

## **Réformer l'État pour gouverner la société**

Émilien RUIZ

**L'introduction du management dans la gestion de l'État n'est pas une invention des années 2000. Philippe Bezes propose une sociologie historique des réformes de l'État depuis les années 1960, et montre comment experts, hauts fonctionnaires et responsables politiques ont contribué à l'émergence d'une nouvelle rationalité administrative.**

Recensé : Philippe Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, coll. « Le lien social », 2009, 519 p., 30 €

Érigée en priorité par Nicolas Sarkozy dès le début de son mandat<sup>1</sup>, la réforme de l'État est devenue une ardente nécessité gouvernementale. Les années 2000 ont ainsi vu les acronymes (LOLF<sup>2</sup>, NPM<sup>3</sup>, RGPP<sup>4</sup>, etc.) et incantations néo-managériales (*benchmarking*, performance, incitation, etc.) s'imposer sur la scène politique et médiatique. La question, en réalité, n'est pas totalement nouvelle. Des *Employés* de Balzac<sup>5</sup> aux *Ronds de cuir* de Courteline<sup>6</sup>, l'ancienneté des critiques de l'administration ne fait aucun doute. Pourtant, malgré le renouveau de l'histoire et de la sociologie de l'État<sup>7</sup>, la rareté des travaux sur les réformes de l'administration française reste frappante. Dans *Réinventer l'État*, version remaniée d'une thèse de doctorat en science politique soutenue en 2002 à l'IEP de Paris,

---

<sup>1</sup> Voir, par exemple, son discours du 19 septembre 2007 à l'IRA ainsi que sa déclaration du 22 juin 2009 devant le Parlement réuni en congrès à Versailles.

<sup>2</sup> Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances. Depuis 2006, ce texte régit la procédure budgétaire (nature, montant et affectation des ressources et des charges de l'État) en remplacement de l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959.

<sup>3</sup> *New public management*.

<sup>4</sup> Révision générale des politiques publiques, lancée le 10 juillet 2007.

<sup>5</sup> Honoré de Balzac, *Les Employés*, Paris, Gallimard, 1985 [1<sup>er</sup> éd. 1837, sous le titre *La Femme supérieure*].

<sup>6</sup> Georges Courteline, *Messieurs les ronds de cuir*, Paris, Flammarion, 1993 [1893].

<sup>7</sup> Pour quelques références voir « L'administration au travail » (2<sup>e</sup> §, et notes 2 à 5).

Philippe Bezes<sup>8</sup> propose une sociologie historique des réformes de l'administration française de 1962 à 2008, qui vient en grande partie combler cette lacune.

Refusant les visions simplificatrices de la réforme administrative, l'auteur propose une approche novatrice qui permet d'aller au-delà des interprétations classiques (en termes d'échec ou d'action héroïque) et de ne pas se limiter à un catalogage de mesures. Pour le sociologue, s'intéresser à la façon dont certaines idées et pratiques sont produites et acquièrent « une solidité qui donne consistance à la “réforme administrative” » permet de révéler les transformations de « l'art de gouverner de la fin du XX<sup>e</sup> siècle ». En effet, tandis que les efforts entrepris par l'État pour connaître les cibles de ses politiques sont désormais bien documentés, il ne va pas de soi que « ses élites politiques et administratives » le prennent lui-même pour objet de savoirs et politiques spécifiques. Une nouvelle rationalité politique est ainsi mise en lumière : pour gouverner les autres, l'État doit se gouverner lui-même.

Philippe Bezes s'intéresse aux modalités d'un processus de construction sociale qui conduit à ériger l'administration en problème public. À cet effet, il mobilise le concept de « configurations de réformes » : l'émergence d'un « souci de soi de l'État » ne peut être comprise que si l'on étudie les interactions possibles entre les sphères du savoir, de l'administratif et du politique. Chaque configuration étudiée relève d'un « ordre relatif constitué d'interdépendances entre trois mondes » : les experts savants ou profanes ; les acteurs étatiques « transversaux » ou « centralistes » (ministères des Finances, de la Fonction publique, de l'Intérieur) ; et les acteurs politiques « titulaires des positions exécutives dans les réformes administratives » (le Premier ministre, le Président, voire les parlementaires).

