



HAL
open science

Vers un management public éthique et performant

Annie Bartoli, Olivier Keramidas, Fabrice Larat, Bachir Mazouz

► **To cite this version:**

Annie Bartoli, Olivier Keramidas, Fabrice Larat, Bachir Mazouz. Vers un management public éthique et performant. Revue française d'administration publique, 140 (4), pp.629, 2011, 10.3917/rfap.140.0629 . hal-04018019

HAL Id: hal-04018019

<https://hal.science/hal-04018019>

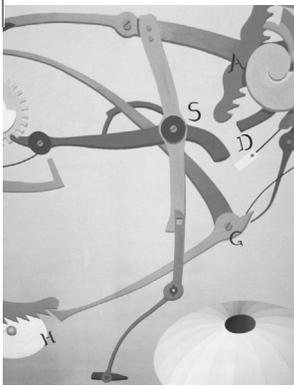
Submitted on 7 Mar 2023

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License



**REVUE FRANÇAISE
D'ADMINISTRATION PUBLIQUE**
RFAP

2011

**Éthique et performance
en management public**

N° 140

Ethics and Performance in Public Management

l'ena
ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

COMITÉ D'HONNEUR

Marie-France CHRISTOPHE-TCHAKALOFF, Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne
Gérard CONAC, Professeur émérite de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne
Jean-Paul COSTA, Président de la Cour européenne des droits de l'homme
Michel CROZIER, Directeur de recherche de classe exceptionnelle au CNRS
Jacques de CHALENDAR, Inspecteur général des finances honoraire
Michel MASSENET, Conseiller d'État honoraire
Jacques MÉNIER, Conseiller-maître honoraire à la Cour des comptes
Charles VALLÉE, ancien PDG des Éditions Dalloz

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Carolyn BAN, Professeur à l'Université de Pittsburgh
Nicole BELLOUBET-FRIER, Professeur à l'Université de Toulouse
Geert BOUCKAERT, Professeur à la Katholieke Universiteit Leuven, Président du GEAP
Jacques BOURGAULT, Professeur à l'Université de Québec
Sabino CASSESE, Professeur à l'Université « La Sapienza » de Rome, juge à la Cour constitutionnelle italienne
Michel FRANC, Président de section au Conseil d'État
Hélène GADRIOT-FENARD, Conseiller référendaire à la Cour des comptes
Catherine GRÉMION, Directrice de recherche au CNRS
Elisenda MALARET, Professeur à l'Université de Barcelone, membre du Conseil de l'Audiovisuel de la Catalogne
Didier MAUS, Conseiller d'État, ancien Directeur de l'Institut international d'administration publique
Jean-Pierre NIOCHE, Consultant, Professeur associé à l'Institut d'administration des entreprises de Paris
Karl-Peter SOMMERMANN, Professeur à l'École supérieure de science administrative de Spire
Mark THATCHER, Professeur de politique internationale et comparée à la London School of Economics
Gérard TIMSIT, Professeur émérite de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne
Jacques ZILLER, Professeur à l'Université de Pavie

COMITÉ DE RÉDACTION

Annie BARTOLI, Professeur en sciences de gestion à l'Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines
Marc Olivier BARUCH, Directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)
Jacques CHEVALLIER, Professeur de droit public à l'Université Paris II Panthéon-Assas
Françoise DREYFUS, Professeur émérite de science politique de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne
Michel DURUPTY, Professeur de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, avocat
Didier GEORGAKAKIS, Professeur de science politique à l'Institut d'études politiques de Strasbourg
Gilles JEANNOT, Directeur de recherche à l'École des ponts, LATTS, Université Paris-Est
Michel LE CLAINCHE, Administrateur général des finances publiques
Bertrand DU MARAIS, Conseiller d'État, Professeur associé de droit à l'Université Paris X
Gérard MARCOU, Professeur de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne
Marie-Christine MEININGER, directrice des relations internationales de l'Université Paris I
Luc ROUBAN, Directeur de recherche au CNRS, Sciences Po (CEVIPOF)
Céline WIENER, Inspectrice générale honoraire de l'administration de l'éducation nationale

RÉDACTION

Directeur de la publication : Bernard BOUCAULT, Directeur de l'ÉNA
Rédacteur en chef : Fabrice LARAT
Rédacteurs en chef adjoints : Frédéric EDEL, François LAFARGE
Secrétaires de rédaction : Corinne FLORY, Jean-Yves STOLLESTEINER

REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

SOMMAIRE DU N°140

ÉTHIQUE ET PERFORMANCE EN MANAGEMENT PUBLIC

Numéro coordonné par

M^{me} Annie Bartoli, MM. Bachir Mazouz et Olivier Keramidas

INTRODUCTION

Vers un management public éthique et performant	629
M ^{me} Annie BARTOLI, MM. Olivier KERAMIDAS, Fabrice LARAT, Bachir MAZOUZ	
Éthique et gestion publique : apprendre des scandales	641
M. Yves BOISVERT, Ph.D., professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique, Québec, Montréal	
Les défis éthiques de la recherche académique : le cas de la France et des États-unis	659
M ^{me} Annie BARTOLI, professeure des universités, directrice connaissances du Laboratoire de recherche Larequoi/ISM, M. George BRENKERT, professeur à McDonough School of Business, Georgetown University, et M. Philippe HERMEL, professeur des universités, doyen de l'ISM et co-directeur du Larequoi, Université de Versailles St-Quentin	
Gestion de la propriété intellectuelle et organisations publiques de recherche : l'éthique à l'épreuve des objectifs de performance	677
MM. Hervé CHOMIENNE, maître de conférences en sciences de gestion à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, Larequoi/ISM, Pascal CORBEL, maître de conférences en sciences de gestion, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, Larequoi/ISM et Jean-Philippe DENIS, professeur des universités à l'Université Paris Ouest - Nanterre - La Défense – CEROS	
La moralité attribuée à la règle : l'appropriation du métier de policier	693
M. Dominique PÉCAUD, maître de conférences HDR en sociologie, Université de Nantes	
L'éthique dans les activités de renseignement	707
M. Éric DENÉCÉ, directeur du Centre français de recherche sur le renseignement (CF2R)	

POINT DE VUE

Pour une logique de l'indiscipline – Réflexions sur l'éthique de la décision publique, autour du livre d'Alasdair Roberts <i>The Logic of Discipline</i>	723
M. Claude ROCHET, professeur des universités, Institut de management public et de gouvernance territoriale, Université Paul Cézanne d'Aix-Marseille	

Performance et éthique : aporie fondatrice du management des sentiments moraux	739
M. Robert LE DUFF, professeur émérite, Université de Caen-Basse-Normandie	
 VARIA	
La « performance sociale » comme horizon ? Les directeurs départementaux de l'aide et de l'action sociales et leurs perceptions de la managérialisation	757
M. Jean-Robert Alcaras, M ^{me} Christèle Marchand, M. Guillaume Marrel et M ^{me} Magali Nonjon, Laboratoire Biens, Normes, Contrats (EA 3788), Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse	
Regard sur les évolutions des missions de service public dans les industries de réseaux	773
M. Gaël BOUQUET, expert à la direction de la régulation européenne et nationale du Groupe La Poste et M. Olaf KLARGAARD, directeur en charge de la régulation Pitney Bowes Inc.	
Étude d'impact et analyse coûts-avantages : qu'impliquent-elles pour l'élaboration des politiques publiques et les réformes législatives ?	787
M ^{me} Susan ROSE-ACKERMAN, Henry R. Luce Professor of Jurisprudence (Droit et sciences politiques), Université de Yale	
Le système de pensions des fonctionnaires et agents de l'union européenne	807
M. Fabrice ANDREONE, docteur en droit, administrateur principal à la Commission européenne, Président de l'Association des françaises et des français fonctionnaires des institutions communautaires et européennes (AFFCE)	

INTRODUCTION

VERS UN MANAGEMENT PUBLIC ÉTHIQUE ET PERFORMANT

Annie BARTOLI

*Professeure des universités,
Directrice du Laboratoire de recherche
Larequoi/ISM,
Université de Versailles St-Quentin
d'administration*

Olivier KERAMIDAS

*Enseignant Chercheur au CERGAM
Directeur adjoint de l'Institut de publique
Management Public et Gouvernance
Territoriale
Université d'Aix Marseille*

Fabrice LARAT

*Directeur du Centre d'expertise
et de recherche administrative,
Ecole nationale*

Bachir MAZOUZ

*Professeur titulaire
École Nationale d'Administration
Montréal, Québec*

A une époque où le monde est secoué par les grands scandales financiers et économiques, où les dirigeants politiques des grandes démocraties peinent à s'entendre sur les accords socio-économiques et sociétaux utiles au bien collectif international, et où le concept de « crise » semble vouloir s'inscrire dans la durée, les valeurs éthiques fondamentales sont souvent évoquées comme des boucliers protecteurs face aux excès de ce qui est perçu comme un aspect paradigmatique de la logique managériale imposée à l'action publique : la « performance »

Paradoxalement, aux plans théorique et pratique, le domaine du management ne se sent que peu ou prou interpellé par cette situation, et ce malgré les cas de drames et traumatismes engendrés par des pressions managériales excessives régulièrement rapportés par les médias. Et pourtant, lorsque ces situations difficiles se produisent dans la sphère publique, le choc peut être encore plus rude. En effet, les référentiels et les paradigmes activés autour des vocables ou expressions « management public », « performance » et « éthique » ne sont pas supposés s'accorder *a priori* ou spontanément. Par conséquent, l'analyse lucide de leurs interrelations et une réflexion approfondie sur leurs éventuelles complémentarités apparaissent aujourd'hui essentielles pour les chercheurs et les praticiens en management public, surtout lorsqu'ils souhaitent éviter le piège de la pensée trop lisse et stéréotypée.

L'ambition de ce numéro thématique de la *Revue française d'administration publique* est précisément de regarder ces phénomènes en face et de tenter de comprendre les contradictions et les effets pervers qu'ils sont susceptibles d'engendrer, de façon à pouvoir identifier des pistes en faveur d'un management public qui soit à la fois éthique et performant.

UN TYPE DE RELATIONS POTENTIELLEMENT PRÉOCCUPANT

En réalité, le rapport entre éthique et action publique n'est pas une question neuve en soi¹. Néanmoins, les pressions en faveur d'une plus forte prise en compte de l'éthique sont à l'heure actuelle plus importantes que jamais, tant est ressenti le besoin de retrouver ou de donner du sens aux actions, que celles-ci s'exercent dans un cadre privé ou public².

Dans le contexte des réformes administratives engagées dans de nombreux pays autour de démarches dites de « modernisation » de la gestion des affaires publiques, la recherche sur les liens entre la performance et l'éthique publique est devenue une préoccupation centrale, tant pour les gestionnaires des organisations publiques et privées que pour les théoriciens de l'organisation³. En effet, l'institutionnalisation d'un cadre de gestion axé sur les résultats questionne l'essence même du service public, lequel est supposé s'appuyer sur des principes éthiques tels que la neutralité, la défense de l'intérêt général par rapport aux intérêts particuliers, l'équité ou la solidarité⁴.

Bien que le pilotage de l'action publique par les résultats ne remette pas nécessairement en cause les valeurs du service public dans leur ensemble, il suscite néanmoins des interrogations concernant la pertinence de son cadre de référence et la place de ses outils de gestion⁵. Ainsi, la gestion de la performance publique peut être envisagée comme une nécessité stratégique et opérationnelle, mais sans doute pas à n'importe quel coût social et politique.

Les réformes administratives successives engagées depuis quelques décennies⁶ et leurs effets sur la gestion et la transformation des organisations publiques invitent également à des interrogations fondamentales sur la place de la personne et des valeurs dans les systèmes de management et dans les dispositifs de gouvernance publique qui en émergent⁷. En effet, les innovations managériales introduites dans la sphère publique, bien que généralement considérées comme nécessaires sur le fond⁸, semblent quelquefois

1. Weber (Max). *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Plon, Paris, 1967 ; Pauchant (Thierry). « Élever l'éthique dans les organisations : le témoignage de leaders d'avant-garde », *Éthique publique*, Vol. 11, N° 2, 2009, pp. 104-110 ;

2. Keramidas (Olivier). « Le gestionnaire public, l'Éthique, le Service public et la Justice sociale : vers une performance managériale dans la sphère publique », In Mazouz (Bachir), *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats. Nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*, p. 47-72, Presses de l'Université du Québec, Québec, 2008

3. Fouchet (Robert). « Performance, service public et nouvelles approches managériales », *Revue politiques et Management public*, vol. 17 no 2, 1999, p. 35-47.

4. Bartoli (Annie) *Le management dans les organisations publiques*, 3^e édition, Dunod, Paris, 2009

5. De Montricher (Nicole) « Les valeurs du secteur public face aux réformes administratives », In Peters, (B. Guy), Savoie, (Donald J.). (dir.), *Réformer le secteur public : où en sommes-nous ?*, Centre canadien de gestion, Presses de l'Université Laval, Sainte-Foy, 1998, p. 81-102.

6. Bartoli (Annie) et Chomienne (Hervé) , « Le développement du management dans les services publics : évolution ou révolution ? » *Les Cahiers Français* n° 339, La Documentation Française, juillet –août 2007

7. Paquet (Gilles), *Gouvernance, une invitation à la subversion*, Liber, Montréal, 2005

8. Mazouz (Bachir), et ali « La transformation de l'État et de ses organisations : une perspective managériale internationale », *Management international*, Vol. 9, n.1, Automne 2004,

amenées à perdre de leur sens⁹, car elles retombent dans les travers bureaucratiques qu'elles voulaient justement combattre, notamment en donnant lieu à des excès d'instrumentation, d'outillage et de contrôle procédurier¹⁰. Si les outils de gestion peuvent paraître opportuns pour donner de la rigueur et de la cohérence aux actions collectives, comment alors éviter qu'ils ne soient contre-performants et ne conduisent à une instrumentalisation et à des interprétations problématiques par les acteurs qui pilotent et agissent en les utilisant¹¹ ?

Certaines pratiques qui revendiquent un lien avec la logique managériale, introduites plus ou moins directement par les mouvements issus de la « Nouvelle gestion publique », posent question dès lors qu'elles sont amenées à confondre fins et moyens, qu'elles oublient leur raison d'être au service du bien public, ou qu'elles provoquent des incompatibilités par des mimétismes mal gérés entre les sphères privée et publique¹².

Dans la sphère publique, l'accent mis sur les résultats peut questionner l'essence même du service public, fondée sur des principes d'éthique de redistribution, d'équité et de solidarité. Le pilotage par objectifs ou par résultats de l'action publique ne remet certes pas nécessairement en cause et de manière fondamentale certaines valeurs du service public, mais il peut néanmoins soulever la question de la pertinence de ses dispositifs organisationnels, de ses systèmes de gestion ou de ses outils. Dans un contexte budgétaire difficile, la recherche de la performance est envisagée comme une nécessité organisationnelle et managériale, mais son coût social et sa cohérence au regard des choix politiques et aux principes fondamentaux du service public posent en même temps ses possibles limites. Dès lors, si les outils de vérification de la gestion semblent opportuns pour donner de la rigueur et de la cohérence aux actions collectives et aux résultats obtenus, comment éviter que cette vérification ne soit contreproductive ? Comment faire pour qu'elle ne conduise pas à des comportements et des interprétations problématiques par les acteurs qui pilotent et agissent en utilisant des indicateurs, des mesures et des méthodes d'évaluation peu ou pas pertinents et avérés ? Enfin comment s'assurer qu'elle maintient la qualité attendue de la relation à l'utilisateur et qu'elle ne contredit pas la raison d'être de ces actions et les valeurs qui les sous-tendent ?

Les liens entre les concepts d'éthique et de performance dans la sphère publique méritent, on le voit, d'être étudiés de manière approfondie, tout en sachant qu'il n'est pas certain que ces concepts suscitent des interprétations univoques ou homogènes¹³ tant ils s'avèrent polysémiques.

Il est tout d'abord délicat de définir unanimement l'éthique. La référence aux philosophes Grecs rappelle qu'elle concerne généralement les réflexions sur les comportements humains et sur les systèmes de normes et valeurs implicites, notamment

9. Trosa (Sylvie) et Bartoli (Annie). *Le management par le sens au service du bien public*, Editions SCEREN – CNDP, 2011

10. Martinet (Alain-Charles). « Le gestionnaire public à l'ère de l'institutionnalisation des entreprises et de la managérialisation des institutions publiques : un réexamen axiologique et épistémologique », In Mazouz (Bachir), *Op. cit.* 2008

11. Kravchuk (Robert S.) et Schack (Ronald W.) Designing Effective Performance-measurement Systems Under the Government Performance and Results Act of 1993, *Public administration Review*, vol. 56, no 4, 1996, p. 348-358 ; Bartoli (Annie) , "Les outils du management public : fausses pistes et vrais défis" in *Le management public en mutation* Huron (David) et Spindler (Jacques) (ed), L'Harmattan., 2008

12. Mazouz (Bachir). « De la rhétorique néolibérale... aux enjeux, défis et risques de gestion des PPP », *Revue Française d'administration publique*, N° 130, été 2009.

13. Long (Edward), et Franklin (Aimee.L.) The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act : Top-Down Direction for Bottom-Up Implementation, *Public administration Review*, vol. 64, n° 3, 2004, p. 309-319.

dans leurs interactions avec autrui. Elle est considérée sous l'angle de la responsabilité des actions individuelles et collectives par rapport aux risques globaux dans et pour la société, ainsi que pour les individus concernés par les décisions et leurs processus. Le recours à Aristote¹⁴ nous conduit aussi à considérer l'éthique comme dépendante d'un contexte donné : ce qui peut être considéré comme éthique dans une situation pourrait ne pas convenir dans d'autres cadres. Dès lors, c'est la « phronesis » (la prudence, ou sagesse et discernement), qui permet d'adapter les choix éthiques en fonction d'une situation particulière.

L'éthique dans le milieu public revêt précisément des spécificités qu'il serait opportun d'identifier dans son propre contexte, en considérant la nature des décisions, le cadre des décisions, l'objet concerné, et la finalité de l'action. L'objectif des réformes managériales devrait donc être pensé à travers le « filtre » imposé par les valeurs inhérentes à l'organisation publique elle-même¹⁵.

APPROCHES DE LA PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Le concept de performance appliqué à la sphère publique n'est qu'en a lui pas aisé à cerner avec précision¹⁶ ni à légitimer¹⁷. De nombreux travaux s'attachent à l'approcher, en s'efforçant de définir avant tout les cadres et registres de référence, ainsi que les critères susceptibles d'être les plus appropriés¹⁸. En particulier, les premières ambiguïtés à lever concernent l'articulation entre le niveau global (la société tout entière) et le niveau organisationnel (l'acteur public considéré) de la performance visée. Ce besoin de clarification, souligné depuis plus de vingt ans par nombre de spécialistes¹⁹, conduit alors à distinguer les types de résultats attendus, en différenciant les « outputs » (effets immédiats) et les « outcomes » (impacts plus collectifs et à plus long terme).

Si l'on en revient au cadre étymologique, le concept de performance renvoie à l'idée d'accomplir une action, sans qu'aucun *a priori* ne soit apparent sur la nature, le niveau ou la mesure du résultat à obtenir. Cette question de la performance est d'ailleurs très diversement abordée dans la littérature en management public et en sciences de l'administration. Ses différents positionnements possibles sur un « continuum », avec d'un côté la conformité aux lois, règlements et choix politiques, et de l'autre le pilotage par les résultats quantitatifs et financiers, laissent de nombreuses marges d'appréciation.

Par ailleurs, si la mesure de la performance, sur le plan pratique, a souvent pris le dessus sur sa raison d'être et ses enjeux, c'est certainement parce qu'elle est détaillée de façon opératoire par les réformateurs administratifs. Toute l'argutie qui entoure son instrumentalisation réside dans les apports d'une opérationnalisation accompagnée

14. Aristote, (2002) *Ethique à Nicomaque*, Paris, Flammarion.

15. Cannac (Yves) et Trosa (Sylvie) *La Réforme dont l'Etat a besoin. Pour un management basé sur la confiance et la responsabilité*, Dunod 2007

16. Bellehumeur (Robert). "Performance: A Moving Target", *Optimum, The Journal of Public Sector Management*, Vol. 29, No. 2 et 3, 2005, p. 49-55; Thomas (Paul G) "Performance Measurement and Management in the Public Sector", *Optimum Online*, Vol. 25, 2005, pp. 2, 7;

17. Drucker (Peter). "Really Reinventing Government", *The Atlantic Monthly*, Vol. 275, 1995, p. 49-52, 54, 56-57, 60-61.

18. Boyne (George.A.) and Walker (Richard M.), "Determinants of Performance in Public Organizations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15, 2005, p. 483-488 ;

19. Gibert (Patrick) : « L'analyse de politique » *Revue d'économie politique* n° 2, 1989, pp 356.

d'indicateurs, méthodes et instruments de mesure²⁰. Or, c'est précisément cet utilitarisme qui pose un problème de légitimité, dans la mesure où l'appréciation des critères d'efficacité et d'efficience, sur lesquels est supposée reposer la bonne gouvernance publique, donne lieu à des interprétations équivoques²¹. Ces dernières provoquent en particulier des interpellations éthiques au sein et tout autour des organisations publiques quand, lors d'une réforme administrative ou dans la mise en œuvre de mesures visant à améliorer la performance d'une organisation ou d'un service, des incompatibilités entre les composantes du changement apparaissent.

Ainsi, des tensions sont susceptibles d'apparaître entre quatre niveaux d'analyse qui peuvent être pris en compte- les institutions, l'organisation, le cadre de gestion, et les outils de gestion²²-, niveaux au sein desquels s'exercent des valeurs et dispositifs distincts soutenant le service public.

