dans les organisations

La sélection à l'entrée demeure étroitement liée à une autre sélection, à la sortie, sous la forme du licenciement. Ce qui tend toute l'organisation sociale des entreprises contemporaines, c'est bien la pression du marché national de travail, résultant du choix politique, pris entre 1974 et 1984, de ne pas réduire le temps de travail à mesure de la montée du chômage de masse, pour maintenir la compétitivité des entreprises françaises dans le Marché commun et poursuivre la construction d'une Europe de la concurrence¹⁸⁶⁴. Mais, à l'inverse, cette pression ne produirait que peu d'effets au sein des firmes si elle n'y était retransmise par de multiples dispositifs de sélection, susceptibles de transformer le plomb du chômage en or de l'engagement dans le travail (et, au final, de la productivité). Pour le dire autrement, les techniques d'évaluation n'ont pas les mêmes conséquences, et ne servent pas les mêmes intérêts, selon le contexte institutionnel au sein duquel elles fonctionnent – notamment le régime de concurrence commerciale et le régime financier. Mais l'action de la « communauté » des cadres RH, qui se construit en diffusant et en généralisant ces techniques, contribue en retour à donner forme à un certain marché du travail et à un rapport salarial néolibéral, dont la spécificité est l'organisation méthodique d'une sélection à la sortie visant à extraire toutes les potentialités, en termes de pouvoir, de la menace permanente du chômage.

Comme nous allons le voir, dans les grandes entreprises financiarisées, réduction d'effectifs et plans sociaux tendent à devenir une pratique relativement « courante » de gestion du personnel, imposée par les directions financières et les investisseurs socialisés sous la forme d'objectifs budgétaires, et prise en charge par la DRH avec ses moyens habituels. Or, certains réformateurs proposent quelque chose de similaire dans la fonction publique, l'accompagnement des restructurations et des fusions de services par des formes de « reconversion professionnelle ». Dans

¹⁸⁶⁴ Cf. IRES, *La France du travail : données, analyses, débats*, Paris, L'Atelier, 2009, p. 33-34.

une organisation par cadres d'emploi, elles seraient en réalité susceptibles de déboucher sur de véritables licenciements – les fonctionnaires cessant par là-même d'être à l'abri de la pression du chômage de masse.

4.1. L'entreprise néolibérale ou l'emballlement de la machine à licencier

Nous nous intéresserons d'abord aux structures globales qui déterminent la succession rapide des décisions de restructuration et de réduction d'effectifs dans les grandes entreprises depuis les années 1980 : il s'agit à la fois de mettre en évidence le rôle des institutions du capitalisme financiarisé à ce niveau, les dispositifs de gestion qui leur donnent réalité, et les groupes professionnels qui les mettent en œuvre. Ensuite, nous verrons que l'utilisation de la direction par objectifs par les cadres dirigeants, pour répercuter les contraintes issues d'un marché financier et d'un marché des biens et services de plus en plus instables, produit au sein des entreprises une forte relativité des critères d'évaluation. Enfin, nous analyserons la sélection à la sortie lors des plans de licenciement de masse, élément essentiel d'un pouvoir d'exclusion qui permet aux managers et aux DRH de gouverner les travailleurs par la menace du chômage et, finalement, de faire pression sur les salaires au travers d'un système axé sur les sanctions plutôt que sur de coûteuses récompenses.

Réductions d'effectifs et préférence pour la flexibilité, au cœur de régime néolibéral d'internalisation de la pression marchande

Les restructurations et réductions d'effectifs, encouragées par l'État dès les années 1960, ne sont pas un phénomène nouveau. Mais, avec l'entrée en crise du capitalisme fordiste en 1974, elles changent de fréquence, d'échelle et d'impact sous l'effet de plusieurs facteurs institutionnels. Hors de la politique de plein emploi qui prévalait depuis la Libération, puis de quasi-plein emploi entre 1963 et 1968, la signification du chômage se transforme : de transitoire, il peut devenir permanent. Le néolibéralisme commercial et son régime de concurrence mondiale très instable poussent les dirigeants d'entreprises à réduire au minimum le noyau dur des salariés embauchés en CDI et à recourir aux contrats précaires au nom de la flexibilité. Le néolibéralisme productif, par quoi je désigne rappelons-le le retournement du mouvement séculaire d'intégration verticale des chaînes productives au sein des grandes firmes, conduit à des externalisations en série.

À partir du milieu des années 1990 la prise de pouvoir des bureaucraties financières mondialisées sur les cadres dirigeants des grandes entreprises, en accroissant la contrainte actionnariale, renforce les trois tendances précédentes. Les entreprises géantes issues des fusions-acquisitions sont recentrées sur leurs « cœurs de métier ». Le néolibéralisme financier, sous la forme

d'une pression concurrentielle exercée par les investisseurs socialisés sur les entreprises cotées en Bourse pour atteindre les taux de rentabilité souvent excessivement élevés des leaders de leur secteur, opère sous la menace d'une fuite des capitaux et d'un remplacement du comité de direction. Il exacerbe l'instabilité du marché des biens et services et, en conséquence, le désir de flexibilité, la répercussion des contraintes sur les sous-traitants et le recours aux CDD ou aux agences d'intérim. De plus, le dispositif comptable et l'accent mis sur le court terme conduisent à donner une sorte de priorité absolue aux réductions d'effectifs qui tendent, dès lors, à devenir permanentes.

Rachel Beaujolin, à partir d'un travail de terrain réalisé dans les DRH de plusieurs grandes entreprises du CAC 40, met en évidence l'implacable division du travail qui caractérise les plans sociaux – entourée d'un voile de secret dont la principale fonction semble être de couper court à toute discussion et de maintenir le plus de distance possible entre la cause et l'effet. La décision de réduction d'effectifs est prise au niveau du siège social du groupe, sous l'impulsion de la direction financière centrale, par des cadres qui ne seront jamais en contact avec ses conséquences sociales : leur champ de vision se réduit au maniement des chiffres. Sa mise en œuvre est encadrée par la DRH centrale, qui fixe des cibles de réduction d'effectifs et gère les grandes masses à travers le prisme du bilan social. Enfin, le choix des individus est effectué par les managers locaux et leurs responsables RH : ceux qui doivent annoncer aux travailleurs leur licenciement vivent la décision comme une fatalité imposée d'en haut. Chacun ne perçoit qu'une part infime de la réalité sociale, le cloisonnement organisé permettant un jeu typiquement bureaucratique de renvoi des responsabilités qui fait croire à l'inéluctabilité du processus¹⁸⁶⁵. L'évaluation et la sélection sont déconcentrées auprès des managers subalternes dans le cadre des dispositifs et au moyen des leviers de la DRH centrale, voire parfois totalement décentralisées auprès des filiales ou des sous-traitants. Mais en même temps, le pouvoir financier sur la gestion du personnel est centralisé de manière absolue entre les mains de la direction générale du groupe.

La définition de la réalité imposée par les dispositifs de la direction financière se réduit au bilan, au compte de résultat et aux indicateurs de performance. Lorsque les actionnaires jugent le taux de rentabilité insuffisant, ou lorsqu'au moment d'annoncer publiquement les résultats de l'entreprise les budgets standards ont été dépassés, les financiers internes proposent des solutions pour tenir les contraintes des marchés de capitaux globalisés. Or, montre Beaujolin, c'est presque toujours le ratio masse salariale/chiffre d'affaires qui est visé, du fait des biais cognitifs du dispositif comptable,

¹⁸⁶⁵ R. BEAUJOLIN, *Les vertiges de l'emploi*, op. cit., p. 14.

véritable « loupe grossissante sur les frais de personnel » – qu'il fait apparaître comme des charges et non comme des investissements. Dans le cadre relativement stable du fordisme, la comptabilité analytique et le contrôle budgétaire permettaient la prévision. Dans la situation d'incertitude du régime de concurrence commercial néolibéral, ils induisent à l'inverse, comme nous l'avons vu, une préférence pour la flexibilité et la précarité. Les salaires des travailleurs en CDI sont considérés comme des coûts fixes et entrent dans le calcul du « point mort », le niveau de ventes minimal à atteindre pour que l'entreprise commence à faire des profits. Mais les salaires des intérimaires, des CDD ou des travailleurs de la sous-traitance apparaissent comme des coûts variables, liquides, sans risque, dont il est possible de se débarrasser à tout moment. À court terme, une fois achetées les machines et les infrastructures et négocié le prix des composants et des matières premières, la seule variable d'ajustement face à un volume de production incertain est le niveau d'emploi. La direction financière fixe le nombre de salariés dont l'entreprise a besoin en fonction de la marge visée et de « ratios de productivité moyens ». Les autres sont dénommés « sureffectifs », et leur suppression se retrouve au cœur des objectifs chiffrés sur lesquels les managers jouent leurs carrières¹⁸⁶⁶.

Dans le fordisme, l'augmentation de la productivité conduisait à des économies d'échelle et, au final, à de nouvelles embauches. L'organisation du travail précédait en quelque sorte une gestion routinière et collective de l'emploi : c'est elle qui lançait le cycle productif. Dans le capitalisme financiarisé, la chronologie tend à s'inverser. La décision de licenciement collectif, la sélection individualisée à la sortie et l'adaptation serrée des effectifs aux variations du niveau de ventes sont souvent premières. Les gains de productivité que ces dernières contraignent les travailleurs non-licenciés à dégager permettent alors aux contrôleurs de gestion et aux DRH de détecter de nouveaux « sureffectifs » potentiels.

Or, montre Beaujolin, cette situation menace en permanence de dérapier dans un emballement mimétique, qui laisse les entreprises dans un état de sous-effectif chronique, avec pour conséquences la dégradation des conditions de travail et la perte des savoir-faire non standardisés. Si par définition, en régime capitaliste, la réduction des coûts de personnel dans une firme pèse sur toutes ses concurrentes, la répercussion en leur sein des contraintes du champ économique n'a jamais été aussi rapide. Non seulement la communauté des cadres de la finance y pousse en permanence, mais la plupart des firmes se copient les unes les autres par *benchmarking*, avec la même préférence pour la flexibilité et les mêmes instruments de mesure (productivité de la main-d'œuvre, masse salariale/chiffre d'affaires, etc.). Pourtant, si le *régime néolibéral d'internalisation*

¹⁸⁶⁶ *Ibid.*, p. 108-112 et 119-129.

de la pression marchande multiplie les capteurs branchés sur l'« extérieur », le processus de réduction d'effectifs fonctionne de manière standardisée et indépendante du contexte, selon une « sorte de décision réflexe évoquant une machine de gestion, où les instruments jouent le rôle de stimuli provoquant toujours les mêmes réactions »¹⁸⁶⁷. Bref, l'insensibilité légendaire de la bureaucratie wébérienne à son « environnement », et l'hypersensibilité de la bureaucratie néolibérale au sien, conduisent aux mêmes types de réactions automatiques déconnectées du réel, avec des effets diamétralement opposés : reproduction à l'identique dans un cas, restructuration permanente et renforcement circulaire de l'instabilité du régime de concurrence dans l'autre.

La relativité économique des critères d'évaluation

Le dispositif d'évaluation interne lui-même, loin de produire des verdicts « objectifs » sur les « mérites personnels » des travailleurs, est totalement dépendant du contexte de l'entreprise. Pire : on observe une sorte de relativité générale des critères de jugement, qui les distord et les ploie selon l'état du champ économique et les changements de stratégie des cadres dirigeants. C'est le cas de la mesure des « performances », comme de la gestion prévisionnelle des « compétences » : construite dès le départ pour relayer les contraintes de la direction auprès des salariés de base, elles produisent structurellement des bonnes notes dans les phases d'expansion et des mauvaises notes dans les phases de difficulté économique.

Balazs et Faguer l'ont bien mis en évidence en étudiant l'établissement grenoblois d'une multinationale de l'informatique avant puis après la « bulle Internet » du début des années 2000 : selon la position de l'entreprise sur son marché, un dispositif d'évaluation produit soit des effets positifs sur les carrières, en multipliant primes et promotions comme chez IBM dans les années 1970, soit des effets négatifs de dévalorisation brutale des anciennes « compétences » et de valorisation des capacités d'adaptation et de reconversion. Un ballet incessant fait fluctuer « les classements, déclassements et reclassements successifs des salariés » et reconfigure en permanence « la hiérarchie des espèces de capital qui définissent la "compétence" des salariés »¹⁸⁶⁸. Les cadres dirigeants, les financiers internes et les DRH redessinent sans cesse le modèle idéal de comportement auquel les salariés sont sommés de se conformer, dans l'espoir de déformer le champ de comparabilité et, avec lui, l'ordre social interne à l'entreprise, dans le sens de leurs intérêts changeants au sein de la fraction économique de la classe dominante. Cet arbitraire

¹⁸⁶⁷ *Ibid.*, p. 163.

¹⁸⁶⁸ G. BALAZS et J.-P. FAGUER, « L'évaluation : un outil au service des politiques des entreprises », *op. cit.*, p. 53 et 69.

organisationnel produit une insécurité chronique des positions acquises, qui tend à renforcer encore le pouvoir centralisé des gouvernants.

La menace du chômage comme « mise en survie »

Balazs et Faguer montrent que, dans la même multinationale touchée par une bulle spéculative, les mauvaises notes produites par les entretiens d'évaluation sont utilisées pour sélectionner les 5% de salariés à licencier chaque année. Une fois les objectifs du plan de licenciement de masse fixés par la direction financière, le rôle de la DRH est d'organiser la sélection à la sortie des fameux « sureffectifs ». Beaujolin montre qu'après le renvoi des intérimaires, le non-renouvellement des CDD, le blocage des embauches, la mobilité interne facilitée par les « compétences », les dispositifs de préretraites, les politiques de « départs volontaires » accompagnées d'incitations financières (visant à donner une porte de sortie aux salariés avec le plus de chances de retrouver un emploi sur le marché national, ou à pousser à l'auto-exclusion ceux qui sont en moins bons termes avec leur hiérarchie), les managers subalternes reçoivent des objectifs de pourcentage de postes à supprimer. Ils sont chargés de proposer des candidats aux licenciements et de leur trouver des justifications, tandis que les cadres RH locaux les « conseillent », s'assurent du respect des règles de la DRH centrale, et cherchent à concilier les exigences internes de sélectivité avec les impératifs du droit des plans sociaux et les lois sur les discriminations, seules véritables limites rencontrées par l'entreprise lorsque les syndicats s'en saisissent. À mesure que l'expérience se répète, « il faut toujours inventer plus de critères de sélection »¹⁸⁶⁹.

Pour effectuer le tri, managers locaux et cadres des ressources humaines disposent une fois encore des données accumulées lors des entretiens d'évaluation, qu'elles concernent les « performances », l'implication dans le travail ou l'adaptabilité. Pour multiplier les épreuves et les occasions de concurrence salariale sur critères formatés, la bureaucratie néolibérale des DRH ne se contente pas d'allonger les parcours de sélection à l'entrée et de recourir aux offres d'emplois internes lors des mobilités et promotions : elle institue une compétition à la sortie, une épreuve qui se répercute sur toutes les autres parce que sa sanction est le chômage. Comme le dit Béatrice Appay : « La récompense est de ne pas disparaître, d'avoir un travail, de ne pas être mis sur la liste des exclus, pour cette fois¹⁸⁷⁰. » C'est comme nous l'avons vu ce que l'auteure appelle une « mise en survie », pour désigner un processus actif de construction et d'instrumentalisation d'une menace tangible d'exclusion, par des cadres dirigeants dotés d'un pouvoir stratégique centralisé et dominant

¹⁸⁶⁹ R. BEAUJOLIN, *Les vertiges de l'emploi*, op. cit., p. 49, 107 et 146.

¹⁸⁷⁰ B. APPAY, *La dictature du succès*, op. cit., p. 105.

par la maîtrise de l'incertitude, à des fins de mobilisation des travailleurs. En l'occurrence, le chômage met en jeu la survie sociale des salariés, en les exposant à une menace de déclassement qui pèse à la fois sur la reproduction de leurs conditions matérielles d'existence et sur les modalités de leur reconnaissance sociale.

Le rapport salarial fordiste des cadres et le « régime IBM » de mobilisation des exécutants combinaient un marché interne du travail concurrentiel avec la sécurité de l'emploi, un salaire à vie, une carrière et de nombreux avantages « maison » : ils organisaient une sélection à l'entrée, à la promotion, mais pas à la sortie. Dans le rapport salarial néolibéral des ouvriers et employées, non seulement les carrières tendent à se bloquer, les augmentations de salaire générales s'amenuisent, les postes de promotion et les récompenses financières sous forme de primes s'individualisent, mais l'appartenance même à l'entreprise devient l'objet de la compétition. En d'autres termes, par comparaison avec la concurrence pour la carrière des managers et des commerciaux de la fin de la période fordiste, la spécificité du néolibéralisme est d'instaurer un jeu qui se joue « sans cordes de sécurité » – quoique avec, à l'extérieur de l'entreprise, un « filet » minimal pour « rattraper » les licenciés, sous la forme des prestations chômage de la Sécurité sociale.

Du fait de son articulation à une évaluation individualisée des prétendus « mérites », ce dispositif de sélection à la sortie a pour propriété de laisser croire à ses victimes qu'elles sont responsables de leur « échec », là où ses verdicts standardisés sont en réalité le reflet de la situation financière de l'entreprise et de sa position sur ses différents marchés. Il produit de plus ce que Danièle Linhart nomme une « précarisation subjective » des travailleurs « stables » : sans expérimenter la précarité objective du CDD, de l'intérim et du chômage, ils se vivent individuellement et collectivement comme vulnérables à une potentielle décision de délocalisation ou de restructuration¹⁸⁷¹. Cette menace permanente, sans doute la seule à pouvoir, en situation de rareté des récompenses salariales, pousser les ouvriers et employées dotés d'autonomie d'exécution des noyaux durs des grandes entreprises à obéir à des ordres qu'ils n'ont pas reçus, est la clef de ce que Coutrot nomme leur « coopération forcée » et Durand leur « implication contrainte » : « Tout se passe comme si [...] l'accroissement de la qualification et l'engagement du salarié (le comportement adéquat) s'échangeaient contre le seul maintien dans l'emploi¹⁸⁷². »

¹⁸⁷¹ Danièle LINHART, « Les restructurations et leurs effets sur le travail et l'emploi », in Béatrice APPAY et Steve JEFFERYS (dir.), *Restructurations, précarisation, valeurs*, Toulouse, Octarès, 2009, p. 53.

¹⁸⁷² J.-P. DURAND, *La chaîne invisible*, op. cit., p. 112.

4.2. Des corps aux cadres d'emploi (3) : de la mobilité forcée au « licenciement interne » des fonctionnaires

Dans les services publics, aucun des éléments du cadre institutionnel que nous venons de décrire pour les entreprises n'existent. Hors des projets extrêmes des néolibéraux les plus radicaux et de certains cas précis, il n'existe ni concurrence commerciale, ni tendance massive à l'externalisation des missions des ministères auprès des entreprises privées. En revanche, même hors de tout objectif de rentabilité, la pression du régime de finances publiques pousse à la réduction des coûts de personnel et, comme nous l'avons vu, les effectifs des ministères et de leurs établissements publics ont décliné de 10% entre 2004 et 2015. Les dispositifs de sélection s'insèrent donc au sein d'un système historique de contraintes qui, pour être différent de celui qui pèse sur les entreprises, n'en a pas moins un poids formidable – tant du moins que personne ne remet en cause ses règles constitutives. De plus, nous l'avons vu, en ce qui concerne le marché national du travail, la pression concurrentielle existe, à l'entrée, sous la forme de parcours précaires incertains et de hauts taux de sélectivité que les hauts fonctionnaires cherchent à canaliser vers leurs propres objectifs. Toute « banalisation » du salariat public, tout brouillage des frontières entre fonctionnaires et contractuels, toute déréglementation du recrutement peut faire peser une menace de chômage, comme c'est le cas dans la territoriale. À ce niveau, les politiques de facilitation des restructurations, que prônent notamment les défenseurs du remplacement des corps par les cadres d'emploi, auraient pour effet probable de pousser plus loin la mise en cause du droit à la carrière.

La Bourse de l'emploi public, outre ses conséquences sur la mobilité et sur le recrutement, peut également être utilisée à cette fin : Silicani pousse ainsi le zèle managérial jusqu'à proposer que « la durée d'exercice des fonctions [fasse] partie intégrante de la décision d'affectation¹⁸⁷³ ». À l'issue d'une période de trois à cinq ans, la hiérarchie pourrait ainsi décider de maintenir ou non l'agent dans son poste. Cette procédure, qui ferait de la mobilité forcée la règle dont l'exception est à justifier, n'est pas encore un licenciement. Cependant, elle ouvre la voie à une forme de « licenciement interne » par renvoi sur le marché bureaucratique de l'emploi public. Le fonctionnaire, placé en « instance d'affectation » durant une période de trois mois, serait libre de postuler à tous les appels d'offres de la Bourse de l'emploi public ouverts à son cadre d'emplois, et se verrait proposer au moins deux postes par l'administration sans garantie de maintien du salaire indemnitaire. Mais que se passerait-il s'il refusait ?

¹⁸⁷³ J.-L. SILICANI, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, op. cit., p. 128-130.

Le *Livre blanc* propose, à ce niveau, d'« organiser la sortie de la fonction publique des agents devenus inemployables ou dont la valeur professionnelle est insuffisante ». La seconde partie de la proposition vise à faciliter le licenciement pour insuffisance professionnelle, permis par le statut de 1984 mais très rarement utilisé : il s'agit de conditionner son acceptation par un tribunal administratif à l'octroi de plusieurs mentions « insuffisantes » successives par le supérieur hiérarchique lors des entretiens annuels. Quant à l'« employabilité », il s'agit d'un terme autoréférentiel rendant le travailleur responsable de son exclusion par les épreuves de sélection, interprétée comme un manque de « compétences ». Sa difficulté à trouver un emploi au sein du mécanisme concurrentiel organisé par la DGAFP, signe de sa faible valeur sur le marché interne, peut en toute logique conduire l'administration à lui proposer un salaire de fonction inférieur, un poste inintéressant ou une mobilité géographique forcée. Silicani envisage alors, en cas de refus de sa part, d'utiliser la procédure dite de « réorientation professionnelle » proposée au même moment par ce qui va devenir la loi mobilité du 3 août 2009¹⁸⁷⁴.

Le décret du 12 novembre 2010 instaure en effet, pour accompagner les réorganisations ou fusions de services de la RGPP, une véritable possibilité de « licenciement » économique interne des fonctionnaires. Lors des suppressions de postes, les employeurs publics disposent de la possibilité de les placer en « reconversion ». Si les agents s'opposent à une mobilité forcée, refusent trois propositions de postes « équivalents », et n'affichent pas les signes extérieurs d'une « recherche active d'emploi », l'administration peut choisir d'avancer leur départ en retraite ou de couper le versement de leur salaire (mise en disponibilité d'office). Le licenciement interne devient alors un licenciement tout court, quand bien même l'agent est maintenu dans son corps : sous la pression de la concurrence, il n'a plus le choix qu'entre accepter les postes que l'État employeur lui propose ou sortir de la fonction publique.

Luc Rouban montre que cette règle a été abrogée par le gouvernement PS en septembre 2012, tant du fait de l'opposition syndicale unanime que des difficultés d'application. Au-delà du lourd suivi individualisé de tous les reconvertis de force, la mesure exigeait en effet « une véritable mobilisation des services de GRH, qui auraient dû disposer d'un vaste flux d'informations concernant tous les postes disponibles y compris dans les collectivités locales, les hôpitaux, voire le secteur privé »¹⁸⁷⁵. La Bourse de l'emploi public de la DGAFP venait à peine d'être mise en place et les ministères ne disposaient pas du dispositif nécessaire. Si l'épisode est révélateur, c'est parce qu'il

¹⁸⁷⁴ *Ibid.*, p. 131.

¹⁸⁷⁵ L. ROUBAN, *La fonction publique en débat*, op. cit., p. 122-123.

montre bien les possibilités entrevues par le gouvernement Fillon et, de manière plus générale, par les promoteurs de la GRH publique, en termes de construction de marchés du travail au sein de l'État. Le projet est d'ailleurs réaffirmé dans les termes suivants par le Comité action publique 2022 en juin 2018 : « Mettre en place une gestion active de l'emploi en accompagnant à la reconversion professionnelle et en prévoyant le cas échéant des plans de départ volontaire, en cas de restructuration de service¹⁸⁷⁶. »

Plus les ministères standardisent leurs fiches de postes, publient leurs offres d'emploi et rendent comparables les « compétences » de leurs fonctionnaires, et plus l'idée de les obliger à répondre à des appels d'offres concurrentiels lorsque leurs postes sont supprimés sur l'autel de la réduction des coûts devient crédible. Un tel projet, qui s'inscrit difficilement dans le cadre traditionnel des statuts particuliers, devient envisageable au sein d'éventuels cadres d'emploi¹⁸⁷⁷. Les ministères, tout en disposant d'un large contrôle sur le statut des métiers hiérarchisés de leur « filière principale » (financière pour Bercy, médico-sociale pour la Santé et le Travail, administrative pour la DGAFF, etc.), seraient sommés d'embaucher leurs travailleurs au sein de large espaces interministériels et déchargés de l'obligation de leur fournir une carrière. Ils « accompagneraient » et surtout contrôlèrent leur implication dans la recherche d'un emploi, au sein du vaste dispositif de recrutement concurrentiel et bureaucratique construit par la DGAFF et alimenté par les DRH de l'État. Dès lors, comme dans les entreprises, le chômage deviendrait une menace crédible susceptible d'être canalisée vers l'engagement dans le travail, l'acceptation d'une logique de performance, l'augmentation de la productivité et la réduction des coûts. Comme sur les marchés de sous-traitance, les employeurs publics combineraient à leur profit le contrôle bureaucratique centralisé et l'irresponsabilité des mécanismes marchands.

5 – La suppression du statut, stade suprême de la « banalisation » néolibérale de la GRH publique

Le projet de refonte de la fonction publique d'État par cadres d'emplois porté par la DGAFF et le Conseil d'État a été, dit Bezes, « remisé devant les oppositions des corps »¹⁸⁷⁸. Les réformateurs ont

¹⁸⁷⁶ V. BEDAGUE-HAMILIUS, R. MCINNES et F. MION, *Service public : se réinventer pour mieux servir*, op. cit., p. 36-37.

¹⁸⁷⁷ Comme le dit Sylvie Trosa, chargée de mission à la DRH de l'Équipement auprès de Serge Vallemont à la fin des années 1980, vice-présidente du Cercle de la Réforme de l'État créée en 2007 et inlassable promotrice du management public néolibéral (dans ses trois aspects de GRH, de « qualité » totale et de sous-traitance des missions de service public aux entreprises), le « statut sans corps » constitué par les cadres d'emplois laisse envisager un système au sein duquel les fonctionnaires seraient toujours recrutés par concours, mais « sans garantie d'accès à l'emploi ni droit à la carrière ». S. TROSA, *La crise du management public*, op. cit., p. 140.

¹⁸⁷⁸ P. BEZES, « Les politiques de réforme de l'État sous Sarkozy », op. cit., p. 230.

poursuivi la voie, précédemment décrite avec notamment le RIFSEEP, d'une individualisation des carrières dans l'espace plus restreint des quelques 230 corps fusionnés que l'État devait initialement constituer pour 2018. Gageons cependant que le projet ressurgira tôt ou tard : c'est en effet toute la logique interne de la GRH publique qui pousse à la prévalence de la fonction sur le grade, au contrat d'affectation sur fiche de poste, à la mise en cause du droit à la carrière et à l'extension de la Bourse de l'emploi public. À moins qu'un gouvernement ne décide d'accélérer le rythme de la rupture avec le cadre wébérien classique en revenant à ce qui a historiquement été à la fin des années 1970, quoique de manière minoritaire, la première voie du néolibéralisme salarial dans l'État : l'exclusion de la majeure partie des travailleurs de l'administration du statut de la fonction publique.

Notons que comme le prouve l'exemple des collectivités locales, le travail de sape accompli par la concurrence au sein des cadres d'emploi peut lui-même servir de point d'appui pour pousser plus loin la déréglementation de la relation salariale au profit de l'État employeur : des voix se font régulièrement entendre, qui brandissent le fort taux de recours aux CDD et au CDI en leur sein comme un argument en faveur de la suppression pure et simple du statut de la fonction publique territoriale (hors policiers et fonctions « régaliennes »)¹⁸⁷⁹. Les cadres d'emplois soustraient aux statuts particuliers fixés par décrets un certain nombre d'éléments, qui viennent former le contenu d'un quasi-contrat de travail passé entre le service employeur et le fonctionnaire. La sortie du statut général termine en quelque sorte le mouvement en supprimant les commissions paritaires et en soumettant pleinement les travailleurs de l'administration à un régime de contrat de travail individualisé – certes limité par des conventions collectives, mais dans le cadre d'un droit du travail lui-même de moins en moins protecteur. Au-delà du débat purement juridique, elle permettrait, dans le contexte actuel, de radicaliser le néolibéralisme salarial et, de manière plus générale, le mouvement de managérialisation, en soumettant les salariés de l'État à la même menace de chômage et à la même précarité subjective que les salariés des entreprises.

Gilles Carrez et Jean-Jacques Chaban-Delmas considèrent, dans l'une des premières théorisations globales de l'État néolibéral en France, le statut des fonctionnaires comme « un "credo" dépassé »¹⁸⁸⁰. Si le néolibéralisme doctrinaire et thatchérien qui triomphe brièvement à droite au milieu des années 1980 prône sa restriction à une minorité de fonctions « régaliennes »

¹⁸⁷⁹ Cf. par exemple la proposition de loi n° 1393 du 21 janvier 2009, qui a divisé jusqu'au sein de l'UMP. É. BILAND, *La fonction publique territoriale*, op. cit., p. 98.

¹⁸⁸⁰ G. CARREZ et J.-J. CHABAN-DELMAS, *Pour une intervention publique libérale*, op. cit., p. 112-113. Les auteurs poursuivent ainsi : « La sécurité de certains doit [...] s'effacer devant l'égalité de tous face à la crise économique ».

d'autorité, il n'a guère d'audience au sommet de l'État et le RPR l'abandonne rapidement après son retour aux affaires en 1986 pour des raisons électorales. Cette forme extrême de transformation du rapport salarial public, effectivement réalisée en Italie, en Allemagne, au Royaume-Uni ou en Suède, est jusqu'à une date récente demeurée en France un simple instrument de démarcation, régulièrement utilisé à la droite du champ politique pour affirmer une position de rupture dans les médias, mais découplé des politiques gouvernementales. Par exemple, en 2013, l'ancien ministre du Travail sarkozyste Xavier Bertrand propose que « le statut à vie ne soit garanti que pour les fonctionnaires exerçant des fonctions régaliennes¹⁸⁸¹ ». En septembre 2015, une polémique médiatiquement orchestrée relate les propos similaires, en « off », du ministre PS de l'Économie Emmanuel Macron.

Parmi les discours sur le management public de mon corpus, les hauts fonctionnaires qui défendent cette position ont un profil très particulier : il s'agit surtout d'énarques « pantoufleurs », souvent passés par les grands corps avant de rejoindre le privé, dont beaucoup sont proches des instances de réflexion du MEDEF. À la fin des années 1980, Denis Olivennes et Nicolas Baverez proposent de mettre en cause la garantie de l'emploi au nom de « l'adaptation des politiques de personnel aux nécessités du management public », de l'« incitation [...] à la motivation » et de « l'amélioration de la productivité »¹⁸⁸². À la même époque l'inspecteur des Finances rocardien et patron de la Caisse des dépôts Robert Lion préconise de supprimer le statut pour les nouveaux recrutements, à l'instar de ce qui se passe au même moment au ministère des PTT devenu La Poste et France Télécom¹⁸⁸³. Yves Cannac, président de la CEGOS d'Octave Gelinier en 1985 puis de l'Institut de l'entreprise de 1990 et 1993, reprend cette idée qui s'intègre parfaitement dans le credo qu'il développe depuis le début des années 1980 : celui de l'application maximale des « règles de droit commun » à tous les aspects de l'action de l'État¹⁸⁸⁴.

Au début des années 2000, le conseiller d'État préside l'Observatoire de la dépense publique créé au sein du *think tank* patronal proche du MEDEF. Outre le DRH de l'Équipement Serge Vallemont, le consultant membre de l'équipe de rédaction de la revue *Politiques et management public* Jean Ruffat et le professeur de droit Michel Bouvier¹⁸⁸⁵, il est composé de « pantoufleurs »

¹⁸⁸¹ « Seuls les fonctionnaires exerçant des fonctions régaliennes devraient avoir un statut garanti à vie », *La Tribune*, 16 décembre 2013.

¹⁸⁸² D. OLIVENNES et N. BAVEREZ, *L'impuissance publique*, *op. cit.*, p. 167-181.

¹⁸⁸³ Robert LION, *L'État passion*, Paris, Plon, 1992, p. 171-172.

¹⁸⁸⁴ Yves CANNAC, « Jusqu'à quel point les spécificités du secteur public sont-elles justifiées ? », *La lettre du management public*, 1996, n° 3, p. 2 ; Y. CANNAC, « Les enjeux et les voies de la modernisation de l'État », *op. cit.*, p. 27-28.

¹⁸⁸⁵ Spécialiste des finances publiques, Bouvier est directeur de publication de la collection Systèmes, qui publie chez l'éditeur LGDJ des ouvrages de management public proches des points de vue des financiers publics de Bercy.

notables : François Essig, ancien délégué général à l'Aménagement du Territoire devenu vice-président du cabinet de conseil international Deloitte & Touche ; Patrick Suet, ancien trésorier payeur général devenu secrétaire général adjoint de la Société Générale ; Philippe Trainar, ancien contrôleur d'État passé par le cabinet d'Édouard Balladur à Matignon en 1993 avant de devenir directeur à la Fédération française des sociétés d'assurance du MEDEF. L'action de l'Observatoire se résume dans la promotion dans l'espace public de la réduction de la « part non nécessaire des particularismes de la GRH publique » au nom de sa progressive « banalisation »¹⁸⁸⁶. Comme l'exprime clairement Cannac, la norme est celle de l'entreprise néolibérale, l'État n'a que le droit de faire des exceptions et la charge de la preuve lui incombe à chaque fois : « Qu'est-ce qui, dans la gestion des ressources humaines publiques, doit légitimement demeurer spécifique par rapport aux pratiques de droit commun, et qu'est-ce qui doit rejoindre ces pratiques, ou au moins ne pas les interdire¹⁸⁸⁷ ? » Concrètement, les solutions préconisées sont la généralisation des nouvelles embauches hors du statut des fonctionnaires et la facilitation du recours à des contractuels en CDI de droit privé¹⁸⁸⁸.

L'objectif stratégique des (anciens) hauts fonctionnaires de l'Institut de l'entreprise semble être de contribuer à maintenir une pression « extérieure » à l'État pour pousser à sa réforme managériale. À « l'intérieur », les réformateurs utilisent souvent ce positionnement, jugé irréaliste à court terme, pour justifier un « assouplissement » du statut qui va, quoique moins vite, dans le même sens¹⁸⁸⁹. Cannac et Vallemont participent en 2007 au Cercle de la réforme de l'État, groupe de grands commis « apolitiques » qui cherche à peser sur l'élection présidentielle : ils appellent alors à tirer toutes les conséquences de la LOLF en termes de GRH, mais dans le cadre d'un statut transformé de l'intérieur. Dans le même contexte, l'Institut de l'entreprise continue de défendre la solution radicale¹⁸⁹⁰, tandis que l'ancien conseiller d'État et membre du cabinet de Rocard à Matignon Bernard Spitz, bientôt président de la Fédération des assurances, affirme clairement que les deux projets n'ont qu'une différence de degré, tous œuvrant en faveur d'une réduction progressive des « particularismes » de la fonction publique¹⁸⁹¹.

¹⁸⁸⁶ François KRUGER, *La gestion des ressources humaines publiques à l'heure de la performance*, Paris, Institut de l'entreprise, 2002, p. 7-8. François Kruger est un polytechnicien et énarque ayant intégré la Cour des Comptes en 1999. Au cabinet de Nicolas Sarkozy aux Finances en 2004, il participe à la mise en place de la LOLF.

¹⁸⁸⁷ OBSERVATOIRE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE, *La fonction publique à l'heure de la performance : quelle gestion des ressources humaines pour l'État ?*, Paris, Institut de l'entreprise, 2003, p. 9.

¹⁸⁸⁸ F. KRUGER, *La gestion des ressources humaines publiques à l'heure de la performance*, op. cit., p. 36-38.

¹⁸⁸⁹ Cf. par exemple J.-L. SILICANI, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, op. cit., p. 101.

¹⁸⁹⁰ OBSERVATOIRE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE, *L'agenda 2012 : 37 propositions pour une meilleure maîtrise de la dépense publique*, Paris, Institut de l'entreprise, 2007, p. 93.

¹⁸⁹¹ B. SPITZ, « La réforme de l'État : enfin ! », op. cit., p. 207 et 213.

Parmi les moyens de peser, à long terme, en faveur de la sortie du statut, le principal consiste actuellement en l'introduction progressive de CDI de droit privé au sein de l'État. La possibilité d'accès au CDI des non-titulaires découle de la transposition en 2005 du droit européen – qui, plus généralement, fournit un argument inlassablement répété en faveur de la « banalisation », du fait de la grande indistinction symbolique dans laquelle il place services publics et services privés. Mais il s'agit souvent de CDI de droit public. Plus récemment, le Comité action publique 2022 réuni au début du quinquennat Macron propose, au nom d'une GHR plus individualisée, d'« élargir le recours au contrat de droit privé comme voie "normale" d'accès à certaines fonctions du service public ». L'argumentation en faveur de ce principe se situe dans le droit fil des hauts fonctionnaires passés au MEDEF : « L'État, générateur de normes en matière de droit du travail, doit s'appliquer les mêmes règles qu'il entend définir pour les autres¹⁸⁹². »

Cependant, le rapport salarial des grandes entreprises qui fournit le point de référence de cette volonté n'est déjà plus tout à fait le même : le CDI a été vidé d'une partie de ses protections par la loi Travail de 2016 et les ordonnances Macron de l'automne 2017, et le néolibéralisme salarial est en voie de se renforcer dans le privé. Les experts nommés par le gouvernement Édouard Philippe appellent à imiter cette déréglementation du code du travail dans l'État, en permettant aux « managers » locaux de négocier avec les syndicats « des accords dérogatoires au cadre de la fonction publique, sur l'ensemble des points du statut (rémunération, temps de travail, mobilité...) ». De même que, dans le privé, les réformes récentes prônent le « dialogue social » en affaiblissant le contre-pouvoir syndical, le Comité action publique 2022 propose par ailleurs de supprimer les commissions paritaires mobilité et promotions qui constituent, on le sait, l'un des principaux moyens de pression des syndicats de fonctionnaires¹⁸⁹³. Quand bien même cet aspect du rapport serait enterré ou utilisé pour justifier une perspective moins extrême, pour la première fois, une grande commission de réforme de l'État ancre dans le champ des possibles officiels une version dure de la banalisation néolibérale du rapport salarial public, qui cherche explicitement à faire exploser le statut de l'intérieur.

¹⁸⁹² V. BEDAGUE-HAMILIUS, R. MCINNES et F. MION, *Service public : se réinventer pour mieux servir*, op. cit., p. 36-37.

¹⁸⁹³ *Ibid.*

Chapitre 15 – LA GÉNÉRALISATION DE LA MÉRITOCRATIE

PRODUCTIVISTE : DES MARCHÉS DU TRAVAIL PARAMÉTRÉS

« Au total, en mettant en œuvre un système de décision et d'évaluation fondé sur la concurrence et la rentabilité, et en les assortissant d'un système de sanction objective, le management moderne organise les tensions qui sélectionnent les hommes, les forment, les conditionnent à l'efficacité. [...] Dans un tel système de tension, la vie devient un perpétuel concours¹⁸⁹⁴. »

Octave Gélénier, X-Mines, consultant en stratégie,
directeur de la CEGOS, 1966.

« La gageure que permet le modèle néolibéral est d'obtenir l'implication et la précarité, l'autonomie et le contrôle, la flexibilité interne et externe¹⁸⁹⁵. »

Thomas Coutrot, *L'entreprise néo-libérale, nouvelle utopie capitaliste ?*, 1998.

Arrivés au terme de l'analyse, nous pouvons maintenant replacer les projets d'extension du néolibéralisme salarial aux travailleurs des administrations dans l'histoire conflictuelle des transformations du salariat public et privé. Il s'agit à la fois de montrer que le marché du travail peut prendre des formes très diverses, et qu'il n'est lui-même qu'une *manière parmi d'autres* d'organiser l'accès aux emplois et de déterminer les hiérarchies sociales et professionnelles. Rappelons d'abord que tout rapport salarial, comme travail réalisé pour un employeur par des travailleurs coupés des moyens de production en échange d'une rémunération, combine un mode de contrôle hiérarchique et un mécanisme de fixation du salaire. Ce mécanisme peut être marchand, lorsqu'il ouvre un espace à la concurrence des individus. Lorsqu'il instaure en même temps une barrière à l'entrée, c'est un marché du travail interne ou fermé. En revanche, lorsqu'il neutralise dans une large mesure la concurrence en son propre sein, pour ne laisser subsister que la compétition réglée des groupes sociaux, il ne s'agit pas comme le théorise Paradeise d'un « marché du travail fermé¹⁸⁹⁶ », mais d'un espace professionnel soustrait au marché (ce qu'il n'est jamais à 100%).

Du point de vue des « transactions » qui le composent, un marché du travail peut être défini comme *l'intégrale des décisions de sélection des entreprises et des administrations*, considérées au sein des institutions historiques, des rapports de force sociaux et des dispositifs de gestion qui les

¹⁸⁹⁴ O. GÉLINIER, *Le secret des structures compétitives*, op. cit., p. 84.

¹⁸⁹⁵ T. COUTROT, *L'entreprise néo-libérale, nouvelle utopie capitaliste ?*, op. cit., p. 255.

¹⁸⁹⁶ C. PARADEISE, « La marine marchande française : un marché du travail fermé ? », op. cit.

structurent. Dès lors, il est passible d'une analyse en termes de division sociale du travail de gestion du personnel, qui permet de construire des idéaux-types adaptés à la problématique envisagée. Ce chapitre conclusif vise précisément à récapituler les changements récemment intervenus ou simplement projetés en la matière, de manière à les comparer avec des configurations antérieures sur la longue période. La spécificité historique du rapport salarial des travailleurs de base des grandes entreprises du capitalisme néolibéral, que les promoteurs de la GRH publique cherchent à introduire dans les administrations, se laisse alors décrire de la manière suivante : le constructivisme gestionnaire d'un marché des « compétences » paramétré selon des critères productivistes, qui par la monopolisation maximale aux mains des managers et des cadres RH de toutes les dimensions du travail d'organisation social-relationnel, cherche à multiplier et à standardiser les épreuves de sélection, de manière à intensifier la concurrence salariale et à la canaliser vers les objectifs des cadres dirigeants, des actionnaires ou des professionnels de la politique. Il s'agit en cela de généraliser à l'ensemble des producteurs de base un mode de contrôle social qui, dans la bureaucratie managériale fordiste, ne concernait que les cadres : la méritocratie productiviste.

D'abord, nous reviendrons brièvement sur le capitalisme libéral et l'État libéral du XIX^e siècle, puis sur la mise en place du statut des fonctionnaires et du compromis fordiste, du point de vue des conflits dont furent l'enjeu la forme du marché du travail et, en réalité, son existence même. Sur cette base, nous établirons ensuite la spécificité de la grande entreprise néolibérale. Nous verrons que les multiples épreuves de sélection qui constituent son marché du travail contribuent, dans leur mouvement même de « machines à exclure », à façonner le « précarat » contemporain et à lui donner sa forme historique singulière. Ensuite, nous récapitulerons les différents projets des promoteurs de la GRH publique en termes de restauration, sous une forme nouvelle, de la concurrence salariale entre fonctionnaires. Enfin, nous rappellerons que le dispositif de sélection menace, partout, l'autonomie collective des métiers. De manière générale, nous verrons que si le rapport salarial dominant dans les services publics n'est jamais identique à celui qui domine dans les grandes entreprises capitalistes de la même époque, il existe presque toujours des échanges de l'un à l'autre, qui se font plutôt de l'État vers l'économie privée jusqu'aux années 1970, et dans le sens inverse depuis l'émergence du management public.

1 – Les marchés du travail dans différentes configurations du salariat privé et public

Durant le XIX^e siècle libéral, salariat privé et salariat public sont très clivés, car l'un concerne la classe ouvrière tandis que l'autre concerne les classes moyennes. Cependant, chaque groupe est soumis à une forme spécifique de marché du travail : celui du « louage d'ouvrage » dans le premier cas, celui de la loyauté politique dans le second. Le syndicalisme ouvrier s'interroge depuis sa naissance sur les moyens d'atténuer la vigueur des mécanismes marchands. Au début du XX^e siècle, alors que les services publics émergent difficilement du berceau de l'État régalien, les employés des ministères et des communes réunis en syndicats combattent vigoureusement le « clientélisme » des hauts fonctionnaires et des professionnels de la politique. À la Libération, ils sont largement parvenus à abolir le marché du travail. Durant la période d'après-guerre, le mouvement ouvrier s'en inspire et obtient un renforcement de la réglementation du contrat de travail.