L'auteur distingue cinq configurations de réformes au cours de la V<sup>e</sup> République, chacune correspondant à un chapitre de l'ouvrage. Le choix d'une telle périodisation est fondé sur l'hypothèse d'une rupture dans les années 1960. Ainsi, du XIX<sup>e</sup> siècle aux années 1950, les réformes administratives renvoient-elles à un processus de construction bureaucratique de type wébérien, tandis que, depuis les années 1960, elles renvoient à un mouvement inverse de remise en cause néo-managériale des règles historiques du système.

---

<sup>8</sup> Chargé de recherche CNRS au Centre d'Études et de Recherches de Science Administrative, Unité mixte de recherche CRNS-Paris II.

## **Du souci de soi de l'État...**

Première configuration, l'émergence du « souci de soi de l'État » correspond aux années 1962-1972, alors que de nouvelles interrogations émergent quant à la rationalité du fonctionnement administratif. Le traité de Rome ayant été signé en 1957, la marche vers l'internationalisation de l'économie implique, pour les experts et les hauts fonctionnaires, de rendre l'État plus efficace. Ce processus passe, en particulier, par une extension des prérogatives du Commissariat général au Plan (CGP), au travers d'un IV<sup>e</sup> Plan (1962-1965) de modernisation des secteurs considérés comme « retardataires » (secteur hospitalier, autoroutes et télécommunications, éducation nationale). Cette démarche entraîne une spécialisation des expertises et confère plus de pouvoirs aux ministères sectoriels, alors même que le passage à la V<sup>e</sup> République, en valorisant les compétences des hauts fonctionnaires, plaçait « l'administration de l'administration » au cœur des interrogations.

Dans ce contexte, certaines « institutions interministérielles et centralistes » (comme le CGP, le Service d'études économiques et financières – devenu direction de la Prévision en 1965 – et la direction du Budget) craignent de perdre le contrôle de l'appareil administratif. Elles vont ainsi tenter de maintenir leur position par un investissement massif dans la connaissance de l'État qui se matérialise concrètement par la mobilisation de nouveaux savoirs micro-économiques, en concurrence de ceux, macro-économiques, mobilisés par le Plan. Il s'agit notamment de procéder à des calculs « coûts-avantages », inspirés d'un programme mis en œuvre aux États-Unis : le *Program Planning and Budgeting System* (PPBS) que des fonctionnaires des Finances sont allés observer sur place entre 1966 et 1967.

Cet effort pour le maintien d'un rôle de « pilote » au sein de l'État constitue, pour Philippe Bezes, le moteur des critiques de la rationalité étatique au cours de cette période. De plus, l'auteur montre qu'au cours des années 1960, celle-ci est érigée en objet spécifique par la « science administrative » et la « sociologie de l'administration croziérienne ». La première, investie par des juristes, des hauts fonctionnaires – en exercice ou « reconvertis en experts de l'administration » – est une réaction au nouvel intérêt des sciences sociales pour une administration dont ils avaient toujours monopolisé l'interprétation. Michel Crozier<sup>9</sup> participe à ce travail de « disciplinarisation » dans le cadre de ses propres travaux, mais aussi en collaboration avec les promoteurs de la science administrative, et dans le cadre d'un Club

---

<sup>9</sup> Voir Isabelle Berrebi-Hoffmann et Pierre Grémion, « Élités intellectuelles et réforme de l'État. Esquisse en trois temps d'un déplacement d'expertise », *Cahiers internationaux de sociologie*, n° 126, 2009, p. 39-59.

Jean Moulin alors en pleine « reconversion libérale ». Dans les deux cas, une certitude fonde les réflexions : il faut réformer l'administration pour gouverner la société.

