

Introduction : évolution historique des savoirs mobilisés pour le pilotage des organisations publiques.

29 janvier 2015

MINONZIO Jérôme

Maître de conférences associé à l'Institut de formation et de recherche sur les organisations sanitaire et sociales (IFROSS), Université Jean Moulin Lyon 3 et LIEPP – Sciences-Po Paris.

Évolution historique des savoirs mobilisés pour le pilotage des organisations publiques.

Objectifs du cours :

- Repérer les grandes étapes du développement de l'Etat en fonction des savoirs et des techniques mobilisés pour son pilotage.
- Comprendre les différentes formes d'expertise technique mobilisées par la puissance publique.
- Comprendre les enjeux techniques et politiques du pluralisme de l'expertise.

Principales notions :

- fonctions régaliennes
- sciences de l'Etat
- technocratie
- réflexivité
- expertise plurielle

Évolution historique des savoirs mobilisés pour le pilotage des organisations publiques.

I. L'Etat libéral (XIXième siècle) : des outils au service de l'exercice des fonctions régaliennes.

- A. Une intervention étatique réduite
- B. La primauté du droit et de la démographie
- C. Une administration limitée

II. L'Etat organisateur (XXième siècle) : permettre l'intervention de l'Etat sur l'économie et la société

- A. Une intervention croissante
- B. Des savoirs diversifiés : économie, gestion, sociologie ...
- C. Mais un Etat centralisé et technocratique

III. L'Etat multipolaire et « réflexif » (XXième siècle)

- A. Une demande d'intervention floue dans un contexte de crise des institutions
- B. Une expertise plurielle
- C. Une organisation politique et administrative multicentrique

I° L'Etat libéral (XIXième siècle) : des outils au service de l'exercice des fonctions régaliennes.

A. Une intervention étatique réduite

- L'exercice du pouvoir est réduit aux fonctions régaliennes monnaie, défense, diplomatie ...
- L'intervention de l'Etat en matière économique est limitée aux infrastructures et à la régulation du marché (Loi Le Chapelier de 1791).
- Les questions sociales sont laissées à l'initiative privée.
- Une volonté d'encadrement de la population ([Louis Chevalier, Classes laborieuses, classes dangereuses.](#) [FOUCAULT Michel, Surveiller et Punir](#)).

I° L'Etat libéral (XIXième siècle) : des outils au service de l'exercice des fonctions régaliennes.

B. La primauté de la démographie et du droit public, comme *sciences de gouvernement*.

- Compter les hommes pour évaluer la puissance : la *Statistique générale de la France* est créée en 1833.
- Le renforcement de la légitimité de l'Etat passe par le droit administratif : René WORMS
- Importance des grands corps : le *Conseil d'Etat*, les *Ponts et chaussées* ...
- **Création des grandes écoles** : Ecole polytechnique, Ecole Libre des Sciences Politiques (1872)...

I° L'Etat libéral (XIXième siècle) : des outils au service de l'exercice des fonctions régaliennes.

C. Une administration limitée

- Le pouvoir politique est l'expression des classes dominantes (la bourgeoisie d'affaires au XIXème)
- "Le grand instrument de supériorité de l'administration est le savoir spécialisé » ([WEBER Max, *Economie et Politique*](#)).
- L'expert est le fonctionnaire spécialisé et désintéressé (Max Weber), par opposition à l'Ancien Régime caractérisé par :
 - la vénalité des charges,
 - la patrimonialisation des ressources par les monarques et la noblesse,
 - la transmission héréditaire du pouvoir ...

II° L'Etat organisateur (XXième siècle) : permettre l'intervention de l'Etat sur l'économie et la société

A. Une intervention étatique croissante

Conséquences des guerres mondiales pour l'Etat :

- Les sciences au service de la puissance : développement du complexe militaro-industriel ;

Erich LUDENDORFF, *La Guerre totale*, Munich, 1935.

- bouleversements sociaux massifs :
 - » déséquilibres démographiques : politique familiale
 - » invalides de guerre : création du ministère de la Santé
 - » travail des femmes...

Karl POLANYI, *La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, 1944

II° L'Etat organisateur (XXième siècle) : permettre l'intervention de l'Etat sur l'économie et la société

A. Une intervention étatique croissante

L'Etat « instituteur » du social

- Ecole primaire (Jules Ferry...)
- Protection sociale : assurances sociales (1932), Sécurité sociale (1945).
- renforcement de la législation du travail.

