



HAL
open science

Représentation et image de la gestion étatique dans la pensée managériale française, 1880-1930

Cédric Poivret

► **To cite this version:**

Cédric Poivret. Représentation et image de la gestion étatique dans la pensée managériale française, 1880-1930. *Management & sciences sociales*, 2012, *Risque: Ethique et Gouvernance*, 13, pp.110-122. hal-01870833

HAL Id: hal-01870833

<https://hal.science/hal-01870833>

Submitted on 9 Sep 2018

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.

Copyright

Représentation et image de la gestion étatique dans la pensée managériale française, 1880-1930

Cédric Poivret

Université de Marne la Vallée
cpoivret@hotmail.com

La France est reconnue comme un pays où l'État a très tôt joué un rôle important dans la vie économique.

Il était donc normal, du fait de ce poids important pour la puissance publique, que la pensée managériale française s'intéresse à la pratique de la gestion par l'État. Deux auteurs majeurs, Fayol et Courcelle-Seneuil, d'obédience libérale, vont présenter une vision très négative de cette gestion étatique, l'accusant d'inefficacité et prônant une mise en place d'une gestion de type privée.

Notre problématique consistera donc à corroborer, mais aussi critiquer, cette représentation à l'aide d'études de romans, de travaux d'historiens, et d'un théoricien du droit ainsi que d'un économiste. Autrement dit, nous nous interrogerons sur la véracité de cette représentation.

Nous verrons ainsi que la vision des deux auteurs contient un certain nombre de stéréotypes.

Mots clefs : Pensée managériale française, management public, critique libérale, seconde industrialisation

La France est reconnue comme un pays où l'État a très tôt joué un rôle important dans la vie économique : la manufacture royale de Saint-Gobain est ainsi fondée dès 1665, sous l'égide du ministre des Finances Colbert, et elle comptera dans l'histoire industrielle de notre pays. Deux siècles plus tard l'État prendra progressivement à sa charge un grand

nombre d'activités industrielles, avec comme justification la notion de service public.

Également, sous la révolution française, puis tout au long du XIX^{ème} siècle, en continuité avec la monarchie, se développe ce que l'on peut à la suite de Max Weber nommer « la bureaucratie ».

Il était donc normal, du fait de ce poids important pour la puissance publique, que la pensée managériale française s'intéresse à la gestion de l'État.

Cette pensée managériale française reste longtemps limitée, en particulier au XIX^{ème} siècle, où l'on ne peut recenser que très peu d'auteurs et d'œuvres s'inscrivant clairement dans une démarche gestionnaire : seul le nom de Courcelle-Seneuil, avec son *Manuel des affaires* de 1854, émerge sur cette période. Le véritable tournant s'effectue sous la direction d'Henri Fayol, qui publie en 1916 son traité central *Administration Industrielle et Générale*, et fonde ainsi une école de pensée qui aura un succès important durant les années 20 et 30, réussissant, un temps, à s'opposer au « *tournant taylorien* » de la société française (Fridenson, 1987, p. 1042). Cette école de pensée, très marquée par l'industrie, va s'intéresser à la gestion étatique des industries, par l'intermédiaire de son maître, Henri Fayol, qui étudiera les Postes et les Manufactures, et de l'un de ses disciples, Albert Schatz, professeur de Droit à la faculté de Dijon, qui écrira *L'Entreprise gouvernementale et son administration* (Grasset, Paris, 1922).

La pensée managériale française va donc développer une vision de la gestion étatique ou du management public, termes entendus ici dans un sens large, comme la gestion par l'État des organisations dépendant plus ou moins directement de lui.

Nous présenterons dans une première partie l'image et la représentation de la gestion étatique dans la pensée managériale française du XIX^{ème} et du début du XX^{ème} siècle, puis, dans une seconde partie, nous nous interrogerons sur la véracité de cette représentation¹ par l'étude de romans, de travaux d'historiens, d'un théoricien du droit ainsi que d'un économiste.

Représentation et image de la gestion étatique chez Courcelle-Seneuil et les fayoliens

Fayol et Courcelle-Seneuil s'intéressent tous les deux au management public. Toutefois, ils ne s'intéressent pas aux mêmes points. Tout d'abord, comme nous le verrons dans une première sous-partie, Courcelle-Seneuil étudie le travail de bureau dans les ministères, ce qui est normal : en effet, il publie ses articles sur le management public en 1884. Or à cette époque, il existe peu d'entreprises publiques : les chemins de fer sont gérés principalement par des entreprises privées. Explication également vraisemblable de ce choix, son expérience personnelle, car il officia au ministère des Finances durant son exil chilien, puis fut quelques années conseiller d'État.

Fayol quant à lui, l'industriel, s'intéressera principalement aux entreprises industrielles publiques, en particulier les PTT, suite à la demande du sous-secrétaire d'État Louis Deschamps de réaliser un rapport sur le fonctionnement de l'entreprise dont il a la charge (Louis Deschamps était un homme politique de gauche, mais peu favorable aux monopoles tels que les chemins de fer ou le tabac et les allumettes²). Son disciple, membre du Centre d'Études administratives, élargira le champ de vision des fayoliens en s'intéressant aux administrations et aux entreprises publiques.

Le travail dans les bureaux et les ministères vu par Courcelle-Seneuil

Pour explorer la pensée de Courcelle-Seneuil sur le management public, nous nous baserons sur un article publié en 1884 dans le

1. Le terme *véracité* est employé ici de préférence à celui de *vérité*, du fait d'un positionnement épistémologique interprétativiste.