De la volonté de savoir à la concrétisation d'une politique publique, il y a néanmoins un pas à franchir. Il l'est le 4 janvier 1968, lorsqu'est lancée la Rationalisation des choix budgétaire (RCB). Cette adaptation française du PPBS constitue la « matérialisation en réforme du "souci de soi de l'État" ». Visant une transformation de la procédure de décision administrative et de la procédure budgétaire, la RCB est un moyen pour les directions de la Prévision et du Budget de réaffirmer leurs positions centrales dans l'État. C'est aussi la consécration des nouveaux savoirs « experts » sur l'administration, mobilisés pour une diffusion dans l'administration des méthodes de gestion, des études micro-économiques et des enquêtes coûts-avantages. Des éléments d'une « science réflexive du gouvernement » commencent ainsi à s'autonomiser dans l'État, plaçant l'interrogation sur la rationalité administrative au cœur de ses investigations.

Deux configurations se succèdent dans les années 1970-1980. À la suite de mai 1968, le « réformisme des contre-pouvoirs » voit les droits des administrés et la décentralisation dominer les débats sur la réforme administrative de 1972 à 1981. C'est le temps de la publicisation d'un mal administratif que cristalliseraient les lenteurs et l'opacité d'une bureaucratie à démocratiser. L'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 façonne ensuite une nouvelle interrogation : « Que faire de l'État ? » Ces premières années de l'alternance sont marquées par des interventions contradictoires sur l'administration : de la décentralisation en mars 1982 à l'extension-renforcement du statut de la fonction publique à partir de 1983, en passant par les restrictions impliquées par le « tournant de la rigueur » de mars 1983<sup>10</sup>.

Malgré une publicisation sans précédent de la question administrative au cours de ces deux périodes, le développement et la diffusion des savoirs managériaux sont encore relativement faibles. Dans le sillage de la RCB et sous le label « management public », des savoirs se proposent d'adapter les méthodes de gestion du privé aux spécificité du secteur public. Bien que l'on assiste à l'institutionnalisation d'une discipline et d'une communauté d'experts, ceux-ci ne sont pas en mesure d'influencer les processus de décision en matière de réforme administrative. Le management public représente néanmoins une sorte de boîte à

---

<sup>10</sup> Voir la déclaration de Jacques Delors, ministre des Finances, au journal télévisé d'Antenne 2, le 25 mars 1983.

outils pour des « ministères sectoriels demandeurs d'expertises nouvelles », comme les PTT. Surtout, en faisant la promotion d'une application des savoirs gestionnaires à la sphère publique, le management public devient l'objet de débats politiques et partisans. Dans un tel contexte, il fait l'objet d'investissements marginaux mais non négligeables de la part de hauts fonctionnaires en quête d'une insertion sur un marché de l'expertise interne à l'État, et d'hommes politiques de droite et d'extrême droite voulant se démarquer du réformisme giscardien au sein du Club de l'Horloge.

Au cours de ces deux séquences, la direction du Budget n'a pas renoncé à intervenir sur les dépenses publiques, au moyen de politiques que Philippe Bezes qualifie de « discrètes », destinées à imposer des coupes budgétaires tout en en minimisant le coût politique. C'est ainsi en jouant sur l'opacité d'un instrument technique (le raisonnement en masse salariale) que la direction du Budget tâche de contrôler les dépenses de personnel durant cette période. Cette démarche entérine la marginalisation temporaire d'une politique dédiée à la réforme administrative et explique pour partie le développement périphérique des savoir managériaux.

### **...à l'État stratège**

Ces évolutions démontrent la pertinence d'une démarche plaçant les interactions entre les mondes du savoir, de l'administration et du politique au cœur de la recherche. Ce n'est que par une nouvelle convergence de ces milieux que les conditions d'un tournant néo-managérial sont réunies dans les années 1990.