Les tensions qui en découlent nous renvoient au sens et à la cohérence qui fondent la légitimité de la performance dans le contexte public et amènent à réinterroger la place de l'éthique dans ce cadre..²³

DE LA PLACE DE L'ÉTHIQUE EN GÉNÉRAL ET DE L'ÉTHIQUE – DANS ET DE – L'ACTION PUBLIQUE

En ce qui la concerne, la dimension éthique est inséparable de l'idée d'administration au service des citoyens et usagers, dans le sens où elle est consubstantielle à l'existence d'un État dédié à la défense de l'intérêt général et à la recherche du bien commun. Pour ce faire, la puissance publique doit pouvoir s'appuyer sur une administration guidée à la fois par le sens du service de l'État et du service au public, respectant la légalité et faisant preuve de neutralité, d'objectivité, de probité et de responsabilité, valeurs fondatrices du service public. Concrètement, cela suppose que les agents publics aient un comportement en accord avec ces principes directeurs sur le plan pratique, notamment en se montrant loyaux, impartiaux, honnêtes, intègres et en ayant un comportement exemplaire.

Dès lors, l'éthique comme la performance se décline sur au moins deux niveaux, allant du niveau collectif (l'État d'une part, l'administration de l'autre) au niveau individuel (l'agent public d'une part, le citoyen ou l'administré de l'autre).

Il serait trompeur de penser qu'il s'agit là de considérations théoriques et de préoccupations d'ordre moral, donc éloignées de la réalité politique ou managériale. Bien au contraire, ces normes suprêmes, principes directeurs et autres valeurs incarnées, se révèlent essentielles pour assurer la pérennité du contrat social à la base de toute société, ainsi que du caractère démocratique de nos systèmes politiques, et ce partant des organisations et politiques, acteurs et objets du management public. Elles garantissent également la légitimité de l'action publique pour ce qui est de sa mise en œuvre, de même que la crédibilité des détenteurs de l'autorité publique par rapport à la fonction qu'ils exercent au nom et au service de la collectivité. Par extension, elles posent

20. Mazouz (Bachir) et Tardiff (Marcel), « À propos de la performance. L'Arlésienne de la sphère publique », In Proulx (Marcel), *Management des organisations publiques*, Presses de l'Université du Québec., 2010

21. Greffe (Xavier), *Gestion publique*, Dalloz, 1999

22. Mazouz (Bachir) et Tardiff (Marcel), op.cit.

23. Weick (Karl) « Making Sense of the Organization. The Impermanent Organization », Wiley, UK., 2009

les conditions du respect du citoyen pour la collectivité dans laquelle il vit ainsi que l'observation de ses conventions et lois, bref l'existence même du civisme. Chacun connaît *a contrario* les effets délétères d'une administration corrompue : c'est d'abord un facteur d'accroissement des inégalités dans la mesure où ce sont les plus pauvres, incapables de payer, qui en sont les victimes. En outre, de tels comportements nuisent gravement à la confiance des citoyens dans les institutions, avec le risque que cela comporte pour la vitalité de la démocratie.

LES DIFFÉRENTES DIMENSIONS DE LA PROBLÉMATIQUE « ÉTHIQUE ET PERFORMANCE EN MANAGEMENT PUBLIC »

De nombreuses questions éthiques peuvent se poser dans la mise en œuvre de démarches managériales de recherche de performance. Les dérives possibles peuvent se décliner dans une longue liste, bien illustrée au fil de plusieurs articles de ce numéro : conflits d'intérêt, non respect du principe de neutralité, problème d'équité et d'égalité de traitement dans les évaluations de la performance individuelle, abus de pouvoir, distorsion de l'information, questions de responsabilité par rapport aux comportements individuels et collectifs, respect de l'intégrité morale, physique et psychique des agents et des bénéficiaires de service public en lien avec l'objectif de performance, etc.

Face à tant de risques, une attitude à la fois lucide et constructive paraît nécessaire. Elle passe par une analyse en profondeur des différents aspects de la problématique qui sert de point de départ à la réflexion conduite dans ce numéro thématique de la *Revue française d'administration*, à savoir s'il est possible de combiner à la fois la recherche de la performance et le souci de l'éthique dans les activités relevant du management public. Au regard des défis posés par certaines réformes récentes comme la Révision générale des politiques publiques²⁴ et notamment par rapport à l'absence de production de sens qui est reprochée au pilotage des politiques publiques par les résultats²⁵, cette interrogation renvoie au type de relations existant entre les deux composantes de l'équation. Il s'agit tout d'abord de la manière dont fonctionne un management public axé sur la performance. Il est question également de l'action publique dans laquelle s'inscrivent les différentes politiques, mesures, et organisations soumises à ces impératifs de performance : celles-ci relèvent en effet en même temps d'une rationalité dans laquelle les considérations éthiques et déontologiques sont par nature indissociables de son existence. Du fait des fonctions spécifiques dévolues aux pouvoirs publics (des missions régaliennes à celles de régulation), l'action publique touche au fonctionnement même de l'État et de son existence, ainsi qu'au lien qui unit les pouvoirs publics aux citoyens. Pour cette raison, les enjeux existants se posent, comme nous allons le voir, tout à la fois en termes de légitimité, de priorités et de cohérence entre les buts assignés et les moyens employés pour les atteindre.

De fait, le recours au concept d'éthique questionne la nature de l'articulation entre d'un côté les instruments et outils utilisés dans le cadre de la gestion publique, et de l'autre ce qui constitue l'essence de l'action publique et sa finalité. La définition de cette

24. Cf « La révision générale des politiques publiques », *RFAP* n° 136, 2011.

25. Brunetière (Jean-René), « Les objectifs et les indicateurs de la LOLF, quatre ans après... », *RFAP* 134, 2010, ou Trosa (Sylvie) et Bartoli (Annie) op.cit.

relation porte aussi bien sur les objectifs poursuivis par le management public que sur la pertinence des instruments utilisés. Cette pertinence s'évalue au regard du contenu et de la raison d'être de l'objet géré par les instruments, notamment en ce qui concerne leurs effets directs et indirects rapportés aux valeurs qui fondent l'action publique.

Pour comprendre la nature de cette relation, il convient donc tout d'abord de cerner ce que revêtent ces notions et dans quelle mesure elles renvoient à des réalités spécifiques. Dans leurs représentations traditionnelles, l'éthique et la performance se distinguent sur la plupart des niveaux d'analyse : ainsi, l'approche générale se veut contextuelle pour l'éthique, tandis qu'elle est plutôt instrumentale pour la performance ; l'attention est portée sur les intentions pour l'éthique, tandis qu'elle est portée sur les résultats pour la performance ; la priorité est la finalité de l'action pour l'éthique, tandis qu'elle risque souvent de se focaliser sur les moyens pour la performance ; enfin, l'horizon de temps reste sur le long terme pour l'éthique, alors que le suivi de la performance touche généralement le court et le moyen termes... Cette ébauche de catégorisation montre que l'on se trouve en présence de deux logiques ayant chacune une rationalité qui lui est propre. Cela étant, ces deux concepts issus d'univers distincts se trouvent réunis dans un cadre commun lui-même composite, comme le souligne la combinaison de l'adjectif « public » au substantif « management ». La problématique de la place de l'éthique et de la performance en management public doit de ce fait être abordée sous l'angle du type d'équilibre existant au sein de cette relation.

Si l'on se rapporte aux termes de l'équation, trois cas de figure se présentent en théorie. Dans le premier, nous serions en présence d'un déséquilibre en faveur de la performance (par exemple : priorité donnée à l'atteinte d'objectifs purement quantitatifs sans considération d'impact), l'accent dans cette relation étant essentiellement mis sur le volet management. Le deuxième cas de figure représente l'inverse de la situation précédente : la nature publique du management étant privilégiée, le respect absolu de considérations éthiques (par exemple, le principe d'égalité de traitement pour un service public) peut entraver la performance collective d'une organisation. Enfin, éthique et performance peuvent s'équilibrer si la relation entre les deux dimensions présentes dans la notion de management public le sont également.

Plus concrètement, même s'il y a de bonnes raisons de penser que cette relation est par nature caractérisée par l'existence de tensions, celles-ci peuvent revêtir des formes sensiblement différentes en fonction de leur degré d'intensité et de gravité, et de ce fait les conséquences qui en découlent en vue d'une possible combinaison varient sensiblement. Pour simplifier l'analyse, on peut considérer que les trois cas de figure évoqués ci-avant conduisent peu ou prou à trois états relationnels : celui de la contradiction totale, celui de l'opposition partielle, et celui de la relation complémentaire. L'existence de solutions constructives est-elle dès lors véritablement envisageable ?

Pour tenter de répondre à cette question, reprenons chacun de ces états. Dans les situations de contradiction totale entre les principes éthiques et les choix de recherche de performance, aucune solution de combinaison n'est possible car les deux approches s'excluent mutuellement. Les législateurs, les « sages » des comités d'éthique, ou les politiques s'ils sont alertés ne peuvent que tirer la sonnette d'alarme et éventuellement interdire ou sanctionner.

Parfois, l'opposition n'est que partielle : le respect des considérations éthiques et la recherche de la performance se font en partie aux dépens l'un de l'autre, mais ne remettent pas en cause fondamentalement leur existence. C'est le cas par exemple lorsque les coûts financiers et sociaux d'une prise en compte trop rigoureuse des principes éthiques liés au service public se font au détriment de l'efficacité, voire même de l'efficacité.

Dès lors, l'explicitation des priorités et de la hiérarchie des normes en présence permet de trouver un compromis acceptable. C'est également le cas lorsque des décalages existent du fait d'une confusion des niveaux d'analyse ou d'une situation de dissonance cognitive : la rationalité des deux concepts étant par nature différente, certaines attentes relatives à l'objectif de performance et au respect de considérations éthiques peuvent être déçues si l'articulation entre les deux n'est pas mise en évidence. Une solution peut être alors trouvée en cherchant à ne pas séparer l'utilisation des outils managériaux de leur but ultime.

Enfin, dans certaines situations, la relation s'avère complémentaire, ou l'est devenue par des adaptations délibérées. La poursuite des deux objectifs se renforce mutuellement quand la recherche de la performance contribue à nourrir les valeurs directrices de l'action publique (notamment l'amélioration du service rendu aux usagers et une meilleure utilisation des deniers publics), et quand les valeurs du service public irriguent la recherche de la performance et contribuent à les charger de sens. Dans ce cas, le jeu devient à somme positive, et traduit un management public éthique et performant...

Il serait donc erroné de raisonner par fatalisme en considérant que les risques sont inévitables et que leurs résolutions sont impossibles. La question du rapport entre éthique et performance en management public telle qu'abordée dans ce numéro nous amène donc à nous interroger sur le rôle de ce que l'on pourrait qualifier l'illusion de la technicité managériale appliquée à l'administration et aux services publics, c'est-à-dire une situation qui survient lorsque l'utilisation qui est faite des outils supposés conduire à l'amélioration de la performance est auto-référentielle (ou visant une performance désincarnée) et non tournée vers le sens qui doit guider l'action publique.

PRÉSENTATION DU NUMÉRO

Les travaux présentés dans ce numéro thématique sont issus d'un processus d'élaboration rigoureux qui fut marqué notamment par la tenue d'un symposium²⁶ international sur les liens à explorer entre les préoccupations d'éthique et de performance en Management public. Les articles retenus se sont attachés à préciser la nature des liaisons réelles ou potentielles entre l'éthique et la performance dans la sphère publique, à travers des éclairages sectoriels ou thématiques. La plupart cherchent à (re)définir l'éthique par rapport aux principes de management public et/ou aux valeurs démocratiques, professionnelles et de respect de la personne humaine, tout en la mettant en perspective au regard des responsabilités stratégiques et opérationnelles des managers en charge de la conduite des affaires publiques. Ils soulignent également les apports et les risques posés par certaines conceptions et pratiques de recherche de la performance pour le service public. Bien qu'essentiellement positionnés sur une posture scientifique de gestion, les articles permettent également de croiser les regards de spécialistes du management avec ceux de politistes, de juristes et de sociologues, cette pluridisciplinarité semblant essentielle pour un sujet si complexe.

Les différentes contributions retenues permettent tout d'abord d'appréhender la recherche de performance en tant que "nouveau" principe directeur de l'action publique,

26. Symposium *Éthique et performance en management public*, tenu le 17 décembre 2010 sous la direction scientifique de A. Bartoli, B. Mazouz et O. Kéramidas, Institut Supérieur de Management, Université de Versailles-St-Quentin.

parfois abusivement considéré comme une fin en soi et posant des problèmes d'ordre éthique. Plusieurs travaux analysent les effets pervers de la focalisation sur la performance et avancent des pistes pour les contrecarrer ou les compenser. En conséquence, la question de savoir si l'action des gestionnaires publics peut être guidée par des critères éthiques devient centrale dans nombre de réflexions. Elle conduit à examiner quelles seraient les possibilités effectives d'intégrer une prise en compte de l'éthique dans le cadre d'une gestion de la performance, cette thématique étant abordée sous différents angles. Les réflexions ouvrent également des perspectives concernant l'opportunité et la faisabilité de définir une performance « globale », intégrant à la fois des impératifs de résultats nécessaires et une logique éthique fondamentale. La problématique des coûts (aux plans politiques, managériaux, financiers, voire sociaux) d'une prise en compte trop rigoureuse de l'éthique face à la recherche de la performance, est aussi apparue comme incontournable chez certains auteurs. Plus généralement, un questionnement central revient sous différentes formes : faut-il opposer les processus de management basés sur l'instrumentation de gestion et ceux qui privilégient des démarches orientées par l'explicitation du sens et le respect des individus ? Comment les rendre éventuellement compatibles ? Divers exemples de dérive sont étudiés, ce qui amène à s'interroger sur la nature même de ces dysfonctionnements : dans certains cas, la dérive ne risque-t-elle pas de se produire dans les deux sens, à savoir d'une part la dérive liée aux excès de la recherche de performance, et d'autre part celle des excès de préoccupation éthique ?

Ainsi, les divers articles présentés tentent ici de répondre au moins partiellement à ces interrogations, en cherchant tout d'abord à comprendre comment intégrer des contradictions entre contraintes gestionnaires et valeurs éthiques. Certains proposent une approche inductive par l'apprentissage de terrain et par l'analyse distanciée de faits et de cas particuliers. Dans cette perspective, les changements engendrés par les enseignements tirés de l'expérience lors d'une crise ou d'un scandale notamment, peuvent être considérés comme des facteurs de résolution des problèmes et de résilience organisationnelle. Yves Boisvert démontre que les scandales politico-administratifs constituent des phénomènes sociaux offrant de nombreux renseignements sur la culture et les structures des institutions publiques. Il propose une analyse « en profondeur » du scandale pour dépasser le simple constat passionné afin d'en tirer des enseignements et outils. Selon Claude Rochet, s'appuyant sur la thèse d'Alasdair Roberts, les réformes publiques et leurs traductions trop rapides en simples outils de gestion ou transfert des services publics vers des agences autonomes, montrent le poids des croyances et la faiblesse méthodologique et théorique qui les sous-tendaient. L'actualité est par conséquent aujourd'hui celle d'un retour du politique et de l'éthique publique, cette dernière ne pouvant être laissée au marché ou renvoyée à l'individu.

Ces approches conduisent à étudier en quoi l'éthique de service public peut être introduite dans les logiques de gestion, et comment les procédures, les routines ou les réformes (au travers de la LOLF notamment), ont pu progressivement insuffler le changement, tant dans les mentalités que dans les pratiques de certains corps de métiers. Dominique Pécaud se penche sur l'évolution du travail policier en France, et sur la cohabitation qui peut exister entre les nouvelles formes d'organisation et le respect des libertés publiques. Il pose la question de « l'évaluation du travail » entre morale politique et technique administrative. L'ambiguïté réside alors dans la confrontation entre une moralité autour de règles de métier imposées par les fins, et le détournement de ces mêmes règles dès lors qu'il apparaît acceptable au regard des moyens. L'auteur s'interroge donc sur le concept de « juste mesure » de règles qui ont le potentiel de nuire à l'efficacité, ou de la transgression morale de règles pour servir le métier lui-même.

Dans cette perspective, la frontière entre l'éthique et la morale est mieux identifiée, puisque cette dernière, construite autour des normes sociétales, prend un caractère contextuel qui ne peut laisser indifférents les décideurs et futurs managers de la sphère publique. La question de la performance est ainsi soumise à l'épreuve de ces normes, supposées garantir le respect des valeurs inhérentes au service public. Eric Denécé présente le cas de la lutte contre le terrorisme, qui bénéficie progressivement d'un renforcement significatif en termes de moyens. L'adaptation aux nouvelles règles de gouvernance démocratiques provoque une préoccupation éthique autour d'un code de conduite qui garantit la prise de repères. La confrontation de ces principes à la pratique, au sein des organisations, démontre alors toute la difficulté d'une mise en œuvre de règles éthiques.

Ces recherches permettent de mieux intégrer les logiques de cohabitation entre objectifs de résultat et logique éthique, ou d'appréhender les écueils à éviter au regard des enjeux fondamentaux, notamment dans le cadre spécifique de la production académique. Hervé Chomienne, Pascal Corbel et Jean-Philippe Denis présentent justement les enjeux et conséquences de cette cohabitation entre une exigence accrue de performance publique et l'éthique traditionnelle du service public. Les tensions s'expriment alors particulièrement dans le domaine de la recherche publique qui doit à la fois démontrer son utilité socio-économique via des indicateurs de performance et valoriser financièrement les résultats scientifiques. La « science ouverte » doit aujourd'hui composer avec les impératifs de performance économique. Ces enjeux pourraient s'articuler à condition d'ouvrir la logique d'objectifs et de la maîtriser pour éviter les risques de dérives induits par des dispositifs de pilotage inadéquats. Annie Bartoli, George Brenkert, et Philippe Hermel observent la logique du « Publish or Perish » dans le cas particulier de la recherche académique. Les auteurs utilisent des référentiels issus de la philosophie et des sciences du management au niveau international autour de la mesure quantitative de la performance des chercheurs pratiquée notamment aux États-Unis. Ici, certaines conditions de succès pour réconcilier l'éthique et les mesures de la performance sont envisagées dans l'éventuelle applicabilité de ces logiques en France.

Le sens éthique, qui peut être donné également aux logiques de performance, devient alors central dans les questions publiques. Il l'est d'autant plus que la cohérence du système est loin d'être spontanée et suppose de s'interroger sur la gestion des éventuelles contradictions de valeurs. Dans ce cadre, l'éthique et la performance peuvent être combinées de façon opportune. Il conviendrait pour cela d'intégrer les logiques gestionnaires non pas comme des « contraintes » mais en les plaçant au sein même des finalités des organisations publiques, lesquelles seraient alors définies, dans le cadre d'une approche globale et sociétale, comme des organisations morales et responsables.

Ainsi, selon Robert LeDuff, une double évolution peut être engagée : économique intégrant une préoccupation d'éthique et managériale au sein de la sphère publique, et orientée vers le management des sentiments moraux. Dès lors, théorie et management deviennent intimement liés en termes de rigueur scientifique et d'applicabilité. L'éthique n'est pas ici un handicap ou un danger, mais un levier qui permet à la théorie de s'élargir à des questions fondamentales telles que la liberté et la démocratie. L'évolution du management public vers une nouvelle approche de la performance permet de créer du lien entre les individus, de s'éloigner d'un système fondé exclusivement sur des variables issues du fonctionnement du monde marchand, et d'appréhender l'éthique et la performance associées comme un nouveau système de valeurs.

La gestion de la performance nécessiterait donc que les managers publics agissent selon une conception et des principes axés sur les valeurs, tout en ayant développé leur

compréhension des apports et limites de l'instrumentation managériale²⁷. Non limitée à l'image de contrainte, elle pourrait être conçue comme un objectif mobilisateur, un catalyseur, en vue d'atteindre des objectifs éthiques, stratégiques et distributifs d'une performance plus globale.

L'approche de la performance de – et dans – la sphère publique peut sans doute être dynamique, à condition de ne pas l'interpréter sans discernement. En particulier, elle ne peut ni se passer d'une réflexion sur les compétences humaines ni d'une prise de conscience stratégique en fonction de missions fondamentales clarifiées, d'objectifs discutés, et d'allocations de moyens mieux régulées.

*

* *

C'est dans ce cadre, celui d'une demande de performance toujours plus grande, dans un univers de grande complexité, fait de missions marchandes et non-marchandes imbriquées, que le manager public est supposé tenir toute sa place. Sa responsabilité est alors liée à celle de la finalité même de sa structure : pour être performante, celle-ci devra répondre à des critères non spontanément compatibles, qu'il lui faut chercher à combiner de façon cohérente.

Le présent numéro de la *Revue Française d'Administration Publique* a rassemblé des chercheurs d'horizons différents pour discuter ensemble de cette transformation que vivent les administrations publiques à travers le monde. Tout en mettant en évidence les apports de cette évolution pour la société, ils ont pu analyser dans le même temps le danger imminent d'une course vers la performance purement instrumentale, sans respect des finalités de l'action publique. Ainsi, le management public se trouve aujourd'hui face à un enjeu fortement réactivé : celui de contribuer à la clarification du sens en privilégiant des processus de décisions et de gestion respectueux des principes éthiques, et dont les objectifs de performance sont placés avant toute chose au service du bien commun, de l'intérêt général et des services à la communauté.