2. Source http://www.assemblee-nationale.fr/sycomore/fiche.asp?num_dept=2423

Journal des économistes, article résumant bien sa pensée.

L'efficacité des dépenses publiques est déjà un problème en 1884, au moment où Courcelle-Seneuil écrit son article. La loi du 29 décembre 1882 propose des moyens de réformer les administrations centrales, afin d'améliorer leur fonctionnement.

Dès lors, l'économiste va analyser ce problème de la réforme de l'État, en structurant son article en trois points : il va rappeler les problèmes rencontrés par l'État dans la gestion de ses administrations, il se posera la question de savoir si la loi proposée est pertinente pour réformer les abus, et devant la réponse négative qu'il apporte à cette question, enfin, il proposera des moyens à son sens plus efficaces pour améliorer le fonctionnement des administrations.

L'inefficacité de l'État

Courcelle-Seneuil annonce clairement les choses : l'État doit modeler son fonctionnement sur celui des entreprises privées, et plus particulièrement celles en charge du commerce. « *La meilleure école d'administration se trouve dans les bureaux d'un grande maison de commerce* » (p.5). En effet, ces organisations sont performantes : elles obtiennent « *du moindre nombre d'employés capables, bien payés, le travail le plus intense, le plus rapide et le moins coûteux possible* » (p.5), et notamment parce que c'est le chef de la maison qui a tout pouvoir pour prendre les décisions, et c'est donc lui qui est responsable, sur son argent, des éventuelles erreurs de gestion.

Or dans les administrations, ces deux éléments manquent : le ministre n'a ni pouvoir, ni responsabilité. Les administrations n'ont pas l'aiguillon puissant qui pousse les entreprises privées à une gestion efficace : la nécessité de faire du profit, et pour les sociétés anonymes, de verser un dividende aux actionnaires.

Également, de manière plus conjoncturelle, les fonctionnaires, en théorie licenciables, sont devenus inamovibles. Du fait de ce problème, qu'aggrave encore la constitution d'un esprit de corps, ainsi que la mise en place de l'avancement à l'ancienneté, l'incitation à l'effort est fortement amoindrie. Enfin, les ministres, afin de recaser les personnes perdant leur poste suite à un changement ministériel (et à l'époque où Courcelle-Seneuil écrit, ces changements sont fréquents : sous la présidence de Jules Grévy (1879-1887) se succèdent 12 ministères), ont tendance à multiplier la création de bureaux inutiles, bureaux qui tendent d'ailleurs souvent à devenir des ministères. Et d'ailleurs, même lorsque les bureaux ou ministères sont supprimés, les personnes y travaillant ne sont pas licenciées.

Résultat de ces dysfonctionnements : « *Les administrations centrales sont peuplées d'employés dont à peu près un tiers travaille à peu près régulièrement, un tiers travaille à se créer des ressources en dehors de l'emploi, à faire par exemple des vaudevilles³ ou des chansonnettes ou à tenir des livres de commerce, tandis qu'un dernier tiers reste oisif ou peu s'en faut* » (p.10).

Les voies employées pour réformer sont-elles pertinentes ?

Les chefs de bureau peuvent-ils se réformer ? Non car il leur est plaisant de commander une équipe nombreuse. Dès lors il ne faut pas attendre d'eux une rationalisation de leur service, pour utiliser un terme qui ne sera employé que vingt ans plus tard.

En 1882, une loi confie au conseil d'État la tâche de réformer l'administration. Là encore Courcelle-Seneuil s'interroge sur la pertinence de ce choix. En effet, cet organe

3. Courteline fut employé 14 ans au ministère des Cultes, et visiblement n'y fut pas très assidu...

administratif n'a pas une connaissance suffisante des services pour les réformer. D'une part la loi dont il est question ne donne pas la possibilité au conseil d'État de prendre de lui-même des initiatives : il doit attendre les projets des ministères, qui sont en général lents à les lui faire parvenir, d'autre part, il doit examiner chaque projet séparément, ce qui empêche toute approche systémique.

Comment réformer l'administration ?

Courcelle-Seneuil propose de supprimer :

- La loi sur les retraites des fonctionnaires, qui les rend justement inamovibles : en effet, une fois qu'ils ont effectué leurs premières cotisations, l'on estime qu'ils ont droit à cette retraite, ce qui implique de les conserver à leur poste jusqu'à la fin de leur carrière ;
- Les conditions d'âge, de diplôme ou de concours nécessaires pour rentrer dans les administrations : en effet, n'embaucher comme employés dans les administrations que des jeunes gens ayant passé les dix années de leur vie où se forme le caractère à étudier plutôt qu'à apprendre sur le tas au sein d'entreprises ou de commerce, et les spécialiser rapidement sur un type de poste est pour Courcelle-Seneuil une erreur. Il conviendrait mieux selon lui d'embaucher des hommes avec plus d'« expérience de la vie ».

Pour réintroduire de l'ordre dans ce système il faudrait réintroduire le salaire au mérite, ce qui semble compliqué.

Courcelle-Seneuil propose alors des réformes plus structurelles : le ministre ne pouvant pas s'occuper de la supervision directe des employés de son ministère, ce rôle doit échoir à un inspecteur, qui serait chargé en particulier de « *surveiller le travail des bureaux, et de veiller à l'observation de la discipline ; il préparerait les règlements intérieurs et les soumettrait à l'approbation du ministre, auquel il présenterait aussi toutes les propositions relatives à l'avancement, aux gratifications et à*

l'application des peines disciplinaires. Il adresserait chaque année au ministre un rapport écrit sur le mouvement du travail dans les bureaux, sur la création ou suppression d'emplois, et généralement sur l'exercice de ces attributions, soit comme inspecteur, soit comme directeur de la comptabilité » (p.17). Aussi, l'avancement des employés serait-il décidé par le ministre, mais suggéré par cet inspecteur : les conflits d'intérêts seraient ainsi supprimés.