1.1. La production industrielle du marché du « louage d'ouvrage » à « l'empire du contremaître »

Le capitalisme libéral du XIX^e siècle, nous l'avons vu, combine faible hiérarchie et « marchandage » généralisé des détenteurs de capitaux avec les chefs des équipes ouvrières ou les tâcherons. Il multiplie les appels d'offres concurrentiels, chaque contrat de louage d'ouvrage étant l'occasion d'une renégociation du prix par pièce, selon une technique d'enchères orientée vers le moins-disant¹⁸⁹⁷. Dans le cas du marchandage collectif, avec un chef désigné par ses pairs, une assez forte autonomie collective dans l'organisation sociale des équipes demeure la norme, tant au niveau de l'évaluation du travail, du partage fin du salaire, de l'apprentissage « sur le tas » des « ficelles » du métier que du choix des nouveaux venus. En l'absence d'informations codifiées sur le déroulement du travail, mis à part des calculs de coût rudimentaires, le recours régulier aux tâcherons consiste à charger un ouvrier de métier d'évaluer et de sélectionner ses pairs : l'auto-gestion du personnel en est diminuée d'autant, mais subsiste encore largement. La hiérarchie des professions est encore largement déterminée d'après l'ordre traditionnel des anciennes corporations, mais les mécanismes concurrentiels commencent à déformer la valeur sociale relative des différents métiers. La production industrielle est peu bureaucratisée : « l'entreprise » n'existe

¹⁸⁹⁷ Il s'agit bien d'une forme de salariat, contrairement à la thèse défendue par Claude Didry dans son dernier ouvrage : n'est-il pas artificiel de ne pas le reconnaître, alors que le mouvement ouvrier naissant le nommait ainsi au moment du Congrès d'Amiens de 1906, et de faire commencer l'épopée du salariat avec le code du travail au début du XX^e siècle ? Cf. C. DIDRY, *L'institution du travail*, op. cit.

pas réellement comme organisation relativement intégrée par l'action coordonnée d'une couche sociale d'organiseurs à plein temps réunis dans des bureaux. Le détenteur du capital et des machines dispose d'un énorme pouvoir financier sur la gestion du personnel, qui résulte de sa capacité à mettre en concurrence des équipes plus ou moins autonomes : mais il ne maîtrise ni la distribution fine du salaire ni les relations au sein du groupe. Il s'agit d'un *marché du louage d'ouvrage* codifié par le code civil, d'un pur mécanisme d'« incitation » sous l'aiguillon de la faim, source d'une violence et d'une misère sociale plus ou moins grande selon les contextes historiques. En France, après la crise de 1873, il contribue à produire l'« armée de réserve industrielle¹⁸⁹⁸ » précédemment décrite par Marx pour l'Angleterre, qui n'est autre que l'intégrale des travailleurs ayant perdu au jeu du marchandage.

Comme nous l'avons vu dans la première partie, à la fin du XIX^e siècle, la pression de cette menace pour la survie est utilisée pour pousser les paysans prolétarisés à accepter la discipline militaire de « l'empire du contremaître ». Les ouvriers de métier sont largement dépossédés de l'organisation sociale de leurs propres collectifs par les anciens tâcherons, intégrés aux entreprises par des politiques du personnel spécifiques et l'octroi d'avantages considérables. La dépendance accrue des exécutants prépare alors une seconde dépossession, celle de la conduite des opérations de production – qui ne sera achevée qu'avec la mise en place de la discipline taylorienne et de la comptabilité analytique par les ingénieurs-organiseurs. Passant largement aux mains du contremaître, le travail d'organisation social-relationnel devient fortement hiérarchisé et fortement hétéronome. La distribution des primes, la sélection à l'entrée, la promotion et le licenciement sont soumis à l'arbitraire du chef, son évaluation du travail dénoncée comme une « note de gueule ». Le salariat prend la forme marxienne du « despotisme » de fabrique¹⁸⁹⁹. Sous la pression des syndicats, et plus généralement du mouvement ouvrier, les premières directions du personnel tentent de régler un minimum ce pouvoir très informel, ou de le compenser par les avantages d'un paternalisme d'entreprise, tandis qu'après 1910 le code du travail commence à se mettre en place, comme contrepartie à un lien de subordination hiérarchique fortement renforcé. Sous l'effet du travail de sélection ressenti comme arbitraire réalisé par les contremaîtres, le contrat de travail des ouvriers tend effectivement à s'individualiser en pratique, avant de l'être en droit. Le marché du travail prend la forme d'une sorte de *campagne d'enrôlement militaire*, où l'obéissance et l'acceptation d'une nouvelle discipline sont les principaux critères.

¹⁸⁹⁸ K. MARX, *Le Capital*, Livre 1, op. cit., p. 461.

¹⁸⁹⁹ *Ibid.*, p. 246.

Cependant, au congrès d'Amiens en 1906, le système de « commandite égalitaire », défendu par la CGT comme une première étape de réappropriation du travail d'organisation préparant la sortie du capitalisme, accorde une large place à la reconquête d'une forme d'autonomie collective dans la gestion du personnel : négociation collective du salaire par le syndicat ou la coopérative, mais distribution égalitaire entre ouvriers, avancement selon l'ancienneté, élection des chefs d'équipe, maîtrise des recrutements et partage du temps de travail en cas de baisse de l'activité. Par rapport au marchandage « simple » du XIX^e siècle, la CGT entend minimiser la concurrence entre équipes, en fédérant les ouvriers au sein de syndicats et de bourses du travail capables d'imposer une régulation globale des embauches. Dans ce système, qui a en partie existé dans l'imprimerie parisienne et chez les dockers au cœur du XX^e siècle, les détenteurs de capitaux règnent par le pouvoir de l'argent, mais sont largement dépossédés de leur maîtrise de la sélection des exécutants. La vigueur de la concurrence salariale s'atténue, avec comme horizon la *suppression du marché du travail* au profit d'une régulation par les groupes professionnels (qui, certes ne supprime par leur compétition négociée pour établir la hiérarchie des salaires).

1.2. Les administrations du marché du travail politique au salariat non-marchand

Or, c'est précisément ce que vont historiquement réaliser les travailleurs de l'administration, mais sous une forme bien différente, très hiérarchique, et en partant d'un tout autre point de départ. Durant la seconde moitié du XIX^e siècle, à une époque où les ouvriers jouissent d'une large autonomie collective dans la conduite des opérations de production, les employés des ministères sont déjà pris dans un rapport de commandement de type militaire. Originaires d'une très restreinte classe moyenne, ils appartiennent à de grands ensembles qui ont été progressivement structurés et procéduralisés depuis l'Ancien régime – quoique leur taille et leur degré de codification soient sans commune mesure avec la réalité contemporaine. Les rapports en leur sein sont marqués à la fois par l'omniprésence du cérémonial hiérarchique et par la faible formalisation de la gestion du personnel. Du point de vue de la division du travail d'organisation social-relationnel, les employés sont largement maintenus sous la dépendance personnalisée de chefs dotés d'un fort pouvoir discrétionnaire.

Nous pouvons à ce propos nous référer aux travaux de l'historien et membre de la Cour des Comptes Guy Thuillier. L'évaluation du travail des commis et des expéditionnaires de la fin du XIX^e siècle se fait sous la forme d'un contrôle rapproché de type paternaliste, qui inclut les opinions politiques, les apparences de « moralité » dans la vie privée, le zèle et l'obéissance. La répartition fine des salaires entre eux se fait selon un mélange d'ancienneté, de « mérite », de faveur et de

hasard (les décès et départs en retraite libèrent un budget dont une partie peut être distribuée sous forme d'avancement). Les ministres et hauts fonctionnaires de l'ère libérale classique défendent leur liberté absolue de recruter, de promouvoir et de licencier. L'embauche se fait davantage par « recommandations » que par examens ou concours, et les employeurs résistent activement à l'introduction de ces derniers. Des parcours de sélection existent, qui obligent souvent les exécutants à commencer « surnuméraires » – c'est-à-dire à réaliser un stage non payé d'environ trois ans à la charge de leur famille sans garantie d'emploi –, puis à passer « auxiliaires », c'est-à-dire contractuels payés à la journée, avant d'être ou non reconnus employés. Le chef du bureau du personnel est maître du tableau d'avancement de grade, qu'il peut remplir à sa guise à partir des appréciations écrites ou informelles des cadres hiérarchiques, sans règles juridiques précises, dans le secret et sans droit de recours¹⁹⁰⁰. Le licenciement est presque absolument libre même après des décennies de service et, s'il demeure rare du fait de l'existence d'une morale de la loyauté, sa possibilité pèse fortement sur les conduites et sur l'acceptation de l'arbitraire personnel de la sélection. Cette division du pouvoir de mettre en forme l'organisation sociale et relationnelle des bureaux donne sa forme singulière à l'espace professionnel des agents de l'État libéral : dans le marché du travail politique, l'accès à une carrière, à un salaire mensuel, à une retraite et à un rang social à distance des ouvriers et paysans s'échangent contre l'obéissance et la loyauté politique.

Pas étonnant dans ces conditions que le syndicalisme des employés publics se soit constitué autour d'une critique du « clientélisme », du « favoritisme », des « parachutages » et de manière générale de l'arbitraire hiérarchique et politique – que l'on entend encore souvent de nos jours. Le développement des services publics au-delà des fonctions de répression, avec l'allongement de la scolarité obligatoire, l'essor des PTT puis de la Sécurité sociale, la popularisation des recrutements de pair avec leur féminisation, y ont fortement contribué. Avec le compromis wébérien de la Libération, les employés demeurent inscrits dans un fort rapport d'autorité du point de vue de la production du service public. Mais il est atténué parce que la gestion du personnel perd une grande part de son caractère hiérarchique. Comme nous l'avons vu, les cadres subalternes sont peu à peu dessaisis de leurs anciennes prérogatives au profit de règles uniformes centralisées dont le contre-pouvoir syndical se fait le gardien. La notation est très encadrée et peu discriminante, et l'absence d'évaluation officielle donne un rôle nouveau au jugement informel des pairs. L'embauche et le passage dans un corps supérieur se font par concours selon une compétition de type scolaire, malgré le maintien tout au long de la période fordiste d'un volant de près de 20% d'auxiliaires.

¹⁹⁰⁰ G. THUILLIER, *La vie quotidienne dans les ministères au XIX^e siècle*, op. cit.

L'avancement de grade se fait théoriquement au « mérite », mais les syndicats défendent partout le critère de l'ancienneté dans les commissions paritaires. La sécurité de l'emploi est acquise pour les titulaires.

L'institution sous pression syndicale de ce cadre « wébérien » ne résulte pas d'une essence « rationnelle » de l'État ou du service public, mais de la conjonction de multiples facteurs au cours d'une histoire conflictuelle. Pour comprendre sa remise en cause actuelle, il est fondamental de comprendre qu'elle n'avait rien de naturel. Quoique l'inscription progressive des cadres publics et des fonctionnaires d'autorité dans un tel système soit une tendance lourde depuis au moins la fin du XIX^e siècle, la *plupart des travailleurs des administrations* auraient très bien pu en être exclus, comme le préconisait le statut de la fonction publique du régime de Vichy. À la Libération la majorité des exécutants de l'État acquièrent effectivement, comme s'en plaignent depuis les promoteurs du management public, *une partie* des protections auparavant réservées aux magistrats, aux hauts fonctionnaires et aux professions dominantes pour assurer leur indépendance relative vis-à-vis de l'exécutif. Leur recrutement, leur salaire et leur carrière ne dépendent plus de l'humeur de leur chef, et leur dépendance économique envers l'organisation ministérielle s'atténue. La concurrence entre individus est neutralisée au maximum, même si subsistent une compétition scolaire à l'entrée et des luttes catégorielles dont l'enjeu est la fixation de la hiérarchie salariale entre groupes professionnels. Dès lors, comme nous l'avons vu, les travailleurs des administrations sortent largement du marché du travail, pour entrer dans une forme de rapport salarial non-marchand. L'ensemble des fonctionnaires de base se situent alors à la lisière du salariat du point de vue du rôle de la concurrence dans la détermination de la rémunération, mais la plupart y demeurent inscrits car, pris dans un rapport hiérarchique, ils sont individuellement *et surtout collectivement* coupés des moyens de production des services publics.

En revanche, les professions supérieures non soumises à une hiérarchie bureaucratique et capables de fixer collectivement les finalités de leur activité sociale sortent du salariat envisagé sous ses deux aspects – tout en demeurant pris dans les rapports de force de champs sociaux que les ministères ont toujours été en partie capables de gouverner à distance à travers le contrôle des moyens de gestion, notamment financiers, quand les administrations centrales n'étaient pas directement peuplées par leurs fractions dominantes. De plus, des différences considérables subsistent entre les salariés de l'État et ceux des communes, qui avant 1982 constituent l'essentiel

des effectifs des collectivités locales¹⁹⁰¹ : les exécutants comme les cadres territoriaux demeurent largement dans une forme atténuée de marché du travail politique du fait du fort pouvoir personnel des maires. C'est également le cas, nous l'avons vu, des plus de 20% de non-titulaires.

1.3. Le rapport salarial fordiste : un marché du travail affaibli et très réglementé

Au même moment, le chemin historiquement suivi par les grandes entreprises est de manière dominante celui de la monopolisation taylorienne du travail d'organisation opérationnel par la ligne hiérarchique et les ingénieurs organisateurs à distance de la bureaucratie des méthodes. La mesure de la productivité et la comptabilité analytique permettent de fournir une évaluation officielle du travail, maîtrisée de manière centralisée par des spécialistes, c'est-à-dire gestionnarisée. Elle n'implique aucun caractère collectif : Taylor prône le salaire individualisé au rendement. Cependant, les luttes du mouvement ouvrier conduisent à la mise en place du compromis fordiste. Les conventions collectives passées avec les organisations patronales instaurent un partage du travail d'organisation social-relationnel entre cadres hiérarchiques et syndicats, ancré dans le droit du travail et appliqué par les directions du personnel sous pression ouvrière. La hiérarchie des professions est négociée au sein des grilles de classification et régulée par le diplôme. Quoique le contremaître conserve une certaine influence sur la distribution des primes, le Comité d'entreprise reprend la gestion des avantages « maison » de l'ancien paternalisme. L'embauche se fait sous condition de diplôme pour les ouvriers qualifiés, mais demeure très informelle au-delà, malgré quelques tests psychotechniques souvent élémentaires (plus élaborés dans le « régime IBM »). La promotion se fait largement à l'ancienneté, ou par cooptation informelle au sein de la ligne hiérarchique. La sécurité de l'emploi est grande, mais au-delà les politiques de plein-emploi autorisent les ouvriers à changer d'entreprise, ce qui limite leur dépendance envers elles.

De manière générale, contrairement à son organisation opérationnelle, l'organisation sociale de la grande entreprise fordiste *n'est pas le monopole de ses cadres* : à ce titre, elle n'est que modérément bureaucratisée. D'abord, le travail d'organisation social-relationnel est moins hiérarchisé qu'au début du XX^e siècle. Ensuite, il est en partie gestionnarisé par une direction du personnel que la conflictualité sociale pousse à appliquer le droit du travail, mais son pouvoir demeure limité par un fort contre-pouvoir syndical – qui tend souvent à se bureaucratiser, mais sous une forme spécifique, lorsque les anciennes fédérations démocratiques deviennent des

¹⁹⁰¹ Ils en représentent toujours 71% en 2015, en incluant les intercommunalités. Source : DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2017*, Paris, La Documentation française, 2017.

centrales dirigées par des équipes élues mais de fait inamovibles, qui dépossèdent les travailleurs de leur expression politique¹⁹⁰². *Le marché du travail est très réglementé*, il existe mais faiblement, le contrat de travail est largement collectif. La concurrence salariale entre individus s'amointrit. Les épreuves de sélection en entreprise sont rares, réglementées et en moyenne relativement lâches. Une compétition scolaire vigoureuse devient, en revanche, la forme admise de la lutte des places. On observe ainsi, durant la période fordiste, un certain rapprochement entre salariat d'entreprise et salariat administratif sous la pression du mouvement ouvrier, que les sociaux-dirigistes du PCF, de la CGT et du CERES souhaitent aligner sur le statut de la fonction publique – tandis que les modernistes promoteurs du management public fordiste comme François Bloch-Lainé espèrent au contraire étendre dans l'État le rapport salarial des grandes entreprises de l'époque.

Avec la crise du taylorisme classique ouverte en Mai 68, le monopole des cadres sur la conduite des opérations de production est critiqué et la capacité d'auto-organisation opérationnelle des collectifs de travail revendiquée. Mais comme nous l'avons vu, la gestion du personnel demeure l'un des enjeux centraux d'une lutte de classes fortement présente dans l'espace public. La CGT comme la CFDT poussent en faveur d'un renforcement du contre-pouvoir syndical, avec la légalisation de la section syndicale d'entreprise et la réglementation du « droit féodal de licenciement ». La revendication des « groupes ouvriers homogènes » par la CFDT, le PSU ou les conseillistes libertaires, selon le modèle de la Fiat en Italie, est loin de revenir sur les mécanismes par lesquels le compromis fordiste a cherché à atténuer la pression de la concurrence salariale, puisqu'elle vise à la neutraliser encore davantage : augmentations de salaire collectives et uniformes pour réduire l'étendue de la hiérarchie entre professions, promotions collectives, critique des systèmes d'incitation, résistance aux tentatives d'individualisation. Il s'agit alors d'obtenir, avant toute autonomie opérationnelle des équipes, une forme d'*autonomie collective sur la gestion du personnel*, proche de celle revendiquée par la CGT en 1906, impliquant le retour aux exécutants d'une part du travail d'organisation social et relationnel. La revendication de « contrôle ouvrier », pensée par les conseillistes comme un premier pas vers la sortie du capitalisme, et par les socio-dirigistes du PCF, de la CGT ou du CERES comme une mesure de « transition » après la prise de pouvoir, inclut un certain contrôle de l'embauche et un droit de veto suspensif du comité d'entreprise sur les licenciements. Elle vise une fois de plus à affaiblir le marché du travail, et à terme à l'abolir.

Si la stratégie définie par le patronat organisé en 1978, celle de la gestion concurrentielle et individualisée du personnel, triomphe au bout du compte, l'apport des luttes ouvrières des années

¹⁹⁰² P. BOURDIEU, « La délégation et le fétichisme politique », *op. cit.*

1970 n'est pas pour autant négligeable. Le concept même de contrat à durée indéterminée (CDI), tel que nous le connaissons, n'avait pas de sens dans le contexte des politiques de plein-emploi : il s'invente en réalité au cours du conflit, entre durcissement syndical et contournement patronal. Dès le milieu des années 1960, les combats des ouvriers des secteurs dits « en déclin » comme le textile et la sidérurgie, soumis aux restructurations du V^e Plan, placent le chômage et la sécurité de l'emploi au cœur de leurs revendications. Comme le rappelle Claude Didry, le CDI prend réellement consistance en 1973, lorsqu'une loi sur le licenciement oblige les directions du personnel à lui fournir une « cause réelle et sérieuse ». Au début de la crise du capitalisme fordiste, sous la pression de luttes pour le droit au travail qui prennent parfois, comme à Lip, la forme d'occupations d'usines, la loi de 1975 reconnaît le licenciement économique et instaure l'autorisation administrative de licenciement, qui sera supprimée en 1986. Le contrat à durée déterminée (CDD) est codifié dans la loi de 1979, tandis que le travail intérimaire, légalisé dès 1972, est facilité en 1981. Les emplois précaires sont pour ainsi dire inventés en même temps que le CDI, comme des exceptions à la norme qu'il véhicule¹⁹⁰³. C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre le cheminement suivi en France par le néolibéralisme salarial.

2 – L'organisation scientifique des inégalités dans le salariat d'entreprise néolibéral

Le mouvement de balancier ne repart réellement dans l'autre sens que dans les années 1980, une fois le chômage de masse bien installé, en commençant, naturellement, par le salariat d'entreprise. D'abord, nous récapitulerons l'issue provisoire des conflits concernant la division du travail d'organisation social-relationnel au cours des quarante dernières années. Ensuite, nous nous intéresserons à l'envers nécessaire du marché des « compétences » à l'ère du chômage de masse, soit l'intégrale de toutes celles et ceux qui n'ont pas été sélectionnés. Nous verrons que les épreuves qui permettent aux architectes-organiseurs de la concurrence salariale de la bureaucratie des DRH de créer de la différenciation au moyen d'une organisation scientifique de l'inégalité, contribuent également à l'exclusion des groupes sociaux les plus vulnérables et des individus systématiquement mis à l'écart par la diffusion généralisée de critères d'évaluation productivistes. Elles donnent ainsi au précaire contemporain sa figure spécifique.

¹⁹⁰³ C. DIDRY, *L'institution du travail*, op. cit., p. 138, 147 et 158.

2.1. La concentration du pouvoir sur les déterminants de l'ordre social interne

Suite à la crise du taylorisme, une certaine autonomie d'exécution, c'est-à-dire une part minimale du travail d'organisation des opérations de production, est bien conférée aux ouvriers et employées : elle est plus limitée qu'on ne le dit parfois, davantage individuelle que collective, et concerne plutôt les exécutants relativement stables du noyau dur des grandes entreprises. Mais cette autonomie opérationnelle minoritaire ne va pas de pair avec une plus grande autonomie collective dans la gestion du personnel, c'est-à-dire une plus grande capacité pour les travailleurs réunis en équipes de régler leurs rapports entre eux, d'évaluer leur travail, de répartir finement les tâches, de partager le salaire commun, de mandater leur chef d'équipe, de prendre en charge selon leurs propres règles la formation « sur le tas », voire de recruter les nouveaux venus. Tout se passe, au contraire, comme si l'affaiblissement du monopole du bureau des méthodes, qui s'atténue sans disparaître sous la forme des normes « qualité », était compensé par une tentative de monopolisation du travail d'organisation social-relationnel, par des managers gouvernés à distance par des responsables des ressources humaines professionnalisés. L'ensemble des dimensions dont nous avons parlé sont alors investies par la bureaucratie des DRH.

Comme nous l'avons vu, un travail d'évaluation très divisé et très codifié tend à prendre le pas sur l'évaluation du travail des ouvriers et des employées par leurs pairs. Le jugement informel des managers sur leurs subordonnés est officialisé dans la grille standardisée d'un entretien hiérarchique, sous la forme d'un contrôle d'engagement qui prend en compte l'implication dans le travail, les « initiatives » favorables à l'augmentation de la productivité et l'adaptabilité en situation de flexibilité fonctionnelle. La comptabilité analytique et les indicateurs de performance gagnent une précision qui permet aux contrôleurs de gestion de fixer des objectifs chiffrés aux exécutants et de produire un « jugement automatisé » de « leurs » résultats, fluctuant au gré de la stratégie des cadres dirigeants dans le champ économique. À quoi il faut ajouter, dans certaines très grandes entreprises, la reconnaissance de savoirs et de savoir-faire à cocher dans des référentiels de « compétences ».

Le CDI est peut-être devenu la norme, mais cette évaluation bureaucratisée, encadrée par des « bureaux des méthodes du jugement¹⁹⁰⁴ », permet de multiplier les épreuves de sélection sur critères formatés au sein même de l'entreprise. En situation de rareté des récompenses salariales, primes et augmentations individuelles tendent à prendre le pas sur les augmentations collectives,

¹⁹⁰⁴ M.-A. DUJARIER, « L'automatisation du jugement sur le travail. Mesurer n'est pas évaluer », *op. cit.*

mais les managers subalternes ne disposent du pouvoir de les accorder que dans le cadre très contraint du budget et, souvent, des règles de la DRH centrale. Surtout, lorsque des grilles de classification strictes ont laissé place à des « critères classants », lorsque les salaires minimaux et les diplômes d'accès aux diverses catégories professionnelles n'ont pas été relevés depuis longtemps dans la convention collective, lorsque la situation économique de l'entreprise lui permet de distribuer des salaires supérieurs à ceux de sa branche, ou tout simplement lorsque le contre-pouvoir syndical a été éradiqué, la DRH peut fixer selon sa propre logique le contenu et les salaires relatifs des différents postes, leur attacher des « compétences », codifier des espaces de carrière, déformer la hiérarchie professionnelle et les identités de métier à son avantage. Du fait du blocage relatif des carrières et de la réduction du poids de l'avancement à l'ancienneté, les rares possibilités de promotion sont l'occasion d'une mise en concurrence des ouvriers et employées, au moyen d'une centralisation des espérances de chacun ou d'appels à candidatures internes, fondés sur la comparaison systématique, sur la base d'une fiche de poste, des données issues du dispositif d'évaluation. Alors qu'ils étaient souvent pris en charge de manière informelle et gratuite par les collectifs d'exécutants dans le taylorisme classique, la rotation sur les différents postes et l'apprentissage « sur le tas » deviennent, avec la mobilité fonctionnelle et l'accès aux formations distribuées par la DRH, monnayables lors des promotions et, à ce titre, enjeu d'une autre concurrence organisée.

Tableau 41. La division du travail d'organisation social-relationnel dans six configurations du rapport salarial (exécutants, grandes entreprises, France)

	Contrat de louage d'ouvrage (XIX ^e siècle)	Commandite égalitaire (CGT 1906 ; dockers, livre parisien XX ^e siècle)	« Empire du contremaître » (début XX ^e siècle)
TO social-relationnel :	Largement exercé par des collectifs d'ouvriers (auto-gestion du personnel)/des tâcherons en forte concurrence.	Exercé par les collectifs d'ouvriers, sous régulation globale des syndicats (auto-gestion du personnel élargie).	Très hiérarchique. Peu gestionnarisé. Ouvriers de métier : large dépossession.
Évaluation du travail :	Ouvriers de métier : évaluation par les pairs + tâcheron ou chef d'équipe élu.		Évaluations par les pairs Contremaître, informel : « Note de gueule. »
Répartition des salaires :	Propriétaire : distribution entre équipes, salaire à la pièce. Tâcheron ou équipe : entre individus.	Propriétaire : idem. Équipe, syndicat, coopérative : égalité salariale.	Contremaître, informel : distribution des primes. Direction du personnel : « Paternalisme. »
Définition de la hiérarchie des salaires/professions :	L'ordre traditionnel des anciennes corporations commence à être déformé par le jeu du marché.	Conventions collectives ?	Soumise à la dynamique du marché du travail, mais résistances des syndicats de métier.
Compétence collective :	Équipes : « Apprentissage sur le tas. » Contremaître : nouveaux procédés.		
Embauche :	Propriétaire des moyens de production : « marchandage », choix des marchandeurs.	Propriétaire des moyens de production : « marchandage ». Syndicats, coopératives, bourses du travail :	Contremaître, informel.
Promotion :	Tâcheron ou équipe : sélection des individus. À chaque fin de contrat, précarité.	régulation de la démographie professionnelle, roulement égalitaire, promotion à l'ancienneté, partage du chômage.	Obéissance. Cooptation informelle → ligne hiérarchique.
Licenciement:			« Droit féodal de licencier. »
Quelle concurrence salariale ? Un marché du travail ? Sous quelle forme ?	Forte concurrence entre équipes (+ crise 1873). Code civil. Marché du louage d'ouvrage : enchères au moins disant sous l'aiguillon de la faim.	Refus de la concurrence entre individus/équipes. Dé-marchandisation progressive du travail. Compétition entre groupes professionnels.	Fort arbitraire personnel de la sélection. Après 1910 : prémices droit du travail /contrat de travail individuel. Marché de l'enrôlement « militaire » au travail.

	Compromis fordiste (1946-1974)	Groupes ouvriers homogènes (CFDT, PSU, etc. années 1970)	GRH individualisée et logique compétences (fin XX ^e -début XXI ^e)
TO social- relationnel :	Compromis cadres hiérarchiques/ syndicats réglé par la direction du personnel.	Auto-gestion du personnel : réintégration d'une part du TO S-R dans les collectifs. Contrôle ouvrier : fort contre-pouvoir syndical.	Très hiérarchique. Très gestionnarisé. Prétention de la bureaucratie des DRH au monopole du TO S-R.
Évaluation du travail :	Contremaître, informel. Comptabilité analytique. Mesure de productivité.	Évaluation par les pairs. Comptabilité analytique. Mesure de productivité.	Entretiens hiérarchiques. Comptabilité analytique. Indic. « performances ». Réf. de « compétences ».
Répartition des salaires :	Contremaître, informel : distribution des primes. Dir. personnel/CE : avantages « maison ».	Équipe et syndicats : refus des systèmes d'incitation, égalité salariale.	Managers : distribution des primes très encadrée par la DRH.
Définition de la hiérarchie des salaires/ professions :	Conventions collectives syndicats/patronat : grilles de classification.	Grilles de classification → « statut unique de l'OS à l'ingénieur ». Augmentations uniformes	Très codifié par la DRH. Accords d'entreprise. Conventions collectives : grilles à critères classants
Compétence collective :	Équipes : « Sur le tas. »	Équipes. Formation permanente publique.	DRH : concurrence pour compétences/formations
Embauche :	Diplôme : CAP. Tests psychotechniques. Informel, pas de CV.	Informel, pas de CV. Contrôle ouvrier : roulement égalitaire, partage du chômage.	DRH: présélection sur CV Managers : entretien. Parcours de sélection (intérim, CDD, CDI).
Promotion :	Ancienneté. Cooptation informelle → ligne hiérarchique.	Promotions collectives (ex : OS→P1). Mobilité fonctionnelle choisie (égalitaire). Élection chefs d'équipe.	DRH : fiches de postes, offres d'emploi internes. Mobilité = concurrence. Marché interne du travail. Cooptation formalisée → ligne hiérarchique.
Licenciement:	Peu encadré avant la loi de 1973, mais politiques de plein-emploi.	Contrôle ouvrier : droit de veto du CE. Reclassement préalable au licenciement.	DRH : organisation des plans sociaux. Managers: sélection des licenciés.
Quelle concurrence salariale ? Un marché du travail ? Sous quelle forme ?	Faible concurrence entre ouvriers : marché du travail réglementé. Compétition scolaire à l'entrée. Compétition entre groupes professionnels.	Concurrence minimale, contrôle social faible. Dé-marchandisation progressive du travail. Compétition scolaire à l'entrée / entre groupes professionnels ?	Multiplication des épreuves de sélection, menace de chômage. Marché des compétences individuelles formalisées. Arbitraire organisationnel Néolibéralisme salarial.

Enfin, comme nous l'avons vu, la double logique d'intensification et de codification de la concurrence salariale qui est celle de la bureaucratie des DRH déborde largement vers « l'extérieur » et tend à reconfigurer l'ensemble des épreuves qui constituent le marché national du travail. L'allongement des parcours précaires de sélection à l'entrée permet d'adapter les effectifs aux variations du carnet de commandes, mais également de faire jouer le dispositif d'évaluation avant même l'embauche en CDI. La généralisation progressive de la présélection sur CV aux ouvriers et aux employées, voire parfois le tri automatique au moyen du paramétrage d'un logiciel, conduisent à une certaine normalisation des critères de recrutement, encore renforcée par le recours à une « bureaucratie externe » de cabinets et d'agences d'intérim composée de cadres RH formés aux mêmes savoirs gestionnaires. Enfin, dans un système productif où, sous la pression de la contrainte actionnariale, les plans de licenciement collectif gérés par la DRH sont devenus un moyen parmi d'autres d'augmenter la productivité apparente du travail, la sélection à la sortie, en faisant planer sur les travailleurs relativement stables une menace de chômage, permet de tendre l'ensemble des épreuves du marché interne du travail.

2.2. Le rôle des politiques de gestion du personnel dans l'institutionnalisation du précaire

Ces réflexions sont susceptibles d'apporter quelques éléments à l'analyse de ce qu'on a pu nommer le « précaire »¹⁹⁰⁵. Car en réalité, le choix de celles et ceux qui enchaînent les contrats précaires, demeurent plus ou moins longtemps au chômage, sont relégués dans la population dite « inactive », et dans tous les cas peinent à accéder durablement au CDI, n'est rien d'autre que l'envers du processus de « sélection tout au long de la vie » que nous venons d'étudier (du moins en ce qui concerne la portion de marché du travail correspondant aux grandes entreprises). La constitution du précaire, montraient Boltanski et Chiapello en 1997 dans les plus belles pages du *Nouvel esprit du capitalisme* (sans employer le terme), a été « le résultat d'un processus de sélection/exclusion à l'œuvre depuis plus de vingt ans et qui prend sa source dans les nouvelles pratiques de gestion du personnel » :

« Peu à peu, ont été "externalisé" et "précaire" les moins compétents, les plus fragiles physiquement et psychologiquement, les moins malléables, par un processus cumulatif bien connu qui ne pouvait que renforcer leur handicap dans la course à l'emploi. [...] On ne se contente pas de les empêcher d'entrer. Ils ont bien

¹⁹⁰⁵ Robert CASTEL, « Au-delà du salariat ou en-deçà de l'emploi ? L'institutionnalisation du précaire », in *La montée des incertitudes*, Paris, Seuil, 2009, p. 168-169.

été aussi, dans un premier temps, mis dehors. [...] Une vaste opération de sélection des salariés, permise par les nouveaux dispositifs organisationnels, a eu lieu, sans jamais avoir pour autant été pensée, ni encore moins planifiée, en tant que telle¹⁹⁰⁶. »

Ces processus d'exclusion sociale résultent, selon Boltanski et Chiapello, d'une accumulation de « micromodifications » et de microdécisions souvent prises en raison d'un contexte de difficultés économiques : ont tous contribué sans le vouloir à alimenter le précarat, les hauts-fonctionnaires et les législateurs qui ont favorisé les préretraites et les emplois aidés, les managers qui ont sacrifié certains emplois en espérant en sauver d'autres, ou ont préféré recourir à la sous-traitance plutôt que d'embaucher, les DRH qui ont distribué toutes leurs formations aux salariés jugés « à potentiel », ou qui ont effectué une présélection de leurs CV sur des critères d'âge, de genre, d'origine ethnique supposée ou de diplôme. Cependant, l'analyse mériterait d'être poussée plus loin. Comme nous l'avons vu, tous ces acteurs subissent des contraintes communes, fortement ancrées dans des dispositifs de gestion, relayées par des spécialistes et servant des intérêts sociaux localisables. La préférence pour la précarité et la préférence pour la sous-traitance découlent des catégories productivistes du dispositif comptable, dans un régime néolibéral de concurrence instable où la prévision d'activité est impossible. Les actionnaires utilisent consciemment le licenciement de masse comme un moyen d'augmenter la rentabilité à court terme. Mieux : les cadres des ressources humaines sont explicitement rémunérés par les directions d'entreprise pour gérer les contrats précaires, les recrutements en CDI, la flexibilité interne, les formations, les carrières et les plans sociaux du point de vue de leur *sélectivité*.

La bureaucratie des DRH, professionnalisée pour relayer la pression de la nouvelle armée de réserves des travailleurs de l'industrie et des services de masse, a contribué à donner leur forme à la plupart des épreuves qui constituent aujourd'hui le marché du travail, propageant partout les mêmes critères de sélection productivistes : performance, implication, capacité d'adaptation, flexibilité, réduction des coûts de recrutement, etc. Si la gestion par la concurrence salariale produit de la bureaucratisation au sens de Crozier, si son « efficacité » n'est pas prouvée, si elle crée de la confusion, si ses indicateurs sont déconnectés par rapport à la réalité du travail et ses référentiels de « compétences » purement formels, si le jugement des managers comporte une grande part d'arbitraire, si enfin les travailleurs perdent un temps considérable à postuler à des offres d'emploi internes ou externes, elle a néanmoins un effet massif : la tendance à choisir partout les mêmes profils.

¹⁹⁰⁶ L. BOLTANSKI et È. CHIAPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, op. cit., p. 343-344.

La bureaucratie des DRH contribue, ainsi, à renforcer les rapports de domination issus de l'histoire, et à exclure celles et ceux qui étaient déjà les moins reconnus et les plus vulnérables. Le niveau de diplôme exigé y compris pour les emplois d'ouvriers et d'employées, critère de tri commode, tend à s'élever au détriment de la fraction la plus scolairement dominée des classes populaires. Dans la logique « compétences » les qualités jugées féminines continuent, montre Djaouida Séhili, à être systématiquement sous-évaluées par rapport à celles des hommes, tandis que l'exigence d'implication dans la carrière, d'adaptabilité et de mobilité, issue du modèle idéal du cadre dynamique, rencontre la double journée de travail et le maintien du partage inégal du travail domestique¹⁹⁰⁷. Lorsque, du fait des restructurations, le maintien dans l'emploi s'échange contre de mobilité forcée et l'« adaptation » aux nouvelles machines et aux nouveaux logiciels, les plus vieux tendent à être mis à l'écart, malgré les pressions inverses du droit du travail¹⁹⁰⁸.

De manière prévisible, un dispositif de sélection construit pour mesurer la contribution productive des salariés se débarrasse des « improductifs », tandis qu'un système pensé pour valoriser les « compétences » utiles aux organisations marchandes produit des verdicts d'« incompétence » et exclut les salariés rendus « inutiles ». Ils contribuent, ainsi, à donner à l'armée de réserve de l'entreprise flexible le visage que nous lui connaissons aujourd'hui : peu qualifiée, massivement issue des classes populaires, très féminisée, très racisée, composée de toutes les personnes dont les compétences ne sont pas socialement reconnues parce que les directions d'entreprise ne veulent pas les rémunérer. La constitution du précaire, évidemment, n'a pas été planifiée : mais le renforcement de la sélectivité qui en est à l'origine l'a bel et bien été, au cœur du néolibéralisme salarial de la bureaucratie des DRH.

3 – Soumettre le salariat public à la concurrence

Qu'advient-il, alors, lorsque les promoteurs du management public cherchent à introduire les mêmes logiques et les mêmes mécanismes de sélection dans les administrations ? À partir de 1983 le régime néolibéral de finances publiques exerce une forte pression sur les dépenses de service public, à travers la neutralisation de la politique monétaire, la financiarisation de la dette de l'État puis les baisses d'impôts et de cotisations sociales justifiées au nom de la compétitivité des entreprises françaises. Dès avant l'élaboration de la LOLF, les réformateurs mettent en avant la

¹⁹⁰⁷ Djaouida SÉHILI, « De la “qualification” à la “compétence” : du changement pour les femmes ? », in Patrick ROZENBLATT (dir.), *Le mirage de la compétence*, Paris, Syllepse, 2000, p. 140-143.

¹⁹⁰⁸ Isabelle AURIEL, « Les travailleurs âgés : de l'expérience à la disqualification », in Patrick ROZENBLATT (dir.), *Le mirage de la compétence*, Paris, Syllepse, 2000, p. 159.

restauration du pouvoir des hiérarchies locales sur la gestion du personnel comme un moyen de pousser à l'accroissement de la productivité et de réduire la « masse salariale ». Plus encore après la crise de la finance globalisée de 2008, le contexte d'austérité, de faible croissance du PIB, de baisse du pouvoir d'achat du point d'indice, et de blocage relatif des carrières sous l'effet de la réduction des effectifs de l'État, concourent tous à éveiller l'intérêt des hauts fonctionnaires – eux-mêmes de plus en plus soumis à une logique de performance – pour la construction d'une capacité à différencier les salariés selon leur contribution à la productivité des services publics. La montée du rôle des cadres locaux dans le travail d'évaluation depuis 2002, puis le renforcement en cours des effets de l'entretien hiérarchique sur le salaire indemnitaire et sur les carrières, signent le renouveau progressif du pouvoir discrétionnaire des chefs en la matière.

C'est pourquoi les critiques du management public l'ont très tôt dénoncé comme le retour à un marché du travail politique digne du XIX^e siècle libéral, comme le faisait Françoise Dreyfus en 1999 : « En fin de compte, la mise en œuvre de la nouvelle gestion publique semble avoir pour effet, si ce n'est pour objectif affiché, de redonner vie au patronage et, plus encore, au clientélisme¹⁹⁰⁹. » Depuis les années Sarkozy et la RGPP, les syndicats n'ont cessé de dénoncer la « politisation » de la hiérarchie bureaucratique et les moyens de pression que lui fournissent la GRH. La thèse est partiellement fondée et peut s'appuyer sur certains exemples bien concrets. Elle rencontre pourtant deux limites. Premièrement, il est nécessaire de rappeler qu'au sommet de l'État wébérien, le marché du travail politique n'a jamais réellement disparu : même sans salaire à la performance, l'accès aux postes de direction soumis au pouvoir de nomination du Premier ministre a largement été conditionné à un passage en cabinet, et le maintien en place à un rapport minimal de loyauté politique envers les réformes décidées par les ministres. Surtout, pour ne pas gommer la spécificité de la période contemporaine, nous devons comprendre en quoi les actuels projets d'individualisation des carrières des travailleurs de l'administration sont très différents de la situation qui prévalait à l'ère de l'État libéral.

3.1. Les collectivités locales de l'arrière-garde du statut à l'avant-garde de la GRH publique

Revenons d'abord sur le cas de la fonction publique territoriale, où la thèse du « retour » est battue en brèche par le fait que le clientélisme n'a jamais disparu. Émilie Biland met en évidence un conflit entre non pas deux, mais bien trois conceptions de l'emploi public. La première, défendue

¹⁹⁰⁹ F. DREYFUS, *L'invention de la bureaucratie*, op. cit., p. 264.

par les syndicalistes et certains hauts fonctionnaires et hommes politiques nationaux, s'exprime bien dans le statut de 1984. La seconde, défendue par les élus locaux, vise à maintenir le vieux « patronage politique ». La troisième, défendue par les réformateurs managériaux et, en particulier, par les administrateurs territoriaux formés à l'INET, cherche à introduire des technologies de GRH. Dans la gestion du personnel des collectivités locales, la bureaucratie wébérienne, le marché du travail politique et la bureaucratie managériale de type néolibéral ont donc chacun leurs défenseurs. Cependant, à partir de 1987, une coalition formée par les partisans des deux dernières orientations se saisit du mouvement de décentralisation et du discours managérial pour légitimer « le rôle de "patron" des élus locaux »¹⁹¹⁰. La tendance avérée depuis la Libération au rapprochement de la condition des travailleurs des services publics territoriaux avec le statut des fonctionnaires de l'État s'estompe, au profit d'une alliance entre patronage politique et bureaucratie néolibérale en faveur de la liberté de recruter.

Mais ce rapprochement ne va pas sans tensions car, comme le rappelle Biland : « Les politiques modernisatrices ne critiquent pas seulement le modèle étatique, elles prennent aussi pour cible les recrutements par interconnaissance (éventuellement clientélistes) accusés de mettre en péril les finances publiques¹⁹¹¹. » Plus généralement, la différence est celle qui sépare l'arbitraire personnel et informel des préférences des maires, de l'arbitraire organisationnel très formalisé de cadres territoriaux de plus en plus formés à la GRH. Le poids relatif du capital politique et du capital scolaire dans la coalition qui dirige les grandes collectivités se joue au sein de ce conflit – où les élus locaux pourraient, au final, avoir intérêt à une plus grande codification des règles, pour peu qu'ils parviennent à maintenir leur contrôle sur les directeurs salariés, mais risquent en même temps une certaine dépossession « technocratique » par les managers publics.

La situation est sans doute déjà en train de changer, et les chiffres de l'enquête Conditions de travail 2013 révèlent que les pratiques codifiées de GRH sont d'ores et déjà beaucoup plus implantées que ne le suggère Biland¹⁹¹² : rappelons que, si seuls 13% des salariés de la FPT sont soumis à des objectifs chiffrés, 61% disent passer un entretien cadré sur « critères précis et mesurables » – soit davantage que les 44% de salariés des entreprises dans cette situation –, et cela un an avant l'obligation légale du décret de 2014¹⁹¹³. De plus, 35% des établissements de la

¹⁹¹⁰ Émilie BILAND, « La fonction publique territoriale et la réforme de l'État », in Patrick LE GALÈS et Nadège VEZINAT (dir.), *L'État recomposé*, Paris, PUF, 2014, p. 80.

¹⁹¹¹ *Ibid.*, p. 81.

¹⁹¹² *Ibid.*, p. 83-84.

¹⁹¹³ DARES-DREES-DGAFP, Enquête Conditions de travail 2013, volet actifs occupés + volet établissements. À noter que le chiffre déclaré par les salariés pour les entretiens d'évaluation est cohérent avec le fait que les représentants de 56,5%

territoriale, représentant 41% des effectifs, disent octroyer une prime individuelle à leurs non-cadres A – ce qui est très proche des 45% de salariés de l'État concernés. Enfin, quand bien même fiches de postes et référentiels de « compétences » seraient moins formalisés que dans les ministères – ce qui reste à prouver –, les employeurs locaux disposent d'une liberté de recruter au sein ou en dehors des cadres d'emplois, d'un grand poids sur les carrières, d'un fort taux de contrats précaires et d'une réelle menace de chômage. Recourant très largement aux bourses d'emplois, ils peuvent dès lors chercher à canaliser l'assez forte pression concurrentielle générée par ces structures institutionnelles vers leurs objectifs propres, tandis que les travailleurs des services publics territoriaux sont maintenus en position de dépendance envers leur hiérarchie. La croissance continue des effectifs des collectivités pesait jusqu'à récemment en sens inverse : cependant, la reprise de contrôle de l'État sur les finances locales, avérée depuis la fin des années 2000¹⁹¹⁴, laisse présager d'un renforcement du régime néolibéral de finances publiques dans ce secteur. Bref, de nombreux indices suggèrent que le mouvement à l'œuvre est bien celui d'une *managérialisation néolibérale du marché du travail politique*, par déplacement progressif du vieux patronage clientélaire vers l'organisation méthodique de la concurrence salariale au sein et en dehors des cadres d'emplois – sans réellement passer par la case « bureaucratie wébérienne » au-delà de la brève parenthèse de 1984-1987.

On comprend, dès lors, l'attitude ambiguë des hauts fonctionnaires de l'État vis-à-vis de la territoriale, entre la fascination de la DGAFP et des DRH d'administration centrale et la répulsion des financiers publics : la fraction la plus créatrice d'emploi et donc le plus « dépensière » de la fonction publique est également celle qui a le plus radicalement transformé la signification du statut dans le sens d'un renforcement du contrôle social des salariés – si bien que les élites étatiques cherchent à la fois à importer une part des structures et des méthodes de gestion du personnel des collectivités locales, et à leur imposer le partage d'une austérité qui s'est d'abord concentrée sur les travailleurs des ministères.

3.2. Un État employeur œuvrant à son propre renforcement

Au sommet de l'État la liberté d'embaucher, la liberté de promouvoir et la liberté de licencier les travailleurs de base ne font pas figure d'acquis historiques des groupes dominants, mais de paradis

des établissements, cumulant 78% des effectifs, disent prévoir un entretien annuel pour tous leurs non-cadres A. « Établissement » ne désigne par ici les établissements publics locaux par opposition aux mairies, conseils généraux et conseils régionaux, mais n'importe quelle unité géographique.