27. David (Albert), Hatchuel (Armand), Laufer (Romain), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, Vuibert, Paris, 2000

ÉTHIQUE ET GESTION PUBLIQUE : APPRENDRE DES SCANDALES *

Yves BOISVERT

*Professeur titulaire à l'École nationale
d'administration publique du Québec, Montréal*

Résumé

Dans ce texte nous voulons démontrer que les scandales politico-administratifs constituent des phénomènes sociaux offrant beaucoup de renseignements sur la culture et les structures de nos institutions publiques. Il est toutefois nécessaire de posséder un cadre d'analyse qui permet une compréhension en profondeur du scandale pour lui faire perdre son apparence tragique et en tirer des enseignements.

Mots-clefs

Éthique et gouvernance publique ; analyse des scandales ; gestion de crise

Abstract

— *Ethics and Public Management: Learning from Scandals* — We show in this paper that political and administration-level scandals are social phenomena from which a great deal can be learnt about the culture and structures of our public institutions. An appropriate analytical frame of reference is necessary, however, in order to thoroughly understand the scandal so as to rid it of its dramatic colour and grasp the lessons to be learnt from it.

Key words

Ethics and public governance; analysing scandals; crisis management

En amont de la question du scandale, cet article prend appui sur une réflexion générale sur le lien qui unit éthique et gouvernance. Notre hypothèse de travail rejoint la position de l'OCDE : l'éthique et l'intégrité sont des piliers de la bonne gouvernance publique¹. Ainsi, éthique et intégrité n'ont rien à voir avec des idéaux de vertu que défendent certains moralistes ; il s'agit plutôt de variables de la gestion publique qui ont des effets déterminants sur les performances organisationnelles. Dans cette optique, un

* Cet article reprend certains éléments présents dans l'ouvrage suivant : Boisvert (Yves) *et al.*, *Scandales Politiques*, Montréal, Liber, 2009.

1. OCDE, *Vers un cadre pour l'intégrité solide : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre, document de travail non classifié*, Forum mondial sur la gouvernance, 2009.

bon programme de gestion de l'éthique devrait permettre aux organisations publiques de se concentrer sur leur mission.

En matière d'éthique, un bon cadre de gouvernance devrait ainsi mettre l'accent sur l'efficacité des dispositifs visant à encadrer les comportements des agents publics. L'objectif de ce cadre normatif est de promouvoir une culture gouvernementale intègre et d'encourager activement la participation des organisations publiques à la consolidation des compétences sur les questions d'éthiques. Dans le même temps, un tel cadre doit favoriser des dispositifs de surveillance et de contrôle permettant d'intervenir rapidement pour mettre fin aux transgressions. La littérature spécialisée sur l'éthique en contexte organisationnel est de plus en plus importante. Qu'elle soit institutionnelle² ou universitaire³, elle tend à démontrer que, pour les dirigeants, il y a de nombreux avantages à s'attaquer au problème de l'intégrité et à faire de l'éthique une préoccupation de gestion et un élément consubstantiel de la bonne gouvernance.

Dans les organisations publiques, le constat semble fort différent. Les résultats de recherches empiriques montrent, du fait des scandales politico-administratifs, que les agents publics occupant un poste de direction n'ont généralement pas cru bon de considérer avec sérieux les dispositifs de régulation nécessaires à la bonne gouvernance⁴. Tout au long de la première décennie du XXI^e siècle, les gouvernements français, canadien et québécois ont été les otages des scandales soulevant des questions éthiques. Le mot « otages » n'est pas gratuit. Pendant que les responsables publics mis en cause sont occupés à défendre leur crédibilité, la légitimité nécessaire au fonctionnement des régimes démocratiques est affaiblie.

Les dirigeants d'organisations publiques ont beau affirmer qu'ils se soucient d'éthique, ils ne se servent pas vraiment de façon efficiente de cet outil de gestion préventive qui les amène trop souvent à devoir se conformer aux côtés sombres de leur organisation⁵. En effet, les diagnostics éthiques dévoilent les transgressions, tolérées ou ignorées, que connaissent les organisations. Plutôt que d'admettre que le travail de gestion des risques éthiques est essentiel à la bonne gouvernance (permettant de cerner rapidement les conduites déviantes), les dirigeants d'organisations publiques préfèrent le plus souvent pratiquer la politique de l'autruche. Est-ce par peur de se faire taxer de laxisme et de mauvaise gestion si l'on découvre les résultats du diagnostic ? Est-ce à cause d'une obsession de l'image ou de préoccupations narcissiques qu'ils préfèrent utiliser l'éthique sous l'angle du *marketing* ? Ou encore pour protéger des systèmes transgressifs qui impliqueraient tant les décideurs politiques que les élites administratives ?

L'OCDE⁶ soutient pourtant que le dossier de l'éthique organisationnelle doit produire des résultats en matière de gestion des dilemmes et des risques. S'il est impossible de les faire disparaître du paysage organisationnel (puisqu'ils sont intrinsèquement liés

2. On pense ici aux d'ouvrages produits par l'OCDE, ou des ONG canadiennes comme l'APEC (Association des praticiens en éthique du Canada), le Cercle d'éthique des affaires, les organismes gouvernementaux spécialisés comme le Bureau des valeurs et de l'éthique (Canada) ou le Centre d'expertise en gestion des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du Trésor du Québec ou encore aux mémoires d'anciens déontologues ou conseillers en éthique (Henry-Benoit Loosdregt du groupe Suez).

3. On pense à de nombreuses publications comme à la revue *Éthique publique* et à la collection « Éthique publique, hors série », que nous avons dirigée, mais aussi à celles de la Chaire en éthique appliquée de l'Université de Sherbrooke, de l'Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval, de la Chaire Hoover de l'Université catholique de Louvain, du Centre de recherches en éthique économique et des affaires et de déontologie professionnelle de l'Université Aix-Marseille III, etc.

4. Boisvert (Yves), *L'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale : Quelle place pour l'éthique ?*, Québec, PUQ, janvier 2011.

5. Voir à ce sujet Boisvert (Yves) dir., *L'intervention en éthique organisationnelle*, Montréal, Liber, 2005.

6. OCDE, *Vers un cadre pour l'intégrité solide*.

à la gestion), les organisations publiques doivent cependant former leurs gestionnaires à élaborer des stratégies pour faire des choix justes et défendables⁷.

Ainsi, si les gestionnaires publics refusent de faire des diagnostics intra-organisationnels de peur de dévoiler la fragilité de leur organisation et des failles de gestion, il faut trouver une stratégie pédagogique de substitution permettant de les sensibiliser à la dangerosité de l'inaction devant les comportements et situations à risque. Cette stratégie doit changer l'attitude à l'égard du diagnostic et faire du gestionnaire de risques un dirigeant responsable qui interviendra en amont, plutôt que de gérer les crises⁸. Pourtant les exemples présentés ci-dessous montrent qu'il est possible et souhaitable d'apprendre des scandales administratifs.

Lorsqu'on s'intéresse à une question aussi sensible que les scandales politico-administratifs, on ne peut pas négliger les données médiatiques. Comme l'affirment plusieurs politologues américains⁹, il est facile de montrer à quel point la couverture médiatique influence la perception de l'événement¹⁰. Il ne s'agit pas ici de faire l'éloge ou le procès des médias en matière de couverture des scandales politico-administratifs, mais plutôt de montrer qu'au-delà des faits rapportés à la une des journaux, les scandales politico-administratifs constituent des phénomènes sociaux offrant beaucoup de renseignements sur la culture et les structures de nos institutions publiques. Il est toutefois nécessaire de posséder un cadre d'analyse qui permet une compréhension en profondeur du scandale pour lui faire perdre son apparence tragique et en tirer des enseignements.

Notre travail rejoint en quelque sorte la réflexion des spécialistes en gestion de crises. Christophe Roux-Dufour insiste sur la nécessité de mettre en place des stratégies d'apprentissage¹¹ issues des crises des organisations afin de reconsidérer les valeurs et les façons de faire. Selon Roux-Dufort, une crise peut nous apprendre beaucoup parce qu'elle n'est pas isolée ou exceptionnelle. Il s'agit plutôt d'une « fenêtre de vulnérabilité » sur les organisations. Elles permettent de comprendre les « imperfections organisationnelles ». Ainsi, les crises doivent être vues comme « l'aboutissement d'un processus d'accumulation de vulnérabilités qui s'installent lentement dans différents endroits » de l'organisation et le fruit d'une « ignorance managériale volontaire ou involontaire »¹².

Notre analyse s'appuie sur les résultats partiels de l'étude de six scandales politico-administratifs¹³. Le point de départ est une série d'événements politico-administratifs

7. Voir à ce sujet la seconde partie du livre, Boisvert (Yves) et al., *Le petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, Montréal, Liber, 2003, p. 59-92.

8. Voir à ce sujet Boisvert (Yves) dir., *Éthique et gouvernance publique*, Montréal, Liber, 2011.

9. On pense ici à J.B. Thompson et à son concept de visibilité publique, essentielle à l'émergence du scandale. Voir Thompson (J.B.), « La nouvelle visibilité », in *Réseaux*, n° 129-130, 2005, p. 61-87.

10. Voir au sujet des recherches sur la perception des électeurs la synthèse des recherches nord-américaines dans Bezes (Philippe) et Lascosmes (P.), « Percevoir et juger la "corruption politique" », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 5-6, octobre-décembre 2005, p. 757-786.

11. Roux-Dufort (C.), *La gestion de crise*, Bruxelles, De Boeck Université, 2004.

12. Roux-Dufort (C.), « La vulnérabilité organisationnelle à la loupe : entre fragilité et ignorance », in revue *Télescope*, vol. 16, n° 2, printemps-été 2010, pp. 1-21.

13. Cette recherche a été rendue par une subvention du Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture. Le projet porte sur six études de cas (trois au Québec, trois au niveau fédéral Canada) : le scandale des commandites (ministère des travaux publics), le Shawinigate (ministère des Ressources humaines du Canada, Banque de développement du Canada et premier ministre Jean Chrétien), le scandale Radwanski (Commissariat à la protection de la vie privée), le scandale M3I (filiale d'Hydro-Québec et Parti libéral du Québec), l'affaire Frigon (Société des alcools du Québec et Loto-Québec) et le scandale Oxygène 9 (direction du parti québécois et ministère d'État des Ressources naturelles et des Régions). Mon équipe était formée de Louise Campeau, Jean-Patrice Desjardins et Hugo Roy, tous assistants de recherche à l'École nationale d'administration publique. Nous nous sommes partagés les études de cas et nous avons travaillé de façon collégiale à l'élaboration et l'affinement du cadre d'analyse.

qui ont marqué les univers médiatique et politique. L'objet est de mieux comprendre la nature des conduites déviantes. Pour y arriver, nous avons soulevé une question typiquement webérienne, à savoir : « Est-il possible de montrer que les scandales politico-administratifs qui occupent l'espace public à certaines époques ne sont nullement des phénomènes d'exception, mais plutôt des symptômes d'agissements usuels commis un peu partout au sein des organisations publiques ? »

Nous ne pouvons pas présenter en détail le résultat de chaque étude de cas. Nous nous concentrerons sur la présentation, en amont, de leur cadre conçu d'analyse et, en aval, sur les résultats de l'analyse transversale. Avant de présenter les résultats de l'analyse transversale, nous procéderons à une brève synthèse de chaque affaire.

Nous concluerons le tout par une brève réflexion sur l'utilité de notre approche pour les praticiens de l'éthique appliquée désirant faire un diagnostic des risques éthiques et intégrer leur gestion dans la culture organisationnelle.

LA GRILLE D'ANALYSE

Le cadre d'analyse de ces scandales se concentre dans une première phase sur l'examen historique de l'affaire et une description de l'ensemble des acteurs et de leur rôle.

À travers de l'historique, et à l'aide de la chronologie précise des événements qui ont précédé et alimenté le scandale, il s'agit de démontrer, comment il a pu survenir. Une telle méthodologie permet de cibler les acteurs clés et nous amène aussi à cerner la nature des comportements décriés et de leurs circonstances. Quant à la description des acteurs, à l'analyse de leur discours et de leur rôle (victime, dénonciateur, *etc.*), elles permettent de décrire les interactions à l'origine du scandale.

Ainsi, si ces deux premières sections sont essentielles pour comprendre la portée générale du scandale, elles nous maintiennent dans un cadre descriptif élémentaire. Il n'y a pas encore, à ce stade, d'analyse en profondeur des données. On n'est pas encore entré dans la phase de déconstruction, essentielle pour mieux comprendre les liens sous-jacents. C'est pour aller plus en profondeur que la grille d'analyse comporte une deuxième phase. On y abordera directement les aspects éthiques du scandale en passant par les étapes suivantes.

On s'intéressera d'abord à l'analyse des comportements directement ou indirectement concernés. On les isolera à titre de fondement du scandale et on poursuivra l'analyse en relevant les autres comportements qui sont pertinents. Cette étape est intéressante parce qu'elle permet de constater que les comportements à l'origine du scandale ne sont souvent qu'un symptôme parmi tant d'autres. Cette étape permet souvent de découvrir qu'au-delà des comportements initialement décriés, il y en a d'autres qui émergent de l'analyse. On peut alors commencer à établir des liens avec une culture déviante ou inadéquate, ou avec des structures inopérantes. On se rend alors souvent compte que l'agent public dénoncé n'était peut-être pas seul. Souvent, plusieurs protagonistes ont fermé les yeux sur d'autres déviances.

Pour s'assurer que la question relève bien de l'éthique, il faut être en mesure de nommer les enjeux et les valeurs menacées. Les valeurs servent de repères et d'idéaux formant la base d'une culture organisationnelle. Leur non-respect généralisé permet de situer le problème et de savoir si le scandale est le symptôme d'un mal culturel. Ainsi, plus il y a de valeurs organisationnelles et professionnelles menacées et bafouées par les acteurs d'un scandale, plus on a de chances de se trouver en présence d'une culture organisationnelle problématique.

Il faut ensuite faire une analyse pour cibler les zones et les situations à l'origine de ces scandales. Les zones à risque sont des secteurs (services, directions, *etc.*) figurant dans l'organigramme et qui sont très vulnérables à certains comportements déviants. On pense ici à un domaine comme l'acquisition de biens et de services, qui est souvent une zone à risque en matière de conflits d'intérêts. Les situations à risque sont des conjonctures particulières qui ne figurent pas dans une structure formelle comme un organigramme. Elles font plutôt partie de la philosophie de gestion ou de l'organisation du travail. On pense au pouvoir discrétionnaire qu'une organisation peut accorder à ses dirigeants ou gestionnaires, ou à l'intégration de plus en plus importante des gestionnaires du privé dans le public.

On peut dire, pour faciliter la compréhension de ces deux pôles d'analyse, que les situations à risque relèvent de l'aspect culturel de l'organisation, alors que les zones à risque sont liées à la dimension structurelle. En ciblant les zones et les situations à risque et en précisant les comportements problématiques et les enjeux éthiques qui les rendent vulnérables, on est plus à même de fournir des renseignements facilitant les diagnostics généraux en éthique appliquée. Notre hypothèse à cet égard est qu'il est possible d'isoler des zones et des situations à risque, qui deviennent des exemples de vulnérabilité organisationnelle, et de faciliter le démarrage des démarches de diagnostic.

Dans le même ordre d'idée que dans les étapes précédentes, on poursuit l'analyse en décrivant les mécanismes éthiques directement touchés par un scandale et par les conduites problématiques relevées. À cette étape, il faut voir si ces dernières sont défaillantes ou si, au contraire, elles ont permis de découvrir le problème et de freiner la déviance. On évalue donc ici la qualité des dispositifs de régulation en matière d'éthique pour faire la liste des plus fonctionnels et de ceux qui sont inopérants. On constate que, dans la culture gouvernementale, on se limite souvent à mettre en place des dispositifs de régulation pour réagir à un scandale, mais qu'on ne s'assure pas toujours que les dispositifs sont encadrés par les ressources financières et humaines nécessaires.

Ensuite, on tente de voir les répercussions les plus significatives des scandales. Peu importe leur interprétation, les spécialistes des sciences sociales s'entendent pour dire qu'un scandale a toujours un effet important sur les aspects suivants : les politiques gouvernementales, les lois et les infrastructures de régulation ; la crédibilité et la légitimité des élus, des fonctionnaires et même des institutions.

PRÉSENTATION DES CAS ÉTUDIÉS¹⁴

L'affaire Radwanski

L'affaire Georges Radwanski (commissaire à la protection de la vie privée du Canada) commence à l'été 2001, lorsque le directeur des ressources humaines du Commissariat à la protection de la vie privée informe la Commission de la fonction publique du Canada de problèmes de dotation au sein de son organisation. La Commission lance immédiatement une enquête pour vérifier la matérialité des faits. On découvrira de nombreuses irrégularités. Le scandale ne prend véritablement forme qu'au printemps 2003, après des demandes

14. Pour des raisons de place, seuls trois parmi les six scandales étudiés dans le cadre de la recherche sur laquelle s'appuie le présent article seront présentés ci-dessous. Les trois affaires traitées mais non présentées sont le « showinigate », l'affaire « Oxygène 9 » et l'affaire Frigon.

du comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes, qui a pour mandat, entre autres, d'examiner le budget du commissariat. Insatisfait des informations fournies par le commissaire, le député libéral John Bryden demande une explication écrite des raisons pour lesquelles le commissariat devrait échapper à la Loi sur l'accès à l'information. La commission souhaitait ainsi obtenir un organigramme incluant une description des tâches, des données sur les notes de frais du commissaire et de ses cadres pour les deux derniers exercices financiers ainsi que la liste des destinataires des communiqués publiés par le commissariat. À la suite de la réception de ces nouveaux documents, le président du comité parlementaire, Réginald B. Alcock, reçoit l'appel d'un employé du commissariat le prévenant que l'un des documents (la copie de la lettre adressée à M. Rosenberg) a été falsifié par le commissariat (lettre du 2 août 2002 de Radwanski adressée au sous-ministre de la Justice, M. Rosenberg, lui demandant de se soustraire à la Loi sur l'accès à l'information). Le comité parlementaire constate rapidement que la lettre remise par le commissariat a effectivement été falsifiée, ce qui plonge l'organisme dans l'embarras. Le comité doute désormais de la crédibilité de Radwanski et entend pousser l'examen de ce qui se passe dans son organisation.

Plusieurs employés (ou ex-employés) du commissariat entrent alors en contact avec les membres du comité pour lui faire part de leurs inquiétudes à l'égard des pratiques administratives et financières de la direction du commissariat. Ces informations sont prises au sérieux. La vérificatrice générale du Canada est alors mandatée pour faire une enquête afin « de s'assurer que les comptes ont été tenus fidèlement et adéquatement et que les deniers publics ont été entièrement comptabilisés »⁵ et, par la même occasion, examiner les frais de voyage et d'accueil, le recrutement de cadres, les pratiques d'embauche et le paiement forfaitaire versé pour retraite. Le comité demande aussi à la Commission de la fonction publique de mener une enquête sur le commissariat, notamment sur les pratiques d'embauche et de promotion, dans une perspective de protection contre le harcèlement.

La machine à rumeurs est bien enclenchée dans les médias nationaux : on parle de frais de déplacement excessifs, près de 100 000 dollars canadiens au cours du même exercice financier, et de notes de restaurant de 8 400 dollars canadiens en deux ans. En décembre 2003, on apprendra aussi que Radwanski aurait bénéficié d'un prêt personnel de 35 000 dollars canadiens accordé le 21 juin 2001 par son principal conseiller et directeur de cabinet, Art Lamarche. Les journalistes font alors remarquer que M. Lamarche aurait vu, au même moment, son salaire annuel passer de 80 000 à 110 000 dollars canadiens.

Le commissaire Radwanski remettra finalement sa démission le 24 juin 2003 en soulignant qu'il y a été poussé sous la pression des députés, et qu'il n'a rien à se reprocher.

Le scandale des commandites¹⁵

Le scandale du programme des commandites (ou scandale des commandites) est probablement celui qui a pris le plus de place dans les médias et dont les conséquences politiques ont été les plus importantes dans l'histoire du Canada moderne. Il trouve sa source dans le référendum sur l'indépendance du Québec de 1995. Les résultats serrés ont mis le thème de l'unité nationale à la tête des priorités du Parti libéral, au pouvoir à Ottawa. On approuva alors la création d'un programme pour promouvoir l'unité canadienne : le programme des commandites. Son administration fut confiée à la Direction

15. Présentation du cas préparée par Jean-Patrice Desjardins.

générale des services de coordination des communications, nouveau nom du Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique.

En décembre 1999, Daniel Leblanc, journaliste au *Globe and Mail*, écrit ses premiers articles sur les pratiques douteuses du gouvernement. Ces articles mènent la vérificatrice générale du Canada, Sheila Fraser, à enquêter sur trois contrats accordés à l'agence de communication Groupaction. Le 19 mars 2002, on apprend que le rapport sur les commandites commandé par le ministère des travaux publics et des services gouvernementaux aurait été payé deux fois. Rédigé par la firme Groupaction, il aurait été remis, en février 1999, au ministère des travaux publics, qui l'aurait ensuite perdu⁵. Groupaction l'aurait donc en grande partie reconstituée à partir de la mémoire de ses ordinateurs, alors que le ministère déclarait avoir retrouvé le premier rapport. La confrontation des deux documents permet de voir qu'ils sont presque identiques. Le gouvernement aurait donc payé deux fois le même rapport : une liste d'événements culturels et sportifs commandités à hauteur de 1 125 000 dollars canadiens. L'opposition demande alors au gouvernement si le premier rapport a vraiment existé et s'il n'y aurait pas eu fausse facturation. Groupaction a affirmé sous serment que le deuxième document provenait bien des disques durs où on avait archivé le premier. Le 20 mars 2002, on apprend pourtant que ce ne sont pas deux, mais trois rapports qui ont été rédigés par Groupaction : le plus ancien, d'une quarantaine de pages avec une annexe comprenant une liste d'événements et de festivals, aurait été commandé en 1996 et remis en mai 1997, cette fois pour la somme de 500 000 dollars canadiens.