D'autre part, Courcelle-Seneuil donne les principes suivants :

« Tout crédit devenu disponible par suppression d'emploi est affecté, pour les deux tiers, à l'amélioration du traitement des employés conservés, conformément aux règles suivantes : la suppression d'un emploi de commis profite, par portions égales, aux commis du bureau auquel appartenait cet emploi ; la suppression d'un emploi de chef ou de sous-chef profite aux chefs ou sous-chefs chargés du service de l'emploi supprimé ; la suppression d'un emploi de directeur profite aux chefs de bureau de la section supprimée ; l'augmentation de traitement obtenue de ce chef par les employés conservés leur est attribuée à titre personnel pour tout le temps pendant lequel ils restent au service, sans retenue et sans être comptée dans les calculs relatifs à la liquidation de la pension de retraite » (p.19).

Ceci permettrait d'assurer la convergence de la majorité des intérêts privés vers une meilleure gestion des bureaux et administrations centrales. Courcelle-Seneuil partage l'idée libérale selon laquelle c'est sur les intérêts privés qu'il faut se baser pour gérer une organisation : il ne sert à rien de faire référence à un concept d'intérêt général ou de bien public dans cette tâche.

Également, le Parlement devrait s'opposer à toute demande de crédits supplémentaires, car pour Courcelle-Seneuil, du fait du grand nombre d'improductifs dans les bureaux, il est possible d'augmenter la production de ces derniers sans crédits supplémentaires,

mais en incitant les employés à travailler efficacement. « *Ce serait substituer le blocus à l'attaque de vive force* » (p.21).

En fait c'est dans le Parlement que Courcelle-Seneuil place son espoir pour la mise en place d'un programme de changement : en effet, c'est le pouvoir législatif qui dispose du pouvoir d'attribuer des crédits, une arme efficace dans le cadre d'un processus de changement, et c'est aussi lui qui peut voter les nouvelles lois et règlements que nous venons de présenter.

Par contre, Courcelle-Seneuil ne croit pas que pour réformer les abus, il soit possible de mettre en place un ministère composé d'administrateurs efficaces et pérennes. En effet, il faut se rappeler que d'une part, sous la Troisième République, les gouvernements ont une faible durée de vie, et, d'autre part, il n'y a que peu de bons administrateurs parmi les hommes politiques : ces derniers sont souvent professeurs, avocats, journalistes, des métiers qui ne préparent pas à exercer des fonctions administratives. En effet, les personnes ayant exercé ce type de métiers, lorsqu'elles accèdent à des fonctions administratives, ont du mal à déléguer, et se retrouvent ainsi rapidement submergées.

La gestion par l'État d'entreprises industrielles vue par Fayol

Henri Fayol s'intéresse au management public, au sens large du terme, dans un article écrit pour *La revue politique et parlementaire*, article qui paraîtra chez Dunod sous forme d'un livre en 1921, complété par une annexe, *Industrialiser l'État*, qui est un discours prononcé lors d'une conférence⁴.

Fayol reprend dans son ouvrage les points qui intéressent Courcelle-Seneuil : nous présenterons donc la pensée du directeur de la Commentry-Fourchambault en adoptant la même structure que pour la présentation du travail de Courcelle-Seneuil.

Précisions que Fayol, l'industriel, ne s'intéresse pas au travail des bureaux, mais à celui réalisé dans les industries gérées par l'État.

C'est principalement dans le deuxième chapitre de son livre que Fayol critique le fonctionnement de l'entreprise d'État. Il va s'intéresser tout d'abord au chef (l'on peut trouver une mystique du chef dans la plupart des travaux des fayoliens) puis au reste du personnel.

Le chef

Il manque un véritable chef à la tête des PTT, du moins dans le sens où Fayol entend ce terme : en effet, le sous-secrétaire d'État chargé de gérer cette administration ne dispose pas de « *la stabilité, de la compétence professionnelle, de la responsabilité, de la liberté d'action et de la rémunération* » (p.28).

Également, la direction des PTT manque de stabilité, pourtant facteur de performance « *aussi a-t-on constaté souvent qu'un chef de moyenne capacité qui dure est infiniment préférable à des chefs de haute capacité qui ne font que passer* » (p.29).

Fayol oppose en fait le chef d'une grande firme métallurgique ou minière à celui d'une entreprise gérée par l'État.

4. Fayol s'intéressera également à la gestion des entreprises publiques via la participation à un rapport concernant l'organisation et le fonctionnement des monopoles des Tabacs et des allumettes. Il y défendra là encore une position très critique vis-à-vis de la gestion publique comme le prouve la citation suivante : « Prenez une industrie privée qui fonctionne bien, et, sans rien changer à son personnel et à son outillage, faites-en, par décret, une industrie d'État. Aussitôt, les maladies étatiques apparaîtront et elles ne tarderont pas à prendre le développement qu'on leur connaît dans les entreprises gouvernementales. Prenez au contraire, une industrie d'État et faites en une industrie privée, gouvernée selon les principes et les règles de la doctrine administrative, et les maladies étatiques ne tarderont pas à disparaître. » (Fayol, 1925, p.166).