Pierre ROSANVALLON, *L'État en France : de 1789 à nos jours*, Seuil, 369 pages, 1993.

Un Etat interventionniste et « régulateur » dans le domaine économique :

- la vision keynésienne du rôle de l'Etat : une vision politique
- le rôles des stabilisateurs automatiques

II° L'Etat organisateur (XXième siècle) : permettre l'intervention de l'Etat sur l'économie et la société

B. Des savoirs diversifiés : économie, gestion, sociologie

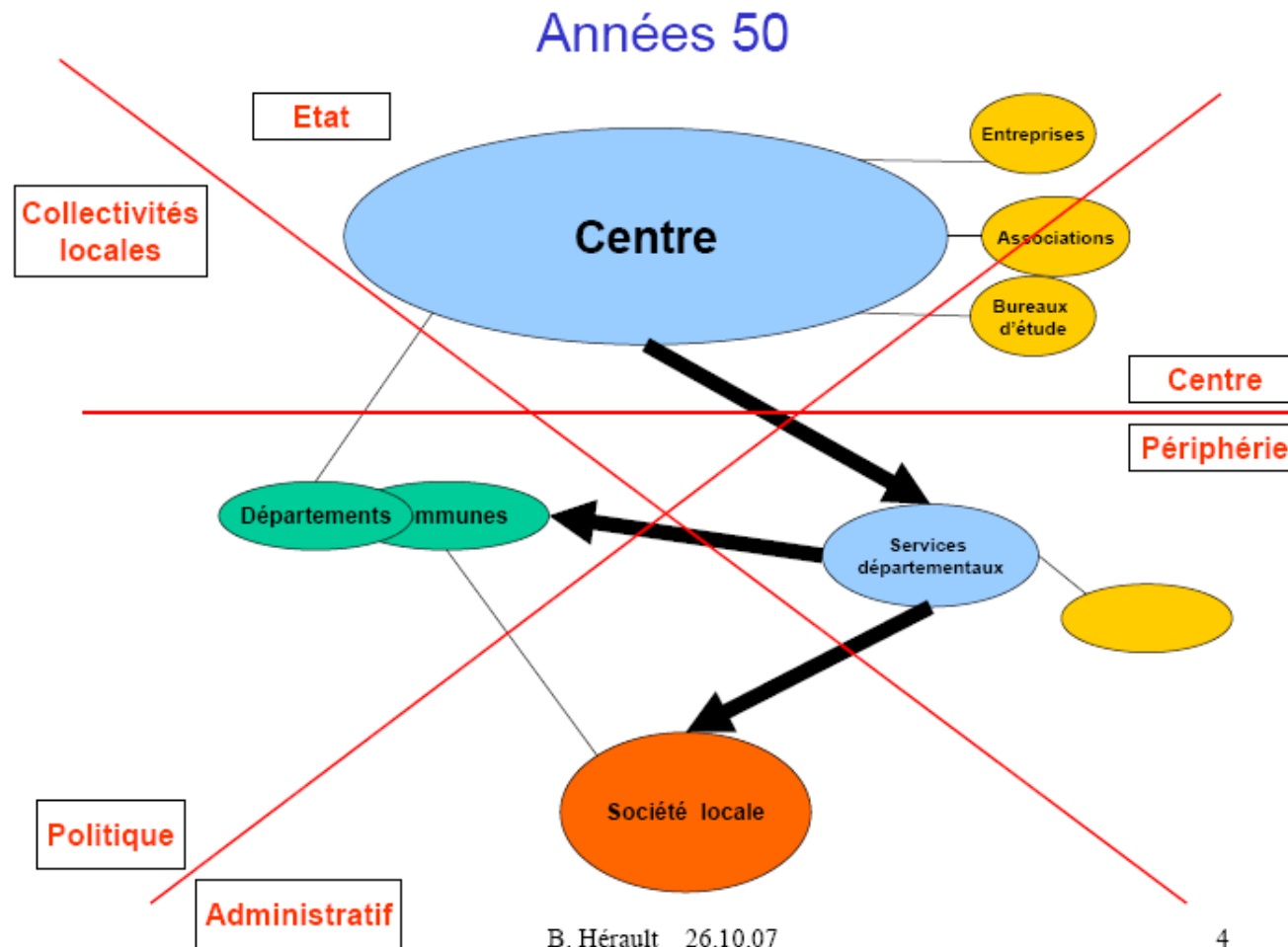
- **Moderniser l'économie** – figure de l'ingénieur et des corps techniques de l'Etat... ;
- **Prévision et planification** (Direction de la prévision au Ministère des finances) ;
- Les experts sociaux mettent en évidence **les besoins sociaux** (INSEE, INED, CREDOC) : développer des grandes enquêtes sur les besoins de la population ;
- **Une gestion « corporatiste »** des conflits sociaux qui s'appuie sur la représentation instituée des intérêts (concertation avec les syndicats...).