Cette révélation provoque un tollé, de sorte que le nouveau ministre des travaux publics, Donald Boudria, demande à la vérificatrice générale, le 19 mars 2002, d'examiner les trois contrats attribués à Groupaction entre 1996 et 1999. Il lui demande aussi de faire appel à la gendarmerie si elle constate une fraude. On découvre alors que les trois commandes proviennent d'un fonctionnaire, Charles Guité. Les trois contrats sont datés de 1997, de 1998 et de 1999. Les deux premiers rapports ont été remis à Charles Guité, le dernier à Pierre Tremblay, qui a remplacé Guité en 1999. Le 8 mai 2002, les résultats de la vérification des trois contrats attribués à Groupaction par la vérificatrice générale établissent que toutes les règles d'attribution de contrats ont été contournées.

Le 23 mai 2002, dans un discours sur l'éthique prononcé à la Chambre des communes, le Premier ministre demande à la présidente du Conseil du trésor d'examiner les activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique. Quelques jours plus tard, Ralf Goodale, qui remplace Don Boudria au ministère des travaux publics, impose un moratoire aux activités de commandite.

En février 2003, le sous-ministre des travaux publics étend la portée de l'examen administratif des dossiers de commandite afin d'y inclure l'ensemble des dossiers d'intérêt prioritaire, répertoriés lors de l'examen détaillé à ce sujet. Le 7 février 2003, un premier rapport sur l'examen des dossiers de commandite, rédigé par un cabinet indépendant de juricomptables pour le compte du ministère des travaux publics, fait état de certains cas non conformes à la Loi sur la gestion des finances publiques ainsi qu'aux politiques et aux règlements sur l'attribution des contrats du gouvernement du Canada. Ce premier rapport est envoyé à la police nationale. On y trouve sept noms et le détail d'apparentes infractions, dont l'approbation de factures en dehors de la période du contrat, l'approbation d'honoraires non conformes aux clauses, l'approbation de factures alors que les résultats attendus ne semblent pas avoir été obtenus, la double facturation et l'absence d'appel d'offres. Le 23 juillet 2003, un second rapport d'examen administratif (élargi pour inclure 81 autres dossiers, couvrant ainsi l'ensemble des 126 dossiers de commandite étudiés, un par un, par l'équipe d'intervention rapide en 2002) est partiellement rendu public. Ici encore, il s'agit d'un examen administratif ordonné par le sous-ministre des

travaux publics à l'automne 2002 (à la suite de l'affaire des trois contrats accordés à Groupaction). Par la même occasion, ce ministère annonce le début d'une nouvelle phase d'examen, examen qui dépendra des enquêtes policières en cours car on ne veut pas nuire à la gendarmerie, laquelle a porté les premières accusations criminelles. En effet, en septembre 2003, Paul Coffin, publicitaire de l'agence Coffin Communications, est accusé de fraude. Il s'agit de la première action judiciaire dans le dossier des commandites.

La vérificatrice générale dépose finalement, le 10 février 2004, son rapport sur le programme des commandites. Le premier chapitre de ce rapport porte sur les systèmes de vérification interne de certains ministères et organismes du gouvernement fédéral, dont celui des travaux publics. On y apprend que, depuis 1997, 250 millions de dollars ont été investis pour faire la promotion du Canada, principalement au Québec, par l'entremise d'agences de publicité, mais que, sur cette somme, 100 millions de dollars ont été encaissés par les firmes de publicité (honoraires et commissions) et que de nombreuses normes et politiques gouvernementales ont été transgressées. La vérificatrice a toutefois conclu que le ministère des travaux publics respecte généralement les normes internationales de vérification interne. De plus, elle a estimé que la direction de ce ministère « soutient fermement et visiblement son groupe de vérification interne »¹⁶. Elle s'est réjoui du rétablissement du Bureau du contrôleur général (au début de 2004) par le gouvernement. Quelques minutes après la conférence de presse de Sheila Fraser, qui dévoile son rapport, Paul Martin annonce une série de mesures, dont une commission d'enquête (la commission Gomery). Le 24 février 2004, il suspend Marc Lefrançois (Via Rail), Michel Vennat (Banque de développement du Canada) et André Ouellet (Postes Canada).

En mars et en avril 2004, les fonctionnaires et politiciens témoignent devant le comité des comptes publics. On parle de direction politique dans le travail de Charles Guité, directeur du programme des commandites, mais le principal concerné, l'ex-ministre Alfonso Gagliano, réfute tout. Le 22 avril, Charles Guité admet avoir reçu des ordres, mais nie qu'on l'ait obligé à choisir des agences de publicité. Il ne partage pas non plus l'idée selon laquelle l'argent a été mal dépensé. Le 10 mai 2004, Charles Guité et Jean Brault, de Groupaction, sont accusés de fraude.

Le 7 septembre s'ouvre la commission d'enquête dirigée par le juge John H. Gomery sur le programme des commandites et les activités publicitaires. Durant l'automne et jusqu'en février 2005, les agents publics (fonctionnaires et élus) comparaissent devant le juge et au printemps 2005, les acteurs du privé (professionnels, publicitaires et organisateurs politiques). La commission Gomery dépose son premier rapport le 1^{er} novembre 2005 (intitulé *Qui est responsable ?*). Il s'agit d'un document qui rassemble tous les faits présentés lors des audiences de la commission.

L'affaire M3i¹⁷

À la fin des années 1980 et au début des années 1990, la société Hydro-Québec se lance dans la conception de logiciels pour l'administration. Elle crée alors les filiales Strateck et CIME : la première vend des logiciels de contrôle des parcs informatiques ; la seconde crée des logiciels d'étude de réseaux¹⁸. En décembre 1990, la société continue à se développer

16. Bureau du vérificateur général du Canada, *La vérification interne dans les ministères et les organismes*, novembre 2004, chap 1, p. 10.

17. Préparation du cas faite par Louise Campeau et Hugo Roy.

18. Barcelo (Y.), « Hydor-Québec met sur le marché deux logiciels », *Les Affaires*, 1^{er} juin 1991, p. 14.

dans le domaine informatique en créant sa filiale, M3i. Pour négocier avec ses futurs dirigeants les conditions de formation de M3i, Hydro-Québec a recours aux services de la firme Secor, présidée par Marcel Côté. À l'automne 1990, Secor propose donc une structure administrative et financière pour cette entreprise. Elle suggère aussi de nommer, pour faire partie du conseil d'administration de M3i, trois personnes « externes » à Hydro-Québec auxquelles une option d'achat d'actions de M3i serait accordée : Pierre Jeannot, ex-président d'Air Canada, Mario Bertrand, ex-chef de cabinet de Robert Bourassa et membre du conseil d'administration d'Hydro-Québec et Marcel Côté lui-même.

En 1994, on apprend que la société de gestion Benvest Capital effectue un placement dans M3i. Elle est donc représentée au conseil d'administration de M3i et possède 12 % des actions. La même année, un autre investisseur, la société britannique Midlands Electricity, en acquiert aussi 30 %. Le conseil d'administration de M3i comprend alors les deux fondateurs de l'entreprise, Toby Gilsig et Yves Payette, deux représentants d'Hydro-Québec et deux représentants de Midlands, ainsi que Pierre Jeannot, Marcel Côté et Mario Bertrand. Enfin, à la suite d'une émission d'obligations, un représentant de Benvest se joint au groupe¹⁹.

Après un début d'année prometteur, le 6 mai 1994, le scandale éclate : on apprend en effet que les trois administrateurs externes de M3i pourraient encaisser au total deux millions de dollars de profits lors de la vente des actions qu'ils ont acquises au moyen de leurs options d'achat⁹. Lorsqu'ils ont été nommés, ils ont en effet obtenu des options leur permettant d'acheter un lot d'actions à dix dollars canadiens chacune. Marcel Côté et Pierre Jeannot disposaient d'une année pour acheter 580 actions chacun. Quant à Mario Bertrand, à titre de président du conseil d'administration, il pouvait en acquérir le double, soit 1 160 actions. À cette époque, en plus de faire partie du conseil d'administration de M3i, Bertrand est aussi membre, à temps partiel, du conseil d'administration d'Hydro-Québec. Pierre Asselin démontre que c'est vers la fin de 1991 que les trois administrateurs se prévalent de leurs options d'achat. La valeur totale approximative de l'ensemble des titres est de 23 000 dollars canadiens. M3i connaissant une croissance économique importante, la valeur des titres acquis par les administrateurs est toutefois multipliée par cinquante en un peu plus de deux ans. Pierre Bolduc, vice-président directeur de la commercialisation chez Hydro-Québec, juge inacceptable que des administrateurs associés à une société d'État réalisent des gains d'une telle ampleur. Il confirme cependant que les options accordées à Mario Bertrand, Marcel Côté et Pierre Jeannot n'ont jamais été dissimulées à la direction d'Hydro-Québec. Selon lui, toute l'information à ce sujet était disponible, mais les dirigeants d'Hydro-Québec prétendent n'en avoir jamais pris connaissance. À Hydro-Québec, on admet alors que c'est uniquement chez M3i qu'un tel privilège est accordé à des administrateurs externes. Quelques jours plus tard, le 12 mai, la haute direction d'Hydro-Québec reconnaît finalement avoir été au courant de la possibilité pour les administrateurs de détenir ces options d'achat. La société d'État en aurait été informée trois fois : en décembre 1990, dans une note de Daniel Perlstein (administrateur d'Hydro-Québec) envoyée au conseil de direction ; dans la déclaration d'intérêts fournie par Mario Bertrand et dans la déclaration d'intérêts demandée par Nouveler, filiale d'Hydro-Québec.

Le 7 mai 1994, le ministre de l'énergie et des ressources, responsable d'Hydro-Québec, le libéral Christos Sirros, demande au sous-ministre de la justice, Michel Bouchard, de vérifier si des irrégularités ont été commises par les trois administrateurs

19. Tremblay (M.), « La société M3I souhaite réaliser un appel public à l'épargne », *La Presse*, 23 mars 1994, p. D3.

externes de M3i. Selon Marie-Josée Gagné, porte-parole du ministre Sirros, il ne s'agit pas d'une enquête, mais d'une « vérification ». Le ministre Sirros demande aussi au président d'Hydro-Québec de l'époque, Richard Drouin, de collaborer avec le ministère de la justice, qui devra surtout évaluer s'il y a eu délit d'initié et si d'autres administrateurs ont bénéficié des mêmes avantages²⁰. Notons qu'à cette étape, Hydro-Québec ne conclut pas qu'il y a eu des irrégularités. Ainsi, des recours judiciaires ne sont pas envisagés par la société d'État. Le 10 mai, quelques jours après toutes ces révélations, Mario Bertrand quitte son poste au conseil d'administration et à la direction d'Hydro-Québec, ainsi que de celui au conseil d'administration de M3i.

Selon l'usage à Hydro-Québec, les administrateurs doivent faire une déclaration d'intérêts deux fois par année. Dans celle qu'il a produite à l'automne 1993, M. Bertrand a pris soin d'indiquer qu'il était administrateur de M3i, mais il n'aurait pas fait mention du fait qu'il possédait 1156 actions de cette entreprise²¹. Notons que, selon l'article 19 de la loi constitutive d'Hydro-Québec, un administrateur ne peut avoir d'intérêt direct ou indirect dans une entreprise si cela peut entraîner un conflit entre ses intérêts et ceux d'Hydro-Québec, à moins qu'il ne soit membre à temps partiel du conseil d'administration de cette société d'État. Parce qu'il en fait partie à temps partiel, Mario Bertrand serait donc dispensé de déclarer de tels intérêts.

Quant à Marcel Côté, lors de sa participation à la création de M3i, il aurait suggéré, avec l'approbation d'Hydro-Québec, d'accorder des options d'achat d'actions aux administrateurs externes. C'est en effet le 31 octobre 1990 que Marcel Côté signe, avec deux employés d'Hydro-Québec, une première recommandation présentée au conseil d'administration de la société d'État ouvrant la voie à la création de M3i. Puisqu'il devient ensuite aussi membre du conseil d'administration de M3i en tant qu'administrateur externe, le conflit d'intérêts semble évident.

Jugeant que Mario Bertrand s'est lui aussi placé en situation de conflit d'intérêts, le gouvernement libéral de Daniel Jonhson demande à Hydro-Québec de récupérer les actions que le membre du conseil d'administration possède dans cette entreprise. Le ministre Christos Sirros soutient en effet, dans une lettre qu'il envoie au président d'Hydro-Québec, que la société d'État devra faire valoir ses droits à l'égard des profits de M3i. Pour étayer son opinion, il se réfère au rapport confidentiel qu'il a commandé au ministère de la justice, dans lequel le sous-ministre Michel Bouchard reproche à Hydro-Québec d'avoir dérogé à ses propres règles d'éthique. Ce rapport n'est pas clément envers M. Bertrand. M. Bouchard y indique que, mandaté par Hydro-Québec au conseil d'administration de M3i, M. Bertrand ne pouvait pas tirer de profits personnels de son poste : « Nous en concluons donc que M. Bertrand doit à Hydro-Québec les profits qu'il a réalisés en qualité d'administrateur de M3i. En ce qui concerne MM. Côté et Jeannot, la même conclusion ne peut être tirée puisqu'ils n'étaient pas administrateurs d'Hydro-Québec »²². Ce rapport les blanchit complètement. On y souligne que « les règles d'éthique » de la société d'État ne les concernent pas puisque, contrairement à M. Bertrand, ils ne font pas partie du conseil d'administration d'Hydro-Québec. Aux yeux de M. Sirros, il n'y a donc pas de problème en ce qui concerne M. Jeannot. Il considère que le cas de M. Côté soulève des questions, mais qu'il n'y a pas matière à poursuite.

20. Charrette (D.), « Pas disposé à redonner ses actions de M3I : Mario Bertrand tient son bout », *Le Soleil*, 4 juin 1994, p. A4.

21. Asselin (P.), « Son bloc de 1000 actions de M3I n'a pas été déclaré : oubli de Mario Bertrand », *Le Soleil*, 20 mai 1994, p. A1.

22. Charrette (D.), « Sirros veut qu'Hydro récupère les actions de Bertrand dans M3I », *Le Soleil*, 4 juin 1994, p. A1.

Constantes relevées dans les scandales étudiés

Dans les différents cas étudiés, on constate qu'un scandale prend de l'ampleur et entre véritablement dans le débat public quand les autres médias récupèrent (les informations et révélations faites par un premier organe de presse) et essaient de lui donner de nouvelles dimensions pour y apporter leur propre contribution. Mais c'est souvent lorsque l'institution parlementaire se saisit du dossier que le scandale atteint son paroxysme. Il devient alors un sujet majeur de discussion et sert aux partis d'opposition à harceler le gouvernement et à le discréditer. Cela ne se passe pas qu'à l'Assemblée législative, mais aussi au sein des commissions parlementaires, qui jouent un rôle clé dans l'accentuation et le dénouement, tragique, de ces scandales. Les deux groupes les plus actifs dans le dévoilement et l'expansion des scandales sont donc les journalistes et l'opposition parlementaire.

En analysant le déroulement des cas étudiés, on remarque aussi que le plus souvent l'affaire s'est terminée par des démissions. Pour les gestionnaires publics et le personnel de direction d'un parti, elles sont la plupart du temps imposées, ou fortement recommandées. L'incrimination par les responsables politiques ne laisse que deux issues aux personnes visées : démission ou congédiement expéditif. Pour les acteurs, la démission a l'avantage de désamorcer la situation et d'y mettre fin, d'où l'intérêt, pour les gouvernements et les agents publics déviants, de s'entendre sur cette question.

On peut s'étonner que, contrairement à ce qu'il est tentant de croire, les poursuites criminelles constituent rarement le dénouement naturel du scandale. Dans les affaires citées, les plus importantes des dernières années, rares ont été les poursuites : il n'y en a eu que dans l'affaire Radwanski et dans le scandale des commandites. Et encore, dans le premier cas, le procès traîne et on ne sait pas si l'ancien commissaire à la protection de la vie privée sera puni. Dans le second, ce sont les dirigeants d'entreprises de publicité qui ont été condamnés.

En ce qui concerne les acteurs impliqués dans les scandales, on remarque, dans les cas touchant le gouvernement fédéral, qu'ils ont un lien direct avec le Premier Ministre ou son équipe. Dans les trois cas, ce sont des membres ou des proches du parti au pouvoir, ici, le Parti libéral du Canada. Pour le scandale des commandites, le rapport du juge Gomery a bien montré à quel point, par l'entremise de M. Pelletier, la responsabilité politique du bureau du premier ministre était centrale.

Au niveau provincial, on note de même que deux des trois scandales en lien avec le gouvernement du Québec touchent des proches du parti au pouvoir : président du Parti québécois et ministre Baril, considéré comme le dauphin du premier ministre Landry (Oxygène 9) et Mario Bertrand, ancien chef de cabinet du premier ministre Bourassa. (M3i)

Écarts de conduite

Les comportements problématiques sont récurrents dans plusieurs cas. Par exemple, les conflits d'intérêts avérés aux apparents sont au coeur de tous les scandales. Dans les six affaires, en effet, on a reproché aux agents publics de s'être mis dans une position les avantageant directement ou favorisant des proches plutôt que d'œuvrer au nom de l'intérêt public. En outre, dans cinq des six cas (Radwanski, Shawinigate, commandites, Oxygène 9 et M3i), les agents publics ont favorisé leurs proches ou des proches du parti qu'ils représentaient. Cela pose un problème de fond quant à l'équité des décisions publiques. Ce favoritisme montre que l'arbitraire n'a pas disparu du processus décisionnel dans la

fonction publique dans un pays développé comme le Canada et que, malheureusement, sous des airs de neutralité, on contourne facilement les règles. On a même vu deux cas de népotisme à l'état brut : embauche de membres de la famille de hauts responsables (Radwanski et commandites).

Dans les trois affaires touchant le niveau fédéral, on a fait état de harcèlement moral : la vérificatrice générale du Canada s'est dite outrée du climat malsain que M. Radwanski a instauré dans son organisation, le juge André Denis a adressé des critiques sévères aux responsables de la Banque de développement, qui se sont injustement acharnés sur M. Beaudoin et on a dénoncé la tyrannie dont a fait preuve M. Guité à l'endroit de son seul employé (M. Cutler), qui contestait la façon de faire pour le moins atypique dans son service du ministère des travaux publics. Il faut souligner que, dans ces trois cas, le scandale est lié à une ingérence politique importante : on pense ici à la pression que le premier ministre Chrétien a exercée sur M. Beaudoin et à l'ingérence apparente du bureau du premier ministre et des ministres des travaux publics dans la gestion du programme des commandites. Cette ingérence du politique prendra aussi une forme encore plus manifeste lorsqu'on nommera dans ces deux affaires des ex-conseillers (du bureau du premier ministre dans un cas et du ministre Gagliano dans l'autre) pour contrôler directement les organismes.

Dans les affaires Radwanski et Frigon, le cœur des reproches concernait le mauvais usage des deniers publics. On a reproché aux deux hommes d'avoir eu des modes de vie étrangers à la culture de la fonction publique : repas coûteux et hôtels de luxe pour Radwanski, Jaguar et mini centre sportif privé pour le président de la Société des alcools du Québec Gaëtan Frigon. Leurs écarts ne doivent pas vraiment étonner puisqu'ils ont été recrutés à l'extérieur de la fonction publique. On peut donc argumenter qu'ils ne connaissaient pas très bien la culture des organisations publiques.

Le scandale des commandites n'est pas une simple affaire de conflit d'intérêts ou d'usage abusif des deniers publics : les accusations criminelles en font une affaire de détournement de fonds publics et de fraude. L'accusation de fraude revient dans un autre scandale, celui du Commissariat à la protection de la vie privée, concernant, notamment, la demande d'avance de fonds pour les voyages et la double réclamation d'indemnités pour les congés. Il ne s'agit plus là d'erreurs de conduite, car dans les deux cas les dossiers ont été remis à la gendarmerie. Dans un scandale, l'enquête policière indique qu'il y a une faute de nature criminelle.

On a pu constater à plusieurs reprises que les inconduites reposent sur le viol répété des règles édictées par le Conseil du trésor ou d'autres organismes centraux. Ce phénomène est manifeste dans les scandales qui ont frappé le gouvernement fédéral. Dans ces situations, on demande très souvent aux organismes centraux d'enquêter sur les facteurs qui ont favorisé le non respect des règles. À cet égard, la vérificatrice générale Sheila Fraser s'est toujours fait un devoir de dénoncer le laxisme des organismes centraux quant à leurs responsabilités en matière de surveillance et de contrôle. Mais il y a également des lois qui ont été bafouées : Loi sur l'impôt et le revenu (Radwanski et commandites), Loi sur les élections (commandites) et Loi sur la *lobbying* (commandites).

On relève enfin un ensemble de conduites répréhensibles, isolées, mais révélatrices : non-respect de clauses d'exclusivité de fonction (Frigon), utilisation inéquitable de renseignements confidentiels obtenus lors d'un mandat public (dossier Bréard dans le scandale Oxygène 9), falsification de documents officiels (lettre au parlement de Radwanski) nombreuses factures falsifiées dans le scandale des commandites) et outrage au parlement (Radwanski).