Dans le premier cas, le conseil d'administration, composé d'hommes compétents, et intéressés par définition à la bonne marche de l'entreprise, puisqu'ils en sont actionnaires, choisit un chef qui a été « longuement préparé à sa fonction », soit pour avoir gravi progressivement les échelons de l'entreprise, soit parce qu'il a déjà exercé des « *fonctions analogues dans d'autres entreprises* », soit encore pour avoir été le bras droit pendant longtemps des chefs qu'il remplace. Ce dirigeant dispose de temps et de liberté d'action pour mettre en place un programme d'action, et peut s'appuyer sur « 1) un conseil d'administration gardien des traditions et contrôleur attentif de la marche de l'entreprise ; 2) un état-major compétent ; 3) des chefs de services habitués aux conférences hebdomadaires de coordination et de direction ; 4) un programme d'action adopté d'un commun accord par le conseil d'Administration et son prédécesseur ; 5) des bilans mensuels et des comptes rendus qui le renseigneront rapidement sur la situation financière et sur la marche de l'entreprise » (p. 30).

Également, il est responsable de l'action : en particulier, en cas de pertes trop importantes, il sera sanctionné.

Au sein des PTT les choses sont tout autres. Le chef est « *improvisé au cours d'une crise ministérielle* », et celles-ci sont encore nombreuses au moment où écrit Fayol. En conséquence, il « ignore à peu près tout de l'entreprise » (p.30), et n'a pas le temps de combler cette lacune, car il ne restera pas plus de huit mois dans cette organisation. Autrement dit, il lui manque la « *compétence professionnelle* » (p.33-34) nécessaire à la prise de décision, ce qui pourtant pour Fayol est une condition d'efficacité de son action. Son chef de cabinet, venu avec lui, restera autant de temps. Les chefs de département, plus expérimentés certes, mais écœurés de ce changement permanent, ne leur sont d'aucun soutien. Les différentes commissions composées bien souvent de personnalités incompetentes, ne peuvent non plus être

d'une grande aide pour mieux gérer cette administration. Bien souvent elles ne servent à rien, ont été créées suite à un problème particulier, et ne sont plus que très peu convoquées.

Quant à l'équivalent du conseil d'administration, il réside tout simplement dans le Parlement, un lieu où se rencontrent toutes les opinions, et où donc ne peut que difficilement être dégagée une vision claire pour l'avenir de l'entreprise.

Le chef d'entreprise également, contrairement à ce qui se passe dans l'industrie privée, n'est pas responsable des conséquences de son action : ni les pertes, ni les bénéfices ne jouent sur sa rémunération ou son patrimoine, et en conséquence, selon Fayol, « *ni le ministre d'hier, ni celui d'aujourd'hui, ni même aucun des hauts fonctionnaires des PTT ne se sentent amoindris par un résultat qui discréditerait à fond les dirigeants d'une entreprise privée (Les PTT ont affiché une perte de plusieurs centaines de millions de francs)* » (p.36).

Le chef ne dispose pas non plus d'une liberté d'action, car les parlementaires s'immiscent sans cesse dans la gestion de l'entreprise, non dans l'intérêt général, mais bien plutôt pour faire valoir divers intérêts privés.

Conséquence de cette mauvaise gestion d'une certaine manière, le dirigeant des PTT n'est que très peu payé par rapport à ses homologues du privé : en effet, « *il est tacitement entendu que ce chef ne se consacrera ni entièrement, ni longtemps, à sa nouvelle fonction, qui n'est pour lui qu'un moyen de réaliser sa carrière politique* » (p.43).

L'ensemble du personnel

Le recrutement du personnel est lui aussi de mauvaise qualité : une forte proportion des emplois est réservée aux anciens soldats et mutilés, la plupart des agents entrent comme surnuméraires ou dames employées, à la

suite d'un concours facile, par contre il y a un manque d'ingénieurs : ceux-ci sont bien plus nombreux dans les compagnies étrangères qu'en France (Fayol, 1921, p.46).

Alors qu'au départ les PTT fonctionnaient sur un mode proche de celui de l'industrie privée, progressivement, les employés ont obtenu que l'avancement se fasse à l'ancienneté, ce qui pose des problèmes d'efficacité et de motivation. Également, bien souvent l'avancement se fait en changeant de service, ce qui pose là encore des problèmes de compétences : un employé peut donc passer des postes au téléphone, même s'il n'entend rien à cette activité.

Comparaison : de Fayol à Courcelle-Seneuil

En introduction de son livre, Fayol dénombre ainsi les vices présents au sein des PTT :

- à la tête de l'entreprise, un Sous-secrétaire d'État instable et incompetent ;
- pas de programme d'action à long terme ;
- pas de bilan ;
- intervention abusive et excessive des parlementaires ;
- aucun stimulant pour le zèle ; aucune récompense pour les services rendus ;
- absence de responsabilité.

Les trois derniers points sont présents chez Courcelle-Seneuil, de même que le premier, l'économiste du XIX^{ème} siècle évoquant bien l'instabilité ministérielle, ainsi que les hommes politiques incompetents car de formation juridique ou littéraire.