Du côté des entreprises : une nouvelle figure « le manager »

James BURNHAM, *L'Ère des organisateurs*, Paris, Calmann-Lévy, 1947. Titre original : *The Managerial Revolution. What is happening in the World.*

II° L'Etat organisateur (XXième siècle) : permettre l'intervention de l'Etat sur l'économie et la société

C. Un Etat centralisé et technocratique :



II° L'Etat organisateur (XXième siècle) : permettre l'intervention de l'Etat sur l'économie et la société

C. Un Etat centralisé et technocratique :

- Un mode de décision qui vient du centre et s'impose au local ;
- Un monopole du savoir détenu par les fonctionnaires et les savants (grands corps) – Technostructure, ENA - écoles d'application de la fonction publique et de la Sécurité sociale.
- Un fonctionnement bureaucratique et homogénéisateur (droit administratif).
- Un risque de dessaisissement démocratique par les experts.

Mais !

Une contestation croissante des mouvements sociaux (à partir des années soixante-dix) qui dénonce l'expertise unilatérale de l'Etat (exemple : le nucléaire).

Apparition de nouveaux risques sociaux :

René Lenoir, Les Exclus. Un Français sur dix.

III° L'Etat multipolaire et « réflexif » (XXIème siècle)

A° Une demande d'intervention floue dans un contexte de crise des institutions.

Les attentes à l'égard de l'Etat contemporain sont immenses (Jean Leca) :

- **"responsive"** : à l'écoute des problèmes et des demandes d'une population ;
- **"problem solving"** : en mesure de résoudre les problèmes ;
- **"Accountable"** : le gouvernement doit être capable rendre compte des effets de l'action publique qui doit être rendue évaluable ;

Dans un contexte de crise de la représentation et d'individualisme croissant.

Pas de retrait de l'Etat ! Mais Une transformation de son intervention.

III° L'Etat multipolaire et « réflexif » (XXIème siècle)

B. Une expertise plurielle

Les experts ne sont plus unanimes !

Les associations et des groupes de pression développent une expertise alternative à celle des administrations d'Etat (Ex. : rôle des associations dans la prise la lutte contre le SIDA – Nucléaire).

Conséquences :

Obligation de transparence : informer le public sur le sens et les raison des décisions.

Démarches participatives (enquêtes préalables...).

Démocratie d'opinions - importance des sondages pour :

- déterminer les attentes de la population ;
- Mesurer la satisfaction à l'égard des services publics.

III° L'Etat multipolaire et « réflexif » (XXIème siècle)

B. Une expertise plurielle : vers un Etat réflexif ?

« ***Un individu est capable d'apprendre et de s'adapter*** ». Et pour une administration publique ... ?