Infrastructures ébranlées

Dans deux des scandales qui ont eu lieu à Ottawa, le Conseil du trésor a fait l'objet des principales critiques du vérificateur général²³. On lui a reproché de ne pas veiller à l'application des règles et des normes qu'il prescrit aux organismes et aux ministères. Fonctionnant « en mode déontologique », le Conseil du trésor se limite trop souvent à énoncer les règles qui devraient guider les pratiques administratives et omet d'assumer les deux autres fonctions d'un organisme à vocation déontologique, c'est-à-dire la surveillance et la sanction des écarts. Si un organisme central n'a pas la capacité d'assurer ces deux rôles, il devrait tout au moins sensibiliser les agents publics à l'importance de bien comprendre le système qui encadre les pratiques. Dans l'affaire Radwanski, on a vu que le commissaire méconnaissait la réalité normative de sa fonction et, dans le scandale des commandites, on a constaté à quel point il peut être facile de nourrir une culture de déviance dans la direction ministérielle si les supérieurs ferment les yeux et ne demandent pas à leurs subordonnés de rendre des comptes.

Dans l'affaire Radwanski, des critiques similaires ont été adressées par Mme Fraser à la commission de la fonction publique, qui n'aurait pas fait un suivi rigoureux pour s'assurer que ses propres normes étaient appliquées de façon stricte.

Toujours dans les dossiers fédéraux, le Conseil privé²⁴ s'est vu reprocher à deux reprises d'avoir mal joué son rôle, ce qui a facilité l'apparition de systèmes de déviance (Radwanski et commandites). Cela pose un problème important, car on n'est pas loin de la responsabilité du premier ministre. Le Shawinigate, d'ailleurs, montre que l'éthique n'était pas un souci constant dans l'entourage de M. Chrétien et que le Premier Ministre n'a pas joué son rôle de leader, pourtant essentiel d'après les critères de l'OCDE évoqués précédemment. On peut même dire que la banalisation des questions d'éthique dans l'équipe du Premier Ministre a facilité la multiplication des scandales sous son gouvernement.

On notera que, dans deux des trois scandales au Québec, on s'est trouvé devant un vide normatif. C'est à l'éthique des agents publics concernés qu'on devait faire appel dans la gestion d'une telle conjoncture. Ce type de déviance permet de réaliser à quel point il est risqué de ne compter que sur l'autorégulation des agents publics si ces derniers n'ont pas intégré les repères éthiques propres à leurs fonctions. Si les gouvernements préfèrent à l'occasion ne pas légiférer (comme ce fut le cas en 1995 par rapport au lobbyisme ; le rapport Côté recommandait d'intervenir sur cette question), il importe en revanche de mettre en place un plan de sensibilisation pour faire comprendre aux agents publics et aux responsables politiques à quel point la gestion de leurs rapports avec les lobbyistes exige un sens aigu de l'autorégulation. Il a ainsi fallu qu'un scandale vienne éclabousser le gouvernement quelques années plus tard pour qu'on mette en place des dispositifs hétérorégulateurs pour encadrer le lobbyisme.

Valeurs

Plusieurs valeurs fondamentales pour le service public ont été méprisées dans les cas étudiés. Certaines étaient transversales. Trois se rencontrent même dans l'ensemble des cas : l'indépendance, l'intérêt public et la confiance. Le mépris constant de la dernière

23. NdE : correspond à la Cour des comptes en France.

24. NdE : le cabinet du Premier Ministre.

n'est pas étonnant puisque, chaque fois qu'un scandale éclate, il y a des répercussions sur le regard de la population envers les institutions et les agents publics. Il n'y a pas non plus de surprise en ce qui concerne l'intérêt public, puisque toute déviance repose sur un détournement de sens du système ou d'une décision. Comme le service public est structuré pour répondre à l'intérêt public, tout écart risque de menacer ce dernier. De plus, plusieurs scandales mis à jour au Canada et au Québec ont des liens avec les conflits d'intérêts ou des apparences de conflits d'intérêts.

Cela dit, notre étude jette un éclairage inédit sur la culture gouvernementale lorsque, dans les cas visant le fédéral, elle met en évidence le fait que l'indépendance de l'administration et de ses organes a été menacée et que c'est son manque qui est souvent à l'origine de la déviance porteuse de scandale. Ainsi, dans l'affaire Radwanski, on a parfois affirmé qu'en acceptant le privilège fiscal et des frais locatifs, le commissaire abdiquait une partie de son indépendance. Dans l'affaire des commandites, il semble évident qu'à partir du moment où le service de M. Guité a été directement relié au bureau du Premier Ministre plutôt qu'à une hiérarchie administrative traditionnelle, l'indépendance de l'appareil administratif a été affaiblie. Cette indépendance est encore davantage compromise à partir du moment où l'ancien chef de cabinet du ministre Gagliano est devenu le successeur de Guité. La soumission de ce service administratif à la volonté politique était dès lors quasi totale.

Dans les scandales, au Québec, la question l'indépendance est moins importante. D'une certaine façon, on ne la rencontre que dans le scandale d'Oxygène 9, où les analystes ont accusé le ministre Baril d'avoir perdu son indépendance en entrant dans une zone d'ombre : la fréquentation de lobbyistes traitant avec son ministère.

Les principes d'équité et d'égalité de traitement ont été violés dans quatre des six dossiers (dont les trois au niveau fédéral). Cela indique qu'il y a malheureusement toujours de nombreux privilèges accordés par les responsables publics : népotisme, privilège au moment de l'embauche, subventions, attribution de contrats à des proches ou à des amis personnels ou politiques ou encore accès privilégié au ministre pour les lobbyistes qui font partie des proches. Dans tous ces cas, on est loin de la fin de l'arbitraire promise par les gouvernements lors de la mise en place des administrations publiques modernes. Dans ces pratiques, la culture de l'État demeure en somme clanique et marquée par le favoritisme.

Le respect des institutions, donc de la démocratie, a été mis à mal dans les trois scandales du niveau fédéral. Dans deux cas (Radwanski et commandites), on a en effet manqué ouvertement de respect pour l'institution centrale en démocratie, le Parlement. Dans le Shawinigate, c'est le manque de respect à l'égard de la Banque de développement qui est ressortie de l'attitude du Premier Ministre, la Banque étant utilisée comme si elle était un jouet entre les mains des autorités politiques.

Finalement, la rigueur et l'intégrité administrative ont souffert dans les trois scandales du gouvernement fédéral. Les acteurs ont fait preuve de mépris à l'égard des règles administratives et des deniers publics pour servir leurs intérêts particuliers.

L'existence de zones à risque pour l'éthique du secteur public

La première zone à risque qui se dégage dans notre étude est l'entourage des élus. Ces derniers sont souvent impliqués directement ou indirectement dans les scandales. Ils y sont impliqués à titre personnel ou à titre d'intermédiaires dans une commande politique. Ainsi, dans le Shawinigate et dans le scandale des commandites, l'entourage du premier ministre joue un rôle déterminant, mais ses membres demeurent des acteurs en mission politique lorsqu'ils interviennent dans les dossiers.

La deuxième zone à risque se dégage de façon marquée est celle des organisations publiques dont la mission est d'ordre commercial : Banque de développement, qui prête aux entreprises (Shawinigate), Via Rail et Postes Canada (commandites), M3i et Hydro-Québec et, finalement, la Société des alcools du Québec (SAQ) et Loto-Québec (Frigon). Cette zone à risque mériterait un examen plus détaillé. En attendant, on peut avancer deux hypothèses. La première est que les organismes publics à vocation commerciale échappent souvent au contrôle de la fonction publique, notamment à celui du vérificateur général. On se cache derrière le prétexte du secret commercial. Il est donc plus facile pour les dirigeants de mettre en place des stratégies administratives atypiques ne passant pas le test de l'acceptabilité sociale.

La seconde porte sur l'arrivée massive de gestionnaires du privé pour accroître la performance des organismes publics à vocation commerciale. Ces gestionnaires sont convaincus, avec raison, que le gouvernement a fait appel à eux en raison de leurs compétences et de leur savoir-faire dans le domaine privé. Ils comprennent alors difficilement que certaines choses considérées comme normales dans le privé sont tout à fait inacceptables dans le public. Les exemples les plus éloquents sont certes celui de M. Lefrançois, de Via rail, qui affirme qu'il est fréquent en affaires de sceller des ententes avec une poignée de main, sans papiers officiels, celui de M. Frigon, qui soutient qu'il est logique pour le président d'une entreprise de choisir la voiture de fonction qui lui convient ou qu'il aménage son bureau à sa guise pour faciliter son travail, et celui de M. Côté, qui recommande à Hydro-Québec de donner aux administrateurs publics des options d'achat de M3i afin d'augmenter leur intérêt pour ce dossier. Ces exemples illustrent l'écart entre les deux univers et le danger d'ouvrir la porte à des conduites potentiellement scandaleuses dans le secteur public.

On peut encore ajouter que, dans trois cas, ce sont des organismes ou des programmes de subventions ou de prêts aux entreprises qui sont au cœur du scandale. Bien entendu, la stimulation de l'économie est le prétexte, mais on se rend vite compte que ce ne sont pas toujours la justice et l'équité qui justifient l'attribution des fonds. Souvent, ce sont les objectifs politiques ou la logique des intérêts privés qui priment. On pense ici aux subventions au ministère du Développement des ressources humaines et aux prêts de la Banque de développement dans le Shawinigate, aux subventions pour les activités récréotouristiques et sportives dans le scandale des commandites et au nouveau programme de financement des festivals et des activités culturelles dans le scandale Oxygène 9.

À l'intérieur des organisations, c'est le service des acquisitions de biens et de services qui est le plus exposé. Trois cas l'illustrent (stratégies de Radwanski pour attribuer des contrats de traduction à la même personne et refus de passer par le service de réservation des voyages ; dérapage des commandites, qui repose en grande partie sur une direction spécialisée dans l'acquisition de services de gestion de commandites auprès d'agences de publicité et pratiques irrégulières de M. Frigon en matière d'acquisition d'œuvres d'art).

Dans le Shawinigate et dans l'affaire des commandites, on a pu constater que l'interface politico-administrative demeure une zone sensible et que l'ingérence du politique dans la gestion administrative comporte un haut risque. Les régimes politiques modernes reposent sur la séparation des pouvoirs politiques et administratifs. L'ingérence amène souvent des pratiques déviantes. Le fait de voir ensuite le politique se dérober devant ses responsabilités quand le scandale éclate est problématique. Le refus de l'ex-ministre Gagliano de reconnaître la moindre responsabilité dans l'affaire des commandites est l'exemple même de l'irrespect du politique pour l'administration publique et de l'abus de pouvoir. La loyauté de l'administration envers les politiques sert d'ailleurs bien ces derniers, mais pas toujours la population.

Dans le scandale Radwanski, on a ciblé deux zones à risque types : le secteur financier, responsable des autorisations et des vérifications de dépenses, et celui des ressources humaines, responsables de la dotation, des promotions et des congés.

Situations à risque

Parmi toutes les situations à risque, la plus fréquente est la nomination politique. De manière générale, les agents publics impliqués dans des scandales sont placés par le milieu politique. On pourrait dire qu'il y a deux types de comportement problématique en son sein. Un premier groupe (Radwanski, Bibeau et ses collègues du conseil d'administration de M3i) a tendance à croire qu'il est intouchable parce qu'il est nommé par le gouvernement et qu'il comporte des amis dans les hautes sphères du pouvoir. Le scandale émane de quelques personnes accusées d'avoir profité du système. Le second groupe est plus problématique, car il cause des scandales d'ordre systémique. On pense ici aux nominations de Vennat et de Carles à la Banque de développement pour contrôler cette organisation et se débarrasser de Beaudoin, qui refuse de collaborer avec le Premier Ministre, ou à la nomination de Tremblay pour remplacer Guité et assurer que le Parti libéral québécois (PLC) conserve le pouvoir sur les commandites, qui semblent essentielles à la stratégie gouvernementale. Ces nominations entraînent un haut risque de politisation de l'administration, ce qui la prive de son indépendance et l'éloigne de ses valeurs essentielles : objectivité, intégrité, justice et équité. La politisation de l'administration menace l'éthique dans la culture administrative.

Une deuxième situation à risque est créée par la nomination de plus en plus fréquente d'acteurs du privé dans l'administration. Le problème est que ces nouveaux gestionnaires ne sont pas formés pour comprendre les usages de la gestion publique. Ils sont souvent livrés à eux-mêmes et doivent faire leur apprentissage seuls. Sous-estimer ce risque peut causer plus de problèmes encore, car ce manque de sensibilisation aux objectifs et valeurs du secteur public peut devenir un cercle vicieux.

Dans le scandale Radwanski, on a pu vérifier que la gestion des frais de voyages, des frais d'accueil et des vacances peut comporter des risques importants s'il n'y a pas de vérification par un tiers. Tout gestionnaire ou fonctionnaire pourrait être tenté de faire gonfler la note pour dégager un surplus. Il est donc souhaitable d'assurer un bon encadrement.

Dans le dossier Oxygène 9, on a constaté que la question de l'après-mandat demeure sensible. En effet, comment une organisation peut-elle s'assurer que son ancien employé n'utilise pas de façon indue les connaissances et les informations stratégiques qu'il a obtenues dans le cadre de son ancien poste ?

Effets

On notera que la grande majorité des scandales a eu des effets sur l'encadrement des agents publics (adoption de nouvelles lois ou de nouveaux règlements, mise en place de nouveaux dispositifs, transformation des dispositifs inadéquats). Les scandales étudiés ont provoqué des débats politiques et on a adopté différentes lois.

Dans deux cas, avant de se lancer dans l'aventure législative, on a demandé à des observateurs externes d'analyser les problèmes et de faire des recommandations. Il y a eu à Ottawa, bien entendu, la célèbre commission d'enquête sur le scandale des commandites présidée par le juge Gomery. À Québec, le Premier Ministre Parizeau et le ministre

de la justice Bégin ont demandé à l'ancien doyen de la faculté de droit de l'université de Laval, André C. Côté, de diriger un groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics. Dans les deux cas, les gouvernements ne se sont pas sentis obligés d'appliquer *in extenso* les recommandations, pourtant fort complètes.

On peut dire que le scandale Radwanski a amené le gouvernement fédéral à faire la révision de sa politique sur les frais d'accueil et les frais de voyages. Le Shawinigate a miné la crédibilité du poste de conseiller en éthique du gouvernement, d'où son remplacement par deux commissaires indépendants relevant directement de la Chambre des communes du Sénat.

Finalement, la succession de scandales à Ottawa a eu deux effets significatifs. Politiquement, elle a miné la confiance de la population canadienne envers les partis politiques, ce qui a notamment condamné les deux gouvernements *postcommandites* à travailler dans la précarité de leur statut minoritaire. De plus, le Parti libéral du Canada ne semble plus en mesure de reconstruire sa crédibilité au Québec. En ce qui concerne l'administration canadienne, il semble que les scandales ont causé un retour en force de l'approche de conformité administrative et le déclin du processus de modernisation que l'ex-ministre Robillard a entamé.

*

* *

L'analyse présentée dans cet article relève en grande partie d'une interprétation constructiviste²⁵ selon laquelle un scandale n'est qu'un construit social fondé sur ce qui est rendu public. Nous pensons toutefois qu'une telle approche est insuffisante pour faire avancer les connaissances sur les pratiques déviantes dans les organisations publiques. Nous avons tâché de démontrer qu'il est nécessaire de procéder à l'analyse plus poussée du phénomène qu'est le scandale pour mieux comprendre ce qui se cache derrière chaque situation dénoncée, rendue publique et sanctionnée. Nous avons voulu défendre une vision pragmatique et utilitaire de l'analyse du scandale pour faire de ce triste événement une occasion de réflexion et un moteur de changement plus profond de la culture et des structures du service public.

Il apparaît à cet égard primordial de soulever des questions de fond sur les leçons de bonne gouvernance à tirer des scandales.

Nous avons affiné notre cadre d'analyse pour le rendre plus efficient. Il se structure maintenant autour des éléments suivant : (1) comportements problématiques ou à risque (mettent l'organisation en position de vulnérabilité ; devenus visibles, ces comportements minent la confiance et menacent l'organisation d'un scandale) ; (2) situations à risque (marquent le quotidien des différents services et fonctions de l'organisation et rendent les employés vulnérables ; elles sont liées à la nature du travail et nécessitent une intervention de gestion) ; (3) facteurs de risque (causent des effets négatifs sur un comportement ou une situation ; c'est ce sur quoi le gestionnaire peut intervenir pour faire diminuer les risques) ; (4) risques sectoriels (chaque secteur d'une organisation possède des risques particuliers, plus le gestionnaire les connaît, plus il sera efficace dans leur gestion) ; (5) zones à risque (tous les secteurs n'ont pas le même niveau de risque, les secteurs à très haut risque requièrent une attention particulière de la direction générale et

25. Champagne (P.) et Marchetti (D.), « L'information médicale sous contrainte : À propos du scandale du sang contaminé », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 101-102, mars 1994, p. 40-62.

exigent des interventions fréquentes de gestion préventive). Ce cadre devrait nous permettre de cartographier les risques éthiques à partir de notre analyse des constantes tirées des scandales politico-administratifs de façon beaucoup plus précise.

Si notre analyse entend faire avancer les connaissances dans le domaine des déviations individuelles et systémiques dans les institutions publiques, elle peut aussi avoir une certaine portée normative. En effet, les résultats de cette analyse devraient faciliter le travail des acteurs de l'éthique appliquée chargés d'accompagner les organisations publiques dans la création de stratégies d'encadrement des agents publics. Plutôt que de laisser la gestion des scandales aux services de communications, qui encouragent souvent l'organisation à adopter une attitude défensive de gestion de l'image, un acteur du domaine de l'éthique appliquée se référant à notre modèle encouragerait plutôt l'organisation à faire preuve d'initiative dans la gestion des risques²⁶. Cette philosophie amène les responsables à approfondir la réflexion. Ils doivent aiguïser leur sens critique et se demander si, derrière des événements médiatisés mettant une organisation (la leur ou une autre) dans une fâcheuse position, il y a des données permettant de mieux comprendre le fondement des comportements déviants et des situations à risque.

Nous croyons que notre cadre d'analyse permet de créer un outil d'intervention éthique pour une organisation. Il peut servir à faire la gestion préventive de la déviance, notamment avec un diagnostic des zones et des situations à risque, des enjeux éthiques et des comportements problématiques.

26. MRM, «Des conséquences d'une éthique de la gouvernance sur le management des risques majeurs», in revue *Éthique publique*, automne 2002, vol. 4, n° 2, p. 30-55.

LES DÉFIS ÉTHIQUES DE LA RECHERCHE ACADÉMIQUE : LE CAS DE LA FRANCE ET DES ÉTATS-UNIS

Annie BARTOLI

*Professeure des universités,
directrice du Laboratoire de recherche
LAREQUOI, ISM, Université de Versailles
Saint-Quentin, France, et Chercheur
associée au CIED-Georgetown University,
États-Unis*

Georges BRENKERT

*Professeur à McDonough School
of Business, Georgetown University,
Washington DC, États-Unis,
et rédacteur en chef émérite
de la revue
Business Ethics Quarterly*

Philippe HERMEL

*Professeur des Universités,
doyen de l'Institut supérieur de management (ISM),
Co-directeur du Larequoi,
Université de Versailles Saint-Quentin, France,
et chercheur associé
au CIED-Georgetown University, États-Unis*

Résumé

Cet article examine les questions éthiques liées à la mesure de la performance dans les organisations contemporaines et observe le cas particulier de la recherche académique. Les auteurs utilisent des référentiels issus de la philosophie et des sciences du management au niveau international. Le phénomène du « Publish or Perish », largement pratiqué aux États-Unis, est étudié dans son applicabilité à des pays comme la France. L'élaboration d'instruments pour mesurer quantitativement la performance des chercheurs (comme le nombre de publications dans différents types de revues, le référencement des citations, etc.) est approfondie en termes d'impact, positif ou négatif, sur la qualité de la recherche et du progrès scientifique. Enfin, certaines conditions de succès pour réconcilier l'éthique et les mesures de la performance de la recherche académique sont envisagées.

Mots-clefs

Éthique, performance, recherche, universités, États-Unis

Abstract

— *Ethical Challenges in Academic Research: A Study of France and the United States* — This article looks at ethical issues regarding performance measurement in contemporary organisations, focussing on academic research in particular. The authors use benchmarks derived from international-level management philosophy and science. They consider the applicability to a country such as France of the “Publish or Perish” phenomenon, widely practised in the United States. A thorough study is made of the impacts, be they positive or negative, on the quality of research and on scientific progress of instruments for quantitatively measuring researchers’ performance (number of publications in various types of journals, the number of times their publications are quoted). There are, finally, some proposals of conditions necessary to successfully reconcile ethics and measurement of academic research performance.

Key words

| *Ethics, performance, research, universities, United States*

Longtemps considérées comme souveraines et préservées, les institutions publiques ou non marchandes¹ sont désormais tenues à un niveau d’exigence accru en matière de responsabilité et de nécessité de rendre compte², tant pour leurs propres membres que pour leurs autres parties prenantes. Cela se traduit notamment par la mise en place de différentes démarches pour mesurer leur performance.

Les établissements supérieurs d’enseignement et de recherche sont intégrés dans ce mouvement assez largement répandu dans le monde. Ainsi, les universités doivent de plus en plus montrer que leurs enseignants-chercheurs travaillent dans le respect de certaines normes académiques, et qu’elles respectent des objectifs fixés par leurs autorités de tutelle ou issus de la pression concurrentielle internationale. Cette tendance a provoqué depuis au moins une dizaine d’années un regain d’exigences en matière de mesures de la performance, lesquelles soulèvent aujourd’hui des questions de pertinence, de justesse et également d’éthique.

Notre propos dans cet article est de montrer en quoi les considérations éthiques, bien que souvent mises de côté, doivent faire l’objet d’une plus grande attention eu égard au rôle sous-jacent qu’elles jouent dans la mesure de la performance.