Une quatrième configuration éclot des contradictions de la période précédente, alors qu'au milieu des années 1980 les oppositions aux gouvernements de gauche vivent un « moment néo-libéral » inspiré des expériences Thatcher et Reagan. Face aux plaidoyers pour « moins d'État », ces gouvernements érigent de nouveau l'administration en problème public et conduisent au temps du « compromis modernisateur » de 1984 à 1991. Un champ professionnel spécialisé dans l'intervention sur l'administration naît des initiatives marginales de la période précédente : des défenseurs de l'évaluation aux chaires du management public, en passant par les cabinets de consultants, et les adeptes de la sociologie crozierienne. Ces approches diverses et souvent concurrentes ne sont toutefois pas en mesure de proposer un discours unique sur l'administration, ni d'influencer un programme de réforme administrative. C'est un « réseau de hauts fonctionnaires réformateurs et d'experts », regroupés au sein

d'Association Services Publics (ASP) qui va favoriser « l'émergence d'un répertoire managérial modernisateur ». En étudiant ce processus, l'auteur montre ce qu'il y a de réducteur à ne voir dans l'introduction de méthodes managériales dans l'administration qu'une manifestation d'un tournant néo-libéral. En effet, dans le cadre d'ASP, fondée par des énarques souvent proches du Parti socialiste, les innovations managériales sont mises au service d'une défense du « service public face aux attaques néo-libérales ». Ainsi, l'ASP préconise une amélioration du fonctionnement de l'administration par les techniques du management privé, de façon à préserver le système existant.

Un « réformisme managérial » se développe donc dans la France des années 1980, mais sans se greffer directement aux restrictions budgétaires. C'est ce qui la différencie des cas anglo-saxons et néo-zélandais, plutôt qu'une prétendue « exception française » d'allergie aux recettes néo-managériales. Ce compromis modernisateur s'institutionnalise dans une réforme lancée par la circulaire « Renouveau du service public » du 23 février 1989, alors perçue comme la « première grande réforme de l'administration depuis les débuts de la V<sup>e</sup> République ». Elle conduit à la mise en place d'instruments d'évaluation et d'outils de gestion (gestion prévisionnelle des effectifs publics ; centres de responsabilité ; projets de services, etc.). Surtout, alors que le Budget privilégie des mesures discrètes de rigueur, elle place les fonctionnaires et les citoyens (vus comme les « régulateurs » de l'État) au cœur de la démarche modernisatrice, et renforce le poids de la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP) dans l'État.

Dans un contexte de croissance importante des déficits publics, dans un cadre européen plus contraignant (le traité de Maastricht a été signé le 7 février 1992) et face à une crise de l'État territorial (effet de la décentralisation de 1982), la nécessité d'une modernisation de l'administration devient celle d'une réforme de l'État. Dans les années 1991-1997, cette situation favorise de nouvelles concurrences intra-étatiques (entre le Budget, la Fonction publique et l'Intérieur) et une appropriation des recettes néo-managériales par des hauts fonctionnaires issus des grands corps. L'influence croissante du NPM dans la réforme de l'État caractérise la dernière configuration. Philippe Bezes propose ainsi une « genèse » d'un « État stratège » qui repose sur le souci d'une différenciation entre les fonctions de décision-conception-pilotage des politiques, et les fonctions administratives de leur exécution.

Face aux contraintes extérieures, les marges de décision de l'Intérieur, du Budget et de la Fonction publique se réduisent. L'institutionnalisation d'une politique de réforme de l'État traduit ainsi le souci de « refonder l'État » en réaffirmant des rôles fragilisés depuis les années 1980. Ce sont les initiatives parallèles de ces acteurs centralistes qui entraînent une « montée en généralité des contenus de la politique de modernisation et le passage à la réforme de l'État ». De plus, la diffusion du NPM n'est plus ici le fruit d'un développement des savoirs gestionnaires à la périphérie de l'État, mais celui de leur appropriation par des hauts fonctionnaires aux positions plus centrales, comme l'atteste une série de commissions de réforme de l'État (celles de F. de Closets en 1989, de C. Blanc en 1993, et de J. Picq et J.-L. Silicani<sup>11</sup> en 1995). C'est au fil de ces commissions que commence à émerger le « paradigme commun » d'une réforme de l'État inspirée du NPM.