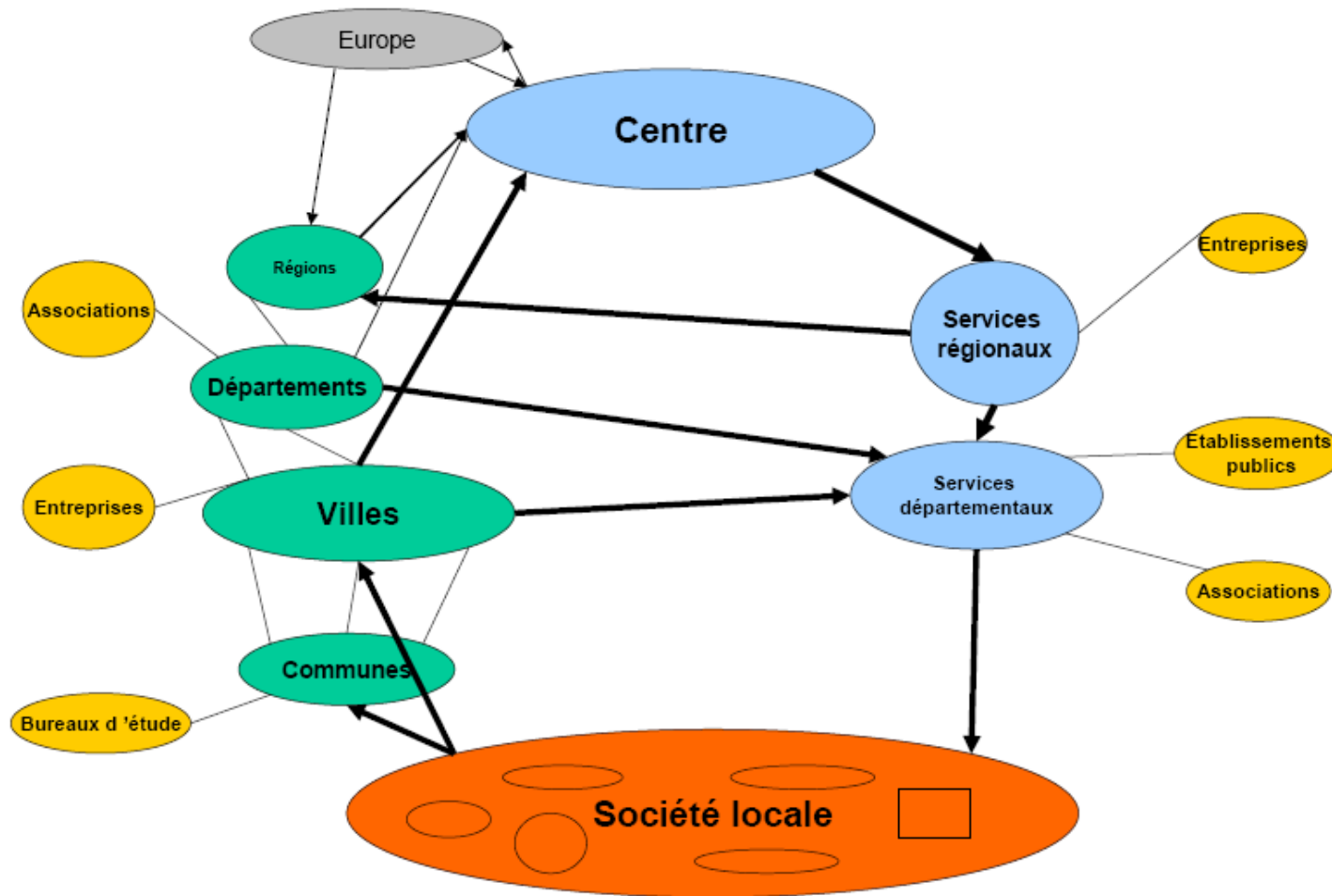
Cela suppose :

distanciation : capacité à dépasser sa position sociale et les préjugés qu'elle induit nécessairement pour observer et comprendre comment fonctionne le monde social autour de soi.

réflexivité : capacité à théoriser sur sa propre activité sociale, à comprendre les phénomènes qui pèsent sur sa vie.

III° L'Etat multipolaire et « réflexif » (XXIème siècle)

C. Une organisation politique et administrative multicentrique :



III° L'Etat multipolaire et « réflexif » (XXIème siècle)

C. Une organisation politique et administrative multicentrique :

Les nouvelles figures de l'expert public de l'Etat réflexif :

- le contrôleur de gestion ;
- le manager public : gestionnaire de son organisme mais aussi des partenariats (importance du potentiel relationnel) ;
- les sociologues et économistes ;
- les consultants externes.

Nouvelles sciences de gouvernement :

- sciences de gestion ;
- sociologie des organisations ;
- Évaluation des politiques publiques (?)...

Évolution historique des savoirs mobilisés pour le pilotage des organisations publiques.

	<i>Etat Libéral</i>	<i>Etat organisateur</i>	<i>Etat réflexif</i>
Missions	Fonctions régaliennes	Interventionnisme	Animateur et régulateur Désengagement ?
Fonctions Expertise	Contrôle des populations	Assister la décision Prévoir / planifier Représenter les intérêts	Consultation Audit
Qui ?	Fonctionnaires	Organismes spécialisés : Plan Acteurs institués : les syndicats	Commissions ad hoc représentant tous les intérêts
Valeur centrale de l'expertise	Contrôle	Progrès social	Rationalisation Démocratie participative et pluraliste

D'après JACOB S. (2006), « L'accroissement du rôle de l'Etat... »