Ceci est particulièrement notable dans le cas de la recherche académique, en particulier du fait des pressions qui existent autour des publications scientifiques. En soi, le phénomène n’est pas totalement nouveau, si l’on en juge par le traditionnel référentiel connu sous l’expression « publier ou périr »³. Selon cet usage, les enseignants-chercheurs qui souhaitent faire carrière et devenir des références dans leur domaine de spécialité, doivent régulièrement publier.

1. Nous utilisons ici l’expression « public ou non marchand » pour intégrer dans l’analyse les organisations dont le statut n’est pas nécessairement public mais qui accomplissent des missions de service public ou à but non lucratif. Par convention, nous considérerons que les universités, qu’elles soient publiques ou privées, entrent dans cette catégorie.

2. Au sens du terme anglais *accountability*. Cf Dubnick (Melvin), « Clarifying Accountability : An Ethical Theory Framework », in Sampford (Charles), Preston (Noel) and Bois (C.A.), *Public Sector Ethics : Finding And Implementing Values*, Leichhardt, NSW, Australia, The Federation Press/Routledge, 1998, p. 68-81.

3. *Publish or Perish* est l’expression couramment utilisée pour indiquer qu’un chercheur qui ne publie pas suffisamment échouera dans sa carrière, l’évaluation étant faite en fonction de mesures quantitatives de réalisation. Cette expression serait apparue au sein du milieu universitaire américain dans les années 1940, et a été largement répandue dans le monde. Cf Wilson (Logan), *The Academic Man : A Study in the Sociology of a Profession*, New York, Oxford University Press, 1942, cité par Garfield (Eugene), « What Is The Primordial Reference For The Phrase ‘Publish Or Perish’? », *The Scientist, Magazine of the Life Sciences*, Volume 10, Issue 12, 10/6/1996, Page 11.

Même si de telles considérations ont toujours eu cours de manière informelle et implicite dans les universités françaises, elles prennent aujourd'hui une place de plus en plus importante et nettement plus standardisée. Dès lors, ces évolutions soulèvent de nouveaux défis concernant la manière de rendre compatibles les exigences dans le domaine de la performance et celles relevant de l'éthique. L'observation des cadres universitaires français et américains, nécessite de prendre en compte l'existence de différences sensibles liées notamment à certains particularismes institutionnels et culturels⁴. Pour autant, des traits comparables et des problématiques communes liés à l'activité de recherche peuvent également être repérés.

Cet article aborde plusieurs questionnements reliés entre eux : a) Y a-t-il des effets pervers ou des conséquences contraires à l'éthique liés à certaines évaluations quantitatives au sein des organisations, en particulier dans le secteur public ou non-marchand ? b) Le phénomène « Publish or Perish » est-il un modèle acceptable pour la recherche académique et ne risque-t-il pas de soulever des problèmes éthiques ? c) Peut-on intégrer des considérations à la fois d'ordre éthique et basées sur la performance dans la recherche académique, sans craindre une déperdition d'énergie et de qualité ?

Cet article est organisé autour de deux parties principales. Premièrement, des questions générales concernant la dimension éthique de l'évaluation de la performance dans les organisations publiques ou non marchandes sont discutées afin de servir de socle à la réflexion plus appliquée qui suit. Dans un second temps, l'étude se focalise sur le cas de la recherche académique en France et aux États-Unis, en tenant particulièrement compte des préoccupations soulevées par la pression croissante en faveur de mesures quantitatives.

LA RELATION ENTRE L'ÉTHIQUE ET LA PERFORMANCE DANS LES ORGANISMES PUBLICS ET NON MARCHANDS

Certaines clarifications méritent d'être apportées avant d'aborder la manière dont l'éthique et la performance sont liées et les questions que soulèvent leurs interactions. En premier lieu, comment définir la place de l'éthique dans le monde des organisations ? Par ailleurs, quel sens peut-on donner à la recherche de performance dans ce contexte, particulièrement dans la sphère publique ou non marchande ?

Ces approches préalables permettront ensuite d'analyser les impacts respectifs de la recherche de performance sur l'éthique, et de la prise en compte des considérations éthiques sur la performance.

L'éthique dans le management

Par « éthique », nous entendons certaines valeurs et normes qui sont liées au bien-être humain et social, lequel prend ou devrait prendre le pas sur d'autres valeurs ou normes liées à la bienséance, à l'usage, à la loi ou aux intérêts personnels⁵. Ainsi par exemple, le

4. Hood (Christopher) and Lodge (Martin), « Competency, Bureaucracy, and Public Management Reform : A Comparative Analysis », *Governance*, Volume 17, Issue 3, pages 313-333, July 2004.

5. Frankena (William K.), *Ethics*, Prentice-Hall, Inc. 2^e édition, Englewood Cliffs, N.J., 1973 ; Shaw (William H.), *Business Ethics*, Wadsworth Publishing Company, 2^e édition, Belmont, CA, 1996.

droit a imposé la discrimination entre les races dans certains pays, et ce à maintes reprises au cours de l'histoire. Cependant, au regard de l'éthique dans le sens que nous adoptons ici, un tel cadre serait non-éthique, même si la loi l'imposait. En d'autres termes, même si la tradition ou les conventions justifiaient certaines inégalités de traitement, elles ne seraient pas pour autant « éthiques ». En soi, la perception de l'éthique généralement acceptée tente de s'affranchir le plus possible de toute subjectivité ou relativité, même si les normes et les valeurs qui sont défendues comme étant éthiques doivent être adaptées aux spécificités locales, tout en conservant les dimensions universelles ou objectives qui leur sont potentiellement inhérentes⁶.

Parmi les spécificités locales à prendre en compte, on doit alors intégrer les institutions ou organisations au sein desquelles sont employées les personnes et les missions qui leur sont assignées. Ainsi par exemple, les établissements universitaires ont pour objectif ou pour mission de former les générations futures et de créer un nouveau savoir par les travaux de recherche de leurs membres. Une organisation à but non lucratif aura une finalité ou une mission déclarée dès sa création, comme l'amélioration de l'environnement, l'aide aux citoyens qui sont en difficulté, la défense des droits humains, l'action sociale, etc. Les organisations commerciales auront, elles, des objectifs ou missions qui comprennent la création de richesse pour leurs actionnaires ainsi que la production de biens et services pour les consommateurs. Les questions éthiques que soulève le fonctionnement de ces organisations comprennent alors un ensemble de problématiques, parmi lesquelles se trouvent le traitement de leurs employés (justesse du salaire, conditions de travail...), des clients (données personnelles, sûreté des produits...), de la communauté (philanthropie, règlement des impôts et taxes...) ou de l'environnement (absence d'impact de l'activité, durabilité...) ⁷.

Dans chacun des cas cités, il s'avère généralement opportun, à un moment ou à un autre, d'analyser et d'évaluer la performance des membres de l'organisation. Dès lors, on peut s'interroger sur la manière dont ces évaluations peuvent agir sans se heurter à l'éthique.

La performance dans les organisations

Donner une définition universelle de la performance est généralement jugé impossible. En outre, la question du niveau concerné se pose d'emblée car la performance individuelle et la performance collective ne vont pas toujours de pair. Historiquement, l'approche classique de la performance des entreprises se fonde essentiellement sur des critères quantitatifs (financiers) liés aux bénéfices. Les modèles traditionnels de gestion d'entreprise se préoccupent en effet de pénétrer les marchés, de mettre en place une stratégie pour parer la menace de la concurrence et de faire des profits. De tous temps, il s'est agi de savoir si une entreprise avait créé ou pouvait créer, pendant une période donnée, plus de valeur pour ses actionnaires que ses concurrents. L'approche se fonde sur les théories classiques et néoclassiques de l'économie et de la finance qui postulent que les marchés se trouvent en situation de concurrence parfaite et que les décideurs ont constamment en tête les intérêts des actionnaires, considérés comme les seuls propriétaires et

6. Donaldson (Thomas), « Values in Tension : Ethics Away from Home » in Magretta (J.) ed., *Managing in the New Economy*, Cambridge, MA.: Harvard Business Review, 1999.

7. Brenkert (George), Beauchamp (Tom), *The Oxford Handbook of Business Ethics*, Oxford University Press, 2010.

parties prenantes de l'entreprise. Dès lors, cette logique rationaliste a simplifié la relation sujet-objet et a rendu opaque la relation entre les sujets⁸.

Au fil des années, et du fait des transformations majeures des environnements économiques et sociaux, les conceptions et pratiques ont évolué⁹. Le développement des travaux en management stratégique¹⁰ a conduit à inclure d'autres considérations dans l'appréhension de la performance des organisations, et à introduire de nouveaux critères, à la fois quantitatifs et qualitatifs¹¹. Les aspects financiers, sociaux, commerciaux et même environnementaux ou « sociétaux » sont désormais susceptibles d'être pris en compte dans la recherche de performance. Un exemple de cette évolution est le succès remporté par les « Tableaux de bord prospectifs » (Balance Scorecards)¹², conçus pour appréhender la performance à travers plusieurs équilibres : financiers et non financiers, internes et externes, en amont (au regard des processus de production) et en aval (au regard des résultats ou impacts), avec des dimensions objectives et des dimensions plus subjectives, etc.

La performance dans les organisations publiques et non marchandes

Pour les organismes publics, la performance n'était traditionnellement pas considérée comme une question pertinente car les principes du droit étaient supposés orienter leurs activités. Les préoccupations et dispositifs de contrôle n'ont donc longtemps concerné que la conformité aux règles et le respect des lois. Cependant, l'adéquation au cadre juridique ne garantit pas nécessairement le bon fonctionnement de l'organisation. Dès lors, l'intérêt de mettre en œuvre des principes de management au service de la mission fondamentale de l'organisation est apparu de manière plus évidente¹³.

De nos jours, les concepts de performance sont considérés de façon plus ouverte et cherchent à intégrer un ensemble plus large de facteurs afin de tenter d'appréhender l'activité du secteur public dans sa globalité. Ce besoin est accru par le fait que ces organisations sont elles aussi confrontées à de nouveaux défis posés par la mondialisation¹⁴, les resserrements des budgets publics et les attentes accrues des citoyens.

Pour autant, de nombreuses questions continuent à se poser sur les contenus possibles de la performance publique. La distinction entre la performance organisationnelle, celle des programmes et politiques, et celle des individus, est parfois proposée à

8. Voir Le Duff (Robert), « Performance et éthique : aporie fondatrice du management des sentiments moraux », dans ce même numéro de la *RFAP*.

9. Bartoli (Annie) et Hermel (Philippe), *Le développement de l'entreprise. Nouvelles conceptions et pratiques*, Économica, 1989.

10. Drucker (Peter), *The Practice of Management*, Harper & Row., New-York, 1954 ; Ansoff (Igor), *From Strategic Planning to Strategic Management*, John Wiley & Sons, 1976 ; Martinet (Alain), *Management stratégique : organisation et politique*, Mac Graw Hill, 1984 ; Porter (Michael) and Kramer (Mark), *Strategy and Society : the Link between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility*, *Harvard Business Review*, December, 2006.

11. Hermel (Philippe), « Social Responsibility, Strategic Management and Comprehensive Corporate Development : Old Roots, New Issues ? », in Zink (K.) ed., *Corporate Sustainability as a Challenge for Comprehensive Management*, Physica-Verlag Heidelberg, 2008.

12. Kaplan (Robert) and Norton (David), « The Balanced Scorecard : Measures that drive Performance », *Harvard Business Review*, p. 71-80, Jan-Feb, 1992.

13. Drucker (Peter), *Managing the Non-Profit Organization : Practices and Principles*, HarperCollins, 1990.

14. Bartoli (Annie) et Blatrix (Cécile) dir., « Management public et politiques publiques à l'épreuve de la crise internationale », *Politiques et Management Public*, numéro spécial Airmap, sous presse, 2012.

des fins de clarification¹⁵. Une autre difficulté est liée à l'impact attendu des activités publiques : faut-il chercher à mesurer le résultat immédiat de chaque action ou l'implication globale à moyen et à long termes dans la société ? L'évaluation de la performance dans le secteur public ou non marchand concerne en effet tout à la fois le niveau de production (*output*), qui renvoie à des résultats obtenus par la réalisation de services, et le niveau d'impact (*outcome*) qui renvoie aux résultats finaux d'un processus de production de biens et services, au regard de la société ou la communauté concernée¹⁶. Ainsi, si l'on prend l'exemple de l'action policière, le niveau de production pourrait être le nombre de voleurs arrêtés, tandis que le niveau de résultat serait l'impact sur le sentiment de sécurité de la population. La définition de cette différence dans le domaine du management public proviendrait en grande partie de réformes entreprises dans différents pays au cours des années 1980. Ainsi, en Nouvelle-Zélande, la loi sur les finances publiques¹⁷ avait très tôt placé au centre des procédures budgétaires le besoin de résultats à ces deux niveaux¹⁸.

Un problème de cohérence et de pertinence peut donc surgir si la mesure de la performance publique s'applique au niveau de production et laisse de côté le niveau du résultat sociétal. La gageure s'avère encore plus grande si l'on examine la dimension nationale et culturelle du management public, qui s'avère essentielle¹⁹. Contrairement à une certaine tendance en faveur d'une uniformisation universelle des « bons » fonctionnements publics, de plus en plus de travaux montrent en effet l'importance de la spécificité locale dans les choix managériaux pour la sphère publique²⁰.

Dès lors, l'augmentation du nombre de critères à prendre en compte élève les risques de tensions entre eux, voire de non compatibilité a priori et peut faire apparaître des défis d'ordre éthique.

L'impact de la quête de performance sur l'éthique

Les organisations publiques et non marchandes sont de plus en plus en quête de dispositifs d'évaluation pour mesurer leur performance. En particulier, le mouvement international qui, depuis deux à trois décennies, s'est fait connaître sous le nom de « Nouveau Management Public » (NMP) a grandement contribué à alimenter cette tendance. Il existe différentes représentations du « Nouveau Management Public », mais les travaux originaux s'y raccrochant, qui sont probablement parmi les plus « radicaux », cherchent à transposer les principes et les modèles en provenance du secteur privé et à encourager l'idée des « quasi-marchés » dans les secteurs publics²¹. Une telle approche pousse à des évaluations de performance des individus et des organisations concernées, sur la base

15. Talbot (Colin), « Performance Management », in Ferlie (Ewan), Lynn (Laurence), Pollitt (Christopher) eds, *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, 2005.

16. Bartoli (Annie), *Le management dans les organisations publiques*, Dunod, 3^e édition, 2009.

17. New Zealand Treasury, « A guide to the Public Finance Act », (version actualisée 2005), <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/publicfinance/pfaguide/guide-pfa.pdf>.

18. Trosa (Sylvie), *Vers un management post-bureaucratique : la réforme de l'État, une réforme de la société*, L'Harmattan, 2006.

19. Hood (Christopher), « A Public Management for all Seasons ? », *Public Administration*, Vol. 69, Spring 1991 (3-19).

20. Hood (Christopher), *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford University Press, 1998.

21. Ferlie (Ewan), Ashburner (Lynn), Fitzgerald (Louise), Pettigrew (Andrew), *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, 1996.

de « systèmes de management, d'information et d'imputabilité se rapprochant des [...] méthodes du secteur privé »²².

Ce changement de conception en matière de management public s'est surtout développé dans les années 1990, avec une tendance au mimétisme international. Ainsi, en 1994, le rapport de l'OCDE intitulé « Gestion des performances dans l'administration », remarquait que : « L'une des thématiques principales dans les réformes de la gestion du secteur public des pays de l'OCDE [implique]... d'accorder une plus grande attention à la performance dans les opérations des organismes du secteur public ou, comme on le décrit souvent, d'introduire une « culture » de la performance ». Cela a été particulièrement marqué en Amérique du Nord et en Europe occidentale²³. Pour autant, une prise de conscience nouvelle a pris de l'ampleur au cours des années récentes : la tentative d'identifier des mesures quantitatives peut soulever des problèmes à la fois au plan des principes fondamentaux d'une organisation publique ou non marchande, et sur un plan éthique.

De nombreux exemples peuvent illustrer les tensions qui surgissent parfois entre les mesures quantitatives de la performance et les principes éthiques inhérents aux conventions sociétales ou aux valeurs dominantes du management non marchand.

Prenons tout d'abord le cas de la police. Un policier tenu d'établir un nombre minimum de contraventions par jour est jaugé sur une forme de productivité, ce qui peut lui occasionner quelques difficultés à rester objectif. Ainsi, certains travaux²⁴ soulignent la pression subie par la police pour arriver à de « bons chiffres ». Lorsque des problèmes mineurs sont portés à leur connaissance, les policiers peuvent être tentés de verbaliser plus que nécessaire, afin d'infléchir les statistiques²⁵.

Le système de santé peut également souffrir des conséquences indésirables de ce type de mesure. Il en est ainsi lorsqu'un service hospitalier doit s'en tenir strictement à une durée moyenne de séjour donnée, suivant ainsi la réglementation du ministère ou les normes des compagnies d'assurance. Il existe alors un risque de provoquer une baisse de la qualité des soins, par exemple si un patient récemment opéré et renvoyé chez lui trop rapidement en arrivait à développer des complications postopératoires. L'impact négatif concerne alors non seulement la santé des patients mais aussi les coûts supportés par la collectivité et la sécurité sociale. Par ailleurs, diverses enquêtes internationales montrent que de nombreux médecins et soignants en établissement sanitaire sont gênés par l'obligation administrative de remplir formulaires et enquêtes pour justifier leur activité de manière quantitative, ce qui entraîne une réduction conséquente du temps consacré à leurs patients²⁶.

L'ensemble du secteur éducatif est aussi touché par le même type de problématique. Quand une école publique doit parvenir à un taux de réussite aux examens très élevé, elle peut être encline à axer ses efforts sur l'entraînement des élèves aux tests, plutôt que de les aider à véritablement progresser sur la compréhension du contenu et sur leur processus

22. Dunleavy (Patrick) et Hood (Christopher), « From Old Public Administration to New Public Management », *Public Money & Management*, Vol.14 (3), 1994, p 9.

23. Jones (L.R), Mussari (R.), « Public Management Reform in the US and Italy : Accounting Measurement and Financial Reporting », *International Public Management Review*, electronic Journal at <http://www.ipmr.net>, Volume 1, Issue 1, 2000.

24. Mucchielli (Laurent), « Le nouveau management de la sécurité à l'épreuve », *Champ pénal*, [En ligne] Vol V, 2008.

25. Sur la relation entre éthique et performance dans le travail de la police, voir Pécaud (Dominique), « La moralité attribuée à la règle : l'appropriation du métier de policier », dans ce présent numéro de la *RFAP*.

26. Lozeau (Daniel), « Les paradoxes des démarches qualité dans les hôpitaux publics : modélisation de formes d'arçage rivales », *La Revue de l'innovation dans le secteur public*, Vol. 14(3), 2009, article 7.

personnalisé d'apprentissage. De même, si un laboratoire universitaire encourage ses chercheurs à publier dans un nombre réduit de revues académiques réputées, cette orientation peut faire courir le risque d'une limitation de la créativité de la recherche et d'une apparition de diverses formes d'anxiété potentiellement porteuses de comportements non éthiques. Ce point sera développé dans la deuxième partie de l'article.

Ces exemples maintes fois rencontrés rappellent que l'utilisation de mesures dites « objectives » de la performance peut parfois pousser les individus à adopter une attitude indésirable, inappropriée et dans certains cas non éthique. Ces effets pervers paraissent particulièrement préoccupants dans le secteur public et non marchand dans la mesure où le comportement des agents y est réputé soumis à des valeurs d'ordre éthique. En effet, ces organisations sont supposées reposer sur le sens du service public, la primauté des intérêts sociétaux sur les intérêts privés ou individuels, le respect du bien collectif et la priorité donnée à la responsabilité et à l'équité²⁷. Les représentations de la performance dans la fonction publique doivent alors intégrer non seulement une bonne qualité de service mais aussi des résultats plus généraux sur le plan sociétal²⁸, d'autant plus que les agents publics sont censés être porteurs d'une « motivation de service public »²⁹. L'utilisation de critères de performance exige encore plus qu'ailleurs une réflexion sur les effets non éthiques qu'ils seraient susceptibles de produire.

L'impact des préoccupations éthiques sur la performance

Avec une grille de lecture gestionnaire strictement classique, la prise en compte des considérations éthiques peut être perçue comme superflue ou contre-productive, puisque l'objectif principal de l'entreprise est supposé être la réalisation maximale des bénéfices. Bien que cette approche ne soit pas généralisée dans le monde de l'entreprise et des affaires, les dérapages régulièrement mis en lumière par les médias, ainsi que l'étude de certains déclencheurs de la crise financière internationale récente rappellent dramatiquement la réalité de ce phénomène... Dans cette perspective de la performance purement financière des entreprises, la considération éthique peut se trouver assimilée à une perte de temps ou à une dépense inutile. Elle ne paraît légitime que si elle s'inscrit dans le cadre d'une obligation juridique ou d'une exigence liée au rôle et à l'image de l'entreprise. Or, comme on l'a évoqué précédemment, les tendances à la recherche de performance pour la sphère publique sont pour partie inspirées de principes issus du secteur privé, notamment dans le cadre du « Nouveau Management Public ». Il est donc inévitable que des craintes de dérapages ne s'y produisent également. C'est le sens des nombreuses critiques exprimées contre le « managérialisme » des fonctionnements publics et non marchands, qui se développent de plus en plus à l'heure actuelle.³⁰

Pourtant ne pourrait-on pas envisager l'existence d'une certaine « éthique de la performance » ? De plus en plus de chercheurs et de praticiens du management considèrent en effet que peut exister une éthique perçue comme équitable envers toutes les parties

27. Moore (Mark), *Creating Public Value Strategic Management in Government*, Harvard University Press, 1995 et O'Flynn (Janine), « From New public management to Public Value : Paradigmatic Change and Managerial Implications », *The Australian Journal of Public Administration*, vol.66, #3, 2007, p. 353-368.