¹⁹¹⁴ P. LE LIDEC, « La décentralisation, la structure de financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », *op. cit.*

perdu depuis la fin du XIX^e siècle. La gestion statutaire du recrutement, des carrières et de la répartition des salaires étant formalisée dans des procédures uniformes centralisées au niveau national, dont les syndicats se sont fait les gardiens, l'enjeu pour les employeurs consiste à la reconfigurer en accroissant progressivement les prérogatives des cadres hiérarchiques locaux au détriment du contre-pouvoir syndical. Les structures institutionnelles du statut de 1946 ayant soigneusement écarté la plupart des manifestations de concurrence interindividuelle, il s'agit d'en réintroduire peu à peu certaines formes. Le salariat public d'État étant à un moment de l'histoire devenu « non-marchand », la DGAFP s'attelle à reconstruire de véritables mécanismes de marché en son sein. Cependant, à aucun moment les promoteurs de la GRH publique ne prétendent revenir sur le haut degré de formalisation des règles qui a historiquement permis à la bureaucratie étatique de se légitimer. Les tenants de la bureaucratisation néolibérale de la gestion du personnel disposent au contraire, pour mener à bien leur projet de constructivisme du marché du travail des fonctionnaires, du vaste arsenal de dispositifs de pouvoir inventé par la communauté des cadres RH.

L'évaluation hiérarchique du travail n'a plus le caractère paternaliste et moralisant qu'elle avait à la fin du XIX^e siècle – quoiqu'il ne soit pas exclu que les affinités personnelles et les opinions politiques continuent de jouer le rôle de critères officieux de jugement sous le couvert de la grille officielle de la DRH. Le « bulletin de notes annuelles » que l'organisateur public Raymond Gaudriault entendait en 1949 imposer aux cadres administratifs¹⁹¹⁵ concerne donc aujourd'hui 57% des salariés des trois fonctions publiques et 72% des fonctionnaires de l'État hors enseignants et assimilés¹⁹¹⁶. Le contre-pouvoir syndical, qui dans les années 1950-1960 était parvenu à neutraliser le caractère discriminant de la notation, au profit de l'évaluation informelle par les pairs au sein de collectifs de travail égalitaires, risque d'y perdre son poids dans les tribunaux administratifs : des documents officiels, les comptes rendus d'entretiens, attestent désormais de l'inégalité bureaucratiquement « objective » de leurs « mérites » respectifs. Bien sûr, ce problème ne se poserait plus en cas de suppression des commissions paritaires d'avancement ou de remplacement du statut par des CDI de droit privé.

En ce qui concerne le travail de recrutement, les divers promoteurs de la GRH publique ne visent pas à revenir aux « recommandations » souvent clientélares de la bourgeoisie du XIX^e siècle. Le projet porté par la DGAFP serait plutôt d'ajouter, au caractère scolaire des concours externes, des

¹⁹¹⁵ R. GAUDRIAULT, *L'organisation des travaux administratifs*, op. cit., p. 16, 35-36 et 50-51.

¹⁹¹⁶ En retirant les CSP 34 et 42 du total. Source : DARES-DREES-DGAFP, Enquête Conditions de travail 2013, volet actifs occupés.

critères proprement salariaux de personnalité et de parcours professionnels. De plus, la poursuite des tendances actuelles pourrait conduire à la montée en puissance des parcours précaires comme voie d'accès au statut de fonctionnaire : mise en concurrence sans concours sur CV et entretien pour la catégorie C, plans de titularisation sélectifs, ou tout simplement « reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle » comme c'est déjà le cas dans presque la moitié des concours internes (avec possibilité de prise en compte des comptes rendus d'entretiens et donc du jugement hiérarchique). La situation se rapprocherait alors effectivement des parcours de sélection de la fin du XIX^e siècle, à cette différence près que l'enchaînement des CDD remplacerait le surnumérariat, et la mise en concurrence sur épreuves organisées le régime du « favoritisme ». Cette liberté de recruter codifiée et socialisée des représentants locaux de l'État employeur, managers et cadres RH, serait encore bien plus grande en cas de transformation des corps en cinquante cadres d'emploi. Les concours prépareraient alors sans doute à une concurrence pour l'accès aux postes – qui serait d'autant plus sélective que les lauréats n'auraient aucune garantie de carrière, et que les employeurs pourraient recruter sans sanctions des contractuels. Là encore, l'individualisation et la « personnalisation » des verdicts officiels risque de priver les syndicats de leur rôle de gardien de l'égalité juridique, au profit du monopole de la DRH centrale et des employeurs locaux sur les recrutements. Cette évolution serait grandement facilitée par la sortie du statut et le recours au CDI de droit privé pour les nouvelles embauches, avec généralisation progressive de la présélection sur CV.

L'organisation des carrières ne reviendra sans doute jamais à l'époque où le chef du bureau du personnel possédait le quasi-monopole du remplissage informel du tableau d'avancement. Mais, si cette fonction avait perdu un peu de son lustre avec la gestion routinière d'un statut égalitaire, elle remonte effectivement dans la hiérarchie du prestige sous la figure nouvelle du DRH « moderne » – sachant allier la « transparence », la « compétition ouverte » et la « mobilité » de l'entreprise néolibérale avec une « spécificité du service public » qu'il s'attelle, en réalité, à banaliser. À ce niveau, la DGAFP cherche à donner réalité au RIFSEEP en conditionnant le changement de fonction, l'avancement de grade et le passage au corps supérieur au jugement du chef, de manière à constituer des parcours individualisés. Le projet d'extension aux ministères des cadres d'emplois de la territoriale, porté par une fraction du Conseil d'État, permettrait de généraliser les « contrats d'affectation » et, avec eux, la concurrence paramétrée sur appel d'offres au sein du progiciel de gestion de recrutement de la Bourse de l'emploi public. Quant à la sortie du statut des fonctionnaires, elle serait l'occasion d'étendre l'espace de la compétition et de brouiller les frontières entre marchés « internes » et marché « externe ». Dans tous les cas les syndicats seraient

dépossédés d'une large part de leur pouvoir de contrôle sur les carrières, quoique à des degrés différents. Les élites ministérielles auraient à leur disposition des marchés bureaucratiques, plus ou moins vastes, pour paramétrer de multiples épreuves de sélection et canaliser l'incertitude qu'elles génèrent pour les salariés vers leurs objectifs propres.

Enfin, au niveau du travail de licenciement, le triomphe d'une forme de néolibéralisme salarial ne ramènerait pas l'État à la liberté totale, sans aucun droit de recours, qui prévalait au XIX^e siècle – pas plus qu'il ne restaurerait la « morale de la loyauté » qui rendait exceptionnelle son utilisation effective, tant elle était liée au statut social de prestige de fonctionnaires d'autorité « régaliens » qui ne représentent plus, aujourd'hui, qu'une part minime des travailleurs du service public. Le projet « central » de la DGAFP maintiendrait largement la sécurité de l'emploi, sauf bien sûr pour les non-titulaires. La transformation des corps en cadres d'emplois produirait sans doute une situation proche de celle de la territoriale, où les fonctionnaires de base sont soumis à une certaine menace de chômage. La volonté de faciliter les suppressions d'emploi lors des restructurations va dans ce sens. Quant à la généralisation progressive des CDI de droit privé, elle soumettrait les salariés de l'administration à une précarité subjective comparable à celle que vivent les salariés des entreprises, en les exposant comme eux au chômage de masse, dans un contexte de déréglementation du droit du licenciement. De manière générale l'intensité de la « mise en survie financière » résultant de la possibilité de perdre sa principale source de revenu aurait vocation à tendre toutes les autres épreuves de sélection, en rehaussant la sanction des « perdants » au jeu organisé de la concurrence. Quant aux pressions plus ou moins fortes pesant sur les finances publiques selon les ministères, elles conditionnerait largement la plus ou moins grande réalité des restructurations, comme c'est le cas dans les entreprises à travers le taux de rentabilité des actionnaires.

Tableau 42. La division du travail d'organisation social-relationnel dans trois configurations du rapport salarial des fonctionnaires de base

	Marché du travail politique (libéralisme classique, XIX ^e siècle)	Compromis wébérien avec contrôle syndical des carrières (1946-?)	Individualisation au sein du cadre wébérien (années 2010)
TO social-relationnel :	Pouvoir discrétionnaire. Forte dépendance envers la hiérarchie/le chef du bureau du personnel.	Peu hiérarchique. Règles uniformes centralisées. Contre-pouvoir syndical.	Retour de la hiérarchie Gestionnarisation de l'organisation sociale par la DRH (centralisé).
Évaluation du travail :	Chef, contrôle rapproché: opinions politiques, vie privée, moralité, zèle, obéissance.	Notation par le chef : non discriminante. Collectifs de travail : évaluation par les pairs.	Entretien hiérarchique encadré par la DRH : implication, obéissance, logique « compétences ».
Répartition fine des salaires :	Ancienneté, "mérite", faveur et hasard. Règles d'avancement instables.	Égalitaire, à l'ancienneté.	Traitement : ancienneté. Indemnités (20%) → fonctions/évaluation ?
Définition de la hiérarchie des salaires/professions :	Luttes catégorielles arbitrées par les ministres ?	Hiérarchie des corps : hiérarchie scolaire ; compétition entre ministères, entre directions ministérielles ou entre groupes professionnels.	
Compétence collective :	Collectifs de travail : "Apprentissage sur le tas."		
Embauche :	Liberté de recruter. "Recommandations." Peu d'examens/concours. Surnumérariat (stage non payé ~3 ans)/auxiliariat.	Entrée dans un corps : concours (académique). Auxiliaires / contractuels (25% FPE ; + coll. loc.).	Concours (académique). Contractuels (15%). DRH : recrutements sans concours en catégorie C (17% FPE ; 75% FPT).
Carrières /promotions :	Liberté de promouvoir. Tableau d'avancement : chef du bureau du personnel / appréciations secrètes ou informelles des cadres. "Favoritisme" Parachutages politiques.	Avancement de grade : ancienneté, commissions admin. paritaires (CAP). Fonctions : idem. Accès corps supérieur : concours interne (académique).	Avancement de grade : CAP parfois locales ; vers une prise en compte de l'évaluation hiérarchique? Cotation des fonctions RIFSEEP, différenciation des "parcours" (DRH). Corps sup. : concours.
Licenciement:	Liberté de licencier. Aucun droit de recours. Morale de la loyauté.	Sécurité de l'emploi (sauf contractuels).	
Quelle concurrence salariale ? Un marché du travail ? Sous quelle forme ?	Fort arbitraire personnel de la sélection. Marché du travail politique : obéissance et loyauté politique contre carrière/position sociale.	Neutralisation maximale de la concurrence entre individus : sortie du marché du travail.	"Réarmement" situé de la concurrence salariale. Émergence de marchés internes des fonctions au sein des corps ?
		Compétition scolaire à l'entrée/luttes catégorielles.	

Tableau 43. La division du travail d'organisation social-relationnel dans trois projets d'extension du néolibéralisme salarial aux travailleurs de l'administration

	GRH individualisée par corps (projet actuel DGAFP /DRH(s) de l'État)	GRH individualisée par cadres d'emplois (FPT ; projet Conseil d'État 2003, Silicani 2008)	Sortie du statut des fonctionnaires : idem grandes entreprises (droite 1980', CAP 22)
TO social-relationnel :	Très hiérarchique et très gestionnarisé (déconcentré au niveau local). Contre le contrôle syndical, prétention de la bureaucratie des DRH au monopole du TO S-R. Dépendance accrue des travailleurs envers l'organisation. Au sein de trois contextes institutionnels très différents.		
Évaluation du travail :	Entretien hiérarchique : -Implication dans le travail et obéissance (chef direct) -Individualisation des indicateurs de "performances" (contrôleurs de gestion/DAF) -Référentiels de "compétences" (chef direct et DRH)		
Répartition fine des salaires :	Hausse de la part indemnitaire : évaluation par chefs /cotation des postes et parcours individualisés (DRH).		Managers : primes très encadrées par la DRH.
Définition de la hiérarchie des professions :	FPE : 230 corps . FPH : 50 corps. FPT: 53 cadres d'emploi	50 cadres d'emplois par fonction publique.	Conventions collectives. Quelles grilles de classification ?
Compétence collective :	"Apprentissage sur le tas" → concurrence organisée par la DRH pour accéder aux postes à "compétences" et aux formations ?		
Embauche :	Concours locaux "professionnalisants" (jury DRH). Recrutements locaux sans concours en catégorie C. CDD : parcours de sélection avant titularisation.		DRH: présélection sur CV Managers : entretien. Parcours de sélection (intérim, CDD). Nouvelles embauches en CDI de droit privé.
	Réussite au concours = un an de stage, réels refus de titularisation	Contrat d'affectation sur emploi. Admis concours pas tous embauchés.	
Carrières /promotions :	Avancement de grade, mobilité de fonction et passage au corps sup. : avis du chef + parcours individualisés (DRH) ?	DRH : fiches de postes, Bourse de l'emploi public appels à candidatures internes (au sein des cadres d'emplois ou hors condition de concours). Mobilité obligatoire = concurrence.	
Licenciement:	Sécurité de l'emploi (sauf contractuels).	Idem FPT: « reçus-collés » et menace de chômage pour des fonctionnaires.	DRH : plans de départ volontaire/plans sociaux. Mise en survie, pression du chômage de masse.
Quelle concurrence salariale ? Un marché du travail ? Sous quelle forme ?	Hausse de la sélectivité embauches/promotions. Concurrence organisée : pression moyenne. Marchés codifiés des "compétences" au sein des corps.	Multiplication des épreuves de sélection.	
		Concurrence organisée : pression forte. Grands marchés internes du travail / des "compétences" au sein des cadres d'emplois.	Concurrence organisée : pression maximale. Marchés internes des "compétences". Intégration au marché global du travail.
	Retour d'un fort arbitraire organisationnel. Compétition scolaire à l'entrée/luttes catégorielles.		

4 – Marchés des « compétences », monopolisation organisationnelle et productivisme

Comment, pour conclure, résumer la spécificité du type de marché du travail construit par les dispositifs d'évaluation et de sélection de la bureaucratie des DRH ? D'abord, nous mettrons en évidence les différences massives du néolibéralisme salarial par rapport au marché du louage d'ouvrage et au marché du travail politique : l'administration du personnel, aussi concurrentielle que dans le premier mais aussi hiérarchique que dans le second, y est très fortement prescrite par les normes de cadres organisateurs à distance, équipant une forme nouvelle de contrôle social individualisé. Il s'agit alors de généraliser, à l'ensemble des travailleurs, la méritocratie productiviste que la grande entreprise fordiste ou l'interprétation managériale de la RCB réservaient le plus souvent aux cadres hiérarchiques, mais sans avoir à payer le prix des avantages « maison » du « régime IBM ». Ensuite, nous reviendrons sur les risques que fait peser, pour l'autonomie collective des métiers, une mise en concurrence organisée qui a pour effet de renforcer la dépendance des exécutants et des professionnels reconnus envers leur employeur privé ou public.

4.1. Un contrôle social à la fois très hiérarchisé et très gestionnarisé

La politique du personnel de l'entreprise néolibérale, comme celle de la bourgeoisie de la seconde moitié du XIX^e siècle, se caractérise par une multiplication des appels d'« offres de travail contre salaire » orientée vers l'intensification de la concurrence entre travailleurs. C'est peut-être d'ailleurs leur seul point commun car, tandis que le libéralisme d'avant « l'entreprise » comparait surtout le prix et renouvelait ou non le contrat passé avec les équipes ouvrières à chaque nouvelle commande d'ouvrage, le néolibéralisme salarial étend la comparaison à la « performance » et aux « compétences » des individus, et l'utilise pour renouveler une concurrence qui se joue à la fois avant, pendant et à la fin du CDI. De plus, alors qu'à la fin du XIX^e siècle la bourgeoisie cherchait à déposséder les ouvriers de l'organisation sociale de leurs propres équipes pour les pousser à accepter une forte discipline d'usine, la bureaucratie des DRH entend au contraire maintenir un contrôle social serré sur des ouvriers et employés dont elle sait qu'ils ne sont réellement productifs, pour la direction de l'entreprise ou de l'administration, que lorsqu'ils mettent leur autonomie d'exécution et leurs initiatives au service de ses intérêts.

Dans « l'empire du contremaître » comme dans le marché du travail politique de l'État libéral, l'évaluation et la sélection étaient très hiérarchiques mais peu gestionnarisées, et souvent critiquées pour leur arbitraire personnel. Dans la grande entreprise du compromis fordiste, elles étaient peu

hiérarchiques, très réglementées par les conventions collectives et le droit du travail, mais moyennement soumises aux normes codifiées, aux savoirs formalisés et aux dispositifs de contrôle de cadres organisateurs à distance. Ces traits étaient même accentués dans l'État « wébérien atténué avec contrôle syndical » : la codification supérieure des règles négociées déterminant l'ordre social interne allait de pair avec un pouvoir extrêmement faible des hiérarchies locales en la matière. Dans la grande entreprise néolibérale, comme dans un ministère ou une collectivité dont les organisateurs seraient parvenus à imposer et à rendre prégnantes les technologies de GRH qui en sont issues, l'évaluation et la sélection sont *à la fois très hiérarchiques et très gestionnalisées* : le jugement du chef est placé au cœur du dispositif, mais il est préparé, encadré, classifié, gouverné, mis en œuvre par une DRH fortement professionnalisée. Alors qu'au XIX^e siècle la transformation du travail en « marchandise fictive¹⁹¹⁷ » s'accompagnait d'une forte maîtrise des équipes ouvrières sur leur propre organisation sociale, c'est-à-dire d'une forte autonomie collective dans la gestion du personnel, au début de XXI^e siècle, sa nouvelle marchandisation se développe dans le cadre d'une forte prétention des managers et des cadres RH internes ou externes au monopole du travail d'organisation social-relationnel. Les employeurs tendent à formater les épreuves et à multiplier les critères de sélection. Ils maîtrisent toutes les variables de leurs marchés internes ou vivent dans l'illusion de cette maîtrise. Dès lors le marché national du travail, somme de toutes les épreuves et intégrale de toutes les décisions de sélection des entreprises ou des administrations, tend lui-même en partie à prendre la forme d'un marché « bureaucratique » des « compétences », soumis aux critères formatés d'une communauté de spécialistes de la concurrence salariale.

C'est, en quelque sorte, le prix à payer pour gouverner des marchés internes de manière relativement centralisée : la DRH doit construire un espace d'équivalences pour mettre les salariés en comparaison sur ses propres critères, selon une forme d'arbitraire organisationnel formalisé. De ce point de vue, la spécificité du néolibéralisme salarial, c'est bien *son caractère productiviste*. L'évaluation est explicitement tournée vers le jugement hiérarchique de la contribution productive des salariés. Les parcours précaires à l'entrée sont orientés vers la sélection des plus « efficaces » et des plus adaptables. Le marché interne du travail fonctionne comme une machine, non pas à rétribuer la loyauté politique comme dans l'État libéral, mais à discriminer les salariés du point de vue du système de postes en continuelle transformation qui définit la division officielle du travail : il trie en permanence les « productifs » et les « improductifs ». Le « licenciement » interne est au service de restructurations destinées à réduire les coûts. À ce titre, son fonctionnement est en

¹⁹¹⁷ K. POLANYI, *The great transformation*, op. cit.

moyenne plus « technocratique » que « politisé » : il ne répercute les objectifs des dirigeants politiques qu'à condition d'être canalisé en ce sens par les ingénieurs de la mesure et les architectes de la concurrence.

4.2. Une dépendance accrue des travailleurs envers les collectifs managériaux, au détriment de l'autonomie collective des métiers

Le système peine sans doute à atteindre les fins qu'il se donne. L'ensemble du raisonnement des DRH est porté par une logique inquestionnée : que la multiplication des épreuves de sélection est un facteur d'« efficacité » dans l'« allocation » des « ressources humaines », parce qu'elle organise la liquidité du processus de rencontre des « offres » et des « demandes » de travail, et permet l'adaptation incessante des « compétences » des salariés aux « besoins » des organisations. Pourtant, du fait de la large déconnexion des référentiels, des grilles d'évaluation et des fiches de poste par rapport à la réalité du travail, on peut douter de la capacité de la bureaucratie des DRH à réellement allouer quoi que ce soit de tangible – au-delà des cases cochées supposées représenter l'« offre » de travail et des formulaires supposés représenter la « demande ». En réalité, le risque serait plutôt celui d'une explosion du temps perdu à standardiser l'information, à rédiger des appels à candidatures et à organiser des entretiens, autant de pertes d'efficacité que les économistes classeraient parmi les « coûts de transaction » – ce qui n'est certes pas le cas du temps non rémunéré passé par les salariés à répondre aux offres et à subir l'incertitude des épreuves.

Pourtant, si autoréférentiel soit-il, le dispositif de sélection n'en produit pas moins de puissants effets de pouvoir. En exposant les salariés à l'arbitraire codifié des jugements successifs de leurs chefs, eux-mêmes largement soumis à des indicateurs de performance, il renforce leur dépendance envers les employeurs privés et publics. En générant et en classifiant des différences dans des documents garants de l'« objectivité » bureaucratique, avec des effets sur la hiérarchie des salaires et des carrières, la GRH organise des inégalités – quand bien même celles-ci refléteraient assez mal l'introuvable capacité productive individuelle de salariés, qui dépend tellement de facteurs collectifs. Les managers peuvent accorder comme des récompenses des formes d'autonomie d'exécution individuelle surveillée et jouer sur la « longueur de la chaîne » pour réduire les coûts de contrôle. À travers leur conception concurrentialiste de la mobilité, les cadres RH organisent un processus actif d'atomisation qui s'oppose, en continu, à des collectifs qui n'en finissent pas de se recréer au cours de l'activité de production. La menace de chômage en dernier ressort contribue à assujettir davantage les travailleurs au jugement de leur supérieur hiérarchique et à leur faire accepter l'intensification des contraintes de rythme, la flexibilité, la mobilité fonctionnelle forcée et

l'atomisation. Le contrôle social se renforce au détriment de l'autonomie collective des salariés. Par ces différents moyens, le dispositif de sélection entretient en réalité le « système aussi différencié que possible de relations de dépendance » que Claude Lefort jugeait caractéristique de la bureaucratie¹⁹¹⁸. En attachant le destin social des producteurs à l'arbitraire très codifié des organisations, il majore la force productive issue de la coordination des individus tout en minorant la force politique de leurs collectifs de travail. Il contribue, ainsi, à favoriser cette « coopération étroite, intime, personnelle entre la direction et les ouvriers » que Taylor considérait comme « l'essence du système moderne de management scientifique »¹⁹¹⁹.

Ce que les travailleurs y perdent de véritable compétence collective peut être « regagné » sous forme de contrôle opérationnel renforcé à moindre coût, d'initiatives orientées vers les intérêts des cadres dirigeants ou tout simplement d'intensification du travail, mais au prix d'une standardisation plus poussée de l'activité sous contrainte de rythme, parfois ancrée dans le système informatique. Les agents demeurent, montre Dujarier, chargés de prendre sur eux le bouclage final du travail d'organisation nécessaire à la production concrète des biens ou des services publics ou privés¹⁹²⁰. Soumis à des prescriptions multiples, ils sont sommés de résoudre tant bien que mal les contradictions de l'organisation officielle du travail, à moyens réduits, en situation d'incertitude et avec souvent peu de supports collectifs, c'est-à-dire dans la solitude ou face à l'utilisateur. Rendus responsables des tares d'un système trop formalisé ou trop atomisé, comptables de leurs propres échecs face aux épreuves de sélection, les travailleurs des entreprises et des administrations sont ainsi exposés à de nombreuses formes de violence gestionnaire et organisationnelle qui pèsent sur les relations sociales, la santé et les conditions de travail, officiellement nommés « risques psychosociaux »¹⁹²¹.

Dans les grandes entreprises, une gestion multipliant les statuts d'emploi sur le même lieu de travail – stables ou précaires, salariés du donneur d'ordres ou des sous-traitants –, a de plus pour effet de brouiller l'unité de condition que les salariés dominés parvenaient, dans d'autres contextes historiques, à se représenter. La principale force sociale organisée susceptible de la symboliser a été touchée par un mouvement de désyndicalisation, au sein duquel les DRH ont joué un rôle de premier plan, en privant largement les syndicalistes de leurs leviers d'action et de leur rôle dans la

¹⁹¹⁸ C. LEFORT, « Qu'est-ce que la bureaucratie ? », *op. cit.*, p. 298.

¹⁹¹⁹ F. W. TAYLOR, *La direction scientifique des entreprises*, *op. cit.*, p. 48 et 73 ; cité par D. LINHART, *La comédie humaine du travail*, *op. cit.*, p. 69-71. J'ai remplacé la traduction « direction scientifique » par l'expression originelle de *scientific management*.

¹⁹²⁰ M.-A. DUJARIER, *L'idéal au travail*, *op. cit.*

¹⁹²¹ M. BENEDETTO-MEYER, S. MAUGERI et J.-L. METZGER (dir.), *L'emprise de la gestion*, *op. cit.*

socialisation des exécutants (sans que leurs nouvelles stratégies ne parviennent réellement, jusqu'à, à y faire face). Par la construction méthodique d'une concurrence interindividuelle, elle est parvenue à affaiblir ou parfois à briser les contre-pouvoirs et, de manière générale, les groupes dotés d'une potentielle autonomie politique par rapport à l'entreprise, susceptibles de définir eux-mêmes les finalités de leur activité à distance de celles de la direction et, éventuellement, de remettre en cause la prétention du collectif managérial au monopole de l'organisation du travail.

Dans les services publics, nous l'avons vu, le dispositif de sélection productiviste de la bureaucratie des DRH est encore loin d'être parvenu à trouver son chemin contre la résistance des dominés, loin également d'être doté de suffisamment de relais parmi les cadres subalternes pour devenir prégnant au sein des rapports sociaux administratifs. Mais certains de ses éléments produisent d'ores et déjà leurs effets. Si un tel dispositif parvenait à reconfigurer globalement le rapport salarial de certaines catégories de fonctionnaires de base, cela se produirait au détriment de l'autonomie des métiers, quoique de manière très différenciée selon leur place dans les rapports de production des services publics. Les employées de bureau risquent d'y voir un renforcement des contraintes de rythme, du contrôle informatisé et de la normalisation de la relation de service, tandis que certaines professions « intermédiaires » administratives pourraient connaître le même sort. Pour les professions « supérieures » telles que les praticiens hospitaliers ou les enseignants-chercheurs, la capacité des directeurs d'hôpitaux ou d'universités de les sélectionner notamment à l'embauche, effective dans le premier cas et revendiquée dans le second, est vouée à modifier la physionomie des champs considérés au détriment de leur autonomie (cependant, des comités de sélection composés de professionnels sont généralement conservés). Il en est souvent de même des politiques ministérielles d'évaluation de la santé ou de la recherche. Pour de nombreux travailleurs des services publics, qu'ils soient infirmières, enseignantes, travailleuses sociales, policiers ou adjointes administratives, et que leur professionnalité soit reconnue ou qu'ils soient réduits à des positions d'exécutants, l'introduction des objectifs chiffrés, de l'entretien hiérarchique ou des primes de fonction ou de résultat est d'ailleurs souvent ressentie comme une mise en cause des principes du métier.

Bon nombre de fonctionnaires continuent de passer le concours pour échapper à l'incertitude permanente et à la « précarité subjective » qui, d'après Danièle Linhart, est devenue la condition même du salariat d'entreprise contemporain – espérant ainsi se livrer, pour un salaire souvent inférieur, mais dans une relative indépendance par rapport aux nécessités du marché du travail, à une activité de service public qui fait sens pour eux. Or, les promoteurs du management public proposent de recréer les mêmes mécanismes au sein des administrations. De plus, comme nous

l'avons vu, et comme on ne le dit pas assez, le constructivisme bureaucratique du marché du travail est tout à fait possible au sein du statut de la fonction publique. Les hauts fonctionnaires le justifient même souvent au nom de la renaissance des « métiers » et des « principes du service public »¹⁹²². Dès lors, le problème posé aux luttes sociales actuelles n'est pas simplement de défendre le statut : c'est également de ne pas en laisser triompher une interprétation managériale qui, devenue la norme, se ferait passer pour la forme « naturelle » ou « rationnelle » du service public – à terme acceptée comme une forme de « modernité inéluctable » par des syndicats affaiblis et dépossédés de tout contre-pouvoir. Cependant, dans cette histoire sans point fixe, rien n'interdit non plus aux acteurs du mouvement social de développer de manière plus offensive une interprétation nouvelle du statut et du service public, refusant la fermeture d'un débat structuré autour du choix binaire « corporatisme ou managérialisme ».

¹⁹²² Le financier public Bernard Abate, chef du bureau B1 chargé du contrôle de gestion à la direction du Budget, puis membre de l'équipe d'élaboration de la LOLF (avant de devenir contrôleur budgétaire du ministère de l'Intérieur au milieu des années 2000), prétend même que seule une « remise en concurrence spécifique » périodiquement organisée après le recrutement initial par concours, sur le modèle de la Bourse de l'emploi public, est susceptible de « garantir réellement l'égal accès aux emplois ». Cf. B. ABATE, *La nouvelle gestion publique*, *op. cit.*, p. 113.

Conclusion générale : productivisme d'État et métamorphoses de la bureaucratie

Ayant atteint la fin de notre parcours, il peut être utile de récapituler les conclusions auxquelles nous sommes parvenus. Après avoir replacé la gestion des ressources humaines dans l'histoire longue des transformations du salariat, nous comprenons en quoi elle participe d'une forme de bureaucratie : comme mode de contrôle social des exécutants et des professionnels reconnus, lui-même inspiré du mode d'intégration des cadres de la grande entreprise managériale fordiste, la GRH individualisée renforce la dépendance des salariés envers les organisations. Elle n'est pas aujourd'hui réellement en place au sein de l'État et, quoiqu'elle soit conçue pour s'appliquer au niveau des services publics locaux, son succès ou son échec futur dépendront grandement de ce qui adviendra, ou non, dans les étages supérieurs de la structure des ministères. Le néolibéralisme salarial prend nécessairement appui sur le dispositif de direction par objectifs, et c'est pourquoi les questions de sa diffusion de haut en bas, de l'approfondissement des marchés internes du travail des cadres publics subalternes, et de leur éventuelle conversion au management, reviennent de manière lancinante dans l'ensemble de ce travail de recherche. La bureaucratie néolibérale n'est concevable que comme une radicalisation de la bureaucratie managériale « simple », qui, quoique issue de l'ère fordiste, forme toujours la colonne vertébrale de la grande entreprise du capitalisme financiarisé. Comme elle, j'y insisterai pour conclure, elle est dans son essence productiviste.

En premier lieu, nous synthétiserons les résultats du comparatisme auquel nous nous sommes livrés à propos des trois types historiques de bureaucraties analysés. Ensuite nous rappellerons que les dispositifs managériaux, susceptibles d'être mis au service de multiples finalités politiques, n'en sont pas pour autant des instruments « neutres » : imposant un certain ordre social et un certain rapport salarial, ils véhiculent au cœur des services publics les catégories de pensée et d'action d'un ordre symbolique productiviste. Nous établirons alors que toutes les formes de la bureaucratie néolibérale, si d'ordinaire elles parviennent à s'inscrire dans les structures de l'administration, sont vouées à renforcer ce productivisme d'État. Enfin, nous verrons que le phénomène « bureaucratique » au sens de Michel Crozier n'a pas disparu, mais que les diverses pathologies de l'organisation qu'il désigne, loin d'être les effets d'une mauvaise gestion ou d'un manque de réflexivité des organisateurs, sont inhérentes au projet du management lui-même : la prétention à la maîtrise centralisée d'un système social complexe depuis les bureaux d'une direction générale,

en vue de l'augmentation indéfinie de la productivité et de l'« efficacité » chiffrée des travailleurs qui le composent.

1 – De la bureaucratie wébérienne à la bureaucratie managériale : un triple comparatisme

Nous disposons finalement, pour analyser les transformations des bureaucraties publiques et privées en France, de nombreux points de comparaison relativement homogènes : l'esquisse des modèles d'organisation pré-wébériens de l'« entreprise » peu intégrée et de l'État libéral du XIX^e siècle ; le type historique wébérien atténué généralisé à la Libération ; le type historique de la grande entreprise fordiste ; le modèle de direction des services publics par objectifs défendu par les promoteurs de l'interprétation managériale de la RCB dans les années 1970 ; les modèles prônés par les réformateurs depuis les années 1980 ; leurs réalisations effectives dans l'État aujourd'hui. À quoi nous pouvons ajouter le type historique d'organisation de la grande entreprise néolibérale, présenté dans le chapitre douze, mais dont l'analyse n'a été réalisée que pour une seule dimension : la gestion des ressources humaines, considérée comme l'expression du néolibéralisme salarial. Loin de tout comparatisme binaire et mystificateur du type ancien/nouveau (éventuellement décliné en « étapes » de l'histoire), nous sommes ainsi à même d'articuler plusieurs dimensions : une comparaison historique, replacée dans la contingence des conflits entre forces sociales dont sont l'objet la forme de l'entreprise et la forme des services publics ; une comparaison publique-privée, rendue homogène par le cadre conceptuel adopté, mais tenant compte des contextes institutionnels différents des firmes et des administrations ; une comparaison projets-réalisations, réinscrite dans l'histoire des tentatives ratées de managérialisation de l'État, et des luttes d'interprétation dont elles furent l'enjeu. Pour récapituler le chemin parcouru, nous pouvons reprendre un à un les traits du type historique de la bureaucratie managériale développé dans le chapitre trois.

1.1. Du gouvernement « légal-rationnel » au gouvernement individualisé des cadres par les chiffres

La question de la bureaucratie et la question de la gouvernamentalité sont, nous l'avons vu, étroitement liées. Dès la fin du Moyen-Âge l'État moderne s'accroît de la triple concentration de la fiscalité, des instruments de violence légale et des moyens d'administration de la société, tandis que la grande entreprise émerge au cours de la première moitié du XX^e siècle d'un mouvement de

concentration du capital et des moyens de production. Or, le développement de ces organisations de masse pose immédiatement un problème aux groupes sociaux qui cherchent à les contrôler de manière centralisée : plus les bureaux centraux s'éloignent du théâtre des opérations, plus les activités qu'ils coordonnent sont diverses et morcelées, plus les effectifs qu'ils emploient sont nombreux et les groupes professionnels qu'ils dirigent autonomes, et plus l'ensemble menace de leur échapper. Un mode de gouvernement, ou gouvernementalité au sens de Michel Foucault, peut nous l'avons vu être défini comme une réponse située à ce problème : une tentative d'intégration stratégique d'un socle mouvant de rapports de pouvoir, au moyen de dispositifs et de savoirs spécifiques. Plus précisément, il s'agit de maîtriser à distance une organisation, par l'unification relative de la multiplicité désordonnée des rapports sociaux qui la constituent au sein d'une stratégie de pouvoir en partie stabilisée, de manière à agir au sein d'un certain champ social (la direction d'une grande entreprise cherche à gouverner ses consommateurs pour triompher dans le champ économique, tandis que le ministère de l'Équipement domine ou régule le champ de l'aménagement, et le ministère de la Santé le champ hospitalier). Cette conception rejoint ainsi la définition de la bureaucratie élaborée dans la première partie à partir de celle de Claude Lefort et des travaux de Marie-Anne Dujarier : la prétention d'un groupe social au monopole du travail d'organisation, c'est-à-dire à la maîtrise centralisée de l'ordre social nécessairement conflictuel d'une organisation de masse depuis les bureaux d'une direction administrative (cette prétention est, nous l'avons vu, impossible à réaliser).

Envisageons d'abord le mode de gouvernement au sens strict, dans son aspect le plus « technique ». À ce niveau, toute bureaucratie moderne se caractérise selon Max Weber par une *gestion par « règles générales »* pouvant être apprises et appliquées de manière « objective ». Le modèle wébérien dans ce qu'il a de spécifique et d'historiquement situé, valable pour l'État traditionnel comme pour la firme des années 1930-1940, ajoute à cela la volonté de soumettre l'ensemble des cas possibles à des *règlements détaillés centralisés*. Dans la grande entreprise managériale fordiste typique, les bureaux centraux se contentent de fixer des règles *globales* : les détails sont décidés par les cadres locaux. Par exemple, les bureaux des méthodes continuent de vouloir imposer des normes minutieuses au déroulement des opérations de production : mais elles sont élaborées dans chaque usine ou atelier par des ingénieurs placés sous l'autorité du directeur local (selon une méthodologie centralisée). L'aspect décrit par Weber est donc loin de disparaître : mais la bureaucratie managériale lui ajoute la formalisation de divers dispositifs, dont le principal est celui du contrôle de gestion. Les cadres hiérarchiques supérieurs et subalternes reçoivent des objectifs chiffrés individualisés, sur la base d'indicateurs de résultat branchés sur le procès de

production de l'atelier ou du service local, dont les plus notables sont les coûts et budgets standards issus de la comptabilité analytique. Dès lors, le *type d'« efficacité » revendiqué* dépasse la simple *régularité juridique* et la simple *prévisibilité* pointées par le sociologue allemand, pour leur ajouter une *mesure effective de la productivité* (ou d'autres objectifs définis au sommet). En cela, la direction par objectifs fonctionne comme un moyen de répercuter la stratégie de pouvoir des dirigeants dans le champ économique auprès des lignes hiérarchiques, par codification de l'« environnement » de l'entreprise à partir des prévisions de vente du service marketing.

Dans les années 1960 les tenants de l'interprétation managériale de la RCB défendent le même dispositif : la réforme, qui débute par une tentative technocratique d'élaborer des modèles d'aide à la décision « en chambre », cherche progressivement à se doter d'un système d'informations disposant de capteurs dans les services départementaux de l'État, au final sans succès. La spécificité de ce projet réside dans son ancrage revendiqué au sein de la planification économique : l'accent est mis sur les indicateurs de coût, la maximisation des « produits » des administrations et la croissance du PIB. Le but affirmé est d'intégrer le gouvernement managérial des services publics dans le gouvernement de l'économie nationale. La direction par objectifs doit alors être le moyen de répercuter, auprès des directions locales et des établissements publics, la stratégie de pouvoir des élites de l'appareil économique et financier de l'État : adosser la croissance des dépenses publiques au développement du capitalisme fordiste, et en conséquence au triomphe des grands groupes industriels français dans la concurrence commerciale du Marché commun européen.

Le management public tel qu'il est défendu depuis les années 1980, institutionnalisé dans certains ministères et établissements publics, puis inscrit au cœur de la réforme de l'État des années 2000, reprend des ingrédients similaires. Le type d'« efficacité » qu'il revendique met en avant trois dimensions : l'« efficience » (la productivité), la « qualité » (la conformité de la relation de service à des normes) et l'« efficacité socio-économique » (aussi diverse que les formes d'évaluation des politiques publiques, elle inclut souvent une dimension d'analyse économique orientée vers la croissance du PIB). Selon la catégorie statistique de « cadres de la fonction publique » élaborée dans le chapitre onze à partir de l'enquête Conditions de travail, 39% des cadres de l'État sont en 2013 soumis à des objectifs chiffrés (pour 37% des cadres hospitaliers et 30% des cadres territoriaux). Cependant, les usages du contrôle de gestion sont aujourd'hui très divers en fonction des ministères et des établissements publics. Il ne s'adresse parfois qu'aux sommets de la structure (directeurs centraux et directeurs régionaux ou départementaux), mais descend régulièrement jusqu'aux cadres subalternes (inspecteurs des finances publiques, directeurs d'agences Pôle emploi, médecins chefs de pôle, proviseurs, etc.). Les chiffres des bureaux parisiens ne sont parfois destinés qu'à

justifier le budget, mais dans d'autres cas le système d'information est branché sur la production des services publics locaux et effectivement utilisé par les managers pour organiser le travail des fonctionnaires de base. Les indicateurs déterminent parfois directement le financement (comme la T2A à l'hôpital), mais la plupart du temps ils servent surtout d'arguments au cours de la négociation en cascade des budgets au sein des lignes hiérarchiques administratives. Au sommet la LOLF va plus loin que la RCB, puisque la répartition des finances de l'État par le Parlement se vote désormais par programmes attachés à des indicateurs de performance. Mais du point de vue du calcul des coûts, la réforme n'impose qu'une comptabilité analytique rudimentaire : certains ministères s'en contentent, tandis que d'autres développent des systèmes leur permettant de répartir les effectifs de manière fine en fonction de normes chiffrées. De manière générale, par rapport aux projets de la RCB, l'accent du management public des années 2000 n'est pas mis sur la maîtrise de l'ensemble des appareils d'État par le trio Plan/Premier ministre/ministère des Finances, mais sur la nécessité de doter les différents ministères d'une tour de contrôle adaptée à la spécificité des politiques publiques qu'ils mènent.

Comme l'usage et la plus ou moins forte prégnance des indicateurs de performance, le poids respectif du contrôle chiffré et du contrôle réglementaire demeure très variable selon les ministères. Parfois, le mode de coordination des services est hybride entre maintien de règlements détaillés centralisés et mesure des performances (quand l'absence d'effets de cette dernière sur les pratiques ne maintient pas tout simplement le cadre wébérien classique non hybridé). Même lorsque le mode de gouvernement managérial est en place, l'organisation de l'État demeure soumise à diverses règles générales : celles du droit, celles des financiers publics, celles des ministères et des directeurs centraux, qui toutes peuvent être inscrites dans des logiciels. Mais il est difficile de se prononcer sur le degré de détail des règlements, ou sur la contribution des différents niveaux (cabinets ministériels, responsables de programmes LOLF, directeurs locaux) à leur élaboration. De plus, les grandes entreprises maintenant également de multiples règles, une véritable comparaison centrée sur cet aspect demanderait une enquête dédiée. L'État se caractérise-t-il, là où la direction par objectifs est la mieux implantée, par le maintien de règlements centralisés plus détaillés, ou les hauts fonctionnaires formalisent-ils des « bonnes pratiques », facultatives pour les services dont les résultats sont jugés satisfaisants, mais de fait obligatoires pour les moins « performants » ?

Dans tous les cas, du point de vue des traits généraux de la bureaucratie selon Weber, les règles générales ne disparaissent pas plus que la *gestion par documents écrits*. Le mode de gouvernement managérial donne simplement naissance à des documents davantage chiffrés, lettres de missions,

contrats d'objectifs ou revues mensuelles et annuelles de performance, dont le point commun est d'être ancrés dans un dispositif de centralisation de l'information officielle selon des normes homogènes dans toute l'organisation. Si la bureaucratisation des grandes entreprises au début du XX^e siècle s'est accompagnée d'une dénonciation de la « paperasserie », l'informatique de gestion utilisée à des fins de contrôle chiffré a, nous l'avons vu, été critiquée dès les années 1970 comme un vecteur de renouveau du contrôle central. Le développement de la micro-informatique de masse en réseau réduit drastiquement les coûts du contrôle de gestion et permet son branchement en temps réel sur la production administrative. Le développement des progiciels de gestion intégrés rend possible une interconnexion des bases de données utilisées par tous les ordinateurs d'une organisation, souvent dénoncée pour ses multiples incohérences. De plus la croissance exponentielle des documents numériques, loin de réduire la masse de papier imprimé en circulation dans les organisations, accompagne au contraire son accroissement¹⁹²³.

Au sein de la grande entreprise néolibérale issue du nouveau management des années 1980, l'orientation de la révolution informatique vers le contrôle a permis un approfondissement du gouvernement individualisé par les indicateurs de résultat : loin d'être restreint aux cadres de l'industrie et de la banque comme à la fin de l'ère fordiste, il est parfois étendu aux exécutants. Comme nous l'avons vu, en 2013, 38% des ouvriers et employés de l'industrie et 27,5% de ceux des entreprises de services sont soumis à des objectifs chiffrés (pas toujours individualisés). Si ceux des hôpitaux et des collectivités locales sont moins concernés, c'est également le cas de 21% des ouvriers et employés de l'État, avec un taux comparable pour les professionnels reconnus. Dès lors, les directions générales stratégiques des grandes firmes et des ministères deviennent susceptibles de répercuter leurs propres contraintes auprès des producteurs de base, et ce d'autant plus que les objectifs chiffrés sont pris dans un dispositif de gestion des ressources humaines impliquant, en plus des entretiens d'évaluation, la multiplication des occasions de sélection à l'entrée, durant la carrière et à la sortie (ce qui n'est encore que très partiellement le cas dans l'État). De plus, les grandes entreprises-réseau ont aujourd'hui étendu le gouvernement par les chiffres caractéristique de la direction par objectifs à leurs sous-traitants¹⁹²⁴.

¹⁹²³ Fabrice FLIPO, Michelle DOBRÉ et Marion MICHOT, *La face cachée du numérique : l'impact environnemental des nouvelles technologies*, Montreuil, L'Échappée, 2013.

¹⁹²⁴ Pour un résumé des traits du mode de gouvernement de l'organisation caractéristique de la bureaucratie néolibérale, cf. le tableau p. 729.

Tableau 44. Le mode de gouvernement de l'organisation : triple comparatisme historique, public-privé et projets/réalisations

	Bureaucratie wébérienne : « <u>Gouvernement</u> » <u>légal-rationnel</u>	Bureaucratie managériale : <u>Gouvernement individualisé des cadres par les indicateurs de résultat</u>			
		Grande entreprise fordiste intégrée (1960-1980)	Projets de la RCB : interprétation managériale (années 1970)	Projets des promoteurs du management public (depuis 1981)	Réalisations effectives dans l'État français (fin des années 2010 ; en gras, les limites)
Mode de coordination des ateliers/services :	Règles générales détaillées et centralisées : pouvoir juridique et réglementaire.	Règles générales globales. Pouvoir réglementaire plus détaillé délégué aux directeurs locaux dans ce cadre. Dispositif de contrôle de gestion : production centralisée de chiffres, inscrite dans le processus productif des ateliers ou services locaux. Diffusion des « bonnes pratiques », facultatives mais de fait obligatoires en cas de mauvais résultats. (Grande entreprise néolibérale : extension au gouvernement des producteurs directs, exécutants et professionnelles reconnus, et au gouvernement des réseaux de sous-traitance.)			Très variable /ministères : - hybride wébérien/managérial (mesure des performances + règles détaillées centralisées). - managérial , avec maintien d'une dimension juridique /inscription des règlements dans les logiciels. - objectifs chiffrés 2013 : 39% des cadres de l'État /21% des exécutants.
Type d'« efficacité » revendiquée :	Régularité et prévisibilité.	Régularité et prévisibilité. Mesure de la productivité.	Idem. Planification de l'économie nationale. « Efficacité éco. » = croissance du PIB.	Régularité et prévisibilité. Mesure de la productivité : « efficience ». Évaluation des politiques publiques (EPP) : « efficacité socio-économique », « qualité ».	
Régime d'internalisation /codification de la pression du champ (de l'« environnement ») :	Informel et peu objectivé. Ordres de la hiérarchie.	Ordres de la hiérarchie. Comptabilité analytique. Pression du champ économique.	Idem + indicateurs physiques/d'impact. Pression du marché commun européen. Intégration des services publics dans le Plan.	Comptabilité analytique et répartition des effectifs : précision extrêmement variable selon les ministères. Pression budgétaire : régime néolibéral de finances publiques, Pacte de stabilité européen. Stratégies des élites ministérielles dans le champ qu'elles dominent ou régulent/stratégie du gouvernement dans le champ politique (chiffres du chômage, de la délinquance).	
Circulation de l'information officielle dans des documents écrits :	Notes et circulaires papier → dénonciation de la « paperasserie ».	Informatique de gestion (ère IBM) → dénonciation de la centralisation de l'information.		Seuil technologique du contrôle de gestion : micro-informatique de masse en réseau.	Multiplication relativement incohérente des progiciels de gestion intégrés. Fétichisme du chiffre, vécu de perte de sens.