### **Pour une histoire longue de la réforme administrative**

L'ouvrage se clôt sur un chapitre qui revient opportunément sur la trajectoire française et permet de replacer les expériences récentes – LOLF, rattachement de la réforme de l'État puis de la direction de la Fonction publique au ministère des Finances en 2005-2007, RGPP, etc. – dans une perspective de moyenne durée. Permettant un certain recul vis-à-vis des réformes actuelles, *Réinventer l'État* comble ainsi une grande partie du déficit de compréhension des problèmes soulevés par la réforme de l'État dans la France du XX<sup>e</sup> siècle. Une « partie » seulement, car cet ouvrage très dense montre à quel point nous manquons aujourd'hui d'une histoire de la réforme administrative qui permette une mise en perspective des transformations des années 1962-2008.

Philippe Bezes ne méconnaît pas l'historiographie de la question, et s'il défend l'hypothèse d'une spécificité de la période 1962-2008 de façon convaincante, c'est en s'appuyant notamment sur des travaux d'histoire de l'administration<sup>12</sup>. Néanmoins, bien que l'émergence d'une nouvelle rationalité au cours de cette période ne fasse aucun doute, certains travaux (cités par l'auteur) conduisent à s'interroger sur l'ancienneté de certains phénomènes. Sans remettre en cause la spécificité de la période 1962-2008, ceux-ci attestent du fait que la remise en cause des règles constitutives d'une bureaucratie wébérienne existe dès l'entre-deux-guerres. En 1977, Stéphane Rials montrait qu'une « doctrine

---

<sup>11</sup> Auteur, plus récemment, du *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*.

<sup>12</sup> Qu'on ne saurait reprendre intégralement ici. Voir aussi Marc Olivier Baruch et Philippe Bezes (dir.), « Généalogies de la réforme de l'État », *Revue française d'administration publique*, n° 120, 2007.

administrative », se proposant d'appliquer les méthodes de gestion du secteur privé aux services publics (l'industrialisation de l'État), et/ou de transférer au secteur privé les activités économiques de l'État (le désencombrement de l'État), s'était imposée après la Grande Guerre<sup>13</sup>. En partie inspirée des travaux d'Henri Fayol<sup>14</sup>, elle a nourri des projets de réformes administratives défendus, notamment, par des membres du Conseil d'État tels Henri Chardon, René Favareille ou Léon Blum<sup>15</sup>. Ce dernier préfacera d'ailleurs *L'Ère des organisateurs* en 1947, un des ouvrages fondateurs de l'introduction du management en France<sup>16</sup>. Il nous semble ainsi que la parution de *Réinventer l'État* constitue une bonne occasion de plaider pour une histoire longue de la réforme administrative. Celle-ci gagnerait beaucoup à mobiliser une approche en « configurations de réformes » pour comprendre la période de construction progressive du système historique remis en cause par l'émergence du « souci de soi de l'État ».

Publié dans [lavedesidees.fr](http://lavedesidees.fr), le 2 novembre 2009

© [lavedesidees.fr](http://lavedesidees.fr)

---

<sup>13</sup> Stéphane Rials, *Administration et organisation (1910-1930). De l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française*, Paris, Beauchesne, 1977.

<sup>14</sup> Alain Chatriot, « Fayol, les fayoliens et l'impossible réforme de l'administration durant l'entre-deux-guerres », *Entreprises et Histoire*, n° 34, 2003, p. 84-97.

<sup>15</sup> Léon Blum, *La Réforme gouvernementale*, Paris, Grasset, 1936 [1918] ; René Favareille, *Réforme administrative par l'autonomie et la responsabilité des fonctions (self-administration)*, Paris, Albin Michel, 1919 ; Henri Chardon, *L'Organisation de la République pour la paix*, Paris-New Heaven, PUF-Yale University Press, 1926.

<sup>16</sup> James Burnham, *L'Ère des organisateurs*, Paris, Calman-Lévy, 1947.