Il convient également de parler ici du travail qu'un des disciples de Fayol (Peaucelle, 2003), Albert Schatz, professeur de Droit à la faculté de Dijon, a consacré à « *L'entreprise gouvernementale et son administration* », titre de son livre paru en 1922 et préfacé par Henri Fayol. Dans cet ouvrage, cet intellectuel libéral (il a d'ailleurs écrit un livre sur *L'individualisme économique*, et dans l'ouvrage analysé, il développe un certain

nombre d'idées que l'on retrouve chez Hayek, en particulier l'idée qu'il existe un ordre naturel que la main de l'homme ne peut chercher à modifier sans conséquence néfaste) plaide effectivement pour la fin des entreprises publiques, car « *l'État est à la fois le plus considérable et le plus mauvais industriel de France, puisque dans aucune de ces 23 spécialités⁵ l'État n'a réussi* » (p. 52) et pour l'alignement du mode de fonctionnement du gouvernement sur le modèle du privé : il souhaite en particulier que le gouvernement ait un plan d'action au sens fayolien du terme et que se développe le chronométrage dans les bureaux. Suite aux réformes qu'il propose, l'administration du gouvernement apparaîtra « *comme de tous points analogue à l'administration d'une entreprise industrielle ou commerciale* » (p.255).

En fait, la vision du management public par ces auteurs correspond à ce que Ferlie et al. (1999) nomment le modèle 1 du nouveau management public, selon lequel le management public traditionnel est naturellement inefficace, et pour qui l'amélioration de l'efficacité publique passe par une re-bureaucratiation, une re-hiérarchisation, et la réintroduction de mécanismes marchands, ne serait-ce que par les licenciements dans le domaine public..., ce qui est d'ailleurs cohérent pour des auteurs que l'on peut classer dans l'école classique de la théorie des organisations.

Une fois ces théories relativement homogènes entre elles présentées, il convient de les comparer à d'autres travaux, historiques, littéraires et juridiques, afin d'apprécier et de nuancer la représentation du management public qui est donnée.

5. Cette phrase précède un tableau reprenant tous les secteurs dans lequel intervient l'État à l'époque où Schatz écrit.

Une appréciation de l'image de la gestion publique dans l'œuvre de Courcelle-Seneuil et de Fayol

La vision du management public par Courcelle-Seneuil, Fayol ou Schatz semble « dure », en ce sens qu'elle remet grandement en cause la légitimité de l'intervention de l'État dans l'économie. Celui-ci est accusé d'une inefficience radicale, due à des facteurs structurels, et dès lors il lui est demandé de se retirer le plus possible de l'activité économique.

Nous allons nous interroger sur la véracité de cette représentation, en nous basant principalement sur le travail de cet important historien de l'administration qu'est Guy Thuillier. Nous lui empruntons d'ailleurs la première partie du titre de notre première sous-partie. Nous verrons également le développement du concept de service public, point qui permettra de nuancer la vision très libérale et économique du management public qu'ont les auteurs présentés dans notre première partie.

La vie quotidienne dans les bureaux : tous des fainéants ?

Certains points du travail de Guy Thuillier (1976) confirment la vision de Courcelle-Seneuil : ainsi, « *l'absentéisme était la plaie traditionnelle des bureaux* » (p. 28) : les employés arrivaient avec une à deux heures de retard, et partaient avec une heure d'avance. Dans le rapport de 1871 de la commission parlementaire de révision des services administratifs, nous pouvons lire : « *Quotité de travail effectif : trois à quatre heures par jour, plutôt trois* ».

Les tentatives de limitation de ce problème restent sans effet : les feuilles de présence sont bientôt combattues par les employés, sous prétexte qu'elles constituent une humiliation, et les divers ministres qui tentent de les introduire doivent faire

machine arrière. Également, fut un moment proposée la mise en place de bureaux sans cloisons, ce qui aurait permis au chef de service de surveiller l'ensemble de son personnel, et à chacun de surveiller son voisin : cette proposition ne fut jamais mise en œuvre (Thuillier, 1976, p.37).

D'autres exemples d'inefficience et d'inefficacité des administrations publiques au XIX^{ème} siècle sont donnés dans l'ouvrage de Guy Thuillier : toujours devant la commission parlementaire de révision des services administratifs de 1871, le secrétaire général des finances explique que « l'on conserve le personnel incapable par humanité ». Cette même commission met en évidence le problème de l'irresponsabilité : ainsi selon cette dernière les employés « *n'ont pas assez la responsabilité, ni le mérite de leurs travaux. Il n'est pas d'usage qu'ils les signent, et quoique les chefs de division ou directeurs puissent reconnaître, soit à une mention inscrite sur la chemise du dossier, soit à l'écriture, de qui émane une rédaction importante, le public, lorsqu'il a l'occasion de la consulter, en ignore absolument l'auteur. On a vu plus d'une fois le supérieur hiérarchique d'un employé distingué, recueillir l'honneur et les avantages d'un travail remarquable, uniquement dû à ce dernier* ». Cette irresponsabilité entraîne effectivement un problème de motivation. D'ailleurs bien souvent le contrôle sur les employés de bureau n'est que fictif : les contrôleurs sont situés trop loin des contrôlés pour exercer une action efficace « *Que de fois on entend, dans les hautes régions, louer le prétendu savoir et les capacités hors ligne d'un employé qui n'est, aux yeux de la grande majorité de ses collègues, qu'une piètre médiocrité ! La vérité est que les faits donnent presque toujours raison à l'opinion des camarades, qui travaillant côte à côte avec leur collègue, le jugent d'après ses œuvres et par conséquent, sont à même de l'apprécier à leur juste valeur* » (Aimès, in Thuillier, 1976, p.126). Enfin, confirmant et Courcelle-Seneuil, et Fayol, Thuillier (1976, p.136) constate bien

que l'intervention politique dans les recrutements et les nominations enlèvent toute objectivité à ce processus.