1.2. La direction administrative de la forme simple à la forme « stratégie »

Le gouvernement managérial produit peu d'effets s'il ne s'accompagne pas d'une refonte des structures de l'organisation, par passage d'une direction de type « simple » à une direction de type « stratégie ». Inversement la centralisation d'une information formatée sur la marche des ateliers et services locaux, accumulée au sein d'une tour de contrôle, rend possible une transformation du rapport hiérarchique existant entre dirigeants politiques ou administratifs d'un côté, directeurs locaux ou cadres subalternes de l'autre. La reconfiguration de ce rapport social peut elle-même être décrite de plusieurs points de vue, selon que l'accent est mis sur l'organigramme-type, le pouvoir financier interne ou le mode effectif de centralisation revendiqué.

Par *système formel d'autorité*, je désigne la répartition stricte des compétences, des fonctions et du pouvoir de commander mise en avant par Weber. La bureaucratie étatique traditionnelle comme la grande entreprise des années 1930-1940 se caractérisent par une structure fonctionnelle centralisée : une ligne hiérarchique de type militaire est chargée de faire appliquer des règles et des ordres provenant formellement de la direction générale, mais de fait élaborés par des bureaux centraux composés de spécialistes chargés de régler à distance différentes dimensions de l'organisation du travail. En théorie l'unité de commandement est forte, mais dans les faits les cadres subalternes doivent respecter divers règlements détaillés produits « en silo » de manière relativement « cloisonnée ». Au contraire, dans la grande entreprise managériale fordiste, le système formel d'autorité obéit à une structure « divisionnaire » (*line and staff*) : les généralistes de chaque niveau de la ligne hiérarchique possèdent une autorité sur certains cadres organisateurs à distance, sauf en bas de la pyramide. L'unité de commandement est revendiquée, et le pouvoir de commander délégué, mais il s'exerce dans un contexte fortement contraint par les règles globales et les dispositifs de pouvoir de la direction générale (rattachement « fonctionnel » des cadres gestionnaires locaux aux spécialistes des bureaux centraux). Les managers généralistes sont alors officiellement chargés de mettre en cohérence les prescriptions cloisonnées et les normes souvent contradictoires des différentes spécialités de gestion.

Dans la bureaucratie wébérienne, le *pouvoir financier interne* prend la forme d'un budget centralisé réparti de manière détaillée par la direction. Toute dépense effective fait l'objet d'un contrôle préalable de régularité. Les cadres n'ont pas d'autonomie gestionnaire et reçoivent plusieurs petites enveloppes rigides, dont le montant et l'affectation sont fixés en amont. Les services qu'ils dirigent ne sont pas individualisés dans la comptabilité. Cependant, le centre a en réalité peu de visibilité sur l'utilisation des moyens. Le système caractéristique de la bureaucratie managériale

combine au contraire une délégation officielle des prérogatives sur le budget, avec une centralisation plus effective du pouvoir financier. Chaque responsable s'engage sur une enveloppe globale, il peut en fixer les détails et les modifier à la marge au jour le jour. En contrepartie, chaque atelier ou service dispose de son propre compte, permettant au cadre qui le dirige comme au contrôleur de gestion placé auprès de son chef de scruter l'évolution des dépenses, de la productivité et d'autres résultats chiffrés par rapport aux prévisions. Dès lors la direction, qui maîtrise la répartition globale des finances au sein de l'organisation, peut d'autant plus facilement accorder une autonomie budgétaire, que sa tour de contrôle la renseigne, parfois en temps réel, sur l'« efficacité » des managers locaux dans l'utilisation des moyens reçus. Le contrôle de gestion lui permet de comparer les résultats des cadres supérieurs ou subalternes occupant des fonctions similaires, d'imposer les pratiques des « meilleurs » selon ses propres critères à ceux qui sont jugés les moins « performants », ou encore de répartir sur cette base les nouveaux investissements.

En conséquence, le *type de centralisation* peut être transformé. Dans la bureaucratie wébérienne, toutes les règles et décisions de détail remontent en théorie à la direction centrale pour validation : son impuissance à saisir les cas particuliers et à disposer d'une information fiable à propos du théâtre des opérations sont pour les cadres locaux la source d'une (faible) autonomie informelle. Au contraire, dans la grande entreprise fordiste d'après l'« invention de la direction générale », les cadres dirigeants, qui composent ce que Weber nomme la direction administrative, se professionnalisent et renforcent leur pouvoir stratégique : ils acquièrent une certaine capacité de gouverner à distance des organisations géantes en inscrivant les finalités politiques de leurs propriétaires dans des dispositifs de gestion, et contribuent par ce biais à une gestionnarisation des grands choix de développement qui, en retour, leur permet de faire passer leurs fins d'expansion industrielle avant les objectifs de rentabilité des actionnaires. Cette concentration du pouvoir stratégique va de pair avec une déconcentration des décisions opérationnelles et des décisions de gestion auprès des managers locaux, dotés d'une autonomie strictement contrôlée par le centre.

Ce système peut être considéré comme bureaucratique parce qu'il permet, beaucoup mieux que la bureaucratie wébérienne, de rejoindre le but qu'elle cherchait sans succès à atteindre en quadrillant la totalité de l'espace par des règlements détaillés : la prétention du groupe dirigeant au monopole du travail d'organisation. Plus précisément, la direction générale stratège prétend que le TO gestionnaire ancré dans les dispositifs permettra d'imposer les finalités politiques fixées au sommet, en les faisant accepter à des lignes hiérarchiques strictement évaluées. Quels que soient en réalité les échecs, le formalisme et la confusion opérée entre moyens et buts, au niveau du modèle idéalisé, l'organisation « sous contrôle » n'est plus celle qui parvient à faire accepter ses

règles minutieuses : c'est celle qui est capable de mobiliser les initiatives de l'ensemble de ses cadres vers les objectifs officiels (tout en imposant de nombreuses règles, dont *certaines* extrêmement détaillées). L'octroi de tout espace d'autonomie, *sélectif* et *réversible*, doit alors se doubler d'un dispositif attestant de l'acceptation pratique, par son détenteur, des finalités politiques du centre.

Comme la construction de l'État moderne sous l'Ancien Régime selon Bourdieu, la concentration du pouvoir stratégique aux mains des directions générales stratégiques des grandes entreprises pose immédiatement la question de la « monopolisation du monopole¹⁹²⁵ » : elle prend la forme d'une lutte entre groupes sociaux pour occuper la tour de contrôle et imposer leurs propres objectifs aux dispositifs de gestion. Ces conflits peuvent opposer différentes catégories de prétendants à la direction bureaucratique (comme les ingénieurs, les commerciaux et les financiers internes dans la firme d'optique électronique étudiée par Fabien Foureault¹⁹²⁶). Ils peuvent opposer direction administrative et direction politique, c'est-à-dire directeurs salariés et actionnaires : si le capitalisme managérial a initialement relégué ces derniers à un rôle de quasi-spectateurs, les fonds d'investissement ont durant les années 1990-2000 en France instauré un dispositif de *corporate governance* qui leur a permis de renforcer leur pouvoir sur les sommets des grandes entreprises (selon un vœu exprimé par les néolibéraux doctrinaires deux décennies plus tôt)¹⁹²⁷. De plus dans les années 1970, nous l'avons vu, hauts fonctionnaires planificateurs et socialistes modernistes espéraient répercuter les objectifs du Plan auprès des cadres dirigeants au moyen de contrats de programme passés avec une banque d'affaires publique, mettant ainsi la tour de contrôle interne au service de leurs propres finalités politiques.

Au moment de la Rationalisation des choix budgétaires, la structure d'autorité « divisionnaire » fait l'objet des réflexions des promoteurs du management public, quoique de manière relativement minoritaire et avec peu de conséquences concrètes. L'insistance est mise sur l'autonomie contrôlée des cadres de l'État, c'est-à-dire sur la déconcentration auprès des directeurs départementaux et des directeurs d'établissements publics. Les détenteurs traditionnels du pouvoir financier interne, à savoir les hauts fonctionnaires du MINEFI (éventuellement rattachés au Premier ministre avec le Plan), sont supposés coordonner le dispositif de direction par objectifs : les budgets de programmes

¹⁹²⁵ P. BOURDIEU, *Sur l'État*, op. cit., p. 365-366 et 590.

¹⁹²⁶ Dans ce cas précis, le conflit est arbitré par les actionnaires sous la forte menace de faillite d'un dispositif de financement à fort endettement. Fabien FOUREAULT, *Remodeler le capitalisme : le jeu profond du Leveraged Buy-Out en France (2001-2009)*, thèse de doctorat en sociologie, IEP Paris, 2014.

¹⁹²⁷ Le dispositif de *corporate governance* au sens élargi que je lui donne articule, rappelons-le, comptabilité en valeur de marché, publication des indicateurs du contrôle interne, imposition de forts taux de rentabilité à travers la direction par objectifs, rémunération des cadres dirigeants par *stock-options*, possibilité de les remplacer par une nouvelle équipe, menace de retraits de capitaux, et pression du marché des fusions-acquisitions en cas de rentabilité jugée insuffisante (menace d'OPA hostile).

en forment l'ossature, qui doivent être négociés avec chaque ministère du point de vue de leur « efficacité économique », puis déclinés auprès de services locaux dotés d'une autonomie financière. L'idée émerge d'une fragmentation des ministères en « agences semi-autonomes », selon le modèle suédois. On trouve déjà la formule d'un « État-stratège » dégagé de ses tâches de production, mais disposant d'une tour de contrôle des politiques publiques lui permettant de gouverner à distance l'ensemble de ses cadres locaux en comparant leurs « résultats ».

Les hauts fonctionnaires minoritaires de plusieurs tendances politiques réinterprètent immédiatement cette volonté de renouveler les formes de la centralisation étatique dans le sens de leurs propres orientations. Les grands commis modernistes du Club Jean Moulin et du Parti socialiste proposent d'intégrer le gouvernement managérial des services publics au Plan et au capitalisme bancaire public, pour faire triompher l'industrie française dans la concurrence commerciale européenne. Les néolibéraux doctrinaires des années 1970 envisagent de passer de la comparaison chiffrée à la concurrence effective, et de sous-traiter les missions de l'État à des sociétés de service privées financées selon leurs performances. Tous espèrent mettre l'augmentation de la productivité et de l'« efficacité » des administrations au service d'une croissance de la production nationale tirée par le type d'accumulation du capital qu'ils défendent (tandis qu'au Parti communiste Anicet Le Pors s'en tient à une interprétation technocratique de la RCB qui ne met pas en avant l'aspect « autonomie des cadres locaux » et conserve largement les institutions wébériennes, et que les conseillistes critiquent en bloc bureaucratie wébérienne et bureaucratie managériale).

Les grandes commissions de réforme de l'État des années 1990 mettent en avant la figure d'un État-stratège dont les bureaux parisiens seraient recentrés sur les tâches de conception et de contrôle des politiques publiques. Dès la mise en place de la LOLF au début des années 2000, des conflits de bureaux s'engagent pour l'appropriation des structures étatiques de la direction par objectifs. Une fois encore, la tentative de renouveler les formes de la prétention au monopole du travail d'organisation des services publics, enclenche une lutte au sein de la noblesse d'État pour la monopolisation du monopole, c'est-à-dire pour la maîtrise de la tour de contrôle. Elle oppose notamment les financiers publics, les élites sectorielles et le corps préfectoral, chacun étant mis devant la nécessité de trouver des alliés parmi les hommes politiques professionnels. Les énarques de la direction du Budget maintiennent leur hégémonie sur le sommet du système, du fait de leurs prérogatives sur le contrôle de gestion ministériel (directeurs des affaires financières et contrôleurs budgétaires). La centralisation financière leur permet de répercuter leurs contraintes de réduction de la part des dépenses de l'État dans le PIB. Les cadres dirigeants des ministères sectoriels « convertis » cherchent à s'approprier la fonction de responsable de programme budgétaire LOLF,

pour gouverner des chefs de services locaux ou d'établissements publics, dotés d'autonomie financière, vers leurs objectifs de politiques publiques. Quant au corps préfectoral, il espère au moment de la RGPP renforcer son rôle de coordination de l'action de nombreux ministères à l'échelon régional. Les préfets de région revendiquent un pouvoir financier généraliste qui leur permettrait de mélanger localement les crédits de différents programmes, mais sans succès : ils obtiennent, en revanche, une capacité d'arbitrage et de négociation au sein de chacun d'entre eux. Les élites sectorielles résistent à ce qui est considéré comme une volonté de mainmise sur leurs services territoriaux, comme les ingénieurs des Ponts, du Génie rural et des Mines au moment de la création du ministère du Développement durable et des directions départementales des territoires (DDT)¹⁹²⁸.

Dans la pratique la structure « divisionnaire », ou le cadre généraliste de chaque niveau hiérarchique a autorité sur divers spécialistes de la gestion, n'est pas toujours effective. Dans le cas de la (dé)concentration territoriale, c'est-à-dire de la volonté d'hégémonie du corps préfectoral sur l'État régional, qui concerne les ministères du Développement durable, de l'Agriculture, du Travail, de la Culture, de la Jeunesse et des sports, la structure *line and staff* semble pour l'instant largement court-circuitée par le ministère de l'Intérieur : les cadres locaux sont pris en étau et leur autonomie apparaît minime. Dans les autres cas, une fois la mesure des performances ancrée dans le processus de production des services publics locaux, la dynamique d'autonomisation financière contrôlée par le centre peut être longue à se mettre en place : direction du Budget et DAF ne suppriment le visa préalable aux dépenses que sous condition. Il en est de même de l'autonomie opérationnelle et gestionnaire des cadres de l'État, que les élites sectorielles ne semblent prêtes à accorder que lorsqu'elle est orientée vers leurs propres finalités, et compatible avec la concentration du pouvoir stratégique dans les bureaux parisiens du ministère. Cette autonomie s'avère finalement aujourd'hui très variable selon les secteurs, selon les directions d'administration centrale et selon les établissements publics.

Cependant, cette manière de penser a l'avantage d'introduire une dimension temporelle dans l'analyse. En se rappelant sur combien de décennies le processus s'est étalé dans la grande entreprise fordiste, une enquête plus précise pourrait ainsi se demander, dans chaque cas, si les marges de manœuvre des directeurs centraux, des directeurs locaux, puis des chefs de services opérationnels, s'étendent progressivement ou non. Le mythe véhiculé par le discours réformateur, celui d'une mise en place instantanée de la direction par objectifs, est en effet trop vite renversé

¹⁹²⁸ P. LASCOUMES, L. BONNAUD, J.-P. LE BOURHIS, et al., *Le développement durable*, op. cit.

par un contre-discours réaffirmant qu'il n'y a jamais aucun changement réel dans l'État français. Pourtant, les éléments aujourd'hui largement présents dans les différents ministères, mêmes relativement coupés des pratiques, sont à l'avenir susceptibles d'être saisis par leurs élites respectives pour réaliser le saut qualitatif de la bureaucratie wébérienne à la bureaucratie managériale. La managérialisation des PTT, de l'Équipement et de Pôle emploi dans les années 1980-1990 s'est édifiée sur l'« échec » de la RCB dans les années 1970. La managérialisation des Impôts et de l'hôpital dans les années 2000 sur l'« échec » des années 1990. La temporalité impliquée n'est pas celle du jeu politico-médiatique : c'est celle du temps long et relativement indéterminé de la (re)construction de l'État. Ce n'est pas non plus celle de l'inexorable « modernisation », ou du projet managérial surplombant et implacable : c'est celle du tissu des luttes conjoncturelles et contingentes entre fractions de la classe dominante politico-administrative, et entre celles-ci et les résistances plus ou moins organisées des fonctionnaires de base.

La bureaucratie néolibérale typique de la grande entreprise de la seconde révolution managériale tend à approfondir certains traits de la bureaucratie managériale fordiste¹⁹²⁹. En premier lieu, l'organigramme *line and staff* se voit souvent ajouter une troisième dimension au sein d'une structure dite « matricielle » : à la ligne hiérarchique centrale et aux cadres organisateurs à distance, placés sous leurs ordres tout en étant rattachés aux bureaux gestionnaires du siège social, se joignent divers « chefs de projets » chargés de coordonner des politiques ponctuelles transversales (conception d'un nouveau produit, mise en place d'un nouveau progiciel, « conduite du changement », etc.). L'unité de commandement chère à Fayol et Gélénier laisse place à des commandements croisés qui se chevauchent en partie. En second lieu, les bureaux « fonctionnels » tendent eux-mêmes à recevoir des objectifs de performance et à être soumis à des réorganisations incessantes. Surtout, la concentration du pouvoir stratégique aux mains des directions bureaucratiques des plus grandes firmes dépasse de loin leurs frontières juridiques, pour organiser à distance l'ensemble de leur réseau de sous-traitants : une décentralisation totale de la conduite des opérations de production et de la gestion du personnel peut alors être articulée à une centralisation financière et gestionnaire extrêmement forte, car ancrée dans un dispositif de gestion par la concurrence (management des achats, marketing des achats, contrôle de gestion externe, contrôle « qualité », logistique en flux tendu, informatique couplée). Mis à part le recours localisé à des directeurs de projets, et l'externalisation de certaines fonctions, les hauts fonctionnaires de l'État français ont jusque-là peu investi cet aspect.

¹⁹²⁹ Cf., à ce propos, le tableau p. 730.

Tableau 45. Le type de direction administrative : triple comparatisme historique, public-privé et projets/réalisations

	Bureaucratie wébérienne : <u>Direction simple</u>	Bureaucratie managériale : <u>Direction générale « stratégie »</u>			
		Grande entreprise fordiste intégrée (1960-1980)	Projets de la RCB : interprétation managériale (1970')	Projets des promoteurs du management public (depuis 1981)	Réalisations effectives dans l'État français (en gras, les limites)
Système formel d'autorité :	Structure fonctionnelle centralisée : ligne hiérarchique + organisation « en silos » des bureaux fonctionnels. Unité de commandement.	Structure divisionnaire (<i>line and staff</i>) : ligne hiérarchique + autorité des directeurs locaux sur des cadres gestionnaires. Unité de command. + délégation d'autorité.	À la marge des réflexions : structure « divisionnaire ».	« État-stratégie » : directions centrales stratégiques/d'état-major. Luttes pour l'appropriation de la LOLF/des structures étatiques de la DPO : élites sectorielles, financiers publics et corps préfectoral.	La réalité de la structure « divisionnaire » n'est pas toujours effective. Développement durable, Agriculture, Travail, Culture, Jeunesse et sports : court-circuitée par les préfets.
Pouvoir financier interne :	Budget centralisé, réparti de manière détaillée par la direction. Cadres : pas d'autonomie financière. Peu de visibilité sur l'utilisation des moyens.	Direction financière forte. Budget prévisionnel individualisé par atelier /service (autonomie financière). Concurrence par comparaison <i>interne</i> . Investissements : financement à la performance.	Centralité du ministère des Finances. Budgets de programmes ; volonté de les décliner pour chaque service. Comparaisons mais refus du financement à la performance.	- Association Services publics (années 1980) : arbitrages budgétaires par Plan/Premier ministre. - Ministère des Finances : monopole de la centralisation financière de l'État. - Corps préfectoral : mélange des budgets régionaux des ministères.	Programmes budgétaires LOLF. Hégémonie des financiers publics sur la réforme. Autonomisation financière contrôlée : Budget et DAF ne réduisent le contrôle préalable que sous condition . Financement à l'activité : hôpitaux, sinon marginal.
Type de centralisation :	Centralisation de toutes les règles et décisions. Impuissance → autonomie informelle au niveau local. Cf. tableau chapitre dix, section 1.	« Invention de la direction générale » (Chandler). Concentration du pouvoir stratégique : pouvoir politique (fixation des finalités) + pouvoir gestionnaire (surtout financier). Déconcentration des décisions de gestion et/ou opérationnelles : autonomisation contrôlée des managers locaux.		Centralisation stratégique au niveau des ministères. Autonomie de gestion : directions régionales et établissements publics. État régional sous hégémonie préfectorale : centralisation territoriale.	Centralisation stratégique au niveau des ministères. Autonomie de gestion /opérationnelle des cadres locaux : variable ; très faible quand autorité du préfet . Cf. tableau fin du chapitre dix.

1.3. La socialisation du pouvoir de l'intégration militaire à la concurrence salariale codifiée

De même que le gouvernement par la performance risque de demeurer formel tant que les structures de la direction par objectifs ne sont pas en place, ces dernières risquent d'être découplées des pratiques tant qu'elles n'ont pas transformé le mode de socialisation du pouvoir entre prétendants au monopole du travail d'organisation. Comme l'établit Claude Lefort, la bureaucratie désigne un *système de pouvoir socialisé*, c'est-à-dire composé, exercé collectivement par un groupe social divisé en différentes fonctions et niveaux hiérarchiques. C'est le collectif des bureaucrates, des managers, ou plus généralement des organisateurs, qui, autorisé à parler au nom de l'organisation au sein de ses voies de communication (officielles et officieuses, internes et externes), la constitue comme telle. Or, ce collectif segmenté aux frontières floues est voué à se rapporter à lui-même, à sélectionner et à intégrer ses membres, à régler les rapports qui les lient, et à leur conférer un rôle au sein de son ordre social, selon des modalités qui varient suivant le type historique de bureaucratie considéré.

Tout pouvoir socialisé requiert un certain *mode de reconnaissance mutuelle de la division du travail de domination*, où, dit Claude Lefort, la circulation de notes de service, rapports, circulaires et autres documents écrits joue un rôle fondamental. La bureaucratie wébérienne se caractérise à ce niveau par le mécanisme de la *signature*, selon lequel toutes les décisions remontent tendanciellement à la direction centrale pour validation. Dans la bureaucratie managériale, la dimension « participative » de la direction par objectifs joue un rôle similaire : des *contrats sans valeur juridique*, passés entre un supérieur et son subordonné au sein d'une ligne hiérarchique, enregistrent le consentement des cadres à leur budget, à leurs objectifs chiffrés et à la trace que leurs actions laissent dans la comptabilité managériale. En même temps, le chef leur reconnaît un espace d'autonomie contrôlée dans l'utilisation des finances, de l'infrastructure matérielle et des effectifs. Ce mécanisme de reconnaissance branché sur le dispositif de contrôle de gestion est mis en avant par les tenants de l'interprétation managériale de la RCB, puis par la plupart des réformateurs des trente dernières années. Aujourd'hui, au sein de l'État, il prend la forme de contrats passés par les ministères et la direction du Budget avec les directeurs d'administrations centrales ou d'agences nationales ou par les directeurs centraux avec les directeurs locaux. Les cadres subalternes ne semblent pas tous concernés par un mécanisme aussi formel : l'entretien d'évaluation, qui nous l'avons vu concerne en 2013 69% des cadres de l'État, 72% des cadres

hospitaliers et 59% des cadres territoriaux, est susceptible de jouer un rôle de complément ou de substitut.

Parmi les traits caractéristiques de la bureaucratie, Weber incluait également des rémunérations « graduées suivant le rang hiérarchique en même temps que suivant les responsabilités assumées »¹⁹³⁰. La hiérarchie des salaires et du prestige y est en même temps, notait Lefort, « hiérarchie du pouvoir¹⁹³¹ ». Cependant, les principes de cette *carrière proprement bureaucratique* varient dans le temps et l'espace. Dans le mode d'intégration « militaire » de type wébérien atténué, la réussite d'un diplôme ou d'un concours est une condition d'entrée (c'est le cas du titre d'ingénieur dans la grande entreprise à structure fonctionnelle centralisée des années 1920-1950). Par la suite, il existe une tension entre un avancement à l'ancienneté pour les cadres subalternes ou supérieurs et, au sommet, une logique de confiance personnelle entre cadres dirigeants et direction politique (actionnaires, tutelle ou ministres). La grande entreprise fordiste maintient la condition de diplôme et la relation de confiance, mais leur ajoute, établissait Boltanski en 1982, une « rationalisation » des carrières dont le cœur est la mesure des résultats chiffrés et de la « personnalité » de chacun¹⁹³². Cet élément d'objectivation sociale de la valeur individuelle instaure une forme de méritocratie productiviste, c'est-à-dire un marché interne du travail relativement fermé, au sein duquel la concurrence des cadres pour la carrière bureaucratique est arbitrée par des dirigeants qui, eux-mêmes, s'autosélectionnent parmi ceux qu'ils constituent comme les « hauts potentiels ».

Au moment de la RCB, le Club Jean Moulin et les sociologues des organisations insistent sur la volonté de rendre aux hauts fonctionnaires la capacité d'évaluer leurs subordonnés et de différencier les carrières de ces derniers, tandis que beaucoup de promoteurs du management public défendent une forme de mobilité des cadres entre administrations et entreprises (ouverture relative du marché interne). On retrouve ces deux propositions chez la plupart des réformateurs des trente dernières années, formulées dans le langage se voulant plus « moderne » des « compétences ». Dans la réalité les espaces professionnels demeure largement fermés mais, au sommet, les politiques de l'encadrement supérieur étudiées par Natacha Gally ont effectivement mis en place une « compétition ouverte » et une « sélection objective » sur les postes de direction¹⁹³³. Les secrétariats généraux des ministères et du Premier ministre arbitrent un choix formalisé des cadres dirigeants de l'État parmi un vivier de « hauts potentiels », sur la base de

¹⁹³⁰ M. WEBER, *Économie et société 1*, op. cit., p. 294-295.

¹⁹³¹ C. LEFORT, « Qu'est-ce que la bureaucratie ? », op. cit., p. 289.

¹⁹³² L. BOLTANSKI, *Les cadres*, op. cit., p. 219.

¹⁹³³ N. GALLY, *Le marché des hauts fonctionnaires*, op. cit.

comptes rendus d'entretiens d'évaluation, d'une cotation des postes et d'un référentiel de « compétences managériales », quoiqu'il soit difficile de se prononcer sur la réalité des pratiques. Plus bas, la mobilité existe surtout au sein des espaces de carrière constitués par les segments ministériels des différents corps d'encadrement subalterne, quoique le discours mette souvent l'accent sur leur suppression. Outre que l'entretien hiérarchique concerne les deux tiers de leurs membres, l'indemnité de fonction du RIFSEEP permet de différencier leurs carrières, et le complément facultatif annuel de rémunérer leur performance. Mais, parmi les attachés, inspecteurs des finances publiques, ingénieurs des TPE, officiers de l'armée, lieutenants et capitaines de police, proviseurs et inspecteurs de l'Éducation nationale, cadres de santé, cadres de l'intervention sociale, et pour partie cadres du patrimoine, qui forment l'encadrement subalterne de l'administration, il est difficile de savoir, sans enquête de terrain spécifique, lesquels acceptent l'individualisation des carrières et la dépendance accrue envers le jugement de leur supérieur, et lesquels lui résistent.

Les bureaucrates reçoivent de plus, selon Weber, une « formation spécialisée approfondie ». Durant la première moitié du XX^e siècle, il s'agit largement d'un enseignement d'apparence « technique », juridique ou d'ingénieur, y compris pour les cadres d'entreprise. Jusqu'à la fin du siècle, au sein de l'École libre des sciences politiques puis du couple Sciences Po/ENA, les futurs hauts fonctionnaires suivent un cursus généraliste dominé par le droit, où il a été mille fois démontré qu'opérait une forme de cooptation sociale directe, assez détachée des critères de l'excellence proprement scolaire qui valent, par exemple, à Polytechnique¹⁹³⁴. Dans les années 1950 et surtout 1960 et 1970, une transformation de la *formation spécifique des cadres* accompagne la managérialisation des entreprises. Les cadres supérieurs et dirigeants se professionnalisent autour d'un enseignement de gestion orienté vers la pratique du commandement, au sein de grandes écoles de commerce et d'ingénieur qui se muent peu à peu en *business schools*. Les cadres subalternes, qui continuent largement d'être sélectionnés de manière peu formalisée parmi la maîtrise, reçoivent souvent une formation continue aux « relations humaines ».

Dans les années 1970, les promoteurs de la RCB mettent en avant les mêmes recettes. L'ENSPTT, qui forme le corps des administrateurs des PTT, crée un Centre d'enseignement supérieur du management public (CESMAP) qui contribue effectivement à transformer l'école en *business school*. Il forme par ailleurs les contrôleurs de gestion de l'État et délivre, avec le CFPP du ministère des Finances, des formations continues au management destinées aux cadres A, qui seront souvent jugées théoriques et inadaptées aux administrations. À Polytechnique, les grands corps d'ingénieur

¹⁹³⁴ P. BOURDIEU, *La noblesse d'État*, op. cit. ; J.-M. EYMERI, *La fabrique des énarques*, op. cit.

commencent à suivre certaines options initialement destinées aux cadres d'entreprise. Dès leur création les Instituts régionaux d'administration (IRA), qui forment le corps des attachés, incluent des enseignements pratiques de gestion. Des cursus spécialisés en management public émergent à l'université ou dans les écoles de commerce. Si tout cela demeure marginal jusqu'aux années 2000 – à l'exception notable des administrateurs territoriaux à l'INET et de la formation continue des ingénieurs des Ponts et des TPE au ministère de l'Équipement –, la mise en place de la LOLF engendre un contexte nouveau. Les polytechniciens sont à l'avant-garde : tandis qu'à l'ENSAE la formation des administrateurs de l'INSEE est depuis longtemps orientée vers l'analyse microéconomique, le corps des Mines fusionné avec celui des ingénieurs des télécoms s'oriente vers l'industrie et les services privés, et l'école des Ponts met l'accent sur un management adapté aux spécificités du public.

En ce qui concerne l'ENA, les réformateurs des années 2000 proposent, premièrement, de supprimer son monopole d'accès à la haute fonction publique administrative, au profit d'une compétition des grandes écoles pour former les lauréats au concours ; deuxièmement, de supprimer le classement de sortie, au bénéfice d'une sélection sur CV et entretiens d'embauche organisée par les ministères et les grands corps ; troisièmement, d'orienter la scolarité vers la gestion publique et la formation pratique de véritables « managers publics ». En réalité, l'ENA conserve aujourd'hui encore son monopole d'entrée et son classement de sortie, et maintien des enseignements juridiques assez classiques : elle n'est pas devenue une *business school* comme les autres. Cependant, le module « Gestion et management publics » créé en 2006 a progressivement acquis une prééminence par rapport aux deux autres, tant en termes de volume d'enseignement que de coefficient. De manière générale, comme dans les grandes écoles de commerce après les années 1960, la formation accorde une large place aux stages, aux mises en situation professionnelle, à l'apprentissage des dispositifs de gestion et au développement des « compétences managériales » des futurs cadres supérieurs de l'État : l'ENA n'est-elle pas en train d'inventer, à l'instar des Ponts et chaussée, un modèle spécifique d'école de gestion publique ? Il en est de même, montre Olivier Quéré, des attachés d'administration dans les IRA depuis la fin des années 2000, ou selon Sophie Divay et Charles Gadéa des cadres de santé dans les IFCS¹⁹³⁵. Mais l'étude des transformations des cursus initiaux des autres corps d'encadrement subalterne reste à faire.

Enfin, par *mode d'intégration du collectif bureaucratique*, je désigne le « liant » qui tient ensemble tous les éléments précédents et maintient la cohésion de l'ordre social des organisateurs.

¹⁹³⁵ O. QUÉRÉ, *L'atelier de l'État*, *op. cit.* ; S. DIVAY et C. GADÉA, « Aggiornamento managérial des établissements publics et dynamiques professionnelles », *op. cit.*

Dans la bureaucratie wébérienne, il s'agit d'une intégration de type « militaire » : la nomination personnelle des cadres dirigeants par les propriétaires privés ou par le gouvernement, sur un marché du travail politique, est supposée assurer de l'obéissance des corps d'officiers dont ils sont issus. L'attachement des cadres supérieurs et subalternes qui les composent à l'organisation est réalisé au moyen d'avantages divers, en termes de prestige social, de carrière « maison » à l'ancienneté et de salaire à vie, la sélection opérant au moment du concours d'entrée.

Dans la grande entreprise fordiste type, au contraire, la sélection et la cooptation de l'ensemble des lignes hiérarchiques s'étale sur toute la carrière et s'avère d'autant plus formalisée que l'on monte dans l'organigramme, avec un minimum pour les cadres « autodidactes » choisis parmi la maîtrise et un maximum pour les cadres à « hauts potentiels ». Au sommet, les nominations politiques personnelles parmi les dirigeants potentiels demeurent la norme. De manière générale, le rapport de confiance, l'obligation de ne pas compter ses heures, les avantages « maison » et le salaire à vie subsistent intégralement. Mais une autre force d'intégration est constituée par la concurrence salariale entre cadres elle-même : codifiée et maîtrisée par la direction centrale du personnel et par les contrôleurs de gestion de la direction financière, elle permet de rétablir le jugement en cascade des supérieurs sur leurs subordonnés, et est légitimée au moyen des critères très objectivés de la méritocratie productiviste. Le travail d'organisation social-relational appliqué aux organisateurs, plus formalisé que dans la bureaucratie wébérienne, est en partie confié à une instance spécialisée. En même temps, ceux qui jouent le jeu de la promotion sont sommés d'afficher les signes extérieurs de l'adhésion à une « culture de l'efficacité », de l'identification à la figure du « manager » et de l'habitus reconnu comme tel. L'intégration du groupe des organisateurs se fait principalement sous la pression de leur marché interne fermé du travail. Le rapport salarial fordiste des cadres qui en découle correspond bien à ce que je désigne comme le régime « IBM »¹⁹³⁶.

Les hauts fonctionnaires et sociologues des organisations à l'origine de l'interprétation managériale de la RCB reprennent parfois ces traits dans leurs modèles idéalisés : la concurrence interindividuelle sur les « résultats » est considérée comme un vecteur d'unification des cadres publics, tandis que l'ouverture de ce marché interne vers le privé doit contribuer à forger un « langage commun » entre l'administration et les entreprises qu'elle gouverne au moyen du Plan. Depuis les années 1990 les promoteurs du management public, puis les politiques de l'encadrement supérieur de la DGAFP et du SGG, emploient le langage néolibéral du « marché des compétences ».

¹⁹³⁶ T. COUTROT, *L'entreprise néo-libérale, nouvelle utopie capitaliste ?*, op. cit. ; M. PAGÈS, V. de GAULEJAC, M. BONNETI, et al., *L'emprise de l'organisation*, op. cit.

Le discours met souvent l'accent sur le marché global du travail. Pourtant, dans les faits, le rapport salarial des cadres publics actuellement en formation s'avère très proche du régime « IBM » de l'ère fordiste : le salaire à vie est intégralement maintenu, et la carrière « maison » tend à joindre principe de l'ancienneté et choix formalisé des supérieurs hiérarchiques.

Au niveau de la sélection et de la cooptation des cadres dirigeants de l'État, la nomination personnelle par les services du Premier ministre sur un marché du travail politique est conservée : mais elle opère maintenant officiellement, nous l'avons rappelé, au travers d'un arsenal gestionnaire très formalisé. De plus, sous la forme des « emplois fonctionnels », les postes « à la décision du gouvernement », qui jusque-là étaient réservés aux directeurs d'administration centrale, chefs d'établissements publics nationaux, préfets, recteurs ou ambassadeurs, descendent jusqu'aux sous-directeurs, directeurs régionaux, directeurs départementaux et directeurs de certains hôpitaux. Tous les hauts fonctionnaires qui aspirent à ces postes de pouvoir sont aujourd'hui concernés, d'un point de vue formel, par une extension du marché du travail politique – mais au sein d'un système beaucoup plus codifié qu'au sommet de l'État wébérien classique.

En ce qui concerne les cadres subalternes, il est plus difficile de se prononcer : les ministères qui le voudraient ont aujourd'hui toutes les cartes en main pour différencier carrières et salaires et créer des espaces de concurrence formalisée au sein des différents corps. Ils peuvent alors construire des marchés internes du travail totalement fermés, informés par le jugement des chefs, arbitrés par les chiffres des contrôleurs de gestion, et maîtrisés par les DRH. Mais, quoique l'individualisation du rapport salarial des cadres publics semble avoir progressé partout, la réalité de carrières sélectives au sein d'un système codifié de postes inégaux reste à confirmer, tout comme l'effet du RIFSEEP sur les pratiques. Là encore, le phénomène semble très variable selon les ministères et selon les corps d'encadrement subalterne considérés, avec à l'avant-garde les attachés d'administration. Mais nous manquons de données empiriques pour trancher sur la présence ou l'absence d'un processus qui, dans la grande entreprise fordiste, s'est déroulé sur plusieurs décennies.

À l'instar de celui des cadres d'entreprises, le groupe social des cadres publics demeure segmenté. De fortes coupures existent entre ministères, entre corps hiérarchisés, mais également, comme dans les firmes privées, entre cadres subalternes et cadres supérieurs. Le poste minimal d'entrée dans la vie professionnelle des seconds est souvent le poste maximal de fin de carrière des premiers, avec pour seule possibilité de progression le passage du concours interne de l'ENA. Le discours officiel, inscrit dans le dispositif de direction par objectif, place l'ensemble des managers sur un pied d'égalité. Mais du sommet à la base des lignes hiérarchiques, nous l'avons vu, leurs positions sociales, leurs places objectives dans la division du travail d'organisation et leur pouvoir

varient du tout au tout, comme le degré de prescription des dispositifs qui les encadrent et l'étendue de leurs marges de manœuvres. Dans ce contexte, la mise en avant de la « culture du résultat » et de la figure du manager semblent bien faites pour produire une unification symbolique relative du groupe des cadres publics : rôle qu'elles jouèrent déjà dans la grande entreprise des années 1960-1970 selon Boltanski, celui d'un leurre visant à rapprocher les couches sociales disparates qui composent le collectif bureaucratique au profit de sa fraction dominante. Les réformateurs seraient-ils en voie de constituer un habitus managérial, promu comme un nouveau conformisme par les formations et le discours officiel, coopté lors des procédures d'évaluation et des décisions de carrière, sélectionné lors des appels à candidatures des postes de direction, reconnu par tous comme capital symbolique générateur d'effets de réputation, et finalement susceptible de servir de signe de ralliement à un groupe social des cadres publics converti à l'identité de « manager public » ?

Au niveau du mode de socialisation des organisateurs, la bureaucratie néolibérale *ajoute* plusieurs éléments au système qui vient d'être décrit¹⁹³⁷. Premièrement, le modèle issu de la seconde révolution managériale amorcée dans les années 1980 met l'accent sur le marché national voire global du travail. La mobilité interentreprises est revendiquée, la concurrence des grandes firmes pour capter ceux qu'elles considèrent comme « les meilleurs », du point de vue de leurs « compétences », ne s'exerce plus principalement à l'entrée mais tout au long de la carrière. La réalité de cette circulation, qui n'est pas prouvée pour les cadres opérationnels, semble plausible dans le cas des dirigeants, et effective pour les cadres organisateurs à distance¹⁹³⁸. Un deuxième élément du modèle consiste précisément dans la forte professionnalisation des cadres gestionnaires au sein des *business schools* : les financiers, marketeurs, contrôleurs de gestion, acheteurs, responsables des ressources humaines, qualitatifs, etc. se sont, à un degré sans précédent, constitués en professions organisées autour de leurs propres savoirs de gouvernement – et circulent, entre firmes ou entre banques, pour faire fonctionner les divers dispositifs de gestion par une concurrence codifiée que je juge caractéristiques du néolibéralisme. Dans cette forme d'*intégration concurrentielle en marché ouvert*, la cohésion sociale, a priori plus faible, qui découle de l'absence relative de carrière « maison », est compensée par une standardisation accrue du fonctionnement des organisations, qui renforce leur bureaucratisation. Ces deux caractéristiques ne sont pas présentes dans l'État. Là où ils existent, les marchés internes du travail des cadres sont

¹⁹³⁷ Cf. le tableau p. 731.

¹⁹³⁸ Marie-Anne Dujarier montre que leurs différentes spécialités de gestion ont prétention à valoir dans n'importe quelle organisation, et que leurs parcours professionnels oscillent entre cabinets de conseil et grandes entreprises. Cf. M.-A. DUJARIER, *Le management désincarné : enquête sur les nouveaux cadres du travail*, op. cit.

totalemment ou presque totalemment fermés. De plus, nous avons vu dans le cas des DRH publics que la professionnalisation des cadres organisateurs à distance était réelle mais balbutiante : ils continuent généralement d'appartenir aux mêmes corps et à recevoir les mêmes formations initiales que les cadres hiérarchiques.

Le troisième élément caractéristique de la bureaucratie néolibérale, du point de vue du mode de socialisation du pouvoir, a trait à ce que j'ai nommé le néolibéralisme productif : la constitution d'entreprises-cerveaux capables de gouverner à distance leurs réseaux de sous-traitance produit, à bien des égards, des ensembles moins « cohésifs » que l'organisation interne des firmes centrales. À aucun moment il ne s'agit d'une diminution du niveau global d'intégration bureaucratique du tissu productif : la concentration économique s'est au contraire *accrue* au cours des quarante dernières années, notamment dans le secteur des services¹⁹³⁹. Simplement, *au-delà du périmètre juridique des grandes entreprises*, montre Fabien Mariotti, le premier cercle de sous-traitants est strictement contrôlé par les dispositifs, tandis que le second cercle est maintenu dans un état de dépendance économique organisé par les acheteurs (le troisième cercle se composant de fournisseurs sur lesquels la firme centrale n'a pas de prises)¹⁹⁴⁰. Cependant, ni dans un cas ni dans l'autre le donneur d'ordre ne gère le recrutement, les carrières et la rémunération des cadres qui conduisent les opérations de production externalisées : l'intégration par les technologies de contrôle et les dispositifs de codification de la concurrence ne se double pas d'une *intégration proprement sociale* (au-delà de la force des liens faibles et des réseaux professionnels). Dans l'État, la sous-traitance auprès de prestataires privés existe ici ou là, et de nombreux réformateurs l'on placé au cœur de leurs réflexions depuis les néolibéraux doctrinaires des années 1970¹⁹⁴¹ : en articulant une bureaucratie publique et une bureaucratie privée, elle représente effectivement une forme de « dé-intégration », mais elle est loin d'être généralisée.

¹⁹³⁹ Les statistiques disponibles jusqu'à la fin des années 2000 ne comprenaient que les sociétés au sens juridique du terme. Depuis, l'INSEE utilise une définition économique des entreprises, fondée sur la possession du capital à plus de 50%, qui prouve la poursuite de la concentration des effectifs et du capital productif depuis les années 1980, quand bien même on ne prend en compte que les unités de production situées sur le territoire français (c'est-à-dire *sans compter la concentration transnationale du capital*). Vincent COTTET, « Depuis trente ans, les grandes entreprises concentrent de plus en plus d'emplois », *Insee Première*, 2010, n° 1289 ; Jean-Marc BÉGUIN, Vincent HECQUET et Julien LEMASSON, « Un tissu productif plus concentré qu'il ne semblait », *Insee Première*, 2012, n° 1399.

¹⁹⁴⁰ F. MARIOTTI, *Qui gouverne l'entreprise en réseau ?*, op. cit.

¹⁹⁴¹ Cf. par exemple, parmi d'autres, Sylvie TROSA, *Quand l'État s'engage : la démarche contractuelle*, Paris, Éd. d'Organisation, 1999 ; Frédéric ROUVILLOIS, *L'externalisation ou Comment recentrer l'État sur ses compétences essentielles*, Paris, Fondation pour l'innovation politique, 2008 ; Olivier FROT, *État régalien et externalisation : l'exemple du Ministère de la défense*, thèse de doctorat en droit, Université Bordeaux 4, 2012.