28. Bartoli (Annie), *Le management dans les organisations publiques*, Dunod, 3^e édition, Paris, 2009.

29. Perry (James) et Wise (Lois), « The Motivational bases of Public Service », *Public Administration Review*, 50(3), 1990, p. 367-73.

30. Emery (Yves) et Giaouque (David), *Paradoxes de la gestion publique*, L'harmattan, 2005.

prenantes, dont le coût ou les effets secondaires seraient minimes, et par conséquent qui inclurait une dimension de performance. Les conceptions et les représentations de la gestion des organisations sont ainsi traversées par des tendances nouvelles intégrant des considérations éthiques.

Les mouvements de « l'Éthique des affaires » et de la « Responsabilité sociale des entreprises » (RSE) peuvent être assimilés à des tentatives de prise en compte des préoccupations éthiques dans la question de la performance dans le secteur marchand³¹. L'idée que l'éthique et la responsabilité des entreprises ne sont pertinentes que dans le cadre de la loi ou de la réglementation est désormais dénoncée et même perçue comme une grave erreur de jugement. Cette acception plus globale du management implique tout d'abord que la performance des entreprises et des organisations soit approchée non pas sur le court terme par des résultats trimestriels ou même annuels, mais sur un horizon de plus long terme.

En outre, l'expérience et diverses recherches³² montrent qu'accorder une attention particulière aux questions éthiques peut améliorer une certaine performance organisationnelle. Cela s'expliquerait par une loyauté et une motivation supérieure chez les employés, une plus grande confiance de la part des clients, des coûts réduits avec les fournisseurs et moins de poursuites de la part de ses actionnaires ou des pouvoirs publics contre l'entreprise. Dans cette approche, l'éthique peut jouer un rôle positif permettant d'améliorer la performance des organisations³³.

Les organisations publiques et non marchandes sont encore plus confrontées au besoin d'intégration de ces différentes logiques, car elles portent en elles-mêmes des finalités d'ordre éthique et une responsabilité sociétale liée à leurs modalités de fonctionnement. Or, le tour d'horizon que nous venons de réaliser nous rappelle que la recherche de performance et le respect des considérations éthiques n'y sont pas toujours spontanément compatibles. Le milieu académique n'échappe pas à de tels enjeux. L'un de ses défis majeurs aujourd'hui est en effet d'être toujours plus « performant » pour relever les défis de la connaissance dans un monde devenu particulièrement complexe, tout en préservant ou renforçant des valeurs fondamentales d'ordre éthique qui touchent à la place et à l'impact des sciences dans la société.

LE CAS DE LA RECHERCHE ACADÉMIQUE

Pour éviter les risques d'un tropisme purement local, notre analyse s'appuie ici sur deux contextes : celui de la France et celui des États-Unis³⁴. Les deux systèmes académiques sont différents, tout en s'appuyant sur des usages et pratiques internationaux. Une brève présentation de chacun des deux contextes s'impose avant de poursuivre l'analyse.

31. De Bry (Françoise), Igalens (Jacques), Peretti (Jean-Marie), *Éthique et responsabilité sociale*, Editions EMS, 2010.

32. Brenkert (George), *Corporate Integrity and Accountability*, Sage Publications, 2004.

33. Gélihier (Octave), « Productivité et éthique », in « Le coût de la non-éthique », n°5, *Revue Entreprise éthique*, Ethique Editions, octobre 1996.

34. Chacun des trois auteurs est inséré dans les systèmes universitaires des deux pays, et assume ou a assumé des responsabilités institutionnelles et éditoriales en complément de son parcours d'enseignant-chercheur. Bien qu'inévitablement empreinte d'une relative subjectivité, la confrontation de leurs expériences et travaux de recherche respectifs, ainsi que ceux de vingt-cinq collègues interviewés de part et d'autre, constituent un matériau théorique et empirique directement utilisé dans cette analyse.

Les différents contextes universitaires en France et aux États-Unis

En France, les universités sont publiques. En effet, depuis la loi du 18 mars 1880 relative à la liberté de l'enseignement supérieur, les écoles privées n'ont pas le droit d'utiliser le titre « université ». L'Article L731-14 du Code de l'éducation français interdit cet usage. Selon la législation française, une université est une institution publique dont la mission est scientifique, culturelle et professionnelle. En 2011, la France compte 80 universités. Il existe aussi certaines « Grandes écoles » qui sont des établissements publics liés à un ministère de tutelle³⁵. Pour autant, la plupart des « Grandes écoles » sont privées, et quelques autres sont consulaires ou considérées comme participant au service public.

Aux États-Unis, les universités peuvent être publiques ou privées ; certaines sont commerciales, mais la majorité est à but non lucratif. Le système universitaire est décentralisé et les institutions d'enseignement supérieur bénéficient d'une véritable autonomie, ce qui leur permet en principe de pouvoir s'adapter. Il existe plus de 4 000 institutions d'enseignement supérieur, dont plus de 600 universités publiques.

Le corps enseignant dans l'enseignement supérieur peut avoir différents types de missions selon son statut ou selon l'institution. En France comme aux États-Unis, un universitaire peut ainsi combiner trois types d'activités : l'enseignement, la recherche et l'administration. Cette dernière activité peut comprendre par exemple la gestion d'un diplôme, d'une équipe de chercheurs ou d'une faculté. Il existe des spécificités de ces responsabilités selon les missions particulières d'enseignement et les projets de recherche, selon la politique générale de l'institution, et selon les logiques nationales ou locales.

Caractéristiques et évolutions de l'activité de recherche

Notre postulat de départ est que les finalités et objectifs de l'organisation académique sont de nature éthique. Dans ce cadre, nous verrons que certaines exigences et responsabilités spécifiques pour un enseignant-chercheur peuvent créer des situations paradoxales dans lesquelles il risque de se sentir forcé d'agir de manière contraire aux objectifs de son organisation, en raison même de la pression que l'organisation exerce sur lui. Par exemple, un chercheur qui est fortement poussé à publier des résultats probants dans le cadre d'une étude qu'il conduit peut être tenté de modifier les données obtenues afin que ses résultats semblent plus intéressants. Un professeur soumis à une pression pour qu'il écrive un nouvel article peut utiliser ses étudiants à des fins de recherche (enquêtes, traitement des résultats de la recherche, ...) plutôt que de leur transmettre des connaissances nécessaires, et ce, afin de répondre aux attentes de l'organisation. Un doctorant dont la préoccupation principale est la valorisation de son travail peut « oublier » de citer les véritables auteurs de certains concepts.

Une autre question plus générale, qui découle directement de ce qui vient d'être présenté, est de savoir s'il est éthique pour un universitaire de concentrer tous ses efforts sur ses publications individuelles, ce qui est bon pour sa carrière, et d'essayer d'échapper ainsi à tout effort collectif, ce qui pourrait avoir un impact négatif sur la performance de l'organisation.

Le monde de la recherche académique a toujours suivi implicitement un code de bonne conduite, transmis de manière formelle ou informelle par les institutions universitaires, par les supports de publications de recherche (maisons d'édition de revues et de

35. Dont l'École nationale d'administration, l'École nationale de la magistrature, l'École Polytechnique, l'École des Mines.

livres), ainsi que de pair à pair ou d'enseignant à étudiant. Traditionnellement, les normes en matière de recherche sont liées au caractère original de la recherche, à la valeur de son contenu, et à la rigueur de la démarche scientifique et de la méthodologie suivies, éléments qui relèvent de la logique même de la démarche scientifique. Des standards complémentaires, et de plus en plus souvent considérés comme essentiels en matière de recherche, concernent les citations des idées et travaux des auteurs originaux, la transparence ou l'honnêteté en matière de données, de posture épistémologique et de méthodologie utilisées, ainsi qu'une reconnaissance des limites de la recherche. Dès lors, certains comportements sont considérés comme totalement prohibés, par exemple le plagiat et la fraude. Ces normes en matière de recherche ont généralement permis de s'accorder sur les grands principes à respecter en matière de recherche académique.

De plus en plus, au cours des dernières décennies, une certaine pression à la performance dans le monde de la recherche académique s'est développée. Par ailleurs, le travail académique connaît des transformations importantes, liées notamment à l'augmentation du contrôle dont il fait l'objet.³⁶ Le domaine de la recherche scientifique en est une illustration remarquable. Les critères de performance s'y sont diversifiés et intègrent généralement aujourd'hui deux dimensions complémentaires : des critères quantitatifs (nombres d'articles publiés ou nombre de citations au nom de l'auteur dans d'autres publications, par exemple), et une dépendance plus importante envers le classement des revues dans lesquelles les études devraient être publiées, si le chercheur tient à avoir une bonne réputation. Autrement dit, ces normes sont non seulement liées à l'exécution-même de la recherche mais aussi, et de plus en plus, au nombre de travaux de recherches et au support de publication.

Un rapprochement des pratiques de performance de la recherche entre les deux pays

La situation aux États-Unis

Les normes académiques aux États-Unis concernent la quantification individuelle de la recherche, en fixant notamment l'exigence d'un certain nombre de publications dans des revues de haut niveau sur une durée donnée ou des publications de livres sur une plus longue période. Ce qui est particulièrement significatif, c'est que ces mesures peuvent influencer directement sur la titularisation de l'universitaire, sur son salaire, qu'il soit titulaire ou non, sur l'octroi de congés ou de budgets pour mener des recherches ou encore sur l'obtention de prix décernés par l'université ou la profession. Il existe donc des avantages et incitations d'ordre financier, ou liés à l'emploi lui-même et aux conditions de sa réalisation. Dans la mesure où tous ces éléments sont des conséquences du respect scrupuleux des normes académiques, l'expression « publier ou périr » constitue un avertissement permanent et très concret pour les universitaires états-uniens.

La situation en France

De plus en plus, une pression similaire est ressentie en France, avec l'utilisation croissante de systèmes d'évaluation basés sur des éléments standardisés, tels que le

36. Musselin (Christine), « The Transformation of Academic Work : Facts and Analysis », Research and Occasional Paper Series : CHSE.4.07, University of California, Berkeley, February 2007.

nombre de publications dans certaines revues réputées ou l'évaluation et l'indexation du nombre de citations. Les conséquences de cette évolution ne sont pas aussi radicales qu'aux États-Unis, mais sont plus marquées que par le passé.

Les valeurs prédominantes dans le monde français de la recherche académique se fondent depuis longtemps sur la reconnaissance des pairs. Cette tendance persiste aujourd'hui, mais s'y sont ajoutés plus récemment des défis plus pragmatiques qui peuvent parfois sembler paradoxaux. Ainsi par exemple, il peut arriver que la reconnaissance formelle et le financement des laboratoires de recherche – voire la réputation de leurs membres – soient établis en mesurant le nombre de publications sans tenir compte de la qualité ou de la pertinence des résultats... Les comités de pairs ou les organismes nationaux d'évaluation³⁷ utilisent des démarches qualitatives et quantitatives parmi lesquelles la mesure quantifiée des publications dans certaines revues réputées tient une part essentielle. Ensuite, les universités elles-mêmes peuvent être amenées à reprendre ces évaluations pour répartir et allouer leurs budgets de recherche. Il est donc possible de percevoir cela comme une forme de pression somme toute peu éloignée de ce que les États-Unis connaissent avec le principe strict du « publier ou périr ». Cette situation n'est pas stabilisée et peut encore évoluer, comme le montre la récente décision de l'agence d'évaluation de remplacer la note globale des laboratoires par une appréciation qualitative³⁸. Cependant, plus généralement, le renforcement considéré comme légitime des procédures d'évaluation risque de pousser les acteurs et les institutions à développer, par facilité, des mesures réductrices.

Les enjeux liés à cette pression

Tout d'abord, c'est la reconnaissance internationale de la qualité de la recherche scientifique qui est en jeu : le défi au niveau collectif de l'université peut être de parvenir à une reconnaissance mondiale ou, en d'autres termes, de figurer dans des classements internationaux des universités.

Au premier rang de ces enjeux figure la mise en place de ces classements provoque une pression et une montée en puissance parfois considérées comme disproportionnées et ayant pour effet des réactions inadaptées. Par exemple, en Malaisie, la publication de ces classements aurait créé des traumatismes profonds et poussé certains hauts responsables à la démission³⁹.

Le monde académique étant d'une certaine manière soumis à une concurrence mondiale, la question de la reconnaissance par les classements internationaux est un objectif devenu fondamental aux yeux de bon nombre d'universités pour être crédibles. Certains perçoivent cette tendance comme un moyen légitime de valoriser les efforts de leurs politiques pédagogique et scientifique. D'autres ne distinguent plus la fin et les moyens et finissent par ne fonder leurs choix que sur ces résultats quantitatifs.

Un tel défi peut aussi affecter les enseignants eux-mêmes, car ils voient parfois leur budget, leurs moyens et leur reconnaissance augmenter ou diminuer en fonction de ces évaluations. De manière plus générale, les références et les sujets de discussion ont évolué avec le temps dans la plupart des universités françaises. Bon nombre de conseils

37. Tels que l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES).

38. AERES, *Évaluation des unités de recherche par l'AERES : vers une amélioration de la notation*, communiqué du 15 décembre 2011, <http://www.aeres-evaluation.fr>

39. Salmi (Jamil), *The Challenge of Establishing world-class Universities*, The World Bank, 2009.

scientifiques passent désormais un temps important à débattre de questions liées à la mesure quantitative des publications et à la répartition des ressources, ce qui peut se faire parfois aux dépens de la connaissance du fond qualitatif de la recherche. Du coup, de plus en plus d'universitaires estiment qu'ils n'ont pas d'autre choix que d'adopter les mêmes normes de mesure s'ils souhaitent se faire entendre par leurs propres institutions. En effet, que ce soit en France ou aux États-Unis, un enseignant-chercheur met en jeu des aspects importants de sa vie personnelle et professionnelle : travail, titularisation, carrière, ressources, reconnaissance, statut social, autorisation de voyager et de participer à des conférences internationales, etc.

Pour autant, la situation n'est peut-être pas totalement équitable entre les pays.

Le défi particulier de la langue

Une autre tendance marquante concerne en effet l'impératif et le défi pour les enseignants-chercheurs de toutes disciplines dans le monde⁴⁰ de publier dans des revues anglo-saxonnes. La question de la langue devient alors un point de pression de plus en plus fort dans l'esprit du « publier ou périr ». De fait, les revues scientifiques les mieux positionnées dans la plupart des classements mondiaux viennent surtout des États-Unis ou des pays anglo-saxons. Même lorsqu'ils sont de différentes nationalités, les membres de la communauté scientifique utilisent le plus couramment la langue de Shakespeare, ce qui crée un handicap important pour tous les chercheurs dont la langue maternelle n'est pas l'anglais.

Plusieurs questions sont ici posées. Tout d'abord, il existe un risque de perte de diversité et d'originalité des publications locales. En outre, l'usage incontournable de la langue anglaise crée une inégalité de traitement entre les universitaires du monde entier dans la mesure où il est plus facile d'écrire un texte dans sa langue maternelle. Cela engendre une forme de discrimination, liée soit à la langue soit à la capacité organisationnelle et financière à avoir recours à un bon traducteur. De plus, la langue constituant un support de culture et de traditions, les règles culturelles et usages des revues américaines et britanniques ne sont pas celles des revues françaises ou japonaises, ce qui crée une plus grande difficulté pour s'y adapter. Enfin, les recherches croisant des regards interculturels, pourtant très pertinents pour la science, sont particulièrement délicates du fait des efforts spécifiques nécessités par ces hétérogénéités. Le présent article, écrit d'abord en anglais pour que la communication entre les auteurs puisse exister et ayant nécessité des ajustements et discussions spécifiques liés aux référentiels différents, en est une illustration.

Ainsi, la nécessité de publier internationalement pour être jugé performant provoque une forme d'inégalité entre les chercheurs, ce qui pose un problème d'équité, et donc par contrecoup d'éthique.

Les risques pour l'activité académique

Tous ces défis et conditions font peser de nouvelles formes de pressions sur les chercheurs académiques, et les usages sont en train d'évoluer dans les universités. Le phénomène « publier ou périr », qui se répand, est-il un frein ou un levier pour la recherche scientifique ? La question de la définition et des critères de performance de la recherche reste un point crucial.

40. Haenlein (Mickael), *in* « Lettre de la Fnege », mars-avril 2011.

Des comportements inappropriés peuvent ainsi apparaître lors de l'évaluation de la recherche. Les risques sont liés en particulier aux divers comités d'évaluation internes ou externes aux universités, qui peuvent centrer leurs analyses exclusivement sur le décompte des publications dans des revues classées ou sur l'index de citations du chercheur, plutôt que sur la qualité ou la contribution de la recherche. L'un des arguments auxquels ont souvent recours leurs membres dans ce cas est qu'ils n'ont pas la compétence ou pas le temps pour évaluer la recherche elle-même, mais que l'évaluation compétente a été faite préalablement par les réviseurs des revues ou les éditeurs des livres dans lesquels apparaissent lesdites recherches. Cependant cet argument peut présenter des limites dans la mesure où les raisons expliquant l'acceptation d'un article par une revue donnée peuvent être multiples et issues de biais dans l'analyse. En outre, le fait qu'un article soit publié dans une revue prestigieuse ne permet pas de savoir s'il est à attribuer à un seul auteur principal ou si le chercheur considéré figure à la troisième, quatrième ou cinquième place en termes de contribution. Il pourrait également être utile de tenir compte du volume et de la nature de l'article, car le fait qu'il s'agisse d'un billet synthétique de deux ou trois pages n'a pas le même sens qu'un texte de fond qui en fait dix ou quinze fois plus. Aux États-Unis, lorsque la titularisation potentielle d'un enseignant-chercheur est examinée, des spécialistes du même domaine venant d'autres universités et/ou d'autres centres de recherche sont consultés, afin de commenter la valeur ou la contribution des recherches concernées. Eux-mêmes peuvent être tentés de recourir aux mêmes évaluations tronquées, mais l'argument de l'incompétence ne joue plus. Dès lors, c'est l'éthique personnelle des évaluateurs qui peut être en jeu car le résultat de leurs appréciations plus ou moins superficielles aura un impact majeur sur la carrière du chercheur.

Sous la pression, il existe aussi un risque d'effets pervers pesant sur la qualité de la recherche, sa réalité, sa paternité et sur ses impacts sur d'autres missions académiques telles que l'enseignement ou l'administration. Les exemples ne manquent pas.

Ainsi, on connaît des cas de plagiat de textes originaux écrits par un auteur francophone, presque intégralement traduits en anglais et qui finissent par être publiés dans une revue anglo-saxonne sous la plume d'un autre auteur... Plus généralement, en Europe, quelques universitaires attirent l'attention de leurs collègues sur la tendance croissante au plagiat dans les recherches académiques⁴¹. L'accent est mis sur la crise du savoir, amplifiée par les technologies de l'information. Ces travaux rappellent que le plagiat a toujours existé⁴² dans l'histoire de la littérature internationale. Cependant, l'ampleur actuelle du problème est considérée comme préoccupante car la pratique du « copier-coller » serait adoptée non seulement par des étudiants mais aussi par certains professeurs séniors.

Un autre risque porte sur le fond-même des recherches. Les chercheurs peuvent être tentés d'exagérer le volume de travail empirique qu'ils ont fourni, voire de revendiquer des recherches qui sont en fait le fruit du travail d'autrui. Il est en effet très difficile pour d'autres chercheurs de vérifier la réalité des travaux décrits, et ce dans la plupart des disciplines scientifiques. Ainsi, certains chercheurs sous la pression ou dictés par une ambition pernicieuse en arrivent à mentir sur leurs travaux.

Plusieurs travaux ont d'ailleurs évoqué le problème du mensonge et de la malhonnêteté dans les sciences. Ces analyses ont porté non seulement sur des fraudes ou des arnaques scientifiques pures et simples, mais aussi sur des abus et des erreurs plus

41. Bergadaà (Michèle), « Une situation saugrenue », *Culture & Société, Sciences de l'Homme*, n° 9, p. 29-33, 2009.

42. Maurel-Indaar (Hélène), *Du Plagiat*, Presses Universitaires de France, collection « Perspectives Critiques », 1999 et *Plagiat, les coulisses de l'écriture*, Éditions La Différence, Paris, 2007.

ou moins honnêtes directement commis par des scientifiques⁴³. L'histoire de certaines fraudes est emblématique, en particulier dans le domaine de l'astronomie, de la génétique et de la biologie⁴⁴. Il y a quelques années, un ouvrage français⁴⁵ a fait la une des journaux en dénonçant des fraudes possibles et de fausses découvertes scientifiques dans certains grands textes classiques mondiaux. Malheureusement, l'histoire montre que les conséquences de ces mensonges peuvent être catastrophiques pour des sociétés dans leur ensemble, comme ce fut le cas avec la notion de « hiérarchie raciale » que beaucoup de scientifiques, particulièrement sous le troisième Reich, ont essayé d'étayer, ou avec le « lyssenkisme »⁴⁶ en Union soviétique.

Notre objectif n'est pas de passer ici en revue de manière exhaustive les dangers potentiels de certaines tendances actuelles, mais de souligner le risque permanent d'une tension excessive entre la performance et les questions éthiques en matière de recherche académique. Cette question semble suffisamment sérieuse pour que des précautions soient envisagées, afin d'éviter une amplification des problèmes.

Intégrer les dimensions éthiques dans l'appréciation de la performance académique ?