La littérature nous donne parfois une vision « croquignolesque » du travail de bureau dans les ministères. Nous pouvons nous intéresser par exemple au roman *Les Cartons Verts* de Georges Lecomte, un roman décrivant les débuts d'un jeune employé monté à Paris dans les bureaux ministériels. En fait ce roman nous présente, dans un cadre bien souvent sinistre, où traînent partout des « cartons verts » et de la Paperasse, des figures caricaturales telles que :

- le vieil employé qui cherche à caser ses filles avec des employés appartenant au haut de la hiérarchie, et n'y arrivant pas après des années de tentatives infructueuses, se rabat sur des subalternes,
- le supérieur qui couche avec les filles du bureau (celles-ci sont d'ailleurs une source de tentation pour tout le personnel),
- l'homosexuel tourmenté par les garçons du service,
- le zélé renvoyé ou menacé par sa volonté de réforme et d'amélioration du service,
- les employés ruinés par un foyer dont ils ne peuvent assumer les charges.

Cette satire ne donne pas une image très positive du travail des bureaux, comme le prouvent les extraits suivants : « *une fois de plus, dès le premier jour, Lorient eut ainsi la preuve de ce gaspillage de forces et d'argent, qui, dans sa paradoxale bouffonnerie, semble être une des lois de l'Administration française* » (p. 20) ; « *Les uns expiaient dans la Paperasse les frénésies de leur jeunesse, leur apathie dans les collèges, d'autres la malchance paternelle dans la vie ou la stupidité craintive de leurs parents* » (p. 34) ;

Georges Lecomte connaissait le travail de bureau, car c'est par cette activité qu'il avait commencé à Paris, avant de se spécialiser dans le journalisme. Même si le roman est toujours caricatural, il nous donne des renseignements intéressants sur le travail de bureau.

Toutefois, la vie quotidienne dans les bureaux, n'est pas toujours idyllique, ne serait-ce déjà que du fait des traitements, entraînant ce que Thuillier nomme « la misère en habit noir » (Thuillier, 1976, p. 61). La phrase citée plus haut de Courcelle-Seneuil « *Les administrations centrales sont peuplées d'employés dont à peu près un tiers travaille à peu près régulièrement, un tiers travaille à se créer des ressources en dehors de l'emploi, à faire par exemple des vaudevilles ou des chansonnettes ou à tenir des livres de commerce, tandis qu'un dernier tiers reste oisif ou peu s'en faut.* » peut être lue, non comme la preuve de la fainéantise des employés de bureau, mais plutôt comme la nécessité pour ces derniers de trouver des compléments à leurs faibles salaires.

Également, l'aspect informel, peu étudié par Courcelle-Seneuil et Fayol, transforme rapidement les bureaux en des lieux où peut s'exercer la cruauté des petits chefs, qui sont bien souvent des incapables arrivés à leur poste par des manœuvres politiques « *Incapables de grandes idées, ils appliquent leurs facultés à l'usage des petits moyens, des expédients, marchant par des détours connus d'eux seuls et qui ne servent à rien de plus qu'à masquer le but qu'ils veulent atteindre. Aussi longtemps qu'elle est entre leurs mains, l'administration, retenue dans des errements vicieux, reste vouée à la médiocrité et aux plus criants abus. Quoiqu'ils soient loin de juger du peu qu'ils valent, un instinct sûr les avertit de la fragilité du piédestal sur lequel ils sont posés ; ils sentent qu'au moindre choc, ce branlant appui serait renversé et qu'avec lui serait ébranlée leur élévation factice. Ce point vulnérable les préoccupe sans cesse, et toutes leurs manœuvres tendent à le dissimuler. Ils arrangent le service confié à leurs soins de manière à en former comme une petite citadelle dans laquelle ils se retranchent, pour empêcher qui que ce soit d'approcher. Ils le compliquent à dessein et le remplissent d'obscurité ; ils repoussent impatiemment ce qui serait de nature à y faire pénétrer de la lumière* » explique Eugène Aimès, un ancien chef de bureau au ministère de la Guerre,

dans son livre au titre évocateur *La Réforme administrative et le favoritisme* cité par Thuillier (1980, p. 122). Certes, cette citation nous montre que des fonctionnaires sont peu compétents, mais seulement certains : les autres subissent leur loi en fait, et peut-être seraient-ils plus productifs s'ils avaient en face d'eux de véritables chefs compétents et dévoués à leur tâche.

Toutefois, Thuillier, et les textes qu'il analyse, ne remettent pas en cause fondamentalement l'idée de l'inefficacité de la gestion publique. Certes certaines industries d'État surent être à la pointe du progrès, parfois même l'inventant avant son invention officielle. Ainsi, dans les artilleries d'État, les ingénieurs d'État inventèrent vers 1880 « avec l'interchangeabilité l'ébauche de la standardisation, avec la rationalisation une forme supérieure de Taylorisme avant Taylor ». (Motral, 2007, p. 297). Le lieutenant-colonel Rimailho avait déjà dans son ouvrage *L'organisation à la française* (1935) mis en évidence ce fait. Également, c'est Émile Belot, ingénieur en chef des manufactures de tabac, qui, par son principe de continuité, mettra en évidence le poids important des machines pour améliorer la productivité (Peaucelle, 2001) et proposera ainsi un substitut efficace au taylorisme (Fridenson, 1988, p. 1040). Retière (1994, 2003) a d'ailleurs bien montré que les manufactures de tabacs, monopole d'État, avaient été à la pointe du progrès concernant certaines innovations techniques et sociales.

La constitution du concept de service public, un autre moyen de concevoir le management public

Si nous cherchons une défense des services publics, c'est tout d'abord vers les juristes qu'il convient de se tourner.