Tableau 46. Le mode de socialisation du pouvoir (entre cadres salariés à plein temps prétendant collectivement au monopole du travail d'organisation) : triple comparatisme historique, public-privé et projets/réalisations

	Bureaucratie wébérienne : <u>Intégration</u> « militaire »	Bureaucratie managériale : <u>Intégration par concurrence salariale</u> (marchés fermés du travail des cadres)			
		Grande entreprise fordiste intégrée (1960-1980)	Projets de la RCB : interprétation managériale (1970')	Projets des promoteurs du management public (depuis 1981)	Réalisations effectives dans l'État français (en gras, les limites)
Mode de reconnaissance mutuelle (de la division du travail de domination) :	Signature : les décisions remontent tendanciellement à la direction pour validation.	Direction « participative » par objectifs /contrat managérial au sein de la ligne hiérarchique: consentement des cadres à leur budget et à leurs objectifs, reconnaissance par le chef de leur espace d'autonomie contrôlée.			Contrats d'objectifs pour les directeurs centraux et locaux. Plus souvent imposés sans négociation aux cadres subalternes ?
Carrière bureaucratique (hiérarchie des salaires, du prestige et du pouvoir) :	Diplôme /concours scolaire. Obéissance. Tension avancement à l'ancienneté au milieu/confiance personnelle entre direction politique et cadres dirigeants au sommet.	Diplôme/concours scolaire. Confiance + entretiens d'évaluation (résultats chiffrés + tests comportementaux) : « rationalisation » des carrières/concurrence salariale entre cadres Cadres dirigeants : sélection des « hauts potentiels ». Mobilité sélective sur un marché fermé. Club Jean Moulin : mobilité publique-privée.	Idem + rhétorique des « compétences ». « Compétition ouverte » et « sélection objective » sur les postes de direction ; extension des carrières individualisées aux cadres publics subalternes. Suppression des corps. Mobilité publique-privée.	Entrée : barrière du concours. Maintien des corps. Cadres dirigeants : confiance + sélection « hauts potentiels ». Cadres subalternes : individualisation variable selon les corps/ministères. « Compétences managériales ». Mobilité sélective : au sommet /au sein des corps.	
Formation spécifique des cadres :	Technique: juridique ou d'ingénieur. Hauts fonctionnaires: généraliste, cooptation sociale.	Cadres supérieurs et dirigeants : formation « pratique » en gestion (grandes écoles d'ingénieur/commerce → <i>business schools</i>). Formation continue des managers aux « relations humaines », apprentissage des machines de gestion.	Suppression du monopole d'entrée de l'ENA et du classement de sortie. → <i>Business school</i> . Formation-action : habitus managérial reconnu.	Maintien : monopole de l'ENA /classement /cours de droit. Module « Gestion et management publics », formation « pratique », stages → s'approche d'une école de gestion publique.	
Mode d'intégration du collectif bureaucratique :	Cadres dirigeants : nominations sur un marché du travail politique, confiance. Corps d'officiers sup./sub. : sélection à l'entrée, carrière maison/salaire à vie	<u>Rapport salarial fordiste : régime « IBM ».</u> Cooptation et sélection formalisée des cadres dirigeants et des managers sur toute la carrière « maison ». Salaire à vie. « Culture de l'efficacité ». Contrôle du marché interne fermé du travail des cadres par la direction du personnel.	Rapport salarial néolibéral: marché des compétences. Sélection et cooptation des hauts fonctionnaires. Extension progressive de leur marché interne fermé du travail : confiance politique + concurrence formalisée (DRH). Cadres subalternes : concurrence formalisée dans l'espace des corps/ souvent, maintien de la carrière à l'ancienneté. Culture du résultat. Identification figure du manager public ?	<u>Rapport salarial « fordiste » :</u> <u>proche du régime « IBM ».</u>	

2 – Productivisme d'État, salariat public et dynamique du capital

Lister les caractéristiques de la bureaucratie managériale selon une méthode idéaltypique ne nous renseigne pas sur les finalités politiques qu'elle sert à des périodes ou dans des organisations différentes. Ces finalités, nous l'avons vu, sont aussi multiples que changeantes : la direction par objectifs n'est pas au service d'une « idéologie » unique. Pourtant, en même temps, elle n'est jamais neutre du point de vue des rapports de pouvoir. L'ensemble du travail qui précède valide ainsi l'hypothèse de Valérie Boussard : en tant que systèmes symboliques fortement matérialisés, les dispositifs managériaux font bien « advenir les catégories du capitalisme dans la sphère des politiques publiques¹⁹⁴² ». Plus précisément, ils véhiculent les catégories de perception et d'action d'un ordre symbolique productiviste et, avec elles, une certaine conception du travail. Nous rappellerons en premier lieu que ce n'est jamais un « instrument » que le management public cherche à orienter vers des buts spécifiques, mais un rapport de pouvoir : il impose toujours *un certain ordre social*. Nous verrons par la suite que cet ordre social implique les deux dimensions du productivisme, tel qu'il a été défini dans le premier chapitre pour fournir une alternative, plus précise et plus circonscrite, à l'hypothèse à bien des égards trop commode de la « rationalisation ». D'abord, il vise la codification et la maîtrise centralisée des « produits » des travailleurs de l'administration : à ce titre, il est inséparable d'un *certain rapport salarial public*, orienté vers l'augmentation indéfinie de la productivité apparente du travail des fonctionnaires. Ensuite, le management public vise à augmenter indéfiniment une certaine croissance de la production nationale, tirée par une certaine modalité de l'accumulation du capital, de type fordiste dans la première période et de type financiarisé dans la période contemporaine.

2.1. Ni « neutralité » ni imposition d'une « idéologie » : les dispositifs managériaux renforcent le contrôle des salariés d'exécution

La question du *pouvoir de la gestion* est mal posée dès lors que l'on croit traiter de *l'utilisation d'une technique* – et que l'on se contente, par exemple, de débattre dans l'abstrait des « bons » et des « mauvais » indicateurs –, alors qu'il s'agit en réalité de *l'usage d'un rapport de pouvoir* : un dispositif, orienté vers les fins de divers groupes sociaux internes et externes, est toujours de part en part un système social. Les savoirs managériaux, qui sont des savoirs de gouvernement, visent à l'intégration stratégique partielle de la multiplicité de pouvoirs locaux qui composent une

¹⁹⁴² V. BOUSSARD, *Sociologie de la gestion*, op. cit., p. 240.

organisation de masse. Si la bureaucratie est un rapport social caractérisé par l'opposition des organisateurs et de ceux qu'ils relèguent à la position d'exécutants (plus ou moins qualifiés, dotés de plus ou moins d'autonomie d'exécution), alors ce que le management lui apporte en propre, c'est une transformation du rapport salarial qui relie et oppose les dirigeants aux producteurs directs de biens et services. Dans le cas des administrations la direction par objectifs implique, avant toute chose, le pouvoir exercé par les professionnels de la politique et les hauts fonctionnaires sur les employés et les professionnels reconnus au travers des lignes hiérarchiques.

C'est pourquoi l'un des plus grands obstacles à la compréhension du management public réside, selon moi, dans une pensée qui croit que ses tenants, parce qu'ils appellent à « imiter l'entreprise », sont « vendus » au « privé » et défendent les « valeurs » du « marché ». C'est ce que je nommerais la thèse de la « bête imitation du privé », qui a acquis une large audience pour les raisons que nous venons d'évoquer. Les quatre principes explicatifs majeurs de l'actuelle critique intellectuelle sont ainsi : la conversion « idéologique » des hommes politiques professionnels et de leurs hauts fonctionnaires de cabinet ; le recours à des consultants privés ; la présumée circulation des élites entre privé et public ; leur passage préalable par les grandes écoles de commerce¹⁹⁴³. Pourtant, l'ensemble des partis politiques au gouvernement depuis la fin des années 1980 ont, d'une manière ou d'une autre, fait avancer la cause du management public : ceux qui l'ont fait avec agressivité doctrinaire comme l'UMP au moment de la RGPP, comme ceux qui, plus insidieusement, se revendiquaient des valeurs du service public et de la « défense de l'État ». De la CEGOS et l'ITAP en 1946 aux années 1990, en passant par le CESMAP dans le sillage de la RCB, les cabinets de conseil spécialisés se sont développés ou ont végété en symbiose avec les milieux réformateurs nationaux, et les grands cabinets globalisés ont été appelés en renfort au moment de la conception de la RGPP¹⁹⁴⁴. Valérie Boussard, Odile Henry et Frédéric Pierru montrent que leur rôle dans la diffusion des dispositifs de gestion est de manière générale important¹⁹⁴⁵, et l'approche adoptée au cours de

¹⁹⁴³ Un article récent pose même comme hypothèse que la managérialisation de l'État implique la présence de cadres d'entreprise privée dans les cabinets des ministres, et laisse supposer que leur absence est la preuve du peu de réalité du phénomène. Cf. Thomas ALAM, Igor MARTINACHE et Jérémie NOLLET, « Qui sont les collaborateurs de nos ministres ? Ruptures et continuités dans la sociographie des cabinets sous les présidents Chirac et Sarkozy », in Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, Xavier BIOY et Stéphane MOUTON (dir.), *Le règne des entourages : cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015.

¹⁹⁴⁴ Hervé CHAVAS, *Le conseil en ressources humaines et la modernisation du secteur public*, thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paris 2, 2000 ; Julie GERVAIS, « Les sommets très privés de l'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2012, vol. 194, n° 4 ; P. BEZES, « État, experts et savoirs néo-managériaux », *op. cit.*

¹⁹⁴⁵ V. BOUSSARD, *Sociologie de la gestion*, *op. cit.* ; Odile HENRY et Frédéric PIERRU, « Les consultants et la réforme des services publics », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2012, vol. 193, n° 3.

ce travail de recherche a insuffisamment permis de les prendre en compte. Pourtant, il est clair que leur action est inutile si elle n'est pas relayée par les cadres de l'État.

En ce qui concerne la circulation des élites entre public et privé, nous avons vu qu'elle opérait encore largement à sens unique. Rappelons qu'en 2012, les environ 1 500 hauts fonctionnaires sur 12 000 des corps ENA et Polytechnique placés en disponibilité dans le secteur privé – c'est-à-dire formellement maintenus dans la fonction publique durant dix ans maximum sans toucher ni salaire ni retraite –, sont pour 48% ingénieurs des Mines, pour 22% ingénieurs des Ponts, pour 12% administrateurs civils (surtout au ministère des Finances) et pour 10% membres des grands corps administratifs (Conseil d'État, Cour des Comptes et, surtout, inspection des Finances)¹⁹⁴⁶. Pourtant les retours sont rares : le phénomène de long terme, déjà avéré pour le début du XX^e siècle et pour la période fordiste, et explicable du simple point de vue de la hiérarchie des salaires, demeure bien l'orientation unilatérale du marché du travail des plus hauts fonctionnaires vers la grande entreprise et la grande banque capitalistes. Ce fait a joué un rôle dans la conversion des financiers publics au néolibéralisme au début des années 1980, aussi bien que dans l'attrait pour la managérialisation de l'État. Cependant, l'indifférenciation de la classe dominante entre public et privé, plus qu'une réalité, demeure une fiction sociale ancrée dans l'esprit des réformateurs. Quant à l'hypothèse du passage massif par les *business schools* avant l'ENA, exacte nous l'avons vu à la toute fin des années 1990, elle n'est plus validée depuis : ce parcours devenait d'autant moins nécessaire que le cursus des futurs hauts fonctionnaires s'orientait vers le modèle d'une école de gestion publique.

Comment donc expliquer que nous autres, chercheurs et chercheuses, soyons sans arrêt tentés de donner le rôle central à ces hypothèses partielles ou fausses qui, toutes, ont pour particularité de considérer que les causes du processus de managérialisation sont extérieures à l'État ? Nous sentons-nous obligés de postuler des énarques formés à HEC, « pantouflant » après un passage en cabinet, introduisant en attendant des consultants privés, affichant leur mépris pour le service public, avec Hayek pour livre de chevet ? Dans tous les cas, ne peut-on considérer que des hauts fonctionnaires trouvent *en tant que tels* un intérêt à gouverner leurs subordonnés par les chiffres, et des professionnels de la politique un intérêt à ce qu'ils le fassent ? Il me semble en effet que tout, de la formation « pratique » en gestion à la volonté d'appartenance à une élite publique-privée, en passant par l'appel à des consultants extérieurs, gagne à être replacé au sein des rapports de pouvoir spécifiques dans lesquels sont pris les cadres supérieurs et dirigeants de l'État, et de l'histoire des

¹⁹⁴⁶ À quoi il faut ajouter les administrateurs des PTT chez Orange (5% du total), le reste des effectifs étant négligeable. Cf. le tableau p. 647.

projets de transformation dont ils font l'objet de la part de diverses fractions de la classe politico-administrative. La bureaucratisation managériale actuellement en cours s'explique d'abord par ce qu'elle promet en termes de gouvernement à distance d'une multiplicité de services publics locaux depuis les bureaux parisiens des ministères, dans un but de gouvernement des populations.

Dès les années 1960, de nombreux hauts fonctionnaires ont le sentiment d'un État rendu « ingouvernable » par la forte croissance de ses effectifs, aussi bien que par les institutions wébériennes atténuées mises en place à la Libération : suppression du marché du travail des exécutants administratifs, contre-pouvoir syndical sur la gestion du personnel, rapport salarial public non-marchand. Dans ce contexte, l'interprétation technocratique de la RCB entend compenser l'impuissance du gouvernement « légal-rationnel » en redonnant au centre une information sur la marche de ses services locaux, tandis que les inventeurs du management public insistent sur le renforcement des lignes hiérarchiques de l'État par l'autonomie contrôlée et la concurrence salariale codifiée des cadres subalternes. En ce qui concerne les fonctionnaires de base, les réformateurs appellent à une standardisation du processus de production des services publics locaux suffisante pour qu'il génère des chiffres de manière stable. Au ministère des PTT, la RCB postale n'a à proposer aux employées qu'un renforcement du taylorisme classique entré en crise en Mai 68 : elle joue à ce titre un rôle dans la genèse de la plus grande grève de l'histoire.

Depuis les années 1980, l'informatisation toujours plus poussée des services publics peut alimenter en temps réel la tour de contrôle des politiques publiques : comme dans les services privés, elle peut être mise au service de groupes « semi-autonomes » aussi bien que d'un taylorisme « assisté par ordinateur » ou du *lean management*¹⁹⁴⁷. Au sein des professions dont le travail est le plus difficile à standardiser, les chiffres sont parfois codés manuellement par les fonctionnaires de base, comme à l'université ou dans la police nationale : le système est souvent dénoncé comme une perte de temps et le contrôle ministériel est minimal. Parfois les indicateurs de performance se basent sur les chiffres maniés par les professionnels, comme les notes issues du dispositif de pouvoir de l'examen à l'Éducation nationale (taux de réussite au bac, taux de réussite en licence). Dans les années 1990, le contrôle de gestion des DDE devait se contenter d'une saisie grossière des coûts, utilisée à des fins de « marketing » auprès des élus locaux : il n'avait aucune prise sur le travail des ouvriers des TPE sur les chantiers. Mais le dispositif est parfois plus standardisé. Dans les hôpitaux publics, des codeuses T2A spécialisées se basent sur les comptes rendus des médecins et sur un

¹⁹⁴⁷ T. COUTROT, *L'entreprise néo-libérale, nouvelle utopie capitaliste ?*, op. cit. ; M. BUNEL, J.-L. DAYAN, G. DESAGE, et al., *Formes d'organisation du travail et relations de travail*, op. cit.

système informatique doublant tout le processus du soin ; il existe parfois une comptabilité analytique poussée. Dans les activités de bureau ou d'accueil des usagers qui concernent la majorité des employées et des professions intermédiaires administratives de la fonction publique, les logiciels génèrent automatiquement des chiffres d'activité, de productivité et d'« efficacité » pour les contrôleurs de gestion. À Pôle emploi et à la DGFIP, par exemple, la production d'entretiens et de dossiers est scrutée par les directeurs d'agences et les chefs de services des impôts. La direction des cadres subalternes par objectifs est alors un moyen de reconfigurer le rapport hiérarchique qu'ils exercent sur les fonctionnaires de base.

2.2. La maîtrise centralisée du « produit » des travailleurs de l'administration

Pour toutes ces raisons la bureaucratie managériale est bien en son cœur, en cohérence avec la définition établie au début du chapitre trois, une bureaucratie productiviste :

Un système de domination fondé sur la prétention, pour un groupe de cadres professionnalisés exerçant un pouvoir collectif segmenté sur une activité sociale de production, au monopole du travail d'organisation du travail des hommes et des femmes ainsi relégués dans une position d'exécutants, sous la forme d'une recherche permanente codifiée des gains de productivité, et de l'utilisation la plus productive possible de toutes les ressources financières, matérielles et humaines, en vue des finalités politiques du groupe dirigeant et selon sa définition de l'« efficacité ».

Les hauts fonctionnaires de la RCB voyaient dans la direction par objectifs un moyen de maximiser le « produit » standardisé de leurs administrations : il s'agissait, par exemple, de mettre l'« efficacité » des PTT au service de la réduction des coûts de communication des entreprises. Les convertis à la LOLF la considèrent plutôt comme un moyen de maintenir leur capacité d'intervention sur le champ social qu'ils dominent ou régulent, malgré la réduction quasi-continue de la part des dépenses d'organisation des ministères dans le PIB depuis 1985 (et leur stagnation en valeur absolue hors inflation depuis 2002). Les administrateurs de la DGFIP cherchent à automatiser et à dématérialiser la collecte de l'impôt pour réduire les coûts. Au ministère de la Santé, il s'agit pour l'élite du *Welfare* de réaliser la centralisation et l'intégration hiérarchique du champ hospitalier, pour contenir l'augmentation des dépenses de Sécurité sociale.

La bureaucratie productiviste laisse surtout espérer aux élites sectorielles une répercussion mieux maîtrisée et plus réactive de leurs propres finalités politiques et de leur propre stratégie de pouvoir auprès des fonctionnaires de base. Les objectifs de « qualité » et d'« efficacité socio-économique », quand ils ne sont pas totalement détachés des pratiques des services publics

locaux¹⁹⁴⁸, sont utilisés dans ce but. Dans les bureaux de Poste des années 1970, les cibles d'augmentation des recettes imposées aux receveurs par les contrôleurs de gestion étaient supposées servir au développement d'une « culture commerciale ». Dans les DDE des années 1980, elles devaient contribuer à la « survie » du ministère de l'Équipement dans un contexte de décentralisation. À la Santé, le décalage des tarifs T2A par rapport aux coûts standards est vu comme un moyen de favoriser ou de dissuader certains types de prise en charge des patients. Les objectifs de placement des chômeurs de Pôle emploi et des associations d'insertion subventionnées sont supposés « fluidifier » le « marché du travail ».

L'aspect d'augmentation de la productivité et l'aspect de définition chiffrée des objectifs politiques sont toujours étroitement liés. Aucun conseil d'administration et aucun chef d'entreprise ne se contente de la productivité : ils cherchent toujours également à augmenter les recettes, c'est-à-dire le chiffre d'affaires, la combinaison des deux étant souvent la condition du profit, lui-même condition de l'expansion industrielle ou de la rentabilité. Les finalités des ministres et des hauts fonctionnaires sont beaucoup plus nombreuses et beaucoup plus contradictoires. Mais, dès lors qu'ils entendent gouverner l'ensemble de leurs salariés vers des objectifs chiffrés d'« efficacité socio-économique » des politiques publiques définis au sommet, ils doivent codifier des « produits », calculer des « activités » ou volumes de production, mesurer des coûts et répartir des effectifs. Le productivisme n'est pas seulement un moyen qui tend souvent à devenir une fin en soi : c'est le moteur même de la bureaucratie managériale.

Enfin, l'image de « modernité » gestionnaire des corps convertis au management public est susceptible d'améliorer leur position dans la hiérarchie du champ de la haute fonction publique, selon la politique adoptée par les administrateurs des PTT et les ingénieurs des télécommunications au cours des années 1970, puis par les ingénieurs des Ponts au cours des années 1980. Au moment de la RGPP la stratégie du plus politique des grands corps, celui des préfets, lui permet nous l'avons rappelé de renforcer son contrôle sur les services locaux de plusieurs ministères (quoique selon une logique en réalité très peu managériale).

Pour les hommes politiques professionnels, la même image de « modernité » gestionnaire est susceptible de porter ses fruits. L'illusion de la maîtrise des chiffres du chômage ou des chiffres de la délinquance est parfois recherchée pour elle-même : la « culture du résultat » a par exemple été monnayée au sein du système médiatique par le ministre de l'Intérieur puis le candidat à l'élection

¹⁹⁴⁸ Comme les taux extrêmement élevés de « civisme fiscal » mesurés par la DGFIP, au moment où la capacité d'échapper à l'impôt des grandes entreprises et des grandes fortunes se renforce.

présidentielle Nicolas Sarkozy. De plus la direction par objectifs promet sur le papier, à tous les gouvernants potentiels, un système dans lequel tout changement de finalités décrété au sommet serait, immédiatement, répercuté auprès des cadres locaux – quoique en réalité le paramétrage du dispositif nécessite chaque fois un lourd travail d'organisation gestionnaire, parfois monopolisé par certaines catégories de spécialistes. Les députés-maires des grandes villes qui, en 1987, ont plébiscité la transformation des corps en « cadres d'emploi », et la liberté de recruter en dehors des lauréats aux concours, ont également mis en avant l'alliance du « patronage politique » et de la gestion des ressources humaines comme un moyen de maintenir les salariés territoriaux sous leur dépendance – selon un processus de managérialisation néolibérale du marché du travail politique. Sans succès jusque-là, la DGAFP et une fraction du Conseil d'État ont proposé un système similaire aux élites et aux cadres subalternes des ministères sectoriels.

Dans tous les cas la bureaucratie managériale, loin d'être imposée à l'État ou aux collectivités locales de l'extérieur, est activement soutenue par diverses fractions de la classe politico-administrative. La « bête imitation du privé » peut certes être observée dans les phases initiales, ou dans les moments de forte politisation du management par des partis dont les fonctionnaires ne sont pas à ce moment-là une base électorale prioritaire : il en résulte souvent des édifices assez formels et découplés des pratiques. Certains ministères ou établissements publics dédient au contraire, à la construction d'un dispositif de contrôle adapté à la spécificité de leurs politiques publiques et de la stratégie de pouvoir de leurs élites, une part importante du travail d'organisation accumulé par l'ensemble de leurs cadres sur plusieurs décennies. Enfin, loin d'être réductible au changement de doctrine qu'elle accompagne parfois, la conversion des cadres publics et des dirigeants politiques au management se comprend au sein du rapport salarial qui les relie et les oppose aux fonctionnaires de base : elle vise à reconfigurer et à renforcer le rapport hiérarchique (et, éventuellement, à réhabiliter un rapport de concurrence salariale).

2.3. La croissance indéfinie de la production nationale, tirée par le capitalisme fordiste puis par le capitalisme financiarisé

Mais la maîtrise du « produit » et les gains de productivité ne sont pas seuls en jeu : dès la RCB, ils sont subordonnés par les réformateurs à un objectif plus propice aux identifications glorieuses. En effet, à la Libération, la seconde dimension du productivisme, la croissance indéfinie de la production nationale, accède avec le PIB au rang d'indicateur chiffré de l'« efficacité nationale », et devient pour une nouvelle génération de hauts fonctionnaires le signe de la puissance de l'État français dans le monde. Le complexe productiviste public-privé qui, autour du Commissariat général

du Plan et de ses satellites, réunit des dirigeants d'industrie, des syndicalistes réformistes et des cabinets de conseil en organisation, diffuse alors auprès des entreprises du pays les technologies de pouvoir de la première révolution managériale. Dans les années 1950, le Commissariat général à la productivité de l'inspecteur des Finances mendésiste Gabriel Ardant tente, sans succès, de généraliser les bureaux des méthodes et la comptabilité analytique dans l'État. À la fin des années 1960, les hauts fonctionnaires modernistes placent au cœur de la RCB la volonté d'adapter aux administrations les techniques de calcul de rentabilité des investissements développées dans les grandes entreprises privées puis publiques. Il s'agit, comme à EDF depuis la fin des années 1950, d'évaluer l'effet des politiques de l'État sur la croissance du PIB, puis d'orienter l'ensemble des services publics vers sa maximisation.

Cependant au sein d'un système économique capitaliste, fondé sur la propriété privée des moyens de production et la concurrence commerciale, la croissance indéfinie de la production nationale est nécessairement tirée par des investissements privés qui, par définition, découlent des espérances de profit futur des directions d'entreprise (actionnaires et cadres dirigeants). À la Libération, les hauts fonctionnaires de l'appareil économique d'État contribuent activement à mettre sur les rails le régime fordiste d'accumulation du capital, fondé sur le couplage entre production de masse taylorisée et consommation de masse au sein d'un espace prioritairement national. Il est piloté au sein d'institutions de régulation économique qui ont toutes pour particularité française d'être en partie étatisées. Le ministère des Finances y joue un rôle nodal, tant au niveau de la réglementation du commerce extérieur, de l'administration des prix, de la statistique économique et de l'intervention conjoncturelle keynésienne, qu'en ce qui concerne la politique de la monnaie, la réglementation des institutions financières et le crédit bancaire aux entreprises. C'est ainsi qu'à la fin des années 1940, l'accumulation du capital a été relancée par les investissements publics massifs du 1^{er} Plan, eux-mêmes financés par une création monétaire de la direction du Trésor adossée aux dollars du Plan Marshall.

Un régime proprement fordiste de finances publiques se met en place, où la croissance du pouvoir de l'État est attachée à une croissance du PIB tirée par le développement et la concentration de l'industrie taylorisée. Avec le choix du Marché commun européen en 1958, les grandes entreprises françaises subissent une contrainte de compétitivité qui devient effective à la fin des années 1960 : se fait sentir, du même coup, la contrainte économique qui pèse sur les dépenses publiques, du fait de la dépendance des rentrées fiscales envers la production nationale. Dans ce cadre, la RCB est considérée par les hauts fonctionnaires des Finances comme un principe d'autolimitation de l'État fordiste : l'objectif est de maintenir la pression fiscale et d'orienter

l'organisation des ministères vers l'utilisation la plus « productive » possible des dépenses publiques du point de vue de la croissance du PIB. La transposition dans les services publics de certains éléments du dispositif de direction par objectifs, que les planificateurs cherchent depuis vingt ans à diffuser dans les grandes entreprises, doit alors renforcer le cercle par lequel l'État et le capitalisme national qu'il gouverne par le Plan se développent en symbiose.

Mais la RCB échoue face aux difficultés techniques, aux résistances et au manque de volonté politique. Avec l'entrée en crise du fordisme en 1974, l'investissement privé s'effondre et décline jusqu'en 1984 en part du PIB. Durant cette période conflictuelle à l'issue historique contingente, les élites du ministère des Finances contribuent à mettre en place les institutions d'un nouveau type de capitalisme : stratégie de relance par les exportations conduisant au renforcement de la contrainte de compétitivité, libéralisation des prix, déconstruction de l'appareil de gouvernement de l'économie nationale constitué à la Libération, déréglementation financière. Dans le même mouvement, elles instaurent les principaux rouages d'un régime néolibéral de finances publiques : neutralisation de la politique monétaire, confiée à une Banque centrale focalisée sur la lutte contre l'inflation ; mise en marché de la dette publique, dont le taux d'intérêt est désormais arbitré par les acteurs d'un marché de l'argent globalisé ; forte pression sur les recettes de l'État, par exonération de cotisations salariales sur les bas salaires et parfois réductions d'impôts au nom de la compétitivité.

Dans ce contexte institutionnel nouveau, des élites sectorielles comme celle de l'Équipement, puis, au niveau central, le Renouveau du service public lancé par Michel Rocard, réhabilitent le modèle de la bureaucratie managériale à distance du ministère des Finances. Cependant, après le vote de la LOLF en 2001, la direction du Budget met la main sur le contrôle de gestion des ministères dits « dépensiers », tandis que les financiers publics instaurent une hégémonie relative sur la réforme de l'État. Parmi d'autres finalités, le dispositif de direction par objectifs peut alors être utilisé pour répercuter auprès des cadres locaux les fortes contraintes qui pèsent sur les dépenses d'organisation des ministères : l'augmentation de la productivité des services publics, détachée du Plan, retournée contre l'État, est mise au service de la réduction de sa part dans le PIB, selon le souhait des néolibéraux doctrinaires des années 1970.

Quant à la seconde dimension du productivisme, la croissance indéfinie de la production nationale, elle est d'autant plus constamment revendiquée qu'elle apparaît comme la seule manière d'accroître encore les dépenses des ministères – et, avec elles, la puissance d'intervention de leurs directions politiques et de leurs cadres dirigeants. Les objectifs d'« efficacité économique » relayés par la logique de performance investissent largement cette dimension. Pourtant, la situation est

profondément différente de celle imaginée par les tenants de la RCB. Les fractions dominantes de la classe politico-administrative ont elles-mêmes déconstruit l'appareil de gouvernement de l'économie nationale qu'elles avaient mis en place à la Libération, au profit d'un gouvernement de l'économie mondiale par les acteurs du marché financier, qui s'installe en France à la fin des années 1990. La noblesse d'État (au sens restreint) abandonne sa centralité au sein du champ du pouvoir économique : elle n'a plus qu'un pouvoir résiduel sur l'orientation des finalités de la production et des choix d'investissement – qui contribuent tant à construire l'infrastructure matérielle, l'impact écologique et les rapports sociaux de demain.

Au sein du capitalisme néolibéral, la croissance du PIB, *si faible soit-elle*, est tirée par des investisseurs bureaucratiques en concurrence pour maximiser leurs objectifs de rentabilité. Le vieil impératif de compétitivité des entreprises se double, pour ceux qui acceptent ce cadre institutionnel, d'une volonté d'attirer sur le territoire national des capitaux mobiles, à leurs propres conditions. Dès lors, les politiques publiques tendent à adopter le langage de l'« attractivité » : niches et avantages fiscaux, exonérations de cotisations sociales, aménagement du territoire focalisé sur les pôles de compétitivité, recherche orientée vers l'« innovation » industrielle privée, enseignement adapté aux réquisits du « marché du travail ». En un sens, le productivisme comme maximisation du PIB est subordonné aux volontés changeantes de la spéculation financière. La croissance économique peut se maintenir à un faible niveau, car l'austérité budgétaire et l'austérité salariale pèsent sur la demande de biens et services marchands (et ce d'autant plus qu'elles sont, depuis le début des années 2010, généralisées en Europe). En un autre sens, le productivisme est radicalisé : les dépenses publiques sont sommées de prouver qu'elles sont productives, au service d'un rendement du capital si élevé qu'il tend à disqualifier d'emblée les projets de production n'atteignant pas un certain seuil de rentabilité.

3 – L'État néolibéral : la pression concurrentielle organisée au service d'un productivisme renforcé

Cette analyse historique révèle deux modalités possibles du rapport entre management public et néolibéralisme – et, donc, de l'État néolibéral. La première est *l'orientation de la productivité des services publics vers le moins d'État*, dont nous avons déjà abondamment parlé sous le nom

d'*enrôlement financier* : elle est effective pour les dépenses d'organisation des ministères¹⁹⁴⁹. La seconde est la *mise de l'État managérial classique au service d'une croissance « tirée » par la finance*, dont nous venons de rappeler les enjeux : nous l'avons précédemment désignée comme un *enrôlement politique* de certaines élites sectorielles dans le régime néolibéral, c'est-à-dire comme une subordination des finalités mêmes des politiques publiques à l'« attractivité » de la France pour les investisseurs privés. Mais, à ces dimensions de l'État néolibéral, nous devons en ajouter une troisième, en affinité élective avec les deux autres, mais qui peut aussi tout aussi bien être découplée par rapport à elles : la *réorganisation néolibérale de l'État* à partir des dispositifs de gestion par la concurrence issus de la seconde révolution managériale.

Nous rappellerons d'abord que si le management n'est jamais neutre, parce qu'il impose toujours un certain ordre social, les différentes formes de la bureaucratie néolibérale sont les moins neutres de toutes, parce qu'elles imposent l'extension du domaine des mécanismes marchands. Ensuite, nous verrons qu'elles diffusent, *en plus* de la conception productiviste du monde inscrite dans le dispositif de direction par objectifs, des catégories de perception et d'action concurrentialistes qui, en France, furent pour la première fois portées par les néolibéraux doctrinaires des années 1970 : la bureaucratie néolibérale, parce qu'elle équipe diverses formes de concurrence organisée, est vouée à impacter fortement la signification même donnée au service public. Enfin nous récapitulerons en quoi l'État néolibéral, si certains de ses aspects devenaient réalité, contribuerait à radicaliser le productivisme d'État.

3.1. Un continuum de dispositifs managériaux, ouvrant une place toujours plus grande à des mécanismes de marché

J'ai parfois laissé supposer qu'il existait une opposition binaire entre bureaucratie wébérienne et bureaucratie managériale, puis entre bureaucratie managériale fordiste et bureaucratie néolibérale. La principale qualité de la méthode comparatiste et idéale-typique adoptée est en effet son principal défaut : elle accroît la cohérence des phénomènes étudiés. En réalité, le dispositif-type de la direction par objectifs, dans son aspect en apparence massif et stable, est lui-même un *artefact*. Comme l'atteste le tableau ci-dessous, les éléments qu'il liste peuvent être combinés de tant de manières différentes qu'il existe, en réalité, une multiplicité de formes intermédiaires de

¹⁹⁴⁹ Leur réduction en part de la production nationale est en partie compensée par l'augmentation des dépenses d'organisation des collectivités locales et, surtout, les dépenses de transferts de la Sécurité sociale, dont l'accroissement a été contenu en dessous de 2,1 points de PIB entre 1984 et 2008, augmentent sous l'effet de la crise de la finance globalisée.

bureaucratie managériale. Chaque dispositif est par ailleurs l'objet de multiples variantes, qui se succèdent au rythme des modes gestionnaires (lancées par les cadres organisateurs à distance qui dominent le marché du conseil aux entreprises). Leur articulation toujours singulière nécessite une adaptation au secteur et à la firme considérée. Pourtant, il apparaît également que, plus nous nous dirigeons vers la droite du tableau, et plus les technologies de pouvoir qui s'accumulent autour de la colonne vertébrale de la direction des cadres par objectifs imposent des *formes situées de mécanismes marchands*.

Tableau 47. Les multiples combinaisons de dispositifs managériaux possibles : quelques exemples

		quelques exemples									

La mesure de la performance, sous la forme d'un contrôle de gestion centré sur la technique de mesure de la comptabilité analytique, représente le cœur de la bureaucratie managériale fordiste.

Lorsque cet élément de comparaison chiffrée des services locaux s'inscrit au sein de structures d'organisation webériennes, comme le préconisaient par exemple les tenants de l'interprétation technocratique de la RCB ou Anicet le Pors au PCF, il s'agit d'une forme hybride. Telle est la situation du ministère des PTT à la fin des années 1970, ou, semble-t-il, des ministères dont les services départementaux sont passés sous le contrôle du corps préfectoral au moment de la RGPP. Lorsque la structure *line and staff* existe et que les cadres locaux se voient reconnaître un minimum d'autonomie d'organisation gestionnaire ou opérationnelle mais sans individualisation des carrières des cadres selon leurs résultats (ou l'inverse), la bureaucratie managériale demeure incomplète. Ces deux traits sont en forte cohérence car ils définissent un modèle d'autonomie contrôlée et maîtrisée par le centre. Aujourd'hui, il semble courant dans les ministères que les cadres subalternes demeurent dans cette situation, tandis que les cadres supérieurs du type directeurs centraux, directeurs régionaux ou directeurs départementaux sont soumis à un marché fermé du travail codifié par la DRH.

Un cran plus loin, lorsque les deux éléments précédents sont en place, le financement des services ne possède pas nécessairement une part automatique, basée sur leur activité : les chiffres sont alors surtout utilisés comme des arguments lors de la négociation des budgets au sein des lignes hiérarchiques. C'était le modèle défendu par les hauts fonctionnaires à l'origine de l'interprétation managériale de la RCB dans les années 1970. Contrairement au précédent, il est stable, et semble largement réalisé à Pôle emploi comme à la direction générale des Finances publiques (jusqu'aux directeurs d'agences et chefs de services locaux des impôts). La bureaucratie managériale « classique », correspondant à la grande entreprise fordiste type, lui ajoute précisément le calcul en partie automatique des budgets au moyen de la méthode des coûts standards. Avec la tarification à l'activité (T2A), les hôpitaux publics réalisent aujourd'hui une variante de ce système : l'addition des groupes homogènes de malades (GHM) constitue un volume de production, qui définit un « panier de services de soin » rémunéré par l'Assurance-maladie. Au-delà des marchés fermés du travail des directeurs d'hôpitaux et des cadres de santé, et du contrat de programme passé entre les directeurs d'ARS et les établissements de santé, il existe alors un quasi-marché interne de prestations standardisées de service public.

La grande entreprise fordiste proprement multidivisionnaire ajoutait, aux coûts standards, un financement des nouveaux investissements sur appels à projet selon une logique de performance. Adressé aux directeurs de division et aux directeurs d'usines, selon des techniques de calcul de rentabilité, il réalisait une sorte de micromarché financier fermé (soustrait aux actionnaires). Les hauts fonctionnaires de la RCB n'envisagent cela que sous la forme du choix prioritaire des politiques

publiques jugées les plus favorables à la croissance du PIB : la sélection n'est pas automatique, mais les analyses coût-avantages sont supposées informer le choix des députés. Le Commissariat général à l'investissement (CGI), créé en 2010 pour gérer les « investissements d'avenir », utilise un système similaire pour mettre en concurrence des administrations (par exemple les « initiatives d'excellence » au sein de la politique universitaire, quoique selon des méthodes peu formalisées).

Aux frontières de la bureaucratie managériale fordiste, le modèle « avancé » d'IBM dans les années 1970 généralisait la direction par objectifs aux commerciaux, aux techniciens et aux ouvriers et employés qualifiés. Alors que le modèle classique et la RCB postale s'articulaient au taylorisme dans les ateliers et services locaux, ici, des groupes sous autonomie d'exécution strictement contrôlée canalisent les initiatives collectives des salariés de base vers les objectifs de profit et d'expansion des cadres dirigeants. Les carrières individualisées et la mobilité interne sélective, codifiées par la DRH au moyen de savoirs de gouvernement du marché interne du travail, sont alors étendus des cadres aux exécutants et aux professionnels reconnus. Un tel système, qui représente une forme intermédiaire – bureaucratie fordiste approfondie ou néolibéralisme salarial atténué –, était également défendu par les modernistes du PSU (années 1960) puis du PS (années 1970). Le branchement de la direction par objectifs en bas sur les « groupes semi-autonomes », et en haut sur les contrats de programmes négociés par les cadres dirigeants avec la banque publique du Plan, étaient supposés garantir un compromis entre les finalités du capital et celles de la classe ouvrière (dans le cadre d'un marché du travail très réglementé, avec renforcement des grilles de classification des conventions collectives de branche). Dans un contexte tout autre, le scénario central de la DGAFP défend aujourd'hui, au niveau des politiques de la fonction publique, un dispositif similaire : les entretiens d'évaluation, l'individualisation des carrières, la mobilité sélective et la « professionnalisation » des concours d'entrée, mais au sein du statut des fonctionnaires et des statuts particuliers des différents corps. Cependant, les DRH des ministères souhaitent mettre ce système au service d'une finalité très différente : la réduction des coûts de personnel de l'État.

Dans sa dimension de néolibéralisme salarial, la grande entreprise issue de la seconde révolution managériale radicalise ce projet de gouvernement des producteurs de base par une concurrence salariale codifiée. La sélection à l'entrée prend la forme de parcours précaires soumis à des évaluations multiples, tandis qu'après l'accès au CDI une sélection à la sortie s'institue lors des licenciements individuels ou des licenciements de masse, minant la carrière « maison » et la sécurité de l'emploi. Par rapport au modèle IBM, les marchés internes du travail sont ouverts dans les deux sens, la pression du chômage de masse est répercutée au sein des entreprises, les techniques de sélection bureaucratiques de la communauté des DRH colonisent et reconfigurent le marché

national du travail. Le même dispositif, aujourd'hui en partie en place dans la fonction publique territoriale, est défendu par les tenants de la transformation des corps de l'État en vastes « cadres d'emploi » : suppression des classements de sortie des concours, recrutements sans concours parmi les contractuels, contrats d'affectation, Bourse de l'emploi public, « réorientation professionnelle » forcée lors des restructurations de services. Ce projet de banalisation du rapport salarial serait encore renforcé par une éventuelle suppression du statut pour les fonctionnaires de base « non régaliens », telle qu'elle était défendue par les néolibéraux doctrinaires comme Gérard Longuet à la fin des années 1970.

Le *lean management*, l'organisation en flux tendu, les normes de « qualité » totale et les méthodes de *benchmarking* issues du nouveau management correspondent, nous l'avons vu, à un néolibéralisme commercial. Ils multiplient les capteurs qui branchent l'entreprise sur son marché des biens ou services, et répercutent directement sur les salariés de base les contraintes découlant de la stratégie de pouvoir des cadres dirigeants dans le champ économique, sous la forme d'indicateurs de coûts, de conformité et de délais, de maîtrise des flux logistiques et d'une adaptation en temps réel des effectifs à une activité fluctuante. En conséquence, ils contribuent à renforcer la concurrence commerciale à laquelle se livrent les grandes entreprises pour le gouvernement des consommateurs, c'est-à-dire pour l'imposition, au moyen de technologies marketing, de certains produits et de certains usages. Au sein de l'État, le projet des néolibéraux doctrinaires de mettre en concurrence certaines administrations pour attirer leurs usagers, pourrait ouvrir la voie à l'adoption partielle d'un tel système, comme c'est le cas dans les grandes universités anglo-saxonnes. Un financement à l'activité de type T2A est susceptible d'être mis au service d'une véritable marchandisation par privatisation progressive, lorsqu'il favorise les cliniques privées et pousse les hôpitaux publics à attirer de nouveaux usagers sous menace artificielle de faillite¹⁹⁵⁰. Même sans articulation avec un marché ou quasi-marché commercial, les normes « qualité » peuvent être utilisées à des fins de réduction des coûts et de maîtrise à distance de la relation de service, comme le prônent certains réformateurs de l'État.

Ensuite, si GRH et « qualité » totale contribuent à approfondir la direction par objectifs des cadres vers les exécutants et les professionnels reconnus, le gouvernement des réseaux de sous-traitance l'étend en dehors des frontières juridiques des grandes entreprises. Leurs cadres dirigeants et leurs acheteurs sont alors susceptibles de contrôler à distance une partie des

¹⁹⁵⁰ Le terme de « marchandisation », souvent source de confusion, devrait selon moi être réservé à une situation où l'on observe l'extension d'une logique commerciale, l'intervention d'entreprises orientées vers le profit et la fragmentation des unités de production.

fournisseurs par le paramétrage d'un marché interne des biens et services intermédiaires, articulé à un marché global influencé au moyen du marketing des achats.

Enfin, le marché interne du capital productif, sur lequel se décide notamment l'ouverture ou la fermeture d'usines ou de services, n'est plus comme dans les grandes entreprises fordistes multidivisionnaires maîtrisé par les cadres dirigeants : il est ouvert sur le marché financier externe et arbitré par les acteurs bureaucratiques de la communauté financière globalisée.

Pour résumer, la bureaucratie managériale fordiste dans sa forme « classique » ne fait appel qu'au marché fermé du travail des cadres et au marché interne des biens et services standardisés (éventuellement au marché fermé du capital productif). Mais au sein de la bureaucratie néolibérale les cadres gestionnaires cherchent à construire : un marché interne ouvert du travail concernant l'ensemble des salariés ; un marché interne ouvert des biens et services standardisés, mettant en concurrence les sous-traitants et les unités de productions propres ; un marché interne du capital productif arbitré par le marché financier globalisé. Sur le marché des biens et services à destination des consommateurs finaux, ils renforcent par ailleurs l'instabilité de la concurrence commerciale.

3.2. L'affinité historique des technologies de gestion par la concurrence avec le néolibéralisme doctrinaire des années 1970

Les dispositifs de gestion considérés sont finalement en forte affinité élective avec une doctrine politique qui prône l'extension des mécanismes de marché. Mieux : en France cette filiation est historiquement attestée par l'analyse généalogique. Nous avons vu dans le chapitre sept que, dans les années 1970, le management a été l'enjeu d'intenses luttes d'interprétation. À l'époque, le Parti communiste et de manière plus générale les sociaux-dirigistes s'en tiennent à la forme hybride : la comparaison chiffrée de l'« efficacité » des ateliers ou des services locaux, au sein de structures wébériennes, mais sans aucun mécanisme marchand (avec au contraire une généralisation du statut de la fonction publique au sein des grandes entreprises industrielles nationalisées, et donc une suppression du marché du travail). Les conseillistes récusent aussi bien la bureaucratie managériale que la bureaucratie wébérienne, au profit d'une forme d'auto-gouvernement des producteurs directs, supposée remplacer la coordination marchande par un fédéralisme d'unités économiques coopératives. Comme les hauts fonctionnaires du Plan et de la RCB, les modernistes de droite ou du Parti socialiste n'acceptent pour leur part que des marchés *fermés et réglementés* : codification par la DRH d'une concurrence entre cadres puis entre exécutants et entre professionnels reconnus ; formalisation de coûts standards pour des prestations standardisées ; allocation du capital productif

à « l'efficacité » au sein des entreprises (mais sans aucun renouveau du pouvoir actionnarial et, pour les socialistes, au sein d'une version rénovée du capitalisme bancaire public de la Libération).

Il est possible de tirer un enseignement intéressant de ces conflits interprétatifs, qui ne furent pas seulement symboliques mais également tout à fait matériels : au sein de jeux complexes de « mécano », chaque groupe cherchait à combiner différents éléments, insistait sur certains d'entre eux au détriment des autres, en ajoutait de nouveaux, reconstruisait une cohérence dans sa propre logique. Mettre un dispositif de gestion au service de ses propres finalités politiques, c'est ainsi souvent *le réarticuler pour rendre l'opération possible* – même si des fins tout autres nécessitent généralement de tout autres technologies de pouvoir.

Or, il en est de même des néolibéraux doctrinaires : dès les années 1970, ils mettent en avant *l'ouverture des marchés internes* et la diffusion, dans différentes sphères, de la technique de pouvoir de l'appel d'offres concurrentiel. Le type d'organisation issu de la seconde révolution managériale réduit ainsi la multiplicité des projets possibles dans son cadre institutionnel à des variations internes autour des mêmes principes – à des différentes d'accent, de degré ou de couleur politique sur fond d'un consensus plus fondamental à propos de la réalité sociale et du sens du travail. Les dispositifs néolibéraux matérialisent au sein des organisations des catégories de perception et d'action qui ne sont pas seulement productivistes, mais également concurrentialistes : ils imposent partout la diffusion de mécanismes de marché codifiés par des cadres organisateurs à distance. Et ce sont largement ces spécialistes de la gestion qui historiquement les portent au sein des entreprises. Pris dans un jeu social où la compétition pousse chacun à prouver son utilité aux directeurs généraux et aux actionnaires pour améliorer sa place au sein du comité de direction et dans la hiérarchie professionnelle, ce sont les DRH, acheteurs, marketeurs ou financiers qui formalisent, toujours davantage, les offres d'emploi, les contrats de sous-traitance, les offres commerciales ou les offres de fusion-acquisition – sans qu'aucun d'entre eux n'ait personnellement besoin d'adhérer une seule seconde à une doctrine néolibérale (dans chaque cas, celle-ci ne représente qu'un point de cristallisation au sein d'une généalogie complexe, composée de branches multiples).

C'est pourquoi, du point de vue de ses effets sur l'ordre social interne aux administrations, la bureaucratisation néolibérale de l'État serait encore infiniment moins neutre que la bureaucratie managériale classique : ses implications pour le sens et les finalités du service public seraient telles, elle remettrait à ce point en cause le rapport salarial non-marchand issu de la Libération, qu'elle est d'ailleurs immédiatement identifiée par les syndicats de fonctionnaires comme une tentative d'inscrire dans les institutions les principes d'une doctrine libérale agressive – à laquelle est souvent

identifié le management comme tel. La GRH veut construire un marché de l'emploi public. Le *lean management*, la « qualité » total et *benchmarking* renforceraient par mimétisme une concurrence entre administrations en codifiant un marché des prestations de service public. Le management des marchés publics et des concessions également. Dans les trois cas, les dispositifs néolibéraux alimentent un constructivisme gestionnaire cherchant à instaurer, dans différents domaines de l'organisation des administrations, des mécanismes de marché codifiés et contrôlés au moyen de savoirs de gouvernement spécifiques.

3.3. Une triple radicalisation possible du productivisme d'État

Mais dans ces trois principales formes de la bureaucratie néolibérale, chacune susceptible d'innombrables variantes et combinaisons, la forte pression de sélection artificiellement générée est orientée par une logique de performance qui se démultiplie dans tous les domaines. Le contrôle de gestion inclut alors la comptabilité analytique, la mesure de la rentabilité, les indicateurs de gestion des ressources humaines, les indicateurs « qualité » étendus aux sous-traitants du premier cercle, la performance des achats, etc. Les données produites par la tour de contrôle sont ensuite transmises aux actionnaires, si bien que l'ensemble des dispositifs décrits peuvent être utilisés pour répercuter par différents canaux, jusqu'aux salariés de base, les pressions de rentabilité à court terme des grands fonds d'investissement. À chaque fois, la grande entreprise de services de masse financiarisée type radicalise en quelque sorte le productivisme de son ancêtre fordiste, et un État réorganisé selon les principes de la bureaucratie néolibérale serait lui aussi voué à radicaliser celui du projet RCB.

Cela est évident dans la seule forme que nous ayons à proprement parler analysé : la *banalisation du statut des fonctionnaires* par la gestion des ressources humaines, c'est-à-dire le gouvernement des professionnels reconnus et des employés du service public par la concurrence salariale. Comme nous l'avons vu, ils visent à généraliser une méritocratie productiviste fondée sur les technologies de pouvoir de l'entretien d'évaluation et du contrôle de gestion. La pression concurrentielle y prend la forme de recrutements précaires et de carrières individualisées et inégalitaires sous menace de chômage. Elle est canalisée vers la maximisation de l'engagement des salariés dans leur travail, la réduction des effectifs et la diminution des coûts de personnel. Mais nous pouvons nous demander si elle ne conduirait pas plutôt à une déstructuration des groupes de producteurs directs vectrice d'une perte de compétences collectives.

Une deuxième forme possible de bureaucratie néolibérale, ébauchée ici ou là, est celle de *l'État prestataire de services de masse* : standardisation et dématérialisation de la relation de service au

nom de la « qualité », *lean management* et flux tendu à effectif minimal, voire « libre choix » des individus et mise en concurrence des administrations pour attirer ces derniers au moyen du couple marketing/« qualité » totale. Dans cette dernière situation, la pression concurrentielle prendrait la forme de la nécessité de conserver ses usagers et d'atteindre ses objectifs pour maintenir son budget. Dans tous les cas, l'organisation en *lean* vise la suppression maximale des temps morts, mouvement inutiles, dépenses « improductives » et postes surnuméraires, et la flexibilisation maximale du travail et de l'emploi. Dans la réalité, il n'est pas impossible qu'elle génère des doublons et une explosion des coûts de marketing, pour ne même pas parler de l'égalité et de la qualité des services publics telles qu'elles sont vécues par les usagers et par les fonctionnaires.

Une troisième forme possible de l'État néolibéral est celle de *l'État-stratège externalisé* : la décomposition des ministères en réseaux productifs, c'est-à-dire la sous-traitance de missions publiques à des entreprises privées de service de masse, mises en concurrence et gouvernées par objectifs. La pression concurrentielle prendrait la forme de contrats lourdement paramétrés passés avec les sous-traitants, cherchant à leur faire générer des gains de productivité sous la menace de la faillite ou la promesse du profit. Comme nous l'avons évoqué, en l'état actuel des rapports de force entre organisations, une tentative en direction de ce gouvernement étatique des fournisseurs et des concessionnaires produirait sans doute l'effet inverse : un gouvernement privé de morceaux d'État orienté vers la captation d'une part de l'impôt sous forme de profit, dominé par des grandes entreprises-cerveaux transnationales et des grandes banques dotées d'un pouvoir stratégique et d'une force de frappe gestionnaire supérieurs à ceux des ministères (comme dans le cas bien documenté des partenariats publics-privés).

Si ces trois formes sont ébauchées ici ou là dans l'État français, elles sont très loin d'être généralisées. Toutefois, si la conversion des cadres publics à la figure du manager opérait sous l'effet de leur formation initiale et de leur marché fermé du travail, et si la fiction sociale de l'appartenance à une communauté managériale publique-privée se diffusait largement au sommet de l'État, il n'est pas impossible que certains éléments de la bureaucratie néolibérale soient mis en avant par telle ou telle coalition réformatrice, lors d'une conjoncture historique jugée favorable. La banalisation du rapport salarial des fonctionnaires justifiée au nom de la défense du statut, ou une déréglementation du cadre wébérien suffisante pour ouvrir la porte à des recrutements sur contrats de droit privé, ne sont pas des phénomènes irréalistes à moyen terme. Déjà avancés dans les collectivités locales et amorcés par la DGAFP dans l'État, ils dépendent simplement des rapports de force sociaux entre fractions de la haute fonction publique, cadres gestionnaires en voie de spécialisation, professionnels de la politique et fonctionnaires de base organisés.

4 – Une révolution bureaucratique inachevée avec son cortège d'effets pervers structurels

Bien sûr, nous l'avons sans arrêt constaté au cours de ce travail, il y a loin des projets des réformateurs à leur réalisation. La révolution bureaucratique en cours, qui cherche encore principalement à consolider dans l'État le dispositif de direction des cadres par objectifs issu de la première révolution managériale, rencontre d'innombrables résistances, très difficilement gérées par les spécialistes de la « conduite du changement ». Dans le modèle de (dé)concentration territoriale issu de la RGPP, les luttes de bureaux entre élites sectorielles et préfets pour le contrôle des effectifs des directions départementales, mêlées à la coexistence entre logique de performance et structures wébériennes, produisent des effets souvent jugés aberrants¹⁹⁵¹. Même là où le modèle managérial est en place, les « effets pervers » semblent légion.

Dans les services des impôts, la poursuite effrénée des gains de productivité a eu des conséquences si négatives sur les conditions de travail des agents que les inspecteurs reçoivent désormais des objectifs chiffrés en la matière¹⁹⁵². Les injonctions à la « transparence », en multipliant les indicateurs hors de tout contrôle, créent souvent une opacité considérable, et peuvent conduire les cadres à délaisser tout ce qui n'apparaît pas dans leurs tableaux de bord. Les finalités des ministères étant généralement difficiles à quantifier, les moyens prennent souvent le dessus sur les fins, et la productivité sur les objectifs « externes » de politique publique¹⁹⁵³. Selon le phénomène des fétichismes successifs du chiffre, des normes changeantes, basées sur des conventions discutables, tendent, chaque fois, à être présentées par leurs défenseurs comme l'incarnation de l'« objectivité » mathématique. La sélection par les entretiens hiérarchiques et la logique « compétences » ne semblent jamais hermétiques à l'arbitraire du jugement des chefs et aux effets de réputation et de présentation de soi¹⁹⁵⁴. Lorsque l'évaluation, la hiérarchisation ou l'informatisation menacent l'autonomie professionnelle, elles produisent de l'incompréhension et un sentiment de perte de sens d'autant plus grand qu'elles touchent aux finalités vécues du service public. Les dispositifs promus par les différents spécialistes de la gestion sont cloisonnés entre eux et les arbitrages qui président à leur application à peu près nécessairement incohérents : les cadres

¹⁹⁵¹ F.-M. POUPEAU, « (Con)fusion dans l'État départemental », *op. cit.* ; P. BEZES et P. L. LIDEC, « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *op. cit.*

¹⁹⁵² C. PINEY, *Transformation de l'activité d'encadrement de proximité*, *op. cit.*

¹⁹⁵³ F. JANY-CATRICE, *La performance totale*, *op. cit.*

¹⁹⁵⁴ V. BOUSSARD, « Dispositifs de gestion et simulacres de contrôle », *op. cit.* ; Jean-Pierre DURAND, « Les enjeux de la logique compétence », *Gérer et comprendre*, 2000, n° 62.

subalternes vivent assez mal leur formalisme et continuent de dénoncer leur distance par rapport aux réalités du « terrain »¹⁹⁵⁵.

Bref, dans la grande entreprise comme dans l'État, la managérialisation apporte avec elle son cortège de phénomènes « bureaucratiques » au sens de Michel Crozier, abondamment documentés par les travaux de recherche de ces dix dernières années. Cependant, nous pouvons nous demander si la critique sociologique ne tourne pas parfois un peu court, lorsqu'elle se contente de lister des « dérives » qui, par ailleurs, sont dénoncées dans la plupart des manuels de gestion publique. Loin d'être des « pathologies de l'organisation », ces phénomènes ne sont-ils pas pour beaucoup inévitables, et pour tout dire « normaux » ? Ne signalent-ils pas, à la fois, les tentatives des dirigeants de maîtriser à distance la totalité du travail d'organisation au sein d'un vaste ensemble, les limites de leur pouvoir sur l'ordre social qu'ils dominent, et l'emprise bien réelle qu'ils conservent malgré ces limites ? Il se pourrait ainsi que, comme dans la grande entreprise fordiste en son temps, les hauts fonctionnaires soient d'autant plus prêts à assumer les effets pervers « structurels » de la bureaucratie managériale, et à tenter de les amoindrir un par un, qu'ils jugent la bureaucratie webérienne inefficace et ingouvernable depuis un demi-siècle. Au final, les détournements de buts, l'incapacité à prendre en compte le fossé qui sépare toujours le travail prescrit du travail réel, la dépendance des dirigeants envers le trésor d'inventivité que leurs salariés sont obligés de déployer pour faire sortir la production malgré les dispositifs contraignants qu'ils leur imposent, sont peut-être le lot invariable de la bureaucratie en tant que telle, et ce quelle que soit la réflexivité qu'elle déploie en la matière. Ne découlent-elles pas d'un ordre social au sein duquel celles et ceux qui produisent les biens ou services publics ou privés ne fixent pas les finalités et les modalités de leur travail, mais les reçoivent d'un groupe social qui organise leur activité de l'extérieur sans effectuer de tâches directement productives ? Resterait alors à savoir si une éventuelle démocratisation du travail d'organisation auprès des fonctionnaires de base et des usagers, contestant le monopole officiel des spécialistes, serait à même d'inventer des alternatives crédibles, ou si les organisations de masse sont condamnées à gérer le moins mal possible les effets d'une inéluctable bureaucratisation.

¹⁹⁵⁵ M.-A. DUJARIER, *Le management désincarné : enquête sur les nouveaux cadres du travail*, op. cit.

Bibliographie

Corpus de textes et de documents analysés

Corpus 1 (chapitres 2-3).

Management privé, période fordiste et antérieure (1912-1968)

- BADIN, Pierre, *Aux sources de la productivité américaine : premier bilan des missions françaises*, Paris, AFAP, 1953.
- CEGOS, *Le contrôle budgétaire : 6 expériences françaises*, Paris, Hommes et techniques, 1953.
- COMITÉ NATIONAL DE LA PRODUCTIVITÉ, *Votre meilleur outil, le budget. Le budget par la comptabilité pour la productivité*, Paris, Éditions de productivité, 1953.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL À LA PRODUCTIVITÉ (dir.), *La prévision et le contrôle de gestion* [1956], 2^e éd., Paris, Dunod, 1961.
- FAYOL, Henri, *Administration industrielle et générale* [1916], Paris, Dunod, 1920.
- GÉLINIER, Octave, *Direction participative par objectifs*, Puteaux, Hommes et techniques, 1968.
- GÉLINIER, Octave, *Le secret des structures compétitives : management ou bureaucratie ?*, Paris, Hommes et techniques, 1966.
- MISSION DE PRODUCTIVITÉ, *Classification des emplois et notation rationnelle du personnel*, Paris, AFAP, 1952.
- MISSION FRANÇAISE DE PRODUCTIVITÉ, *Contrôle budgétaire et prix standards*, Paris, AFAP, 1953.
- OECE, *Comptabilité industrielle et productivité : le rôle de la comptabilité industrielle aux USA*, Paris, OECE, 1952.
- OECE, *Les problèmes de gestion des entreprises*, Paris, OECE, 1954.
- PONTHIÈRE, Maurice, *Le bureau moteur : fonction et organisation des bureaux*, Paris, Delmas, 1935.
- TAYLOR, Frederic Winslow, *La direction scientifique des entreprises* [1912], trad. fr. MAURY Luc, Paris, Dunod, 1957.

Cf. également :

- DRUCKER, Peter, *La pratique de la direction des entreprises* [1954], trad. fr. BUREAU DES TEMPS ÉLÉMENTAIRES, Paris, Éd. d'Organisation, 1957.
- JARDILLIER, Pierre, *La gestion prévisionnelle du personnel*, Paris, PUF, 1972.

Corpus 2 (chapitres 2-3).

Précurseurs du management public fordiste (avant 1965)

- ARDANT, Gabriel, *Techniques de l'État : de la productivité du secteur public*, Paris, PUF, 1953.
- CHASSAING, André, « Les statistiques de base dans les services de personnel », in *La gestion administrative du personnel*, Paris, ITAP, 1958.
- CHASSAING, André, *Le service d'organisation et de méthodes du ministère des PTT*, Paris, ITAP, 1956.
- CHAUTANT, Didier, *Confrontation des méthodes d'inspection et de contrôle*, Paris, ITAP, 1953.

- COMMISSION DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS, *Rapport en vue de l'établissement du III^e Plan de modernisation et d'équipement*, Paris, CGP, 1957.
- COMMISSION DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS, *Rapport général pour le IV^e Plan*, Paris, CGP, 1961.
- CROZIER, Michel, « Les réactions au travail dans une grande administration publique », in *Session d'études sur les problèmes de psychologie, sociologie, formation des cadres et relations humaines dans les administrations publiques*, Paris, ITAP, 1956.
- FAYOL, Henri (dir.), *L'éveil de l'esprit public*, Paris, Dunod, 1918.
- FAYOL, Henri, *L'incapacité industrielle de l'État : les PTT*, Paris, Dunod, 1921.
- GAUDRIAULT, Raymond, *L'organisation des travaux administratifs*, Paris, Delmas, 1949.
- ITAP, *Démonstration d'une méthode de formation pratique des chefs, système dit « Training within industry »*, Paris, ITAP, 1951.
- ITAP, *Manuel des techniques d'organisation et méthodes*, Paris, ITAP, 1951.
- MENDÈS FRANCE, Pierre et ARDANT, Gabriel, *La science économique et l'action*, Paris, UNESCO, 1954.
- MISSION FRANÇAISE DE PRODUCTIVITÉ, *Les techniques administratives aux États-Unis*, Paris, AFAP, 1958.
- MISSION FRANÇAISE DE PRODUCTIVITÉ, *Techniques administratives*, Paris, AFAP, 1954.
- PUGET, Henry, « Préface », in GAUDRIAULT Raymond, *L'organisation des travaux administratifs*, Paris, Delmas, 1949.

Cf. également :

- CHARDON, Henri, *L'organisation d'une démocratie : les deux forces, le nombre, l'élite*, Paris, Perrin, 1921.
- CROZIER, Michel, *Petits fonctionnaires au travail*, Paris, CNRS, 1955.
- STALINE, *Les problèmes économiques du socialisme en URSS*, Paris, Éditions sociales, 1952.

Corpus 3 (chapitres 4-5-6).

Management public fordiste et Rationalisation des choix budgétaires (1965-1981)

- « Note d'orientation sur les budgets de programmes », *Bulletin RCB*, 1977, n° 28.
- « Quelques interventions à la Commission RCB de juin 1973 », *Bulletin RCB*, 1974, n° 17.
- BOITEUX, Marcel, « Éditorial », *Bulletin RCB*, 1973, n° 13.
- BRAVO, Jacques, « La RCB et le management de l'État », *Revue de science financière*, 1972, vol. 2.
- BRAVO, Jacques, « Le budget de programmes, technique centrale de la RCB », in HUET Philippe et BRAVO Jacques (dir.), *L'expérience française de RCB*, Paris, PUF, 1973.
- CENTRE DE FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE PERFECTIONNEMENT, *Conférences sur la rationalisation des choix budgétaires*, Paris, MEF, 1969.
- CFDT-PTT, « Appel à grève pour les 21-25 mai », *Le Lien professionnel*, 1973, n° 349.
- CFDT-PTT, « PTT : il ne s'agit pas de répartir la pénurie », *Cadres et profession*, 1975, n° 269.
- CFDT-PTT, *Le Lien professionnel*, 1973, n° 1.
- CFDT-PTT, *Le Lien professionnel*, 1973, n° 2.
- CFDT-PTT, *Le Lien professionnel*, 1973, n° 350.
- CFDT-PTT, *Le Lien professionnel*, 1973, n° 356.
- CFDT-PTT, *Le Lien professionnel*, 1974, n° 357.
- CGP, *VI^e Plan de développement économique et social (1971-1975)*, Paris, UGE, 1971.
- CGP, *VII^e Plan de développement économique et social (1976-1980)*, Paris, La Documentation française, 1976.
- CLUB JEAN MOULIN (dir.), *Que faire de la révolution de mai ?*, Paris, Seuil, 1968.

- CLUB JEAN MOULIN, *Pour nationaliser l'État*, Paris, Seuil, 1968.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *V^e Plan de développement économique et social (1966-1970)*, Paris, La Documentation française, 1965.
- COMMISSION DE LA PRODUCTIVITÉ, *Rapport général pour le V^e Plan*, Paris, CGP, 1966.
- CROZIER, Michel, « Crise et renouveau dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 1966, vol. 3.
- CROZIER, Michel, « La centralisation », in CROZIER Michel (dir.), *Où va l'administration française ?*, Paris, Éd. d'Organisation, 1974.
- CROZIER, Michel, « La recherche administrative et la sociologie », *Cahiers de l'Institut français des sciences administratives*, 1968, n° 3.
- CROZIER, Michel, « Le problème de l'innovation dans les organisations économiques », *Sociologie du travail*, 1968, vol. 10, n° 1.
- CROZIER, Michel, « Le rapprochement actuel entre administrations publiques et grandes entreprises privées et ses conséquences », *Revue internationale des sciences sociales*, 1968, vol. 20, n° 1.
- CROZIER, Michel, « Lettre aux étudiants », in *La société bloquée*, Paris, Seuil, 1970.
- CROZIER, Michel, *La société bloquée*, Paris, Seuil, 1970.
- CROZIER, Michel, *Mémoires. À contre-courant (1969-2000)*, Paris, Fayard, 2004.
- CROZIER, Michel, *Mémoires. Ma belle époque (1947-1969)*, Paris, Fayard, 2002.
- DELION, André, « Administration publique et management », *Revue d'administration publique*, 1969, n° 9.
- DELORS, Jacques (dir.), *Les indicateurs sociaux*, Paris, SÉDÉIS, 1971.
- DIRECTION DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE, « Note relative à l'élaboration des comptes de programme », *Bulletin RCB*, 1978, n° 33.
- DIRECTION GÉNÉRALE DES POSTES, « Le contrôle de gestion s'appliquera-t-il au service postal ? », *Bulletin RCB*, 1971, n° 5.
- DIRECTION GÉNÉRALE DES POSTES, *Prospective postale*, Paris, La Documentation française, 1969.
- FÉDÉRATION CGT DES PTT, *La Poste, malade de la politique du profit*, Paris, CGT, 1979.
- GAULLE, Yves de, « Le budget de programme a-t-il encore un avenir ? », *Bulletin RCB*, 1978, n° 32.
- GÉLINIER, Octave, « Vers de nouveaux concepts pour organiser l'administration » [1976], in PEYREFITTE Alain (dir.), *Décentraliser les responsabilités*, Paris, Le Livre de poche, 1979.
- GISCARD D'ESTAING, Valéry, « Allocution d'ouverture », *Bulletin RCB*, 1971, numéro spécial.
- GROUPE 1985, *Réflexions pour 1985*, Paris, La documentation française, 1964.
- GUILLAUME, Henri et LÉVY-LAMBERT, Hubert (dir.), *La rationalisation des choix budgétaires : techniques d'analyse*, Paris, PUF, 1971.
- HAUSER, Jean Baptiste et BIZEC, René-François, « Le système de gestion des télécommunications », *Bulletin RCB*, 1971, n° 6.
- HUET, Philippe, « Analyse coût-avantages et budget de programmes », *Bulletin RCB*, 1972, n° 7.
- HUET, Philippe, *Présentation de la RCB*, Paris, MEF, 1971.
- LA GENIÈRE, Renaud de, « Le point de vue du Directeur du Budget », *Bulletin RCB*, 1971, n° 3.
- LA GENIÈRE, Renaud de, « Une approche structurelle du budget », *Bulletin RCB*, 1974, n° 18.
- LA GENIÈRE, Renaud de, *Le budget*, Paris, Presses de Sciences Po, 1976.
- LION, B., « Des programmes finalisés aux programmes d'action prioritaires », *Bulletin RCB*, 1977, n° 30.
- LONG, Marceau et BLANC, Laurent, *L'économie de la fonction publique*, Paris, PUF, 1969.
- MALAUD, Philippe, « Réformes dans l'administration française d'aujourd'hui », *Revue d'administration publique*, 1969, n° 9.
- MASSÉ, Pierre, « Préface », in GUILLAUME Henri et LÉVY-LAMBERT Hubert (dir.), *La rationalisation des choix budgétaires*, Paris, PUF, 1971.

- MASSENET, Michel, *La nouvelle gestion publique : pour un État sans bureaucratie*, Suresnes, Hommes et techniques, 1975.
- MINISTÈRE DES FINANCES, « L'expérience américaine du PPBS. Rapport de la mission du ministère des Finances du 17 au 27 avril 1969 aux États-Unis », *Bulletin RCB*, 1970, n° 1.
- NORA, Simon, *Rapport sur les entreprises publiques*, Paris, La Documentation française, 1968.
- ORTOLI, François-Xavier, « Éditorial », *Bulletin RCB*, 1971, n° 4.
- ORTOLI, François-Xavier, *Rapport du Comité de développement industriel*, Paris, La Documentation française, 1968.
- PLOWDEN, M., « Prévision et planification stratégiques au Royaume-Uni », *Bulletin RCB*, 1975, n° 20.
- RIPERT, Jean, « Éditorial », *Bulletin RCB*, 1977, n° 30.
- SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION DE RCB, « La RCB dans les administrations : rapport de synthèse (1970-1971) », *Bulletin RCB*, 1971, numéro spécial.
- SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION DE RCB, « La RCB dans les administrations : rapport de synthèse (1971-1972) », *Bulletin RCB*, 1972, n° 10.
- SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION DE RCB, « La RCB dans les administrations : rapport de synthèse (1972-1973) », *Bulletin RCB*, 1973, n° 10.
- SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION DE RCB, « La RCB dans les administrations : rapport de synthèse (1974-1975) », *Bulletin RCB*, 1975, n° 21.
- SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION DE RCB, « Propos sur la RCB », *Bulletin RCB*, 1973, n° 15.
- SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION DE RCB, « VI^e Commission de RCB (31 janvier 1975) », *Bulletin RCB*, 1975, n° 21.
- TERNIER, Michel, « Les indicateurs de budget de programme », *Bulletin RCB*, 1975, n° 20.
- THOENIG, Jean-Claude et PADIOLEAU, Jean G., « Les écoles de management public aux États-Unis », *Bulletin RCB*, 1975, n° 22.
- THOENIG, Jean-Claude, « Enseigner le management public », *Enseignement et gestion*, 1977, n° 15.
- THOENIG, Jean-Claude, « L'enseignement du management public. Le courant actuel aux États-Unis », *Enseignement et gestion*, 1976, n° 15.
- THOENIG, Jean-Claude, « La rationalité », in CROZIER Michel (dir.), *Où va l'administration française ?*, Paris, Éd. d'Organisation, 1974.
- THOENIG, Jean-Claude, « La stratification », in CROZIER Michel (dir.), *Où va l'administration française ?*, Paris, Éd. d'Organisation, 1974.
- THOENIG, Jean-Claude, « Le PPBS et l'administration publique », *Annuaire international de la fonction publique*, 1971, vol. 2.
- THOENIG, Jean-Claude, « Les apports du management public », *Revue française de gestion*, 1979, n° 22.
- THOENIG, Jean-Claude, *L'ère des technocrates : le cas des Ponts et chaussées*, Paris, Éd. d'Organisation, 1973.

Corpus 4.1 (chapitre 7).

Les luttes d'interprétation des années 1970 : pôle moderniste

- AUGIAS, Paul-Louis, « Un exemple : le management à Air France », *Cadres et profession*, 1970, n° 246.
- BARRE, Raymond, « Dialogue sur le libéralisme » [1978], in *Une politique pour l'avenir*, Paris, Plon, 1981.
- BLOCH-LAINÉ, François et COMMISSION DU BILAN, *La France en mai 1981*, Paris, La Documentation française, 1981.
- BLOCH-LAINÉ, François, *Pour une réforme de l'entreprise*, Paris, Seuil, 1963.
- BLOCH-LAINÉ, François, *Profession : fonctionnaire*, Paris, Seuil, 1976.
- BRACHET, Philippe, *Entreprises nationalisées et socialisme*, Paris, Cerf, 1978.

- BURON, Robert, *Demain, la politique*, Paris, Denoël, 1970.
- CENTRE DES DÉMOCRATES SOCIAUX, *L'autre solution*, Paris, CDS, 1977.
- CHIRAC, Jacques, *Discours pour la France à l'heure du choix*, Paris, Stock, 1978.
- CNPF, *Le problème des OS*, Paris, CNPF, 1971.
- DASSETTO, Bruno, « La république technicienne », *Cadres et profession*, 1969, n° 234.
- DEBBASCH, Charles, *L'État civilisé : contre le pouvoir sauvage*, Paris, Fayard, 1979.
- DEFFERRE, Gaston, *Un nouvel horizon*, Paris, Gallimard, 1965.
- DELORS, Jacques, « Redresser le Cap », in Échange et projets, *La démocratie à portée de la main*, Paris, Albin Michel, 1977.
- DELORS, Jacques, *Changer*, Paris, Stock, 1975.
- DELORS, Jacques, *Mémoires*, Paris, Plon, 2003.
- DUPASQUIER, Denis, « Le management pour quoi faire ? », *Cadres et profession*, 1970, n° 246.
- ÉCHANGE ET PROJETS, *La démocratie à portée de la main*, Paris, Albin Michel, 1977.
- FÉDÉRATION DES CLUBS PERSPECTIVES ET RÉALITÉS, *Des choix pour demain*, Paris, Hachette, 1977.
- GISCARD D'ESTAING, Valéry, *Démocratie française*, Paris, Fayard, 1976.
- HOUDENOT, Pierre, « À la recherche de pistes d'action », *Cadres et profession*, 1972, n° 254.
- MENDÈS FRANCE, Pierre et ARDANT, Gabriel, *Science économique et lucidité politique*, Paris, Gallimard, 1973.
- MENDÈS FRANCE, Pierre, *Choisir*, Paris, Le Livre de poche, 1976.
- MENDÈS FRANCE, Pierre, *La république moderne*, Paris, Gallimard, 1962.
- MONOD, Jérôme et RPR, *Propositions pour la France*, Paris, Stock, 1977.
- NORA, Pierre (dir.), « Edmond Maire – Simon Nora », in *La CFDT en questions*, Paris, Gallimard, 1984.
- PARODI, Maurice, « Le management dans l'administration : les vicissitudes de la RCB », *Cadres et profession*, 1970, n° 246.
- PARTI RÉPUBLICAIN, *Le projet républicain*, Paris, Flammarion, 1977.
- PARTI SOCIALISTE, *Quinze thèses sur l'autogestion*, Paris, Le poing et la rose, 1975.
- PEYREFITTE, Alain (dir.), *Qu'est-ce que la participation ?*, Paris, Plon, 1969.
- RENCONTRE SOCIALISTE DE GRENOBLE, « La gauche et la monnaie », *Citoyens 60*, 1966, numéro spécial.
- RENCONTRE SOCIALISTE DE GRENOBLE, « Le plan et le marché dans l'économie socialiste », *Citoyens 60*, 1966, numéro spécial.
- ROCARD, Michel et PARTI SOCIALISTE UNIFIÉ, *Propositions pour sortir de la crise*, Paris, Cerf, 1974.
- ROCARD, Michel, « Actualité du socialisme. Entretien avec Jacques Julliard », in *Parler vrai*, Paris, Seuil, 1979.
- ROCARD, Michel, « Et si big devenait beautiful ? », *Autrement*, 1979, n° 20.
- ROCARD, Michel, « Plan et marché » [1978], in *Parler vrai*, Paris, Seuil, 1979.
- ROCARD, Michel, « Quelque chose s'est cassé » [1984], in *À l'épreuve des faits*, Paris, Seuil, 1986.
- ROSANVALLON, Pierre, *L'âge de l'autogestion*, Paris, Seuil, 1976.
- ROSANVALLON, Pierre, *La crise de l'État-providence* [1981], Paris, Seuil, 1984.
- SAINT-GEOURS, Jean, *Pour une économie du vouloir*, Paris, Calmann-Lévy, 1976.
- SAINT-GEOURS, Jean, *Pouvoir et finance*, Paris, Fayard, 1979.
- SAINT-GEOURS, Jean, *Vive la société de consommation*, Paris, Hachette, 1971.
- SERVAN-SCHREIBER, Jean-Jacques, *Le manifeste radical*, Paris, Parti radical, 1970.
- SERVAT, Michel, « La direction participative par objectifs : un nouveau style de management », *Cadres et profession*, 1970, n° 246.
- SOULAGE, Bernard, « Changer la vie dans l'entreprise », *Faire*, 1978, n° 28.
- SUDREAU, Pierre, *Rapport du Comité d'étude pour la réforme de l'entreprise*, Paris, La Documentation française, 1975.
- URI, Pierre, *Plan quinquennal pour une révolution*, Paris, Fayard, 1973.
- VANLERENBERGHE, Pierre, « Les cadres aujourd'hui », *Cadres CFDT*, 1981, n° 300.

VANLERENBERGHE, Pierre, « Une autre façon d'être cadre », *Cadres CFDT*, 1977, n° 280.

Corpus 4.2 (chapitre 7).

Les luttes d'interprétation des années 1970 : pôle social-dirigiste

CHEVÈNEMENT, Jean-Pierre, *Être socialiste aujourd'hui*, Paris, Cana, 1979.

CHEVÈNEMENT, Jean-Pierre, *Le vieux, la crise, le neuf*, Paris, Flammarion, 1974.

FABRE, Jean, HINCKER, François et SÈVE, Lucien, *Les communistes et l'État*, Paris, Éditions sociales, 1977.

FITERMAN, Charles, « Le Parti Communiste : une planification décentralisée et contractuelle », *Faire*, 1976, n° 14.

LE PORS, Anicet, *L'État efficace*, Paris, R. Laffont, 1985.

LE PORS, Anicet, *Les béquilles du capital*, Paris, Seuil, 1977.

LE PORS, Anicet, *Marianne à l'encan*, Paris, Éditions sociales, 1980.

PCF, *Le capitalisme monopoliste d'État II*, Paris, Éditions sociales, 1971.

PIERRE, Christian et PRAIRE, Lucien, *Plan et autogestion*, Paris, Flammarion, 1976.

Corpus 4.3 (chapitre 7).

Les luttes d'interprétation des années 1970 : pôle conseilleriste

« Compte rendu de la commission Autogestion et Entreprise », in *Autogestion et révolution socialiste*, Paris, Syros, 1973.

« Dossier : cadences et rendement », *Syndicalisme Hebdo*, 1973, n° 1438.

« L'autogestion : thème largement débattu au cours de la campagne électorale », *Syndicalisme Hebdo*, 1973, n° 1434.

BÉNÉTEAU, Alain, « Les forces sociales de la Révolution », *Critique socialiste*, 1972, n° 9-10.

BOURDET, Yvon et GUILLERM, Alain, *Clefs pour l'autogestion*, Paris, Seghers, 1975.

BOURDET, Yvon, « Les contradictions de l'hétérogestion », *Autogestion*, 1969, n° 4.

BRACHET, Philippe, CONSTANTIN, Georges et LE GARREC, Jean, « Éléments pour un débat sur l'autogestion », *Critique socialiste*, 1972, n° 9-10.

BRACHET, Philippe, *L'État-entrepreneur*, Paris, Syros, 1973.

CASTORIADIS, Cornelius, « Ce que signifie le socialisme » [1961], in *Le contenu du socialisme*, Paris, UGE, 1979.

CASTORIADIS, Cornelius, « Discussion avec des militants du PSU » [1974], in *Le contenu du socialisme*, Paris, UGE, 1979.

CASTORIADIS, Cornelius, « La source hongroise » [1977], in *Le contenu du socialisme*, Paris, UGE, 1979.

CASTORIADIS, Cornelius, « Sur le contenu du socialisme II » [1957], in *Le contenu du socialisme*, Paris, UGE, 1979.

CFDT BANQUES, « Une profession informatisée, la banque », in *CFDT, Les dégâts du progrès*, Paris, Seuil, 1977.

CFDT SERVICES-LIVRE, « Le livre : "Le métier fout le camp !..." », in *CFDT, Les dégâts du progrès*, Paris, Seuil, 1977.

CFDT TEXAS-INSTRUMENTS, « Le management en pratique », *Cadres et profession*, 1970, n° 246.

CFDT FINANCES, « Le pouvoir des Finances », *Cadres et profession*, 1976, n° 274.

CFDT, « Des objectifs de transformation conduisant au socialisme autogestionnaire », *Syndicalisme Hebdo*, 1974, spécial.

CFDT, « Dossier : le travail temporaire », *Syndicalisme Hebdo*, 1972, n° 1384.

- CFDT, « En finir avec le droit féodal de licenciement », *Syndicalisme Hebdo*, 1972, n° 1408.
- CFDT, « La plate-forme CFDT », *Syndicalisme Hebdo*, 1977, n° 1667.
- CFDT, *Le « mai » des banques*, Paris, Syros, 1974.
- FAIST, Roger, « Agir pour changer l'organisation du travail », *Cadres et profession*, 1974, n° 263.
- FAY, Victor, « De l'unicité du pouvoir des conseils », *Critique socialiste*, 1973, n° 12.
- FUCHS, Gérard, « Fédéralisme et autogestion de l'entreprise », *Objectif socialiste*, 1973, n° 14.
- GORZ, André, « Le despotisme d'usine et ses lendemains », in GORZ André (dir.), *Critique de la division du travail*, Paris, Seuil, 1973.
- GORZ, André, « Techniques, techniciens et lutte des classes », in GORZ André (dir.), *Critique de la division du travail*, Paris, Seuil, 1973.
- JEANSON, André, « L'autogestion », *Objectif socialiste*, 1972, n° 7.
- KRUMNOW, Frédo, « Que faire dans les trois ans qui viennent ? » [1973], in *CFDT au cœur*, Paris, Syros, 1976.
- LOURAU, René, *L'analyste Lip*, Paris, UGE, 1974.
- MAIRE, Edmond et JULLIARD, Jacques, *La CFDT d'aujourd'hui*, Paris, Seuil, 1975.
- MAIRE, Edmond, KRUMNOW, Frédo et DÉTRAZ, Albert, *La CFDT et l'autogestion*, Paris, Cerf, 1973.
- MALLET, Serge, « L'organisation de la gestion démocratique dans les entreprises » [1963], in COUPÉ Annick, COUTROT Thomas et RIGAUDIAT Jacques, *Les travailleurs peuvent-ils gérer l'économie ?*, Paris, Bruno Leprince, 2013.
- MALLET, Serge, « Socialisme et technocratie » [1967], in *Le pouvoir ouvrier : bureaucratie ou démocratie ouvrière*, Paris, Anthropos, 1971.
- MALLET, Serge, *La nouvelle classe ouvrière* [1963], Paris, Seuil, 1969.
- MOTHÉ, Daniel, *Autogestion et conditions de travail*, Paris, Cerf, 1976.
- NAVILLE, Pierre, « Secteur public et autogestion » [1974], in *Le temps, la technique et l'autogestion*, Paris, Syros, 1980.
- ORGANISATION RÉVOLUTIONNAIRE ANARCHISTE, « Propos sur l'organisation (4) : le fédéralisme anarchiste », *L'Insurgé*, 1970, n° 8.
- PERRIGNON, Claude, « Management : l'habit ne fait pas le moine », *Syndicalisme Magazine*, 1971, n° 1322.
- PSU, *Contrôler aujourd'hui pour décider demain*, Paris, Tema, 1973.
- PSU, *L'utopie réaliste*, Paris, Bourgois, 1977.
- PSU, *Vivre, produire et travailler autrement*, Paris, Syros, 1978.
- ROCARD, Michel (dir.), « Les 17 thèses du PSU », in *Le PSU et l'avenir socialiste de la France*, Paris, Seuil, 1969.
- ROCARD, Michel, « Michel Rocard parle », in ROCARD Michel (dir.), *Le PSU et l'avenir socialiste de la France*, Paris, Seuil, 1969.

Corpus 4.4 (chapitre 7).

Les luttes d'interprétation des années 1970 : pôle néolibéral

- « Table ronde sur l'État et l'entreprise », in *Le péril bureaucratique*, Paris, Club de l'horloge, 1980.
- « Table ronde sur la réforme de la fonction publique », in *Le péril bureaucratique*, Paris, Club de l'horloge, 1980.
- AFTALION, Florin, « Réglementation et déréglementation aux États-Unis », *Commentaire*, 1981, n° 16.
- ALEPS, *Notre libéralisme, un projet de société : idée pour un manifeste libéral*, Paris, Association pour la liberté économique et le progrès social, 1973.
- BOURCIER DE CARBON, Luc, « Faut-il dénationaliser ? », in *Semaine de la pensée libérale, L'efficacité sociale du libéralisme*, Paris, Albatros, 1972.

- BOURGINE, Raymond, « L'efficacité libérale, pourquoi », in *Semaine de la pensée libérale, L'efficacité sociale du libéralisme*, Paris, Albatros, 1972.
- CALAN, Pierre de, *Le patronat piégé*, Paris, La Table ronde, 1977.
- CALAN, Pierre de, *Renaissance des libertés économiques et sociales*, Paris, Plon, 1963.
- CANNAC, Yves, *Le juste pouvoir*, Paris, J.-C. Lattès, 1983.
- CARREZ, Gilles et CHABAN-DELMAS, Jean-Jacques, *Pour une intervention publique libérale : l'État dans une économie de liberté*, Paris, Economica, 1983.
- CAZES, Bernard, « La crise de l'État-Protecteur dans les économies occidentales », *Commentaire*, 1980, n° 12.
- CLUB 89, *Dénationaliser : rendre les entreprises publiques aux Français*, Paris, Economica, 1983.
- CLUB DE L'HORLOGE, *L'Union de la droite est-elle possible ?*, Paris, Club de l'horloge, 1989.
- CLUB DE L'HORLOGE, *Le grand tabou : l'économie et le mirage égalitaire*, Paris, Albin Michel, 1980.
- CLUB DE L'HORLOGE, *Les racines du futur : demain la France*, Paris, Masson, 1977.
- CROZIER, Michel, « Pour une meilleure gestion du tissu collectif », in CROZIER Michel (dir.), *Où va l'administration française ?*, Paris, Éd. d'Organisation, 1974.
- DALLE, François et THIÉRY, Nicolas (dir.), *Dynamique de l'auto-réforme de l'entreprise*, Paris, Masson, 1976.
- DEBBASCH, Charles, « Nature et exercice du pouvoir d'État », in *Semaine de la pensée libérale, Le libéralisme, un projet de société*, Paris, Albatros, 1974.
- DRANCOURT, Michel, « Pour l'impôt libre », *Commentaire*, 1984, n° 26.
- FÉDÉRATION DES CLUBS PERSPECTIVES ET RÉALITÉS, *Imaginer l'avenir*, Paris, Grasset, 1972.
- GALY, Philippe, *Gérer l'État : corriger la déviation bureaucratique*, Paris, Berger-Levrault, 1977.
- GARELLO, Jacques, « Les dimensions de la liberté économique », in *Semaine de la pensée libérale, Problèmes actuels, réponses libérales*, Paris, Albatros, 1973.
- GÉLINIER, Octave, « Pouvoirs et liberté dans l'entreprise : l'autogestion », in *Semaine de la pensée libérale, Problèmes actuels, réponses libérales*, Paris, Albatros, 1973.
- GÉLINIER, Octave, *Morale de la compétitivité : leçons du Japon pour la France*, Boulogne-Billancourt, Hommes et techniques, 1981.
- GÉLINIER, Octave, *Nouvelle direction de l'entreprise : personnaliste et compétitive*, Suresnes, Hommes et techniques, 1979.
- GÉLINIER, Octave, *Stratégie sociale de l'entreprise*, Suresnes, Hommes et techniques, 1976.
- GLAZER, Nathan, « Vers une société autonome ? (II) », *Commentaire*, 1984, n° 25.
- GOURNAY, Bernard, « Les administrations publiques peuvent-elles être gérées comme les entreprises privées ? », *Revue de défense nationale*, 1969, n° 281.
- GROUPE 1985, *La France face au choc du futur*, Paris, Commissariat général du Plan, 1972.
- JACQUILLAT, Bertrand, « Comment dénationaliser ? », *Commentaire*, 1985, n° 31.
- JUPPÉ, Alain, *La double rupture*, Paris, Economica, 1983.
- LEDUC, Gaston, « Les interventions économiques de l'État », in *Semaine de la pensée libérale, Le libéralisme, un projet de société*, Paris, Albatros, 1974.
- LÉOTARD, François, *Deux ans pour convaincre (1982-1984)*, Toulon, Parti républicain, 1984.
- LEPAGE, Henri, *Demain le capitalisme*, Paris, Le Livre de poche, 1978.
- LONGUET, Gérard, « La bureaucratie est-elle le résultat d'un choix idéologique ? », in *Le péril bureaucratique*, Paris, Club de l'horloge, 1980.
- LONGUET, Gérard, *Réflexions sur le devenir de la Fonction publique*, Assemblée nationale, 1979.
- MALAUD, Philippe, *La révolution libérale*, Paris, Masson, 1976.
- MARCZEWSKI, Jean, « Planification et liberté », in *Semaine de la pensée libérale, Problèmes actuels, réponses libérales*, Paris, Albatros, 1973.
- MASSENET, Michel, *La France après la gauche*, Paris, R. Laffont, 1984.

- ROBINET, Raymond, « De la répartition à la capitalisation : pour un renouveau de l'esprit d'épargne », *in* Semaine de la pensée libérale, *Problèmes actuels, réponses libérales*, Paris, Albatros, 1973.
- ROSA, Jean-Jacques et DIETSCH, Michel, *La répression financière*, Paris, Bonnel, 1981.
- RPR, *Libres et responsables : un projet pour la France*, Paris, Flammarion, 1984.
- SEMAINE DE LA PENSÉE LIBÉRALE, *L'efficacité sociale du libéralisme*, Paris, Albatros, 1972.
- SEMAINE DE LA PENSÉE LIBÉRALE, *Le libéralisme, un projet de société*, Paris, Albatros, 1974.
- STOFFAËS, Christian, « De l'impôt négatif sur le revenu », *Contrepoint*, 1973, n° 11.
- STOFFAËS, Christian, « Recension de *La France face au choc du futur* », *Revue économique*, 1974, vol. 25, n° 1.
- STOFFAËS, Christian, « Une analyse multicritères des priorités sectorielles du redéploiement industriel », *Bulletin RCB*, 1977, n° 28.
- STOFFAËS, Christian, *La grande menace industrielle*, Paris, Calmann-Lévy, 1978.
- THOMAS, André, « L'assurance-vieillesse : solidarité collective et responsabilités personnelles », *in* Semaine de la pensée libérale, *Problèmes actuels, réponses libérales*, Paris, Albatros, 1973.
- TULLOCK, Gordon et BUCHANAN, James McGill, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1965.

Corpus 5 (chapitres 8-11).

Management public, période contemporaine (1981-2018) : direction par objectifs, cadres publics, finances publiques

- ABATE, Bernard, *La nouvelle gestion publique* [2000], 2^e éd., Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, 2014.
- ALVENTOSA, Jean-Raphaël, *Management public et gestion des ressources*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2012.
- ASSOCIATION POUR L'EMPLOI DES CADRES, *Les cadres et le secteur public : définir et identifier les besoins en compétences cadres dans le secteur public*, Paris, APEC, 2009.
- BARILARI, André et BOUVIER, Michel, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État* [2004], 3^e éd., Paris, LGDJ-Lextenso, 2010.
- BARILARI, André, *Animer une organisation déconcentrée : comment concilier autonomie et cohérence ?*, Paris, Éd. d'Organisation, 2002.
- BLANC, Christian, *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général*, Paris, La Documentation française, 1993.
- BUREAU, Dominique et MOUGEOT, Michel, *Performance, incitations et gestion publique*, Paris, CAE/La Documentation française, 2007.
- CAMDESSUS, Michel, *Le sursaut*, Paris, La Documentation française, 2004.
- CAMDESSUS, Michel, *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, Paris, La Documentation française, 2010.
- CANNAC, Yves et DOMENACH, Nathalie, « La modernisation des services publics : la "dimension service" comme levier de changement », *Politiques et management public*, 1993, vol. 11, n° 3.
- CANNAC, Yves, « Les enjeux et les voies de la modernisation de l'État », *in* CANNAC Yves et Institut de l'entreprise (dir.), *Pour un État moderne*, Paris, Plon, 1993.
- CERCLE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *La réforme dont l'État a besoin : pour un management public par la confiance et la responsabilité*, Paris, Dunod, 2007.
- CHANUT, Véronique et DGAFP, *La formation continue de l'encadrement supérieur de l'État : bilan des pratiques et perspectives*, Paris, La Documentation française, 1998.
- CLAINCHE, Michel Le, « Redevabilité financière et redevabilité managériale : séparation, concurrence ou complémentarité ? », *Revue française d'administration publique*, 2016, n° 160.