Ainsi, le fondateur de ce que l'on nomme l'école du service public, Léon Duguit, dans son ouvrage *Les transformations du droit public* (1913), défend l'idée que certains

services, certains biens pour des raisons d'intérêt général, doivent être pris en charge non par le marché, mais par l'État. Il adopte un ton parfois ironique, rappelant que : « *Aujourd'hui on ne se contente plus de ces services (NDA : les services régaliens traditionnels : Défense Nationale, Justice, Police). Quelques économistes attardés peuvent bien, du fond de leur cabinet d'étude, déclarer que l'État n'a pas autre chose à faire qu'à procurer la sécurité à l'extérieur, l'ordre et la tranquillité à l'intérieur, qu'il doit se désintéresser de tout le reste et laisser liberté entière à l'action et à la concurrence individuelles, dont le jeu naturel assurera normalement la satisfaction de tous les besoins sociaux.* » (p. 47-48). Nous voyons bien que derrière le terme d'économiste attardé, nous pouvons classer Courcelle-Seneuil, même si ce n'est vraisemblablement pas à ce dernier que pense directement Léon Duguit.

En fait, en raison de l'évolution économique et technologique, certains services sont désirés par tous les individus, or le marché ne peut leur fournir à un prix accessible, dès lors c'est à l'État d'assurer ce service public : « *D'autre part, la transformation économique et industrielle profonde, qui s'est accomplie depuis un siècle dans les nations civilisées et que nous signalions dès les premières pages de ce livre, a fait naître pour les gouvernants beaucoup de devoirs nouveaux. L'interdépendance étroite qui existe entre les peuples, la solidarité des intérêts économiques, les échanges commerciaux qui deviennent chaque jour plus nombreux et aussi le rayonnement des idées morales, des découvertes et des doctrines scientifiques imposent à tous les États l'obligation d'organiser les services publics qui assurent d'une manière permanente les communications internationales. C'est ainsi que s'est constitué un service public qui dans tous les pays modernes occupe le premier plan : le service des postes et des télégraphes. Pour aucun autre n'apparaît mieux le caractère juridique de l'obligation qui s'impose aux États, obligation à la fois de*

droit interne et de droit international. Dans aucune institution moderne n'apparaît mieux que dans le service international des postes la solidarité d'obligations et de droits qui unit toutes les nations (...).

On pourrait multiplier les exemples. Le temps est loin où chacun transportait sa personne et ses choses par ses propres moyens. Aujourd'hui, à quelque classe sociale qu'il appartienne, chacun demande le transport des personnes et des choses à des groupes qui assurent ce service. Comme dans l'état de nos mœurs et de nos besoins économiques ces transports en commun ne peuvent être suspendus même pour un temps très court, apparaît la nécessité chaque jour plus évidente d'organiser les services de transports en services publics, service de tramways et d'autobus dans les grandes villes, service de chemin de fer dans le pays tout entier, service qui devient d'ailleurs comme celui des postes de plus en plus un service international » (Duguit, 1913, p. 47-50.)

Certes, ces services publics créent des dysfonctionnements, mais les forces sociales qui poussent à leur développement sont trop fortes et ils ne peuvent être remis en cause pour ces « simples » dysfonctionnements : « Par là on comprend comment, contrairement à ce qui est dit souvent, l'augmentation du nombre des services publics et leur extension n'ont pas pour conséquence nécessaire d'accroître les puissances des gouvernants. Leurs charges se trouvent accrues, leurs fonctions élargies, leur droit de domination est devenu nul parce que personne n'y croit plus ; il reste nul comme avant. Il est vrai que l'organisation et le fonctionnement des services publics entraînent de fortes dépenses pour lesquelles il faut aux gouvernants de l'argent, beaucoup d'argent ; que la richesse constituant l'élément principal de la puissance, l'augmentation et l'extension des services publics accroissent en même temps les charges des contribuables et la puissance des gouvernants. On peut ajouter qu'en régime

démocratique l'élection étant la source de laquelle dérivent tous les pouvoirs, et d'autre part le nombre des agents publics augmentant forcément avec le nombre des services, les considérations d'ordre électoral feront sentir de plus en plus leur influence pernicieuse, viendront fausser tous les ressorts administratifs, **et que si l'extension des services est sous tous les régimes regrettable, elle est néfaste dans les pays de démocratie. Tout cela est en partie vrai, mais ne change rien aux faits** » (Duguit, 1913, p. 55-56) (les caractères gras ne sont pas de L. Duguit).

L'économiste Jules Dupuit est aussi un des premiers, cette fois dans les sciences économiques, à avoir pensé le concept de service public, comme le montrent les articles qu'il a consacrés à l'eau ou aux péages dans le *Dictionnaire d'économie politique* de Charles Coquelin et Gilbert-Urbain Guillaumin.

Par exemple, concernant le gaz et le système d'éclairage dans les villes, Jules Dupuit adopte une attitude modérée, en ce sens qu'il envisage pour cette activité aussi bien le mode de gestion privé que public, en mettant en évidence les avantages et les inconvénients de chacune de ces solutions.

Ainsi, il écrit « Quant aux éléments de solution (concernant la distribution du gaz), ils sont divers. Faites comme à Paris de l'industrie du gaz un monopole réglementé, vous aurez du gaz de bonne qualité avec le moins d'inconvénients possibles pour le pavé des rues. Donnez-lui une liberté complète comme à Londres, vous aurez du gaz fétide et un sol bouleversé. » Toutefois, « il n'y aurait pas donc à hésiter si l'habitant de Paris ne payait que 45 ce que l'habitant de Londres ne paye que 20 » (Dupuit, 1854, p. 630).

Nous retrouvons l'argument classique selon lequel la gestion publique permettrait plus de qualité, mais évidemment au prix de coûts plus élevés. Autrement dit, Dupuit, pourtant généralement présenté comme un économiste libéral, ne dénigre pas systématiquement la gestion publique.

Conclusion

A la lecture de travaux d'historiens, ou de théoriciens économistes ou juristes, il apparaît que Courcelle-Seneuil et Fayol qui se présentent pourtant comme des positivistes, des observateurs objectifs de la réalité, ont un discours contenant de nombreux stéréotypes.

Michel Crozier (1963) fut certes également très critique vis-à-vis du phénomène bureaucratique (ironie de l'histoire il étudia aussi les manufactures de tabac), mais il sut produire une critique plus approfondie à notre sens que celles de deux auteurs étudiés en priorité ci-dessus, ne serait-ce qu'en s'intéressant aux aspects informels de la bureaucratie, ce qui lui permit de constater des phénomènes beaucoup plus riches que Courcelle-Seneuil ou Fayol, telles l'impossibilité de communications entre les strates ou encore la cohérence profonde du modèle bureaucratique avec la culture française, comme le montre l'extrait suivant « *Le système bourgeois et le système bureaucratique d'organisation apparaissent comme deux réponses extrêmement élaborées de la même société au dilemme que pose la direction de toute action collective. (...) les deux mondes hostiles [ont] été en même temps complémentaires et presque indispensables l'un à l'autre et (...), malgré les continues invocations de la société bourgeoise à l'esprit de toute entreprise et aux principes d'autorité et de responsabilité, les directions énergiques et novatrices et l'action collective constructive [ont] été finalement presque aussi rares dans le monde des affaires privées que dans celui de l'administration publique.* » (Crozier, 1963, p. 336).

Également, même pour Crozier, le modèle bureaucratique français comporte quelques avantages, en particulier celui de stimuler quelques initiatives individuelles extraordinaires.

Notre travail n'est pas exempt de limites. Il pourrait en particulier bénéficier d'un travail approfondi sur les archives d'entreprises publiques des XIX^{ème} ou XX^{ème} siècles, telles la Poste, ou la distribution d'énergie, afin de montrer le caractère limité de l'analyse de Courcelle-Seneuil et Fayol. Également, il pourrait être envisageable de comparer les analyses de ces deux auteurs avec celles d'autres penseurs libéraux de la même époque, tels Paul Leroy-Beaulieu, qui dès 1872 attaquait la gestion municipale, ou encore Yves Guyot qui, ministre, fut bien placé pour observer certains dysfonctionnement administratifs.

Enfin, afin d'élargir le débat, nous noterons aussi dans cette conclusion que le débat autour du poids de l'État est un débat très français, en ce sens qu'on le trouve dans la pensée managériale française, mais pas dans son équivalent américain. Il y a là un aspect culturel (les enjeux politiques autour du poids de l'État sont visiblement plus prégnants en France qu'aux États-Unis) qu'une analyse comparative nous permettrait vraisemblablement de clarifier.

Références bibliographiques

- Courcelle-Seneuil, J.-G. (1884). « De l'organisation des administrations centrales », *Journal des économistes*, XXVI (5), mai, p. 502-520.
- Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*, coll. Points, Paris : Seuil.
- Duguit, L. (1913). *Les transformations du droit public*, Paris : Armand Colin.
- Dupuit, J. (1854). « Eau », article dans le *Dictionnaire de l'économie politique* de Ch. Coquelin et G.-U. Guillaumin, Paris : Librairie de Guillaumin et Cie, t. Ier, p. 629-637.
- Fayol, H. (1921). *L'incapacité industrielle de l'État : les PTT*, Paris : Dunod.
- Fayol, H. (1925). « Note de M. Fayol sur le Rapport présenté par M. André Citroën au nom de la commission chargée d'étudier les questions concernant l'organisation et le fonctionnement du monopole des tabacs et des allumettes », Annexe C du rapport de André Citroën, Paris : Imprimerie Nationale, p. 163-174.

Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashbrune, L., Fitzgerald, L. (1999). *The New Public Management in Action*, Oxford : Oxford University Press.

Fridenson, P. (1987). « Un tournant taylorien dans la société française (1904-1918) », *Annales ESC*, vol. 42, n° 5, septembre-octobre, p. 1031-1060.

Lecomte, G. (1901). *Les Cartons Verts*, Paris : Charpentier.

Peaucelle, J.-L. (2001). « Laisser du temps au temps », par Paul Vanuxem, *Gérer & Comprendre*, 63, p. 56-63.

Peaucelle, J.-L. (2003). « Les disciples de Fayol », *Entreprises et Histoire*, n° 34, décembre, p. 108-114.

Retière, J.-N. (1994). Une entreprise d'État séculaire : les tabacs, l'exemple de la "manu" de Nantes (1857-1914), *Entreprise et histoire*, n° 6, p. 109-127.

Retière, J.-N. (2003). Vices patents et vertus ignorées de l'industrie d'État : le monopole des tabacs vu par Fayol, in Peaucelle J.-L. (eds), *Henri Fayol, Inventeur des outils de gestion*, Paris : Economica, p. 193-206.

Rimailho, É. (1936). *Organisation à la française*, Bordeaux : Éditions Delmas.

Thuillier, G. (1976). *La vie quotidienne dans les ministères au XIXème siècle*, Paris : Hachette.

Thuillier, G. (1980). *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIXe siècle*, Genève : Droz.

Cédric POIVRET

Enseignant chercheur à l'Université de Marne la Vallée.
Il poursuit ses recherches dans le domaine du management public.