- CŒURÉ, Benoit, « Finances publiques : changer de méthode pour sauver l'État », in Cercle des économistes, *Quelles réformes pour sauver l'État ?*, Paris, PUF, 2011.
- COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES, *Rapport d'information sur l'évaluation de la RGPP*, Paris, Assemblée nationale, 2011.
- COMMISSION « EFFICACITÉ DE L'ÉTAT », *Le pari de la responsabilité*, Paris, CGP/La Documentation française, 1989.
- COMMISSION DES FINANCES, *Rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF*, Paris, Assemblée nationale, 2008.
- CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE, *Économie politique de la LOLF*, Paris, La Documentation française, 2007.
- CONSEIL D'ÉTAT (dir.), *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, Paris, La Documentation française, 2013.
- COUR DES COMPTES, *La comptabilité générale de l'État*, Paris, La Documentation française, 2016.
- COUR DES COMPTES, *La mise en œuvre de la LOLF*, Paris, La Documentation française, 2011.
- CROZIER, Michel, « L'État modeste, une grande ambition », *Politiques et management public*, 1989, vol. 7, n° 2.
- DEMEESTÈRE, René, *Le contrôle de gestion dans le secteur public* [2002], 2^e éd., Paris, LGDJ, 2005.
- DGAFFP et DIRE, *Contractualisation dans le cadre du contrôle de gestion : guide méthodologique*, Paris, DGAFFP/DIRE, 2001.
- DGAFFP et DIRE, *Le contrôle de gestion dans les administrations de l'État : éléments de méthodologie*, Paris, DGAFFP/DIRE, 2002.
- DGAFFP et ÉCOLE DE PARIS DU MANAGEMENT (dir.), *L'administration en mouvements ?*, Paris, La Documentation française, 2001.
- DGAFFP, *La réforme de l'ENA*, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/score/ecoles-de-formation/ira-et-ena/ena/la-reforme-de-lena>, consulté le 9 avril 2018.
- DIRECTION DU BUDGET, « Circulaire du 04 décembre 2013 relative à la désignation du préfet de région comme responsable de BOP pour les services territoriaux placés sous son autorité ».
- DIRECTION DU BUDGET, « Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ».
- DIRECTION DU BUDGET, *Guide méthodologique d'élaboration d'un contrat d'objectifs et de performance (COP)*, Paris, DB, 2014.
- DIRECTION DU BUDGET, *Guide opérationnel d'élaboration de l'analyse des coûts des programmes et des actions de politique publique*, Paris, DB, 2014.
- DIRECTION DU BUDGET, *Guide pratique du contrôle de gestion dans les services de l'État* [2002], Nouv. éd., Paris, MEF, 2015.
- DIRECTION DU BUDGET, *Projet de loi de finances pour 2001, annexes (bleus budgétaires) : Économie, finances et industrie*, Paris, DB, 2000.
- Direction générale des Finances publiques, <https://annuaire.service-public.fr/gouvernement/administration-centrale-ou-ministere/170702>, consulté le 23 mars 2018.
- DRH DU SGA, *Guide de l'entretien professionnel*, Paris, Ministère de la Défense, 2016.
- DUBERTRET, Julien, « Renforcer la gouvernance pour redresser les finances publiques », in ROUVILLOIS Frédéric (dir.), *Vers l'État optimal*, Paris, DGME/La Documentation française, 2012.
- ENA, *Cursus à l'ENA*, <https://www.ena.fr/Formation-initiale/Cursus-a-l-ENA>, consulté le 9 avril 2018.
- ENPC, *Mastère spécialisé « Politiques et actions publiques pour le développement durable »*, <http://www.enpc.fr/node/146762>, consulté le 3 avril 2018.
- FABIUS, Laurent et MIGAUD, Didier, *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*, Paris, Assemblée nationale, 1999.

- FRAISSE, Robert, « Proposition pour le service public de demain », in FRAISSE Robert (dir.), *Le service public demain*, Paris, Economica, 1989.
- FRANÇOIS, Jean-Jacques, *Des services publics performants, c'est possible !*, Paris, First, 2004.
- GIBERT, Patrick, « Management Public et formation des fonctionnaires : définition, évolution et implications », *Politiques et management public*, 1989, vol. 7, n° 4.
- GLOUX, Ollivier, « Le décret "gestion budgétaire et comptable publique" du 7 novembre 2012 », *Revue française d'administration publique*, 2013, n° 147.
- GUILLAUME, Henri, DUREAU, Guillaume et SILVENT, Franck, *Gestion publique : l'État et la performance*, Paris, Presses de Sciences Po/Dalloz, 2002.
- HACHMANIAN, Élisabeth et HUSSENOT, Philippe, *Les contrôleurs de gestion des organisations publiques*, Arcueil/Paris, IDMP/FNEGE, 1985.
- HUSSENOT, Philippe, *La gestion publique par objectifs : des ambitions à la pratique*, Paris, Éd. d'Organisation, 1983.
- INGLEBERT, Xavier, *Manager avec la LOLF* [2005], 2^e éd., Paris, Groupe Revue fiduciaire, 2009.
- JÉGOU, Jean-Jacques, *Les MIGAC : un enjeu à la croisée des réformes du secteur hospitalier*, Paris, Sénat, 2011.
- JOIN-LAMBERT, Christian, « Présentation des propositions », in FRAISSE Robert (dir.), *Le service public demain*, Paris, Economica, 1989.
- KRIEGLER, Blandine, *L'État et la démocratie*, Paris, La documentation française, 1985.
- La démarche de performance : guide méthodologique pour l'application de la LOLF*, Paris, La Documentation française, 2004.
- LAMBERT, Alain et MIGAUD, Didier, *La mise en œuvre de la LOLF*, Paris, La Documentation française, 2005.
- LION, Robert, *L'État passion*, Paris, Plon, 1992.
- MINEFI, *L'organigramme de la DGFIP*, <https://www.economie.gouv.fr/dgfip/lorganigramme-dgfip>, consulté le 23 mars 2018.
- MINES PARISTECH, *Corps des Mines, Organisation de l'enseignement*, <http://www.mines-paristech.fr//Formation/Corps-des-mines/Organisation-de-l-enseignement/>, consulté le 8 avril 2018.
- OBSERVATOIRE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE, *L'agenda 2012 : 37 propositions pour une meilleure maîtrise de la dépense publique*, Paris, Institut de l'entreprise, 2007.
- OFFNER, Jean-Marc, « Groupe ESCP, option "Management public" », *Politiques et management public*, 1988, vol. 6, n° 2.
- PÉBEREAU, Michel, *Rompre avec la facilité de la dette publique*, Paris, La Documentation française, 2006.
- PÉBEREAU, Michel, SPITZ, Bernard et INSTITUT DE L'ENTREPRISE (dir.), *C'est possible ! Voici comment*, Paris, R. Laffont, 2007.
- PICQ, Jean, *L'État en France*, Paris, La Documentation française, 1995.
- Piloter l'État autrement : les nouvelles lois de finances pour une nouvelle gestion publique*, Paris, DGAFP/DIRE, 2002.
- PISIER, Évelyne et BOURETZ, Pierre, *Le paradoxe du fonctionnaire*, Paris, Calmann-Lévy, 1988.
- POCHARD, Marcel, *La diversification des modes de recrutement de la haute fonction publique et l'ouverture de l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur de l'État*, Paris, La Documentation française, 2007.
- PREMIER MINISTRE et MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, « Décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration ».
- PREMIER MINISTRE, « Circulaire du 10 février 2010 relative aux cadres dirigeants de l'État ».
- PREMIER MINISTRE, « Circulaire du 10 juin 2015 relative à la gestion des cadres et au management de la fonction publique de l'État ».

- PREMIER MINISTRE, « Circulaire du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs ».
- PREMIER MINISTRE, « Circulaire du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État ».
- PREMIER MINISTRE, « Circulaire du 29 septembre 2015 relative à la réforme territoriale de l'État (SGAR) ».
- PREMIER MINISTRE, « Décret du 22 décembre 2008 relatif à la prime de fonctions et de résultats ».
- PREMIER MINISTRE, « Décret du 11 août 2006 portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des directeurs d'administrations centrales ».
- PREMIER MINISTRE, « Décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration ».
- PREMIER MINISTRE, « Décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères ».
- PREMIER MINISTRE, *Mission Cadres Dirigeants*, <http://www.gouvernement.fr/mission-cadres-dirigeants/missions-de-la-mcd>, consulté le 5 avril 2018.
- RANGEON, François, « La notation des fonctionnaires en question », *Politiques et management public*, 1992, vol. 10, n° 2.
- RAUDE, Jean-Yves, « Instrumenter l'action de l'État », *La lettre du management public*, 1998, n° 18.
- ROCARD, Michel, « Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public », in *Renouveau du Service Public : les rencontres*, Paris, La Documentation française, 1990.
- RUFFAT, Jean, « Innovations et développements dans le management des organisations publiques », *Politiques et management public*, 1989, vol. 7, n° 3.
- SCIENCES PO PARIS, *École d'Affaires Publiques, master Politiques publiques*, <http://www.sciencespo.fr/public/fr/content/master-politiques-publiques>, consulté le 9 avril 2018.
- SCIENCES PO PARIS, *École d'Affaires Publiques, master Politiques publiques, spécialité Management and Public Affairs*, <http://www.sciencespo.fr/public/fr/content/management-public-affairs>, consulté le 9 avril 2018.
- SÉRIEYX, Hervé, *Le big bang des organisations : quand l'entreprise, l'État, les régions entrent en mutation*, Paris, Calmann-Lévy, 1992.
- SGMAP, *École de la modernisation de l'État : réussir vos projets de transformation*, http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/eme_plaquette_presentation.pdf, consulté le 6 novembre 2016.
- SGMAP, *Rapport du groupe de travail interministériel relatif aux agences et opérateurs*, Paris, SGMAP, 2014.
- SILGUY, Yves-Thibault de, *Moderniser l'État : l'encadrement supérieur*, Paris, La Documentation française, 2004.
- SILGUY, Yves-Thibault de, *Moderniser l'État : le cas de l'ENA*, Paris, La Documentation française, 2003.
- SPITZ, Bernard, « La réforme de l'État : enfin ! », in PÉBEREAU Michel, SPITZ Bernard et Institut de l'entreprise (dir.), *C'est possible ! Voici comment*, Paris, R. Laffont, 2007.
- TROSA, Sylvie, *La crise du management public*, Bruxelles, De Boeck, 2012.
- TROSA, Sylvie, *La réforme de l'État : un nouveau management ?*, Paris, Ellipses, 2008.
- TROSA, Sylvie, *Vers un management post bureaucratique : la réforme de l'État, une réforme de la société*, Paris, L'Harmattan, 2006.
- VALLEMONT, Serge, « Le projet de progrès et de modernisation de l'administration de l'Équipement », *Politiques et management public*, 1989, vol. 7, n° 3.
- VALLEMONT, Serge, *Moderniser l'administration : gestion stratégique et valorisation des ressources humaines*, Paris, Nathan, 1991.
- VILLEROY DE GALHAU, François, *Bercy, la réforme sans le grand soir ?*, Suresnes, En temps réel, 2004.
- WEISS, Jean-Pierre, *La division par zéro : essai de gestion et management publics*, Paris, Groupe Revue fiduciaire, 2009.

Corpus 6 (chapitres 13-15).

Management public, période contemporaine (1981-2018) :

gestion des ressources humaines

- BATAL, Christian, *La gestion des ressources humaines dans le secteur public : l'analyse des métiers, des emplois et des compétences*, Paris, Éd. d'Organisation, 1997.
- BEDAGUE-HAMILIUS, Véronique, McINNES, Ross et MION, Frédéric, *Service public : se réinventer pour mieux servir*, Paris, Comité Action publique 2022, 2018.
- CANNAC, Yves, « Administrations et entreprises. Quels enseignements les administrations peuvent-elles retirer de l'expérience des entreprises ? », *Commentaire*, 1987, n° 39.
- CANNAC, Yves, « Jusqu'à quel point les spécificités du secteur public sont-elles justifiées ? », *La lettre du management public*, 1996, n° 3.
- CIEUTAT, Bernard (dir.), *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement*, Paris, CGP/La Documentation française, 2000.
- COLIN, Frédéric, *Gestion des ressources humaines dans la fonction publique*, Paris, Gualino, 2016.
- DEBART, Marie-Hélène, LANGLOIS, François et FOURNALES, Renaud, *Situation des lauréats « reçus-collés » aux concours de la fonction publique territoriale*, Paris, Inspection générale de l'administration, 2012.
- DESFORGES, Corinne et CHALVRON, Jean-Guy de, *Rapport de la mission préparatoire au réexamen général du contenu des concours d'accès à la fonction publique de l'État*, Paris, La Documentation française, 2008.
- DGAFF, *3^e cycle de concertation : comment faire évoluer la rémunération des agents publics ?*, Paris, DGAFF, 2018.
- DGAFF, *Bilan de la déconcentration des actes de gestion*, Paris, DGAFF, 2016.
- DGAFF, *Bonnes pratiques de la gestion des ressources humaines : guide méthodologique*, Paris, DGAFF, 2008.
- DGAFF, *Bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP)*, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/biep>, consulté le 5 septembre 2018.
- DGAFF, *La formation au management des ressources humaines*, Paris, La Documentation française, 1992.
- DGAFF, *Les entretiens individuels : guide pratique*, Paris, DGAFF, 2010.
- DGAFF, *Les entretiens : guide pratique*, Paris, DGAFF, 2016.
- DGAFF, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2010-2011*, Paris, DGAFF, 2012.
- DGAFF, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2017*, Paris, DGAFF, 2017.
- DIEFENBACHER, Michel, *L'intéressement collectif dans la fonction publique : rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française, 2009.
- DION, Fabrice, *L'emploi public : organisation, statuts, gestion*, Paris, Berger-Levrault, 2014.
- DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES, SERVICE RH, BUREAUX RH-1C ET RH-2A, « Instruction du 31 janvier 2013 sur l'entretien professionnel ».
- ENA, *Comment promouvoir la mobilité, améliorer l'évaluation et développer l'intéressement des fonctionnaires de l'État ?*, Paris, ENA, 1997.
- FOURNIER, Jacques et DU MESNIL DU BUISSON, Marie-Ange, *Livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique*, Paris, La Documentation française, 2002.
- FRAISSE, Robert (dir.), « Une gestion des personnels plus efficace et plus juste », in *Le service public demain*, Paris, Economica, 1989.
- JEAN-LOUIS GAGNAIRE, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2013, annexe 29*, Paris, Assemblée nationale, 2012.

- KRUGER, François, *La gestion des ressources humaines publiques à l'heure de la performance*, Paris, Institut de l'entreprise, 2002.
- LE BRIS, Raymond-François, *Propositions pour une réforme de la formation des agents de l'État : rapport au ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique et au secrétaire d'État chargé de la fonction publique*, Paris, La Documentation française, 2009.
- MAURY, Suzanne, *La GRH dans la fonction publique* [2010], Éd. 2016-2017., Paris, La Documentation française, 2016.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, *Guide du rendez-vous de carrière des personnels enseignants, d'éducation et psychologues*, Paris, MEN, 2017.
- MINISTÈRE DE LA CULTURE, « Compte rendu de l'entretien professionnel 2015 ».
- MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE et MINISTÈRE DES FINANCES, « Circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du RIFSEEP ».
- MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, « Compte rendu de l'entretien professionnel 2013 ».
- NASSE, Philippe, « Améliorer l'efficacité dans la fonction publique », *La lettre du management public*, 1997, n° 9.
- OBSERVATOIRE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE, *La fonction publique à l'heure de la performance : quelle gestion des ressources humaines pour l'État ?*, Paris, Institut de l'entreprise, 2003.
- PÊCHEUR, Bernard, *Rapport sur la fonction publique*, Premier ministre, 2013.
- POCHARD, Marcel, « Perspectives pour la fonction publique », in Conseil d'État, *Rapport public 2003*, Paris, La Documentation française, 2003.
- ROUDIÈRE, Jacques (dir.), *Mobilité des cadres et administration : la modernisation de la gestion publique des ressources humaines*, Futuroscope, ESÉN/RESP, 2015.
- SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES MINISTÈRES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, DRH, BUREAU DE L'ÉVALUATION, « Note de gestion du 16 décembre 2013 relative aux campagnes des entretiens professionnels ».
- SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES MINISTÈRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS, DRH, *Guide pratique de l'évaluateur des agents titulaires et des agents contractuels d'administration centrale*, Paris, Minefi, 2014.
- SECRÉTARIAT GÉNÉRAL, DRH, *Memento pratique sur l'entretien professionnel*, Paris, Ministère de l'Intérieur, 2017.
- SG DES MINISTÈRES CHARGÉS DES AFFAIRES SOCIALES, DRH, « Instruction du 30 novembre 2016 relative à la réalisation de la campagne annuelle d'entretien professionnel ».
- SG DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, SERVICE RH, SOUS-DIRECTION MOBILITÉ, EMPLOIS, CARRIÈRES, « Note de service du 18 décembre 2013 relative à la mise en œuvre des entretiens professionnels ».
- SILICANI, Jean-Ludovic et ENA (dir.), *La réforme de l'État : rapports de séminaires établis par la promotion Valmy*, Paris, La Documentation française, 1999.
- SILICANI, Jean-Ludovic, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, Paris, La Documentation française, 2008.
- VALLEMONT, Serge, *Gestion des ressources humaines dans l'administration : rapport au Ministère de la fonction publique*, Paris, La Documentation française, 1999.
- VALLEMONT, Serge, *La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences dans les trois fonctions publiques*, Nancy, Berger-Levrault, 1996.
- VERRIER, Pierre-Éric, « Y a-t-il de mauvais fonctionnaires ? Remarques sur l'infailibilité administrative et la notation », *Politiques et management public*, 1989, vol. 7, n° 2.
- WOERTH, Éric, *Bilan du programme de la fusion des corps dans la Fonction publique*, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique-505>, consulté le 13 avril 2018.
- PREMIER MINISTRE, « Décret du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État ».

- « Ordonnance du 2 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État ».
- « Loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique ».
- PREMIER MINISTRE, « Décret du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État ».
- PREMIER MINISTRE, « Décret du 21 mars 2014 modifiant le décret du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État ».
- PREMIER MINISTRE, « Décret du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État ».
- PREMIER MINISTRE, « Décret du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux ».
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DGRH, BUREAUX C1-2, « Circulaire du 26 avril 2013 relative au dispositif d'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État ».

Autres documents analysés

Organigrammes officiels de ministères :

- DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE ET ADMINISTRATIVE, *Recherche Google : INSEE administrateur OR inspecteur site:*<https://lannuaire.service-public.fr>, <https://lannuaire.service-public.fr>, consulté le 8 avril 2018.
- DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE ET ADMINISTRATIVE, *Recherche Google : ingénieur mines site:*<https://lannuaire.service-public.fr>, <https://lannuaire.service-public.fr>, consulté le 8 avril 2018.
- PRÉFECTURE DE HAUTE-SAVOIE, *Direction départementale des Finances publiques*, <http://www.haute-savoie.gouv.fr/Services-de-l-Etat/Direction-departementale-des-finances-publiques/Direction-departementale-des-finances-publiques>, consulté le 23 mars 2018.
- PRÉFECTURE DES LANDES, *Direction départementale des Finances publiques*, <http://www.landes.gouv.fr/direction-departementale-des-finances-publiques-r281.html>, consulté le 23 mars 2018.

La gestion des ressources humaines dans l'entreprise :

- « ISO 10018 – octobre 2012. Management de la qualité : lignes directrices pour l'implication et les compétences du personnel », in AFNOR, *Les valeurs RH : valoriser le capital humain*, La Plaine-Saint-Denis, AFNOR, 2013.
- ASSOCIATION BANQUE MÉTIERS ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE, *Observatoire des métiers de la banque*, <http://www.observatoire-metiers-banque.fr/index.do>, consulté le 5 août 2018.
- CPNE-BTP, *Observatoire des métiers du BTP*, <https://www.metiers-btp.fr/>, consulté le 5 août 2018.
- ERNOULT, Victor, GRUÈRE, Jean-Pierre et PEZEU, Fabienne, *Le bilan comportemental dans l'entreprise*, Paris, PUF, 1984.
- GÉLINIER, Octave, « Historique de la direction participative », in LABOUCHEIX Vincent (dir.), *Traité de la qualité totale*, Paris, Dunod, 1990.
- LEMAÎTRE, Pierre, *Appréciation du personnel et entretien de bilan*, Paris, Éd. d'Organisation, 1983.
- LÉVY-LEBOYER, Claude, *Évaluation du personnel*, Paris, Ed. d'Organisation, 1990.
- MASSON, Antoine et PARLIER, Michel, *Les démarches compétence*, Lyon, ANACT, 2004.

- MONIÉ, Roger et ROOZ, Georges, *De la notation dans la fonction publique au bilan individuel*, Paris, Éd. d'Organisation, 1991.
- MONIÉ, Roger, *De l'évaluation du personnel au bilan annuel*, Paris, Éd. d'Organisation, 1986.
- OPIIEC, *Référentiels métiers de la branche du numérique, de l'ingénierie, des études et du conseil et de l'événement*, <http://referentiels-metiers.opiiec.fr>, consulté le 5 août 2018.
- PIVETEAU, Jacques, *L'entretien d'appréciation du personnel*, Paris, INSEP, 1981.
- TEBOUL, Jacques, *L'entretien d'évaluation*, Paris, Dunod, 1986.
- TERRADE, Jean-Louis, *L'appréciation du personnel ouvrier*, Paris, Éd. d'Organisation, 1989.

Le néolibéralisme dans l'État :

- BON, Jérôme et LOUPPE, Albert, *L'étude des besoins de la population : marketing des services publics*, Paris, Éd. d'Organisation, 1980.
- CANNAC, Yves, *La qualité des services publics : rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française, 2004.
- COHEN, Élie et MOUGEOT, Michel (dir.), *Enchères et gestion publique*, Paris, CAE/La Documentation française, 2001.
- DITP, *Grand plan d'investissement pour la transformation de l'action publique : 1er appel à projets*, Paris, DITP, 2018.
- DIRECTION GÉNÉRALE DES ENTREPRISES, *Les pôles de compétitivité au cœur de l'industrie*, Paris, DGE, 2006.
- FRANCE QUALITÉ PUBLIQUE, *Acteurs de la qualité et de l'efficacité publique*, Paris, La Documentation française, 2010.
- HERMEL, Laurent et ROMAGNI, Patrick, *Le marketing public : une introduction au marketing des administrations et des organisations publiques*, Paris, Economica, 1990.
- LEVET, Jean-Louis et MATHIEU, Claude, *Évaluation ex-post du Programme d'investissement d'avenir*, Paris, CGI/La Documentation française, 2013.
- OLIVENNES, Denis et BAVEREZ, Nicolas, *L'impuissance publique : l'État, c'est nous*, Paris, Calmann-Lévy, 1989.
- OSBORNE, David et GAEBLER, Ted, *Reinventing government*, Reading, Allison-Wesley, 1992.
- QUATREBARBES, Bertrand de, *Usagers ou clients ? : écoute, marketing et qualité dans les services publics* [1995], 2^e éd., Paris, Éd. d'Organisation, 1998.
- ROUVILLOIS, Frédéric, *L'externalisation ou Comment recentrer l'État sur ses compétences essentielles*, Paris, Fondation pour l'innovation politique, 2008.
- TROSA, Sylvie, *Quand l'État s'engage : la démarche contractuelle*, Paris, Éd. d'Organisation, 1999.

Sources académiques¹⁹⁵⁶

1. Cadre analytique et conceptuel : sociologie générale, sociologie de la bureaucratie, sociologie critique de la gestion, économie politique, etc.

- ABBOTT, Andrew Delano, *The System of Professions*, Chicago, University of Chicago Press, 1988.
- AGLIETTA, Michel, *Régulation et crises du capitalisme* [1976], Paris, O. Jacob, 1997.
- AGLIETTA, Michel et ORLÉAN, André, *La monnaie entre violence et confiance*, Paris, O. Jacob, 2002.
- BACHET, Daniel, *Les fondements de l'entreprise : construire une alternative à la domination financière*, Ivry-sur-Seine, L'Atelier, 2007.
- BALAZS, Etienne, *La bureaucratie céleste*, Paris, Gallimard, 1968.
- BENEDETTO-MEYER, Marie, MAUGERI, Salvatore et METZGER, Jean-Luc (dir.), *L'emprise de la gestion : la société au risque des violences gestionnaires*, Paris, L'Harmattan, 2011.
- BEZES, Philippe, *Les rationalisations des bureaucraties*, habilitation à diriger des recherches, IEP Paris, 2014.
- BONNEUIL, Christophe et FRESSOZ, Jean-Baptiste, *L'événement anthropocène. La Terre, l'histoire et nous*, Paris, Seuil, 2013.
- BOURDIEU, Pierre, « Espace social et genèse des "classes" » [1984], in *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001.
- BOURDIEU, Pierre, « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique » [1991], in *Raisons pratiques*, Paris, Seuil, 1994.
- BOURDIEU, Pierre, « L'État et la concentration du capital symbolique », in THÉRET Bruno (dir.), *L'État, la finance et le social*, Paris, La Découverte, 1995.
- BOURDIEU, Pierre, « La délégation et le fétichisme politique » [1984], in *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001.
- BOURDIEU, Pierre, « La représentation politique » [1981], in *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001.
- BOURDIEU, Pierre, « Le mystère du ministère », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2001, vol. 140.
- BOURDIEU, Pierre, « Sur le pouvoir symbolique » [1977], in *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001.
- BOURDIEU, Pierre, *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil, 2000.
- BOURDIEU, Pierre, *Sur l'État. Cours au Collège de France (1989-1992)*, Paris, Raisons d'agir/Seuil, 2012.
- BOUSSARD, Valérie et MAUGERI, Salvatore (dir.), *Du politique dans les organisations. Sociologies des dispositifs de gestion*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- BOUSSARD, Valérie, « Dispositifs de gestion et simulacres de contrôle », in BOUSSARD Valérie et MAUGERI Salvatore (dir.), *Du politique dans les organisations*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- BOUSSARD, Valérie, « Quand les règles s'incarnent : l'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du travail*, 2001, vol. 43, n° 4.
- BOUSSARD, Valérie, *Sociologie de la gestion*, Paris, Belin, 2008.
- BOYER, Robert, *Économie politique des capitalismes. Théorie de la régulation et des crises*, Paris, La Découverte, 2015.

¹⁹⁵⁶ Ouvrages et articles de revue ayant le même statut scientifique, je n'ai pas comme c'est parfois le cas jugé utile de les distinguer dans la bibliographie. Par ailleurs, pour simplifier la tâche du lecteur et faire de la bibliographie un outil de travail utilisable, j'ai classé les sources académiques selon les périodes historiques sur lesquelles elles portent et selon les principaux thèmes abordés au cours de la recherche.

- BOYER, Robert, *Théorie de la régulation*, Paris, La Découverte, 2004.
- BRAUDEL, Fernand, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme 2 : les jeux de l'échange*, Paris, A. Colin, 1979.
- CALLON, Michel, *Sociologie des agencements marchands*, Paris, Presses des Mines, 2013.
- CASTEL, Robert, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Gallimard, 1999.
- CHIAPELLO, Ève et GILBERT, Patrick, *Sociologie des outils de gestion*, Paris, La Découverte, 2013.
- COURPASSON, David, *L'action contrainte : organisations libérales et domination*, Paris, PUF, 2000.
- CRAPEAU, Sylvie et METZGER, Jean-Luc, « Dénaturaliser la gestionnarisation de la société », in METZGER Jean-Luc et BENEDETTO-MEYER Marie (dir.), *Gestion et sociétés*, Paris, L'Harmattan, 2008.
- CROZIER, Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963.
- DARDOT, Pierre et LAVAL, Christian, *La nouvelle raison du monde*, Paris, La Découverte, 2010.
- DELORME, Robert et ANDRÉ, Christine, *L'État et l'économie*, Paris, Seuil, 1983.
- DÉLOYE, Yves, *Sociologie historique du politique* [1997], 4^e éd., Paris, La Découverte, 2017.
- DESROSIÈRES, Alain et THÉVENOT, Laurent, *Les catégories socioprofessionnelles* [1988], 3^e éd., Paris, La Découverte, 1996.
- DIDRY, Claude, *L'institution du travail : droit et salariat dans l'histoire*, Paris, La Dispute, 2016.
- DREYFUS, Françoise, *L'invention de la bureaucratie*, Paris, La Découverte, 1999.
- DUJARIER, Marie-Anne, *L'idéal au travail* [2006], Paris, PUF, 2012.
- DUJARIER, Marie-Anne, *Le management désincarné : enquête sur les nouveaux cadres du travail*, Paris, La Découverte, 2015.
- DUJARIER, Marie-Anne, *Les cadres organisateurs à distance : enquête quantitative et clinique*, Paris, APEC, 2015.
- ELIAS, Norbert, *La dynamique de l'Occident* [1939], Paris, Calmann-Lévy, 1975.
- FOUCAULT, Michel, « Il faut défendre la société ». *Cours au Collège de France (1975-1976)*, Paris, Seuil, 1997.
- FOUCAULT, Michel, « Pouvoirs et stratégies » [1977], in *Dits et écrits II (1976-1988)*, Paris, Gallimard, 2001.
- FOUCAULT, Michel, *La volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 1976.
- FOUCAULT, Michel, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*, Paris, Gallimard/Seuil, 2004.
- FOUCAULT, Michel, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France (1977-1978)*, Paris, Gallimard/Seuil, 2004.
- FOUCAULT, Michel, *Surveiller et punir. Naissance de la prison* [1975], Paris, Gallimard, 1992.
- FREIDSON, Eliot, *Professionalism: the Third Logic*, Chicago, University of Chicago Press, 2001.
- GAULEJAC, Vincent de, *La société malade de la gestion : idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social* [2004], Paris, Seuil, 2009.
- GARDEY, Delphine, *Écrire, calculer, classer : comment une révolution de papier a transformé les sociétés contemporaines (1800-1940)*, Paris, La Découverte, 2008.
- GARDEY, Delphine, *La dactylographe et l'expéditionnaire : histoire des employés de bureau (1890-1930)*, Paris, Belin, 2001.
- GIRIN, Jacques, « Les machines de gestion », in BERRY Michel (dir.), *Le rôle des outils de gestion dans l'évolution des systèmes sociaux complexes*, Paris, CRG-École polytechnique, 1983.
- HOPWOOD, Anthony G. et MILLER, Peter (dir.), *Accounting as Social and Institutional Practice*, Cambridge, CUP, 1994.
- JACQUOT, Lionel, *L'enrôlement du travail : comprendre la machinerie managériale*, Nancy, PUL, 2014.
- JACQUOT, Lionel, « Management par les dispositifs et dispositions à manager », *Savoir/Agir*, 2017, vol. 2, n° 40.

- KALBERG, Stephen, *La sociologie historique comparative de Max Weber*, trad. fr. MAURY Hervé, Paris, La Découverte, 2002.
- KALUSZYNSKI, Martine et PAYRE, Renaud (dir.), *Savoirs de gouvernement : circulation, traduction, réception*, Paris, Economica, 2013.
- LASCOUMES, Pierre et LE GALÈS, Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- LAVAL, Christian, *Foucault, Bourdieu et la question néolibérale*, Paris, La Découverte, 2018.
- LEFORT, Claude, « Droits de l'homme et politique » [1979], in *L'invention démocratique*, Paris, Fayard, 1994.
- LEFORT, Claude, « L'impensé de l'Union de la Gauche » [1981], in *L'invention démocratique*, Paris, Fayard, 1994.
- LEFORT, Claude, « Qu'est-ce que la bureaucratie ? » [1960], in *Éléments d'une critique de la bureaucratie*, Paris, Gallimard, 1978.
- MARX, Karl, *Le Capital, Livre 1* [1867], Paris, Garnier-Flammarion, 1969.
- MARX, Karl, *Un chapitre inédit du Capital* [1867], trad. fr. DANGEVILLE Roger, Chicoutimi, J.-M. Tremblay/UQAC, 2002.
- MAUGERI, Salvatore et METZGER, Jean-Luc, « La sociologie de la gestion : une posture critique revendiquée », *La nouvelle revue du travail*, 2014, n° 4.
- MAUGERI, Salvatore, « Du sens à la violence : intérêt d'une sociologie des dispositifs de gestion », in MAUGERI Salvatore (dir.), *Délit de gestion*, Paris, La Dispute, 2001.
- MAUGERI, Salvatore, « Introduction », in MAUGERI Salvatore (dir.), *Délit de gestion*, Paris, La Dispute, 2001.
- MAUGERI, Salvatore, « Introduction », in MAUGERI Salvatore (dir.), *Au nom du client*, Paris, L'Harmattan, 2006.
- MAUGERI, Salvatore, « Postface », in MAUGERI Salvatore (dir.), *Au nom du client*, Paris, L'Harmattan, 2006.
- ORLÉAN, André, *L'empire de la valeur : refonder l'économie*, Paris, Seuil, 2011.
- PAGÈS, Max, GAULEJAC, Vincent de, BONNETI, Michel, et al., *L'emprise de l'organisation*, Paris, PUF, 1979.
- PASSERON, Jean-Claude, *Le raisonnement sociologique* [1991], Paris, Albin Michel, 2006.
- PAYRE, Renaud et POLLET, Gilles, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, 2013.
- PAYRE, Renaud, « Les institutionnalisations improbables. Sociologie historique prospective des sciences de gouvernement », in BUTON François et MARIOT Nicolas (dir.), *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*, Paris, PUF, 2009.
- POLANYI, Karl, *The Great Transformation* [1944], Boston, Beacon Press, 2001.
- POULANTZAS, Nicos, *L'État, le pouvoir, le socialisme*, Paris, PUF, 1978.
- SKORNICKI, Arnault, *La grande soif de l'État. Michel Foucault avec les sciences sociales*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2015.
- TERSSAC, Gilbert de et LALANDE, Karine, *Du train à vapeur au TGV : sociologie du travail d'organisation*, Paris, PUF, 2002.
- TERSSAC, Gilbert de, « Travail d'organisation et travail de régulation », in TERSSAC Gilbert de (dir.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, Paris, La Découverte, 2003.
- THÉRET, Bruno, *Régimes économiques de l'ordre politique*, Paris, PUF, 1992.
- TRAPIER, Pierre, « Adopter la posture du chef de guerre pour pratiquer la sociologie du management », in METZGER Jean-Luc et BENEDETTO-MEYER Marie (dir.), *Gestion et sociétés*, Paris, L'Harmattan, 2008.
- WEBER, Max, *Économie et société 1* [1921], trad. fr. CHAVY Jacques et ÉRIC DE DAMPIERRE, Paris, Pocket, 1995.
- WEBER, Max, *Histoire économique* [1920], trad. fr. BOUCHINDHOMME Christian, Paris, Gallimard, 1991.

- WEBER, Max, *La domination* [1914], trad. fr. KALINOWSKY Isabelle, Paris, La Découverte, 2014.
 WEBER, Max, *Le savant et le politique* [1919], trad. fr. FREUND Julien, Paris, UGE, 1963.
 WEBER, Max, *Sociologie des religions*, trad. fr. GROSSEIN Jean-Pierre, Paris, Gallimard, 1996.

2. Période fordiste : la première révolution managériale (1945-1981)

Capitalisme fordiste et grande entreprise managériale

- AGLIETTA, Michel, *Régulation et crises du capitalisme* [1976], Paris, O. Jacob, 1997.
 AGLIETTA, Michel et BENDER, Anton, *Les métamorphoses de la société salariale : la France en projet*, Paris, Calmann-Lévy, 1984.
 ARMSTRONG, Peter, « *Corporate Control in Large British Companies: The Intersection of Management Accounting and Industrial Relations in Postwar Britain* », in HOPWOOD Anthony G. et MILLER Peter (dir.), *Accounting as Social and Institutional Practice*, Cambridge, CUP, 1994.
 BARDET, Fabrice, *La contre-révolution comptable*, Paris, Les Belles lettres, 2014.
 BAUDRY, Olivier, *Articulations et influences réciproques des formes de gouvernement politique et managériale. Histoire des dispositifs de contrôle et de pilotage chez Renault depuis la fin du XIX^e siècle*, thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paris-Dauphine, 2012.
 BENSADON, Didier, PRAQUIN, Nicolas et TOUCHELAY, Béatrice (dir.), *Dictionnaire historique de comptabilité des entreprises*, Villeneuve d'Ascq, PUS, 2016.
 BERLAND, Nicolas, *L'histoire du contrôle budgétaire en France*, thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paris-Dauphine, 1999.
 BERLAND, Nicolas, *Le contrôle budgétaire*, Paris, La Découverte, 2002.
 BOLTANSKI, Luc, *Les cadres : la formation d'un groupe social*, Paris, Minuit, 1982.
 BONNEUIL, Christophe et FRIoux, Stéphane, « Les "Trente Ravageuses" ? L'impact environnemental et sanitaire des décennies de haute croissance », in PESSIS Céline, TOPÇU Sezin et BONNEUIL Christophe (dir.), *Une autre histoire des « Trente Glorieuses »*, Paris, La Découverte, 2013.
 BOUQUIN, Henri, *Le contrôle de gestion : contrôle de gestion, contrôle d'entreprise et gouvernance* [1986], 7^e éd., Paris, PUF, 2006.
 BOUQUIN, Henri, *Les fondements du contrôle de gestion* [1994], 4^e éd., Paris, PUF, 2011.
 BOURDIEU, Pierre et SAINT-MARTIN, Monique de, « Le patronat », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1978, n° 20-21.
 BOYER, Robert et MISTRAL, Jacques, *Accumulation, inflation, crises*, Paris, PUF, 1978.
 BOYER, Robert, « Du fordisme canonique à une multiplicité de modes de développement », in BOYER Robert et SAILLARD Yves (dir.), *Théorie de la régulation*, Paris, La Découverte, 1995.
 BURNHAM, James, *L'ère des organisateurs* [1941], Paris, Calmann-Lévy, 1947.
 CHANDLER, Alfred, *La main visible des managers* [1977], Paris, Economica, 1988.
 CHESSEL, Marie-Emmanuelle et PAVIS, Fabienne, *Le technocrate, le patron et le professeur. Une histoire de l'enseignement supérieur de gestion*, Paris, Belin, 2001.
 COCHOY, Franck, *Une histoire du marketing : discipliner l'économie de marché*, Paris, La Découverte, 1999.
 COHEN, Yves, *Le siècle des chefs. Une histoire transnationale du commandement et de l'autorité (1890-1940)*, Paris, Amsterdam, 2013.
 CORIAT, Benjamin, *L'atelier et le chronomètre : essai sur le taylorisme, le fordisme et la production de masse* [1979], Nouv. éd., Paris, Bourgois, 1994.
 DJELIC, Marie-Laure, « L'arrivée du management en France : un retour historique sur les liens entre managérialisme et État », *Politiques et management public*, 2004, vol. 22, n° 2.

- DUMAS, Jean-Claude, « Industrialisation et structure des entreprises en France », in MARSEILLE Jacques (dir.), *L'industrialisation de l'Europe occidentale (1880-1970)*, Paris, ADHE, 1998.
- FRIDENSON, Patrick, « Renault, une régie à la conquête de l'autonomie », in PROST Antoine, LE VAN Lucette et ANDRIEU Claire (dir.), *Les nationalisations de la Libération*, Paris, Presses de Sciences Po, 1987.
- GAUDEMAR, Jean-Paul de, *L'ordre et la production : naissance et formes de la discipline d'usine*, Paris, Dunod, 1982.
- GRANOU, André, BARON, Yves et BILLAUDOT, Bernard, *Croissance et crise* [1979], Nouv. éd., Paris, Maspero, 1983.
- HOSKIN, Keith et MACVE, Richard, « Writing, Examining, Disciplining: The Genesis of Accounting's Modern Power », in HOPWOOD Anthony G. et MILLER Peter (dir.), *Accounting as Social and Institutional Practice*, Cambridge, CUP, 1994.
- LE TEXIER, Thibault, *Le maniement des hommes*, Paris, La Découverte, 2016.
- LEFEBVRE, Philippe, *L'invention de la grande entreprise (France, fin XVIII^e-début XX^e siècle)*, Paris, PUF, 2003.
- LEMARCHAND, Yannick, « À propos des origines militaires de la méthode des sections homogènes, retour sur les mécanismes de l'innovation comptable », *20^e Congrès de l'AFC*, 1999.
- LÉVY-LEBOYER, Maurice, « The Large Corporation in Modern France », in CHANDLER Alfred et DAEMS Herman (dir.), *Managerial Hierarchies*, Cambridge, HUP, 1980.
- LINHART, Robert, *L'établi*, Paris, Minuit, 1978.
- MILLER, Peter et O'LEARY, Ted, « Governing the Calculable Person », in HOPWOOD Anthony G. et MILLER Peter (dir.), *Accounting as Social and Institutional Practice*, Cambridge, CUP, 1994.
- MILLS, Charles Wright, *Les cols blancs* [1951], trad. fr. CHASSIGNEUX André, Paris, Maspero, 1966.
- MORIN, François, *La structure financière du capitalisme français* [1974], 2^e éd., Paris, Calmann-Lévy, 1977.
- NAVILLE, Pierre, *Essai sur la qualification du travail*, Paris, Syllepse, 2012.
- NELSON, Daniel, *Managers and Workers: Origins of the New Factory System in the United States (1880-1920)*, Madison, Wisconsin UP, 1975.
- NIKITIN, Marc, *La naissance de la comptabilité industrielle en France*, thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paris-Dauphine, 1992.
- TRENTIN, Bruno, *La cité du travail : la gauche et la crise du fordisme*, Paris, Fayard, 2012.
- ZIMNOVITCH, Henri, *Les calculs du prix de revient dans la seconde industrialisation en France*, thèse de doctorat en sciences de gestion, Université de Poitiers, 1997.

La planification française, les hauts fonctionnaires modernisateurs et l'État-banquier

- AMIOT, Michel, *Contre l'État, les sociologues*, Paris, EHESS, 1986.
- ANDRIEU, Claire, *Pour l'amour de la République : le Club Jean Moulin (1958-1970)*, Paris, Fayard, 2002.
- ARMATTE, Michel et DESROSIÈRES, Alain, « Les méthodes quantitatives et leur historiographie éclatée (économétrie et comptabilité nationale) », in ARMATTE Michel, *La science économique comme ingénierie*, Paris, Presses des Mines, 2010.
- BETOUT-MOSSÉ, Éliane, « La comptabilité nationale dans la préparation du IV^e Plan », *Études de comptabilité nationale*, 1963, n° 3.
- BLOCH-LAINÉ, François et VOGÜÉ, Pierre de, *Le Trésor public et le mouvement général des fonds*, Paris, PUF, 1960.
- BOULAT, Régis, « La productivité et sa mesure en France (1944-1955) », *Histoire & mesure*, 2006, XXI, n° 1.

- BOULAT, Régis, *Jean Fourastié, un expert en productivité : la modernisation de la France (années 1930-années 1950)*, Besançon, PUFC, 2008.
- BOURDIEU, Pierre, *La noblesse d'État*, Paris, Minuit, 1989.
- BOURDIEU, Pierre et BOLTANSKI, Luc, « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1976, vol. 2, n° 2.
- BRUN, Gérard, « Pierre Mendès France, la technique et les techniciens », in MARGAIRAZ Michel (dir.), *Pierre Mendès France et l'économie*, Paris, O. Jacob, 1989.
- BRUNHOFF, Suzanne de, *Capitalisme financier public : influence économique de l'État en France (1948-1958)*, Paris, Société d'édition d'enseignement supérieur, 1965.
- CARMILLE, Robert, *Les services statistiques français pendant l'Occupation*, Saint-Cloud, Carmille, 2000.
- CHAUBET, François, *Michel Crozier : réformer la société française*, Paris, Les Belles lettres, 2014.
- DESROSIÈRES, Alain, « Une comparaison des plans français et néerlandais entre 1945 et 1980 » [1999], in *L'argument statistique II*, Paris, Presses des Mines, 2008.
- DIDRY, Claude et MARTY, Frédéric, « La politique de concurrence comme levier de la politique industrielle dans la France de l'après-guerre », *Gouvernement et action publique*, 2016, n° 4.
- DROUARD, Alain (dir.), *Le développement des sciences sociales en France au tournant des années soixante*, Paris, CNRS, 1983.
- DULONG, Delphine, *Moderniser la politique : aux origines de la V^e République*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- ETNER, François, *Histoire du calcul économique en France*, Paris, Economica, 1987.
- FEIERTAG, Olivier, « Pierre Mendès France acteur et témoin de la planification française (1943-1962) », in MARGAIRAZ Michel (dir.), *Pierre Mendès France et l'économie*, Paris, O. Jacob, 1989.
- FOURQUET, François, *Les comptes de la puissance*, Fontenay-sous-Bois, Recherches, 1980.
- FRIEDBERG, Erhard, « Administration et entreprises », in CROZIER Michel (dir.), *Où va l'administration française ?*, Paris, Éd. d'Organisation, 1974.
- GAURON, André, *Le temps des modernistes*, Paris, Maspero, 1983.
- GRÉMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.
- INSEE RÉSULTATS, « Comptes financiers », dans *Les comptes de la Nation en 2016*, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2832712?sommaire=2832834>, consulté le 7 mai 2018.
- INSEE RÉSULTATS, « Tableau des entrées-sorties et Tableau économique d'ensemble », dans *Les comptes de la Nation en 2016*, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2832720?sommaire=2832834>, consulté le 7 mai 2018.
- KUISEL, Richard F., *Le capitalisme et l'État en France*, trad. fr. CHARPENTIER André, Paris, Gallimard, 1984.
- MAC ARTHUR, John H. et SCOTT, Bruce R. (dir.), *L'industrie française face aux plans*, Paris, Éd. d'Organisation, 1970.
- MARGAIRAZ, Michel, « Pierre Mendès France, la gauche et les "impératifs de l'efficacité économique" », in MARGAIRAZ Michel (dir.), *Pierre Mendès France et l'économie*, Paris, O. Jacob, 1989.
- MARGAIRAZ, Michel, *L'État, les finances et l'économie II*, Paris, CHEFF, 1991.
- MENCHERINI, Robert, *Guerre froide, grèves rouges : les grèves « insurrectionnelles » de 1947-1948*, Paris, Syllepse, 1998.
- MILLER, Peter, « Accounting for Progress. National Accounting and Planning in France », *Accounting, Organizations and Society*, 1986, vol. 11, n° 1.
- MIOCHE, Philippe, *Le Plan Monnet : genèse et élaboration (1941-1947)*, Paris, Sorbonne, 1987.

- MONNET, Jean, « Proposition au sujet du Plan de modernisation et d'équipement adressées au général de Gaulle, le 4 décembre 1945 », in MIOCHE Philippe, *Le Plan Monnet*, Paris, Sorbonne, 1987.
- PAREL, Véronique et VERGARA, Francisco, « Revenu national », in *Encyclopædia Universalis*, 2018.
- POLLAK, Michael, « La planification des sciences sociales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1976.
- PROST, Antoine, « Un mouvement venu d'en bas », in PROST Antoine, LE VAN Lucette et ANDRIEU Claire (dir.), *Les nationalisations de la Libération*, Paris, Presses de Sciences Po, 1987.
- QUENNOUËLLE-CORRE, Laure, *La direction du Trésor (1947-1967) : l'État-banquier et la croissance*, Paris, CHEFF, 2000.
- RIZZO, Jean-Louis, *Mendès France ou La rénovation en politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1993.
- ROUSSO, Henry, « Le ministère de l'industrie dans le processus de planification une adaptation difficile (1940-1969) », in ROUSSO Henry (dir.), *De Monnet à Massé*, Paris, CNRS, 1986.
- TOMLINSON, Jim, « *The Politics of Economic Measurement: The Rise of the "Productivity Problem" in the 1940s* », in HOPWOOD Anthony G. et MILLER Peter (dir.), *Accounting as Social and Institutional Practice*, Cambridge, CUP, 1994.
- TOUCHELAY, Béatrice, *L'État et l'entreprise : une histoire de la normalisation comptable et fiscale à la française*, Rennes, PUR, 2011.
- VINCENT, André, *L'organisation dans l'entreprise et dans la nation*, Nancy, Société industrielle de l'Est, 1941.

Le management public fordiste et la RCB

- BEZES, Philippe, « Un jeu redistribué sous la cinquième République : nouvelles formes et nouveaux acteurs de la réforme de l'État », *Revue française d'administration publique*, 2006, 4, n° 120.
- BEZES, Philippe, *Réinventer l'État*, Paris, PUF, 2009.
- DESCAMPS, Florence, « Gabriel Ardant, le Comité central d'enquête sur le coût et les rendements des services publics (1946-1953) », in BEZES Philippe, DESCAMPS Florence et KOTT Sébastien (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques*, Paris, CHEFF, 2013.
- DESCAMPS, Florence, « Une tentative de politique de productivité dans les services publics : Gabriel Ardant et le Commissariat général à la Productivité (1954-1959) », in BEZES Philippe, DESCAMPS Florence et KOTT Sébastien (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques*, Paris, CHEFF, 2013.
- MANGIAPANE, Sylviane, *Les filles des chèques postaux*, Pantin, Le Temps des cerises, 2003.
- MORGANA, Laurence, *L'invention du contrôle de gestion à La Poste (1923-2003)*, Paris, L'Harmattan, 2008.
- RIALS, Stéphane, *Administration et organisation (1910-1930)*, Paris, Beauchesne, 1977.
- SALANON, Nathalie, « La modernisation du service des comptes chèques postaux (1945-1980) », in ANTISTE Alex, OGER Benoit et SALANON Nathalie, *Une autre banque*, Paris, Comité pour l'histoire de la Poste, 2007.
- SIWEK-POUYDESSEAU, Jeanne, « L'institut technique des administrations publiques, entrepreneur militant de la productivité administrative (1947-1968) », *Revue française d'administration publique*, 2006, 4, n° 120.
- TERRAY, Aude, *Des francs-tireurs aux experts*, Paris, CHEFF, 2002.
- WEEXSTEEN, Antoine, « La contribution des organismes du privé au perfectionnement des méthodes des administrations publiques des années 1930 aux années 1960 : l'exemple de la CEGOS et de l'ITAP », in BEZES Philippe, DESCAMPS Florence et KOTT Sébastien (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques*, Paris, CHEFF, 2013.

Le champ politique des années 1970

- ANDREANI, Jean-Louis, *Le mystère Rocard*, Paris, R. Laffont, 1993.
- COURS-SALIES, Pierre, *La CFDT, un passé porteur d'avenir*, Montreuil-sous-Bois, La Brèche-PEC, 1988.
- CUÉNOT, Alain, « Pierre Naville et l'autogestion face aux structures du capitalisme et du socialisme d'État », in GEORGI Frank (dir.), *Autogestion : la dernière utopie ?*, Paris, Sorbonne, 2003.
- DEFAUD, Nicolas, *La CFDT (1968-1995) : de l'autogestion au syndicalisme de proposition*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.
- FULLA, Mathieu, *Les socialistes français et l'économie (1944-1981)*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015.
- GAURON, André, *Années de rêves, années de crises (1970-1981)*, Paris, La Découverte, 1988.
- GIUGNI, Gino, « La participation des travailleurs en Italie », *Revue internationale de droit comparé*, 1976, vol. 28, n° 4.
- MAGNIADAS, Jean, « Nouvelles stratégies du management et autogestion », in GEORGI Frank (dir.), *Autogestion : la dernière utopie ?*, Paris, Sorbonne, 2003.
- MAHOUCHE, Bruno, « Les origines de la grève des PTT de l'automne 1974 », *La Revue de l'Ires*, 2006, n° 51.
- NOËL, Jean-François, *Des « idiots » par milliers : du démantèlement des PTT à la grève de 1974*, Paris, Maspero/CFDT-PTT, 1975.
- PIGENET, Michel, « L'expérience incommunicable des dockers ou le paradoxe portuaire », in GEORGI Frank (dir.), *Autogestion : la dernière utopie ?*, Paris, Sorbonne, 2003.
- POULANTZAS, Nicos (dir.), *La crise de l'État*, Paris, PUF, 1976.
- SALLOIS, Jacques et CRETIN, Michel, « Le rôle social des hauts fonctionnaires et la crise de l'État », in POULANTZAS Nicos (dir.), *La crise de l'État*, Paris, PUF, 1976.
- WEBER, Henri, *Le parti des patrons : le CNPF (1946-1986)*, Paris, Seuil, 1986.

3. Période contemporaine (1981-2018)

Le capitalisme financiarisé

- AMABLE, Bruno, GUILLAUD, Elvire et PALOMBARINI, Stefano, *L'économie politique du néolibéralisme : le cas de la France et de l'Italie*, Paris, Rue d'Ulm, 2012.
- BOUSSARD, Valérie, « Qui crée la création de valeur ? », *La nouvelle revue du travail*, 2013, n° 3.
- BOYER, Robert, *Les financiers détruiront-ils le capitalisme?*, Paris, Economica, 2011.
- CAPRON, Michel (dir.), *Les normes comptables internationales, instruments du capitalisme financier*, Paris, La Découverte, 2005.
- CHAMBOST, Isabelle, « Le rôle des analystes financiers dans la construction sociale de la valeur financière », in CHAMBOST Isabelle, TADJEDDINE Yamina et LENGLET Marc (dir.), *La fabrique de la finance*, Villeneuve d'Ascq, PUS, 2016.
- CHAMBOST, Isabelle, *Contribution à l'analyse de la formation du jugement des analystes financiers sell-side*, thèse de doctorat en sciences de gestion, CNAM, 2007.
- CORIAT, Benjamin, « L'installation de la finance en France », *Revue de la régulation*, 2008, 3/4.
- FAVIER, Pierre et MARTIN-ROLAND, Michel, *La décennie Mitterrand 1 : Les ruptures (1981-1984)*, Paris, Points, 2016.
- FEIERTAG, Olivier, « Finances publiques, "mur d'argent" et genèse de la libéralisation financière en France de 1981 à 1984 », in BERSTEIN Serge, MILZA Pierre et BIANCO Jean-Louis (dir.), *Les années Mitterrand*, Paris, Perrin, 2001.

- FOURAULT, Fabien, « Coup d'état dans l'entreprise ? Financiarisation et circulation du pouvoir de direction », *VII^e Congrès de l'AFS, RT30 (sociologie de la gestion)*, 2017.
- GARCIA, Sandrine et MONTAGNE, Sabine, « Pour une sociologie critique des dispositifs d'évaluation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2011, n° 189.
- GODECHOT, Olivier, « Ce que la finance fabrique », in CHAMBOST Isabelle, TADJEDDINE Yamina et LENGLET Marc (dir.), *La fabrique de la finance*, Villeneuve d'Ascq, PUS, 2016.
- LORDON, Frédéric, *Fonds de pension, piège à cons*, Paris, Raisons d'agir, 2000.
- LORDON, Frédéric, *La politique du capital*, Paris, O. Jacob, 2002.
- LORDON, Frédéric, *Les quadratures de la politique économique*, Paris, Albin Michel, 1997.
- MORIN, François, *Le nouveau mur de l'argent* [2006], Paris, Seuil, 2012.
- MUNIESA, Fabian, *Des marchés comme algorithmes. Sociologie de la cotation électronique à la Bourse de Paris*, thèse de doctorat en socio-économie de l'innovation, École Nationale Supérieure des Mines, Paris, 2003.
- ORLÉAN, André, *Le pouvoir de la finance*, Paris, O. Jacob, 1999.
- ORTIZ, Horacio, « Imaginaires politiques et moraux des pratiques financières », in CHAMBOST Isabelle, TADJEDDINE Yamina et LENGLET Marc (dir.), *La fabrique de la finance*, Villeneuve d'Ascq, PUS, 2016.
- REBÉRIOUX, Antoine et AGLIETTA, Michel, *Dérives du capitalisme financier*, Paris, Albin Michel, 2004.
- TADJEDDINE, Yamina, « Le service financier, un bien singulièrement social », in CHAMBOST Isabelle, TADJEDDINE Yamina et LENGLET Marc (dir.), *La fabrique de la finance*, Villeneuve d'Ascq, PUS, 2016.

La dynamique des finances publiques

- BEZES, Philippe et LIDEC, Patrick Le, « La politique d'ajustement budgétaire en France (2007-2012) », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2015, vol. 81, n° 3.
- BRONNEC, Thomas et FARGUES, Laurent, *Bercy, au cœur du pouvoir : enquête sur le Ministère des finances*, Paris, Denoël, 2011.
- BUNEL, Matthieu, EMOND, Céline et L'HORTY, Yannick, « Évaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales », *Revue de l'OFCE*, 2012, n° 126.
- CHAMPSAUR, Paul et COTIS, Jean-Philippe, *Rapport sur la situation des finances publiques*, Paris, La Documentation française, 2010.
- CHAVAGNEUX, Christian et PALAN, Ronen, *Les paradis fiscaux* [2006], 3^e éd., Paris, La Découverte, 2012.
- FRIOT, Bernard, *L'enjeu du salaire*, Paris, La Dispute, 2012.
- GUÉRY, Alain, « Fondements historiques des finances de l'État », in THÉRET Bruno (dir.), *L'État, la finance et le social*, Paris, La Découverte, 1995.
- LE LIDEC, Patrick, « La décentralisation, la structure de financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », in BEZES Philippe et SINÉ Alexandre (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.
- LEMOINE, Benjamin, *L'ordre de la dette*, Paris, La Découverte, 2016.
- MONNIER, Jean-Marie, « Le financement de l'économie », in LEROY Marc et ORSONI Gilbert (dir.), *Le financement des politiques publiques*, Bruxelles, Bruylant, 2014.
- PIERRU, Frédéric, « Budgétiser l'assurance-maladie », in BEZES Philippe et SINÉ Alexandre (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.
- POLLARD, Julie, « L'action publique par les niches fiscales. L'exemple du secteur du logement », in BEZES Philippe et SINÉ Alexandre (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.
- PUCCI, Muriel et TINEL, Bruno, « Réductions d'impôts et dette publique en France », *Revue de l'OFCE*, 2011, n° 116.
- SINÉ, Alexandre, *L'ordre budgétaire*, Paris, Economica, 2006.

- SPIRE, Alexis et WEIDENFELD, Katia, *L'impunité fiscale : quand l'État brade sa souveraineté*, Paris, La Découverte, 2015.
- STERDYNIAK, Henri, « La grande réforme fiscale, un mythe français », *Revue de l'OFCE*, 2015, n° 139.
- THÉRET, Bruno, « État, finances publiques et régulation », in BOYER Robert et SAILLARD Yves (dir.), *Théorie de la régulation*, Paris, La Découverte, 1995.
- THÉRET, Bruno, « Finance, souveraineté et dette sociale », in THÉRET Bruno (dir.), *L'État, la finance et le social*, Paris, La Découverte, 1995.
- THÉRET, Bruno, *Régimes économiques de l'ordre politique*, Paris, PUF, 1992.
- VALENDUC, Christian, « Les dépenses fiscales », *Reflète et perspectives de la vie économique*, 2004, XLIII, n° 1.

Le management public contemporain : RSP, LOLF, RGPP et MAP

- ARBORIO, Anne-Marie, *Un personnel invisible : les aides-soignantes à l'hôpital*, Paris, Anthropos, 2001.
- BENAMOUZIG, Daniel et BESANÇON, Julien, « Les agences, de nouvelles administrations publiques ? », in BORRAZ Olivier et GUIRAUDON Virginie (dir.), *Politiques publiques 1*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.
- BENAMOUZIG, Daniel, *La santé au miroir de l'économie : une histoire de l'économie de la santé en France*, Paris, PUF, 2005.
- BEZES, Philippe et LIDEC, Patrick Le, « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, 2016, vol. 66, n° 3.
- BEZES, Philippe, « État, experts et savoirs néo-managériaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2012, vol. 193, n° 3.
- BEZES, Philippe, « L'État et les savoirs managériaux : essor et développement de la gestion publique en France », in LACASSE François et VERRIER Pierre-Éric (dir.), *30 ans de réforme de l'État*, Paris, Dunod, 2005.
- BEZES, Philippe, « Le modèle de "l'État-stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 2005, n° 47.
- BEZES, Philippe, « Les politiques de réforme de l'État sous Sarkozy », in MAILLARD Jacques de et SUREL Yves (dir.), *Politiques publiques 3*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.
- BEZES, Philippe, CHAUVIÈRE, Michel, CHEVALLIER, Jacques, et al. (dir.), *L'État à l'épreuve des sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2005.
- BEZES, Philippe, *Les rationalisations des bureaucraties*, habilitation à diriger des recherches, IEP Paris, 2014.
- BEZES, Philippe, *Réinventer l'État*, Paris, PUF, 2009.
- BONELLI, Laurent et PELLETIER, Willy (dir.), *L'État démantelé*, Paris, La Découverte, 2010.
- BONELLI, Laurent et PELLETIER, Willy, « Les "mille" démantèlements de l'État », in BONELLI Laurent et PELLETIER Willy (dir.), *L'État démantelé*, Paris, La Découverte, 2010.
- BONELLI, Laurent, « Les modernisations contradictoires de la police nationale », in BONELLI Laurent et PELLETIER Willy (dir.), *L'État démantelé*, Paris, La Découverte, 2010.
- BOUSSARD, Valérie, « Les policiers de la sécurité publique et l'obligation de faire du chiffre », in BOUSSARD Valérie, DEMAZIÈRE Didier et MILBURN Philip (dir.), *L'injonction au professionnalisme*, Rennes, PUR, 2010.
- BRUNO, Isabelle et DIDIER, Emmanuel, *Benchmarking. L'État sous pression statistique*, Paris, Zones, 2013.
- CHATY, Lionel, *L'administration face au management*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- DEBAR, Anne, *Les transformations de l'État territorial (2007-2010)*, thèse de doctorat en sociologie, Université Paris-Est, 2011.

- DUBAR, Claude, TRIPIER, Pierre et BOUSSARD, Valérie, *Sociologie des professions*, 4^e éd., Paris, Armand Colin, 2015.
- EYRAUD, Corine, *Le capitalisme au cœur de l'État : comptabilité privée et action publique*, Bellecombe-en-Bauges, Croquant, 2013.
- EYRAUD, Corine, « Réflexions pour une sociologie de la quantification statistique et comptable », *Entreprises et histoire*, 2015, vol. 79, n°2.
- EYRAUD, Corine, « Comptabilité privée et action publique. Les transformations de l'État et du capitalisme », *Revue française de socio-économie*, 2015, Hors-série.
- GÉROME, Clément, *Les experts de l'insertion. Sociologie des fédérations de l'insertion par l'activité économique*, thèse de doctorat en sociologie, Université Paris-Est, Nanterre, 2017.
- HANIQUE, Fabienne, *Le sens du travail : chronique de la modernisation au guichet*, Ramonville Saint-Agne, Érés, 2004.
- HENRY, Odile et PIERRU, Frédéric, « Les consultants et la réforme des services publics », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2012, vol. 193, n° 3.
- HOLCMAN, Robert, « Comment stimuler la productivité des services publics ? Les enseignements tirés de la mise en œuvre à l'hôpital de la tarification à l'activité », *Revue française d'administration publique*, 2013, n° 148.
- JACQUOT, Lionel, « Nouvelle gestion publique et modernisation managériale à l'assurance maladie. Le travail de l'intermédiation hiérarchique », in LEDUC Sacha et MUÑOZ Jorge (dir.), *Le travail à l'assurance maladie : du projet politique au projet gestionnaire*, Rennes, PUR, 2015.
- JANY-CATRICE, Florence, *La performance totale : nouvel esprit du capitalisme?*, Villeneuve d'Ascq, PUS, 2012.
- JUVEN, Pierre-André, « Politique des coûts, politique des écarts. Étude d'une controverse métrologique sur les tarifs hospitaliers », *Gouvernement et action publique*, 2016, n° 1.
- JUVEN, Pierre-André, *Une santé qui compte ? : les coûts et les tarifs controversés de l'hôpital public*, Paris, PUF, 2016.
- KERGOAT, Danièle (dir.), *Les infirmières et leur coordination*, Boulogne, Lamarre, 1992.
- LASCOUMES, Pierre, BONNAUD, Laure, LE BOURHIS, Jean-Pierre, et al., *Le développement durable : une nouvelle affaire d'État*, Paris, PUF, 2014.
- LAVAL, Christian, VERGNE, Francis, CLÉMENT, Pierre, et al., *La nouvelle école capitaliste*, Paris, La Découverte, 2012.
- LEMOINE, Benjamin, « L'autodiscipline budgétaire. Sociologie de la mise en œuvre de la LOLF », in DJOULDEM Mohamed, TELLIER Geneviève et DE VISSCHER Christian (dir.), *Les réformes des finances publiques*, Bruxelles, Bruylant, 2014.
- MARTIN, Pascal, *Les métamorphoses de l'assurance maladie : conversion managériale et nouveau gouvernement des pauvres*, Rennes, PUR, 2016.
- MUÑOZ, Jorge, « La dématérialisation du travail au sein de l'Assurance maladie, nouvelle épreuve ou nouvel avatar de la rationalisation du travail administratif ? », in LEDUC Sacha et MUÑOZ Jorge (dir.), *Le travail à l'assurance maladie : du projet politique au projet gestionnaire*, Rennes, PUR, 2015.
- MARTINAIS, Emmanuel, « Des fonctionnaires face aux réformes de l'État », in DESALEUX David, *État des lieux, les lieux de l'État*, Lyon, Libel/ENTPE, 2012.
- MERCIER, Grégoire, *La comptabilité analytique hospitalière : entre efficience et légitimation*, thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Montpellier 1, 2012.
- PASQUIER, Romain, *Le pouvoir régional*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.
- PIERRU, Frédéric et ROLLAND, Christine, « Bringing the Health Care State back in », *Revue française de science politique*, 2016, vol. 66, n° 3.
- PIERRU, Frédéric, « Les mandarins à l'assaut de l'usine à soins », in HIBOU Béatrice (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, 2013.

- PIERRU, Frédéric, *Hippocrate malade de ses réformes*, Bellecombe-en-Bauges, Croquant, 2007.
- PILLON, Jean-Marie, *Pôle emploi : gérer le chômage de masse*, Rennes, PUR, 2017.
- POLLITT, Christopher (dir.), *Agencies: how governments do things through semi-autonomous organizations*, Hounmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2004.
- POUPEAU, François-Mathieu, « (Con)fusion dans l'État départemental : la mise en place des directions départementales des territoires », *Revue française d'administration publique*, 2011, n° 139.
- POUPEAU, François-Mathieu, « L'émergence d'un État régional pilote », *Gouvernement et action publique*, 2013, n° 2.
- REIGNER, Hélène, *Les DDE et le politique*, Paris, L'Harmattan, 2002.
- ROLLAND, Christine et PIERRU, Frédéric, « Les agences régionales de santé deux ans après : une autonomie de façade », *Santé Publique*, 2013, vol. 25, n° 4.
- SAFY-GODINEAU, Fatéma, « La souffrance au travail des soignants : une analyse des conséquences délétères des outils de gestion », *La nouvelle revue du travail*, 2013, n° 3.
- SCHWEYER, François-Xavier, « Les carrières des directeurs d'hôpital », *Revue française d'administration publique*, 2005, vol. 4, n° 116.
- SCHWEYER, François-Xavier, « Santé, contrat social et marché : la fonction publique hospitalière en réformes », *Revue française d'administration publique*, 2009, n° 132.
- SCHWEYER, François-Xavier, « Une profession de l'État providence, les directeurs d'hôpital », *Revue européenne des sciences sociales*, 2006, XLIV-135.
- SUPIOT, Alain, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Paris, Fayard, 2015.

La sociologie des hauts fonctionnaires et des cadres publics

- ALAM, Thomas, MARTINACHE, Igor et NOLLET, Jérémie, « Qui sont les collaborateurs de nos ministres ? Ruptures et continuités dans la sociographie des cabinets sous les présidents Chirac et Sarkozy », in EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, BIOY Xavier et MOUTON Stéphane (dir.), *Le règne des entourages : cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015.
- ALBER, Alex, *Encadrer ou manager ? : comparaisons des profils et des conditions de travail des personnels encadrants de la fonction publique d'État et du secteur privé à l'aide du dispositif d'enquête COI*, Noisy-le-Grand, Centre d'études de l'emploi, 2011.
- BARRIER, Julien, PILLON, Jean-Marie et QUÉRÉ, Olivier, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique », *Gouvernement et action publique*, 2015, n° 4.
- BARUCH, Marc Olivier, « L'Inspection des Finances et les réformes de l'État au XX^e siècle », in CARDONI Fabien, CARRÉ DE MALBERG Nathalie et MARGAIRAZ Michel (dir.), *Dictionnaire historique des inspecteurs des finances*, Paris, IGPDE, 2012.
- BIOY, Xavier et EYMERI-DOUZANS, Jean-Michel, « Introduction : une république de conseillers ? », in EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, BIOY Xavier et MOUTON Stéphane (dir.), *Le règne des entourages : cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015.
- BIRNBAUM, Pierre, *Les sommets de l'État : essai sur l'élite du pouvoir en France* [1977], Paris, Seuil, 1994.
- BOURDIEU, Pierre, *La noblesse d'État*, Paris, Minuit, 1989.
- CARRÉ DE MALBERG, Nathalie, *Le grand état-major financier : les inspecteurs des finances (1918-1946)*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2011.
- CHAGNOLLAUD, Dominique, *Le premier des ordres*, Paris, Fayard, 1991.
- CHANUT, Véronique, *L'État didactique : éduquer au management public les cadres du ministère de l'Équipement*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- DENORD, François et THINE, Sylvain, *Que sont les énarques devenus (1985-2009) ?*, Paris, ENA, 2015.

- DIVAY, Sophie et GADÉA, Charles, « Aggiornamento managérial des établissements publics et dynamiques professionnelles », *Gouvernement et action publique*, 2015, n° 4.
- DUGUÉ, Élisabeth et MALOCHET, Guillaume, « Une légitimité sans assise. Les directeurs de la PJJ entre dilemmes professionnels et contraintes institutionnelles », in LE BIANIC Thomas et VION Antoine (dir.), *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ, 2008.
- EYMERI, Jean-Michel, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001.
- EYMERI, Jean-Michel, *Les gardiens de l'État : une sociologie des énarques de ministère*, thèse de doctorat en sciences politiques, Université Paris 1, Paris, 1999.
- GAILLARD, Jean-Michel, *L'ENA, miroir de l'État : de 1945 à nos jours*, Bruxelles, Complexe, 1995.
- GALLY, Natacha, *Le marché des hauts fonctionnaires*, thèse de doctorat en science politique, IEP Paris, 2012.
- GARRIGOU, Alain, *Les élites contre la République : Sciences po et l'ENA*, Paris, La Découverte, 2001.
- GENIEYS, William et HASSENTEUFEL, Patrick, « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une "élite du Welfare" ? », *Revue française des affaires sociales*, 2001, n° 4.
- GERVAIS, Julie, « Les sommets très privés de l'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2012, vol. 194, n° 4.
- GERVAIS, Julie, *La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un « nouveau » corps des Ponts et Chaussées*, thèse de doctorat en sociologie, Université Lyon 2, 2007.
- GOUJON, Nicole et ODINOT, Jacques, *L'École des ponts (1960-2000)*, Paris, ENPC, 2007.
- KESSLER, Marie-Christine, *Les grands corps de l'État*, Paris, PUF, 1994.
- LATOUR, Bruno, *La fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2004.
- MARGAIRAZ, Michel, « Les inspecteurs des Finances au cœur des politiques économiques de la "Grande Croissance" (1944-1973) », in CARDONI Fabien, CARRÉ DE MALBERG Nathalie et MARGAIRAZ Michel (dir.), *Dictionnaire historique des inspecteurs des finances*, Paris, IGPDE, 2012.
- PERRON, Jean-Luc, « Le ministère des Finances : les avant-postes », *Pouvoirs*, 1990, n° 53.
- PEUGEOT, Patrick et MAIREY, Denise, « Le ministre et les directeurs : qui commande ? », *Pouvoirs*, 1990, n° 53.
- PINEY, Cécile, *Transformation de l'activité d'encadrement de proximité : que fait le pilotage par la performance à la « proximité » des cadres ?*, thèse de doctorat en ergonomie, CNAM, Paris, 2015.
- QUÉRÉ, Olivier, *L'atelier de l'État : des Instituts régionaux d'administration pour former les cadres intermédiaires de la fonction publique (1966-2013)*, thèse de doctorat en sociologie, Université Lyon 2, 2014.
- ROUBAN, Luc, « Le pantouflage aux XIX^e et XX^e siècles », in CARDONI Fabien, CARRÉ DE MALBERG Nathalie et MARGAIRAZ Michel (dir.), *Dictionnaire historique des inspecteurs des finances*, Paris, IGPDE, 2012.
- WELLER, Jean-Marc, *L'État au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Malakoff, Desclée de Brouwer, 1999.

4. La seconde révolution managériale : néolibéralisme et gestion des ressources humaines

Le néolibéralisme en général

- AMADAE, S. M., *Rationalizing Capitalist Democracy: the Cold War Origins of Rational Choice Liberalism*, Chicago, University of Chicago Press, 2003.
- AUDIER, Serge, *Néo-libéralisme(s). Une archéologie intellectuelle*, Paris, Grasset, 2012.
- DARDOT, Pierre et LAVAL, Christian, *La nouvelle raison du monde*, Paris, La Découverte, 2010.

- DENORD, François, *Néo-libéralisme, version française*, Paris, Demopolis, 2007.
- HARVEY, David, *A Brief History of Neoliberalism*, New York, Oxford UP, 2005.
- HIBOU, Béatrice, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012.
- JOBERT, Bruno et THÉRET, Bruno, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », in JOBERT Bruno (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- KLEIN, Naomi, *La stratégie du choc*, trad. fr. SAINT-MARTIN Lori et trad. fr. GAGNÉ Paul, Arles, Actes Sud, 2008.
- PERRIER, Jérôme, « La parenthèse libérale de la droite française des années 1980. Le phénomène politique de la "bande à Léo" ou l'échec de la promotion d'un libéralisme contre l'État », *Histoire@Politique*, 2015, n° 25.

L'entreprise néolibérale (sauf GRH)

- ALCHIAN, Armen et DEMSETZ, Harold, « *Production, Information Costs, and Economic Organization* », *American Economic Review*, 1972, vol. 62, n° 5.
- AOKI, Masahiko, *Économie japonaise : information, motivations et marchandage*, trad. fr. BERNARD Henri Paul, Paris, Economica, 1991.
- APPAY, Béatrice, *La dictature du succès : le paradoxe de l'autonomie contrôlée et de la précarisation*, Paris, L'Harmattan, 2005.
- BEAUJOLIN, Rachel, *Les vertiges de l'emploi : l'entreprise face aux réductions d'effectifs*, Paris, Grasset, 1999.
- BÉGUIN, Jean-Marc, HECQUET, Vincent et LEMASSON, Julien, « Un tissu productif plus concentré qu'il ne semblait », *Insee Première*, 2012, n° 1399.
- BERREBI-HOFFMANN, Isabelle et LALLEMENT, Michel, « À quoi servent les experts ? », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2009, n° 126.
- BOLTANSKI, Luc et CHIAPELLO, Ève, *Le nouvel esprit du capitalisme* [1999], Paris, Gallimard, 2011.
- BOUFFARTIGUE, Paul et GADÉA, Charles, *Sociologie des cadres*, Paris, La Découverte, 2000.
- BOUFFARTIGUE, Paul, GADÉA, Charles et POCHIC, Sophie (dir.), *Cadres, classes moyennes : vers l'éclatement ?*, Paris, A. Colin, 2010.
- BOUFFARTIGUE, Paul, *Les cadres. Fin d'une figure sociale*, Paris, La Dispute, 2001.
- BUNEL, Matthieu, DAYAN, Jean-Louis, DESAGE, Guillaume, et al., *Formes d'organisation du travail et relations de travail*, Paris, Centre d'études de l'emploi, 2008.
- CORIAT, Benjamin et WEINSTEIN, Olivier, *Les nouvelles théories de l'entreprise*, Paris, Librairie générale française, 1995.
- COTTET, Vincent, « Depuis trente ans, les grandes entreprises concentrent de plus en plus d'emplois », *Insee Première*, 2010, n° 1289.
- COUTROT, Thomas, *L'entreprise néo-libérale, nouvelle utopie capitaliste ?*, Paris, La Découverte, 1998.
- DURAND, Jean-Pierre, *La chaîne invisible* [2004], Paris, Seuil, 2012.
- DURAND, Jean-Pierre, *La fabrique de l'homme nouveau*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2017.
- FALCOZ, Christophe, *Bonjour les managers, adieu les cadres !*, Paris, Éd. d'Organisation, 2002.
- IRES, *La France du travail : données, analyses, débats*, Paris, L'Atelier, 2009.
- JACQUOT, Lionel, *Travail, gouvernementalité managériale et néolibéralisme*, Paris, L'Harmattan, 2016.
- JENSEN, Michael et MECKLING, William, « *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure* », *Journal of Financial Economics*, 1976, vol. 3, n° 4.
- LINHART, Danièle, « Les restructurations et leurs effets sur le travail et l'emploi », in APPAY Béatrice et JEFFERYS Steve (dir.), *Restructurations, précarisation, valeurs*, Toulouse, Octarès, 2009.
- LINHART, Danièle, *La comédie humaine du travail. De la déshumanisation taylorienne à la sur-humanisation managériale*, Toulouse, Érès, 2015.

- LINHART, Danièle, *La modernisation des entreprises*, Paris, La Découverte, 1994.
- LINHART, Danièle, *Le torticolis de l'autruche*, Paris, Seuil, 1991.
- MARIOTTI, Fabien, *Qui gouverne l'entreprise en réseau ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.
- MÉNARD, Claude, *L'économie des organisations* [1990], 3^e éd., Paris, La Découverte, 2012.
- METZGER, Jean-Luc, *Entre utopie et résignation, la réforme permanente d'un service public*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- PERRAUDIN, Corinne, PETIT, Héloïse, THEVENOT, Nadine, et al., « Les rapports de force au cœur des relations de sous-traitance : conséquences sur les relations de travail », *Documents de travail du Centre d'Économie de la Sorbonne*, 2014.
- REVERDY, Thomas, « Mettre en concurrence ses fournisseurs-partenaires », *Revue française de sociologie*, 2009, vol. 50, n° 4.
- WILLIAMSON, Oliver Eaton, *Markets and Hierarchies* [1975], New York London, Free press Collier Macmillan, 1983.

Le néolibéralisme dans l'État (sauf GRH)

- ANSALONI, Matthieu et SMITH, Andy, « Des marchés au service de l'État ? », *Gouvernement et action publique*, 2017, n° 4.
- BERTHET, Thierry et BOURGEOIS, Clara, « Quand l'État fait son marché, quels effets pour les opérateurs ? », *Gouvernement et action publique*, 2017, n° 4.
- BERTILLOT, Hugo, *La rationalisation en douceur : sociologie des indicateurs qualité à l'hôpital*, thèse de doctorat en sociologie, IEP Paris, 2014.
- BILLOWS, Sebastian et VIALLET-THÉVENIN, Scott, « La fin de l'État stratège ? », *Gouvernement et action publique*, 2016, n° 4.
- BRAULT, Dominique, *L'État et l'esprit de concurrence en France*, Paris, Economica, 1987.
- COLOMB, Fabrice, *Les politiques de l'emploi (1960-2000) : sociologie d'une catégorie de politique publique*, Rennes, PUR, 2012.
- COMBE, Emmanuel, *La politique de la concurrence* [2002], 3^e éd., Paris, La Découverte, 2016.
- DEL REY, Angélique, *À l'école des compétences : de l'éducation à la fabrique de l'élève performant*, Paris, La Découverte, 2009.
- EPSTEIN, Renaud, *La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.
- FROT, Olivier, *État régalien et externalisation : l'exemple du Ministère de la défense*, thèse de doctorat en droit, Université Bordeaux 4, 2012.

La gestion des ressources humaines dans l'entreprise

- ARDENTI, Robert, GORGEU, Armelle et MATHIEU, René, « L'évaluation permanente : le cas de l'intérim », in BUREAU Marie-Christine et MARCHAL Emmanuelle (dir.), *Au risque de l'évaluation*, Villeneuve d'Ascq, PUS, 2005.
- AURIEL, Isabelle, « Les travailleurs âgés : de l'expérience à la disqualification », in ROZENBLATT Patrick (dir.), *Le mirage de la compétence*, Paris, Syllepse, 2000.
- BALAZS, Gabrielle et FAGUER, Jean-Pierre, « L'évaluation : un outil au service des politiques des entreprises », in BUREAU Marie-Christine et MARCHAL Emmanuelle (dir.), *Au risque de l'évaluation*, Villeneuve d'Ascq, PUS, 2005.
- BARALDI, Laurence, DURIEUX, Christine et MONCHATRE, Sylvie, « La gestion des compétences : quelle individualisation de la relation salariale ? », in BROCHIER Damien (dir.), *La gestion des compétences*, Paris, Economica, 2002.

- BONNET, Alain, « La valeur du travail dans le monde de la valeur », in ROZENBLATT Patrick (dir.), *Le mirage de la compétence*, Paris, Syllepse, 2000.
- BROCHARD, Delphine, « Logiques de gestion du travail, environnements conventionnel et concurrentiel : des politiques de rémunération sous influences », in AMOSSÉ Thomas, BLOCH-LONDON Catherine et WOLFF Loup (dir.), *Les relations sociales en entreprise*, Paris, La Découverte, 2008.
- CASTEL, Robert, « Au-delà du salariat ou en-deçà de l'emploi ? L'institutionnalisation du précarat », in *La montée des incertitudes*, Paris, Seuil, 2009.
- CAVESTRO, William, COLIN, Thierry et GRASSER, Benoît, « La gestion des compétences à l'épreuve de la compétence collective », in CAVESTRO William, DURIEUX Christine, MONCHATRE Sylvie, et al. (dir.), *Travail et reconnaissance des compétences*, Paris, Economica, 2007.
- COLIN, Thierry et GRASSER, Benoît, « La gestion des compétences : un infléchissement limité de la relation salariale », *Travail et Emploi*, 2003, n° 93.
- COLIN, Thierry et GRASSER, Benoît, « Le rôle des réseaux patronaux dans la diffusion de la gestion des compétences en France », *Relations industrielles*, 2012, vol. 67, n° 3.
- COLIN, Thierry et GRASSER, Benoît, « Les limites de la gestion par les compétences », in AMOSSÉ Thomas, BLOCH-LONDON Catherine et WOLFF Loup (dir.), *Les relations sociales en entreprise*, Paris, La Découverte, 2008.
- COUTROT, Thomas et SANDRET, Nicolas, « Pilotage du travail et risques psychosociaux », *Dares Analyses*, 2015, n° 3.
- DEJOURS, Christophe, *L'évaluation du travail à l'épreuve du réel*, Paris, INRA, 2003.
- DIETRICH, Anne, « Le référentiel de compétences : formes et significations d'un outil de gestion », in JOUVENOT Christian et PARLIER Michel (dir.), *Élaborer des référentiels de compétences*, Lyon, ANACT, 2005.
- DURAND, Jean-Pierre, « Les enjeux de la logique compétence », *Gérer et comprendre*, 2000, n° 62.
- DU ROY, Olivier, LEMAY, Jean et PAULINO, Christophe, *La gestion par les compétences : expériences d'entreprises et enseignements*, Lyon, ANACT, 2004.
- DUGUÉ, Élisabeth, « La gestion des compétences : les savoirs dévalués, le pouvoir occulté », *Sociologie du travail*, 1994, vol. 36, n° 3.
- DUJARIER, Marie-Anne, « L'automatisation du jugement sur le travail. Mesurer n'est pas évaluer », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2011, n° 128-129.
- EYMARD-DUVERNAY, François et MARCHAL, Emmanuelle, *Façons de recruter : le jugement des compétences sur le marché du travail*, Paris, Métailié, 1997.
- FOMBONNE, Jean, *Personnel et DRH : l'affirmation de la fonction personnel dans les entreprises (1830-1990)*, Paris, Vuibert, 2001.
- FONDEUR, Yannick, « La "professionnalisation du recrutement" au prisme des dispositifs de sélection », *Revue française de socio-économie*, 2014, n° 14.
- GÉLIN-MOUJEARD, Muriel, « De la philosophie à l'ingénierie », in ROZENBLATT Patrick (dir.), *Le mirage de la compétence*, Paris, Syllepse, 2000.
- HATZFELD, Nicolas, « L'individualisation des carrières à l'épreuve : les grippages de la mobilité sur les chaînes de Peugeot-Sochaux », *Sociétés contemporaines*, 2004, vol. 2, n° 54.
- MARCHAL, Emmanuelle et RIEUCAU, Géraldine, *Le recrutement*, Paris, La Découverte, 2010.
- MARCHAL, Emmanuelle, *Les embarras des recruteurs : enquête sur le marché du travail*, Paris, EHESS, 2015.
- MONCHATRE, Sylvie, « Ce que l'évaluation fait au travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2011, n° 189.
- MONCHATRE, Sylvie, « De l'ouvrier à l'opérateur : chronique d'une conversion », *Revue française de sociologie*, 2004, vol. 45, n° 1.

- MONCHATRE, Sylvie, « Des carrières aux parcours... en passant par la compétence », *Sociologie du travail*, 2007, vol. 49, n° 4.
- ROZENBLATT, Patrick, « Légendes et valeur du travail », in ROZENBLATT Patrick (dir.), *Le mirage de la compétence*, Paris, Syllepse, 2000.
- ROZENBLATT, Patrick, « Se faire avoir ou se faire valoir ? », in ROZENBLATT Patrick (dir.), *Le mirage de la compétence*, Paris, Syllepse, 2000.
- SÉHILI, Djaouida, « De la "qualification" à la "compétence" : du changement pour les femmes ? », in ROZENBLATT Patrick (dir.), *Le mirage de la compétence*, Paris, Syllepse, 2000.
- TALLARD, Michèle, « L'introduction de la notion de compétence dans les grilles de classification », *Sociétés contemporaines*, 2001, vol. 1, n° 41-42.
- ZARIFIAN, Philippe, *Le modèle de la compétence*, Paris, Liaisons, 2001.

Les politiques de la fonction publique et la GRH publique

- BEZES, Philippe et DEMAZIÈRE, Didier, « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du travail*, 2011, vol. 53, n° 3.
- BEZES, Philippe, « Rationalisation salariale dans l'administration française : un instrument discret », in LASCOUMES Pierre et LE GALÈS Patrick, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2005.
- BILAND, Émilie, « La fonction publique territoriale et la réforme de l'État », in LE GALÈS Patrick et VEZINAT Nadège (dir.), *L'État recomposé*, Paris, PUF, 2014.
- BILAND, Émilie, *La fonction publique territoriale*, Paris, La Découverte, 2011.
- BOUSSARD, Valérie, DEMAZIÈRE, Didier et MILBURN, Philip (dir.), *L'injonction au professionnalisme*, Rennes, PUR, 2010.
- BOUSSARD, Valérie, DEMAZIÈRE, Didier et MILBURN, Philip, « Que devient l'autonomie professionnelle ? », in BOUSSARD Valérie, DEMAZIÈRE Didier et MILBURN Philip (dir.), *L'injonction au professionnalisme*, Rennes, PUR, 2010.
- CHARLES, Charlène, *Un travail social précaire ? Travail atypique et dégradation des conditions d'exercice dans le secteur socio-éducatif*, thèse de doctorat en sociologie, Université Paris 7, 2017.
- CHAVAS, Hervé, *Le conseil en ressources humaines et la modernisation du secteur public*, thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paris 2, 2000.
- CHENU, Alain, *Sociologie des employés* [1994], 2^e éd., Paris, La Découverte, 2005.
- JACQUOT, Lionel et NOSBONNE, Christophe, « Les agents du service public face au régime néo-libéral de mobilisation : contribution à la compréhension des mutations de l'emploi dans les collectivités territoriales », *Gestion et Management Publics*, 2004, vol. 3.
- MONIOLLE, Carole, *Les agents non titulaires de la fonction publique de l'État : entre précarité et pérennité*, Paris, LGDJ, 1999.
- ROUBAN, Luc, *La fonction publique en débat*, Paris, La Documentation française, 2014.
- ROUBAN, Luc, *La fonction publique*, Paris, La Découverte, 2009.
- SALON, Serge, « De 1945 à nos jours », in PINET Marcel (dir.), *Histoire de la fonction publique en France III*, Paris, Nouvelle librairie de France, 1993.
- SIWEK-POUYDESSEAU, Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, Villeneuve d'Ascq, PUL, 1989.
- THUILLIER, Guy, *La vie quotidienne dans les ministères au XIX^e siècle*, Paris, Hachette, 1976.

5. Autres sources académiques

- FLIPO, Fabrice, DOBRÉ, Michelle et MICHOT, Marion, *La face cachée du numérique : l'impact environnemental des nouvelles technologies*, Montreuil, L'Échappée, 2013.
- FRIOT, Bernard, *Puissances du salariat* [1998], Paris, La Dispute, 2012.
- GADREY, Jean et JANY-CATRICE, Florence, *Les nouveaux indicateurs de richesse*, Paris, La Découverte, 2012.
- GADREY, Jean, *Adieu à la croissance*, Paris, Les petits matins/Alternatives économiques, 2012.
- GRANOVETTER, Mark, « *The Strength of Weak Ties* », *American Journal of Sociology*, 1973, vol. 78, n° 6.
- JOBERT, Bruno et MULLER, Pierre, *L'État en action*, Paris, PUF, 1987.
- KATZ, Richard et MAIR, Peter, « *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party* », *Party Politics*, 1995, vol. 1.
- LEBARON, Frédéric, *La croyance économique. Les économistes entre science et politique*, Paris, Seuil, 2000.
- LINHART, Robert, *Lénine, les paysans, Taylor* [1976], Paris, Seuil, 2010.
- MITCHELL, Timothy, *Carbon democracy*, Paris, La Découverte, 2013.
- OTTAVI, Christian, *Monnaie et financement de l'économie* [1995], 5^e éd., Paris, Hachette, 2014.
- PARADEISE, Catherine, « *La marine marchande française : un marché du travail fermé ?* », *Revue française de sociologie*, 1984, vol. 25, n° 3.
- SKORNICKI, Arnault, *L'économiste, la cour et la patrie : l'économie politique dans la France des Lumières*, Paris, CNRS, 2011.

Sources statistiques

- DARES-DREES-DGAFP, Enquête Conditions de travail 2013, volet actifs occupés et volet établissements : <http://www.progedo-adisp.fr/enquetes/XML/lil-0867.xml>
- DELORME, Robert et ANDRÉ, Christine, *L'État et l'économie*, Paris, Seuil, 1983.
- DGAFP, *Bilan statistique des principaux corps ENA et Polytechnique au 31 décembre 2012*, Paris, DGAFP, 2016.
- DGAFP, effectifs physiques des catégories A+ dans les trois versants de la fonction publique.
- DGAFP, *Rapport sur l'état de la fonction publique 2017*, dossier contractuels.
- DGAFP, *Séries longues sur l'emploi dans la fonction publique 1980-1998*, 2007.
- DGAFP, séries longues, 2018 : <https://www.fonction-publique.gouv.fr/series-longues-0>
- DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2017*, Paris, La Documentation française, 2017.
- DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE ET ADMINISTRATIVE, *Recherche avancée « ressources humaines »*, <https://lannuaire.service-public.fr>, consulté le 30 septembre 2018. Liste des cadres supérieurs de l'État chargés des ressources humaines (emplois de chef de bureau et supérieurs).
- DSAF, *Bilan social des directions départementales interministérielles*, Paris, Premier ministre, 2016.
- GUILLEMOT, Danièle et JEANNOT, Gilles, « *Modernisation et bureaucratie, l'administration d'État à l'aune du privé* », *Revue française de sociologie*, 2013, vol. 54, n° 1. À partir de CEE-DARES-DGAFP-INSEE, Changements organisationnels et informatisation (COI), 2006.
- INSEE, Comptes nationaux, dépenses et recettes des administrations publiques (1960-2016), base 2010 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2832700>
- INSEE, Déclarations annuelles de données sociales (DADS), 2013 et 2015, base salariés : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1455951> et <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3536754>
- INSEE, Enquête Emploi 2003 et 2015 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2415484> et <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2388681>)