Il n'est nullement question ici de condamner les objectifs de performance pour la recherche académique. L'évaluation de la recherche peut être un excellent stimulus pour le progrès scientifique, pour autant qu'elle soit menée de façon cohérente, pertinente et transparente. Comme c'est souvent le cas, il s'agirait plutôt d'une question de dosage...

L'idée de combiner des objectifs de performance avec des principes ou des valeurs au sein des organisations est d'ailleurs loin d'être nouvelle. En effet, la recherche de l'intégration « mixte » d'une approche éthique et des critères de productivité découle des solutions « gagnant-gagnant » proposées depuis déjà presque un siècle, notamment par Follett⁴⁷ qui est parfois perçue aujourd'hui comme une pionnière dans ce domaine, avec ses théories fondées sur la force de la richesse humaine. Quelques décennies plus tard, d'autres théoriciens comme Barnard⁴⁸ ont estimé que le rôle fondamental d'un entrepreneur était d'orienter toutes les forces sociales pour définir et mettre en place des valeurs. De nombreux auteurs⁴⁹ se réfèrent à ses travaux sur les fonctions du cadre supérieur, lesquels sont considérés comme l'un des premiers débats sur l'éthique dans le monde des affaires.

Plus généralement, il existe de multiples représentations de ce qu'est ou devrait être le management. Certaines de ces représentations laissent planer un risque de problèmes éthiques, tandis que d'autres privilégient la prise en compte des questions humaines,

43. De Pracontal (Michel), *L'imposture scientifique en 10 leçons*, Science et société, Éditions de la Découverte, 2001.

44. Kroh (Aleksandra), *Petit traité de l'imposture scientifique*, Éditions Pour la science, 2009.

45. Di Folco (Philippe), *Les grandes impostures littéraires : canulars, escroqueries, supercheries et autres mystifications*, Editions Ecriture & Com, 2006

46. Lyssenko était un agronome de l'Union soviétique pendant la période stalinienne, à l'origine d'une théorie génétique aujourd'hui généralement qualifiée de « non scientifique ». Denis Buican, *Lyssenko et le lyssenkisme*, PUF, Que-sais-je ?, 1988.

47. Follett (Mary Parker), *The New State : Group Organization : the Solution of Popular Government*, Pennsylvania State University Press, 1918, édition 1998.

48. Barnard (Chester), *The functions of the Executives* ; 30th Anniversary edition, Harvard University Press, 1938, édition 1971.

49. Feldman (Steven), « The Disinheritance of Management Ethics : Rational Individualism in Barnard's The Functions of the Executive », *Journal of Management History*, Vol 2, n°4, 1996, p. 34.

financières et éthiques. Des travaux récents⁵⁰ montrent que l'une des représentations dominantes du management public aujourd'hui associe trop souvent la modernisation du service public aux instruments, à la réduction des ressources et à l'augmentation du contrôle. Or, si les outils de mesure sont nécessaires au pilotage des activités et au respect des missions de l'organisation, ils n'interdisent pas de prendre comme point de départ préalable à leur mise en place les objectifs et les enjeux de l'évolution souhaitée. Le même type de raisonnement serait applicable à la recherche académique. Les exemples présentés dans ce cadre conduisent à penser que les politiques, les systèmes et les outils de management pourraient s'appuyer de façon opportune sur une combinaison de principes et critères relevant d'enjeux stratégiques, éthiques et humains.

Dans tous les cas, il ne s'agit pas uniquement de stratégie organisationnelle, car il est également question de valeurs humaines et de respect des individus. Pour définir des démarches de performance dignes de ces valeurs, il n'existe vraisemblablement ni solution universelle ni recette simple. Les dispositifs adoptés dépendent beaucoup des personnes concernées, de celles avec lesquelles elles s'associent, des styles individuels et collectifs de leadership, et des processus de management mis en place. Par exemple, l'évaluation de la recherche pourrait se fonder sur des analyses qui portent sur sa qualité et son impact et pas seulement par l'usage d'indicateurs indirects (tels que la revue dans laquelle elle est publiée, ou l'index bibliométrique...). Cela exigerait une plus grande implication et un temps accru de la part des évaluateurs, ainsi que des coûts non négligeables, mais ce serait une marque de respect envers les travaux des enseignants-chercheurs concernés.

Une autre dimension peut porter sur le stress psychologique au travail. De manière générale, il semblerait que plus les personnes sont vulnérables, plus il est possible et probable qu'elles subissent des pressions les poussant à adopter des comportements non-éthiques, pouvant par contrecoup saper les objectifs à long terme de l'organisation. Dans certaines circonstances extrêmes, le mal-être psychologique provoqué par des contradictions entre la pression pour la performance et les valeurs personnelles peut être dramatique. Les cas de malaise au travail dans le milieu universitaire sont également connus et ne peuvent être ignorés, même si ces situations complexes sont toujours difficiles à analyser.

Enfin, si les chercheurs doivent être soumis à certains critères dans leurs travaux, il est essentiel qu'ils aient conscience des normes qui s'appliquent à leurs recherches et qu'ils les comprennent. Il en va de même pour les attentes stratégiques de leurs établissements. Dans la mesure où les chercheurs viennent d'horizons culturels et disciplinaires divers, il semble illusoire de partir du principe qu'ils savent tous quelles sont les normes adéquates ou ce que leurs organisations attendent sur les plans individuel et collectif. Dès lors, la clarification des attentes et des critères est essentielle au sein des organisations académiques comme ailleurs.

*

* *

Ces dernières décennies ont connu une forte croissance de la demande d'évaluation et de mesure de la performance des organisations et de leurs membres. Cette pression accrue s'est parfois accompagnée de comportements allant à l'encontre de l'objectif poursuivi, dans la mesure où il s'est agi dans certains cas de fraudes, de dissimulations,

50. Trosa (Sylvie), Bartoli (Annie) dir., *Le management par le sens au service du bien public*, Collection Profession Cadre Service Public, CNDP-SCEREN, Poitiers, 2011.

ou d'escroqueries portant sur les types et les niveaux de performance revendiqués par les organisations et leurs membres. Le souci légitime de combiner la performance et l'éthique renvoie à la question de la prise en compte des attentes, à la fois de l'organisation et des principales parties prenantes, dont ses propres membres.

Ce problème semble être de plus en plus ressenti au sein des établissements d'enseignement supérieur. Présent depuis longtemps aux États-Unis, on le voit se développer en France et provoquer des insatisfactions réelles parmi les enseignants-chercheurs. Dans le domaine de la recherche scientifique, les effets pervers potentiels peuvent en effet être très importants et avoir un impact qui, dans des cas extrêmes, provoque une détérioration de la qualité des recherches et donc du savoir scientifique lui-même. De façon récurrente, sont ainsi repérés ou commentés des manquements à l'intégrité éthique académique, à la confiance entre pairs ou à l'égard de son institution. En final, la réputation et le savoir scientifiques en pâtissent aussi.

Les organisations académiques portent en elles-mêmes des missions reposant sur des principes éthiques⁵¹. Dès lors, imposer aveuglément la devise « publier ou périr », dont on connaît certaines conséquences négatives dans d'autres pays, risquerait de nuire aux établissements français si l'on développait certaines pratiques sans distanciation. La prise de conscience et la recherche d'options appropriées, nuancant l'exigence de mesure étroite et responsabilisant les parties prenantes, sont des voies possibles de limitation des effets pervers.

On peut souhaiter que la situation de la recherche académique face aux enjeux de performance ne soit généralement pas aussi sombre en termes éthiques que certains des exemples de cet article peuvent le suggérer. En outre, l'ouverture qui devrait caractériser les efforts de la recherche individuelle et collective est susceptible de permettre l'adoption d'approches fondées sur une plus grande sensibilité envers ces questions. L'intégration des considérations éthiques dans l'évaluation de la performance académique constitue un moyen d'avancer vers l'amélioration de la recherche scientifique.

Notre réflexion dans cet article se veut un premier niveau d'analyse distanciée sur un phénomène grandissant mais encore mal appréhendé dans toutes ses conséquences. Elle n'a pas la prétention de déboucher à ce stade sur une réelle démonstration, mais pourrait servir de socle à des travaux scientifiques complémentaires sur la thématique des effets pervers de la course à la performance dans l'activité de recherche académique. Les chercheurs universitaires pourraient en effet avoir bien besoin à l'avenir de nouveaux repères éthiques dans un contexte en passe de devenir toujours plus exigeant...

51. Stainer (Lorice), Stainer (Alan), Gully (Alan), « Ethics and Performance Management », *International Journal of Technology Management*, Vol. 17, No.7/8, 1999, p. 776-785.

GESTION DE LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE ET ORGANISATIONS PUBLIQUES DE RECHERCHE : L'ÉTHIQUE À L'ÉPREUVE DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE

Hervé CHOMIENNE

*Maître de conférences en sciences
de gestion à l'Institut supérieur
de management de l'Université de
Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines,
laboratoire de recherche
en management Larequoi ;
vice-président en charge du pilotage
et de la qualité de l'Université
de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines*

Pascal CORBEL

*Maître de conférences en sciences
de gestion à l'Institut supérieur de
management de l'Université de Versailles
Saint-Quentin-en-Yvelines,
laboratoire de recherche en management
Larequoi ; vice-président en charge du
développement, des partenariats et du
mécénat de l'Université de Versailles
Saint-Quentin-en-Yvelines*

Jean-Philippe DENIS

*Professeur des Universités à l'Université Paris Ouest-Nanterre-La Défense,
laboratoire CEROS*

Résumé

La cohabitation entre une exigence accrue de performance publique formalisée par des objectifs précis à atteindre et l'éthique traditionnelle du service public à la française ne va pas sans créer des tensions. Celles-ci s'expriment particulièrement dans le domaine de la recherche publique qui doit démontrer son utilité socio-économique via des indicateurs de performance qui incitent ses opérateurs à protéger juridiquement et valoriser financièrement leurs résultats scientifiques. Ainsi, l'éthique traditionnelle de « science ouverte » doit composer avec les impératifs de performance économique. Plutôt que d'opposer ces deux enjeux, nous nous proposons de montrer comment ils pourraient s'articuler en développant des stratégies en matière de propriété intellectuelle équilibrées pour peu que la définition de la performance publique dans ce domaine ne se limite pas à des objectifs trop étroits.

Mots-clefs

l Gestion par la performance, éthique, recherche publique, propriété intellectuelle

Abstract

— *Intellectual Property Management and Public Research Organisations: Ethics Put to the Test by Performance Objectives* — There is an inherent tension in the coexistence between increasing demands for public-sector performance, formalised by specific objectives, and the traditional French public service ethic. This tension is particularly palpable in the area of publicly-funded research, the socio-economic utility of which must be proven by applying performance indicators, encouraging researchers to legally protect their scientific findings and establish the financial value of their research. Accordingly, the traditional “open science” ethic must accommodate economic performance requirements. Rather than pitting one against the other, we set out to show how both sides of the equation could become integral parts of balanced Intellectual Property strategies, provided that the definition of public-sector performance is not restricted to overly narrow objectives. Caution must be exercised here to avoid a situation in which the ethics of researchers provide a final yet fragile safeguard against possible misuse resulting from inadequate oversight mechanisms.

Key words

Management through performance, ethics, publicly-funded research, intellectual property

S’agissant par nature de droits d’interdire, les droits de la propriété intellectuelle, et notamment le brevet, posent un certain nombre de problèmes éthiques¹ et managériaux lorsqu’il s’agit de gérer leur utilisation au sein des organisations. Le problème se pose depuis longtemps et de manière particulièrement cruciale dans le domaine de la santé, où des brevets peuvent empêcher l’accès à des médicaments dans des pays pauvres², voire gêner l’innovation³. Toutefois, le développement de la gestion par la performance a très largement étendu cette problématique à tous les domaines de la production de connaissances pouvant faire l’objet d’une protection en vue de leur marchandisation. En effet, le double mouvement de la mondialisation et de la numérisation de l’économie a radicalement transformé le contexte dans lequel les organismes publics de recherche agissent traditionnellement en exacerbant la compétition entre les nations⁴, notamment en matière de recherche publique. Sommée de produire des résultats pouvant conduire à des innovations utiles à la compétitivité économique nationale, la recherche publique se voit attribuer des objectifs de performance matérialisés par des indicateurs visant à identifier « objectivement » son utilité socioéconomique.

Dans ce contexte, la définition, la gestion et la mesure de la performance de l’action publique deviennent des enjeux majeurs. Si les objectifs fixés, les dispositifs de pilotage et les instruments de mesure de la performance publique parviennent à saisir la complexité des problèmes à traiter, ils peuvent fortement contribuer à améliorer l’efficacité sociétale et l’efficacité économique de l’action publique. À l’inverse, si leur définition, leur pilotage ou leur mesure se révèlent défaillants ou trop simplistes, les effets induits sur le comportement des acteurs publics peuvent se révéler indésirables et contreproductifs. Ces risques de dérives ont été mis en évidence dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) par de nombreux observateurs. Le rapport *Performance, incitations et gestion publique* du Conseil d’analyse économique propose

1. Lea (David). « From the Wright brothers to Microsoft: Issues in the moral grounding of intellectual property rights », *Business Ethics Quarterly*, vol.16, n° 4, 2006, p. 579-598.

2. Smith (Craig), « Corporate Social Responsibility: Whether or How? », *California Management Review*, vol. 45, n° 4, 2003, p. 52-76.

3. Heller (Michael A.), Eisenberg (Rebecca S.), « Can Patents Deter Innovation? The Anticommons in Biomedical Research », *Science*, vol. 280, n° 5364, 1998, p. 698-701.

4. Porter (Michael. E), *L’avantage concurrentiel des nations*, Dunod Interéditions, 1998.

une analyse approfondie de l'intérêt présenté par le développement de la gestion par la performance liée à l'application de la LOLF, il présente aussi la difficulté que représente la conception d'indicateurs synthétiques qui puisse englober la complexité et la multiplicité des missions des acteurs publics⁵.

De façon plus générale, l'analyse proposée par la commission présidée par J. Stiglitz met en évidence les problèmes posés par l'utilisation d'indicateurs économiques trop synthétiques et simplistes, comme le Produit intérieur brut, et propose des approches plus qualitatives et pluridimensionnelles de la performance sociétale autour de concepts pouvant faire l'objet de mesures comme le bien-être subjectif, les capacités, la qualité de vie⁶.

Dans le cas qui nous intéresse, nous montrerons que la mesure de la performance mise en place reste focalisée sur quelques indicateurs relativement faciles à mesurer, implicitement associés à une vision assez restrictive de la valorisation de la recherche publique. Nous présenterons alors les effets indésirables et tensions qu'ils peuvent induire.

Notre contribution explore la manière dont les organismes publics de recherche – au sens large, en incluant les universités et les écoles publiques d'ingénieurs – intègrent ces nouveaux objectifs dans leurs stratégies de propriété intellectuelle. En effet, la propriété intellectuelle est sans doute l'un des éléments les plus délicats à gérer de ce point de vue : dans ses fondamentaux mêmes, elle vient en contradiction avec les principes de l'*open science*⁷, sur lesquels se sont construites ces organisations. Nous appuyons notre réflexion sur l'analyse de quatorze entretiens menés avec des responsables industriels et des responsables de structures de valorisation de la recherche publique sur le thème du rôle de la propriété intellectuelle dans les relations entre entreprises industrielles (grandes et petites) et institutions publiques de recherche. Cela nous amène à défendre l'idée selon laquelle seule une approche de la performance prenant en compte de façon globale les enjeux des politiques publiques, comme celle de l'enseignement supérieur et de la recherche, dans leurs dimensions éthiques, économiques et institutionnelles peut assurer de façon efficace leur pilotage.

LE SYSTÈME PUBLIC DE RECHERCHE FACE À DES EXIGENCES PARADOXALES

De nombreux pays, dont la France, ont initié ces dernières années des politiques visant à mieux maîtriser le pilotage de la recherche publique⁸ par des mécanismes d'allocation de ressources canalisant une part croissante de l'activité de recherche au service de leurs objectifs⁹. Parmi ces mécanismes, l'incitation à développer le dépôt de brevets

5. Bureau (D.), Mougeot (M.), *Rapport Performance, incitations et gestion publique*, Conseil d'Analyse Économique, La documentation française, Paris, 2007, voir notamment p. 10-23.

6. Stiglitz (J. E.), Sen (A.), Fitoussi (J.-P.), *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, rendu public le 14 septembre 2009 (téléchargeable sur www.stiglitz-sen-fitoussi.fr), p. 45-58.

7. Dasgupta (Partha), David (Paul A.), « Toward a new economics of science », *Policy Research*, vol. 23, 1994, p. 487-521.

8. Cytermann (Jean.-Richard), « L'administration et les politiques de recherche : quelles spécificités ? », *Revue française d'administration publique*, n° 112, 2005, p. 625-635.

9. Billon (Alain), « Les évaluations de la recherche : tensions et unification », *Revue française d'administration publique*, n° 112, 2005, p. 757-764.

retiendra plus spécifiquement notre attention car il révèle particulièrement les champs de tension produits par le développement de la gestion de la performance sur les mécanismes traditionnels de fonctionnement des organismes publics de recherche et sur les valeurs partagées de façon dominante par leurs membres.

Propriété intellectuelle contre open science ?

L'un des objectifs prioritaires de la politique publique en matière de « recherche et enseignement supérieur » est d'inciter les opérateurs publics de recherche à mieux intégrer dans leurs activités la perspective de son application. Cela passe notamment par le développement des partenariats avec les entreprises pour transformer les résultats de la recherche en source potentielle d'innovations, lesquelles sont un facteur de création de richesse économique¹⁰. Or, le développement de ces partenariats passe par le traitement de la question des droits de propriété des résultats des recherches menées dans ce cadre et implique que les opérateurs publics de recherche élaborent des stratégies en matière de propriété intellectuelle. Toutefois celles-ci peuvent fondamentalement venir en contradiction avec les principes de l'*open science*, sur lesquelles sont fondées ces institutions¹¹.

Ces deux auteurs distinguent en effet clairement deux communautés, celle des scientifiques (*Science*) et celle des développeurs de nouvelles technologies (*Technology*). Ils soulignent que les méthodes utilisées par ces deux communautés sont souvent proches mais qu'ils ont des buts différents, qui les amènent à appréhender différemment les questions de propriété du savoir. D'un côté, il s'agit d'enrichir une base de connaissances commune et de l'autre, de générer des rentes économiques grâce à l'innovation. Or, le premier but implique une libre diffusion du savoir alors que le deuxième implique son appropriation.

Le système de propriété intellectuelle joue un rôle particulier de ce point de vue. Il permet en effet l'appropriation des bénéfices d'une innovation (nous resterons ici concentrés sur les innovations de nature technologique) sans pour autant empêcher, voire en favorisant dans le cas des brevets, la diffusion du savoir. Les deux systèmes peuvent donc *a priori* cohabiter. Mais la communauté des chercheurs n'est pas seulement habituée à faire circuler les nouveaux savoirs. Elle est aussi fondée sur la capacité à utiliser rapidement ces nouveaux résultats. C'est d'ailleurs pour cette raison que beaucoup de pays, dont la France, prévoient une exemption permettant l'utilisation de technologies protégées à des fins de recherche. Par ailleurs, d'un point de vue pratique, un brevet ne pouvant porter que sur une invention nouvelle, donc non divulguée auparavant sous quelque forme que ce soit, la prise en compte de la possibilité de déposer des brevets peut retarder la publication. Ainsi, même si l'effet n'est pas massif, il semble que le dépôt de brevets dans un domaine conduise à une diminution des publications scientifiques dans ce même domaine¹².

10. Le Projet annuel de performances « Recherche et enseignement supérieur » 2010 (annexe au projet de loi de finance 2010) fixe explicitement de tels objectifs : programme n°150 « formations supérieures et recherche universitaire », objectif n°9 : « contribuer à l'amélioration de la compétitivité de l'économie nationale par le transfert et la valorisation des résultats de la recherche » (p. 49) ; programme n°172 « recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », objectif n°3 : « contribuer à l'amélioration de la compétitivité de l'économie nationale par la valorisation des résultats de la recherche et le soutien à l'innovation dans les entreprises » (p. 238).

11. Dasgupta (Partha), David (Paul A.), *op. cit.*

12. Huang (Kenneth G.), Murray (Fiona E.), « Does patent strategy shape the long-run supply of public knowledge? Evidence from human genetics », *Academy of Management Journal*, vol. 52, n° 6, 2009, p. 1193-1221.

Performance versus éthique ?

Dès lors, les organismes publics de recherche se doivent d'intégrer formellement une dimension éthique dans leur stratégie de propriété intellectuelle afin de tenter de concilier :

— les valeurs traditionnelles d'ouverture et de libre circulation des connaissances produites par la recherche publique qui sont à l'origine même de la vocation de nombreux chercheurs et du développement des sciences. Nous retenons les principes, constituant un idéal-type, proposés par R. K. Merton pour constituer la représentation traditionnelle de l'éthique de la recherche scientifique : la production de connaissances universelles et objectives (universalisme), les résultats de la recherche doivent faire l'objet de débats contradictoires et ne pas être prématurément adoptés (scepticisme) les résultats de la recherche sont considérés comme un bien collectif (commununalisme), le chercheur travaille sans se préoccuper de ses intérêts personnels (désintéressement)¹³.

— les objectifs de performance fixés par les pouvoirs publics en matière de développement de partenariats public-privé au service de recherches appliquées et facteurs d'innovation et de création de richesse économique mais aussi, potentiellement, de capacités d'autofinancement de la recherche publique grâce aux redevances des brevets déposés et utilisés par des entreprises.

Il s'agit bien alors de conjuguer ces deux types d'attentes sociales au service d'un intérêt général qui prend sa source, d'une part, dans le domaine de l'échange désintéressé de connaissances appartenant à tous, d'autre part, dans le domaine de l'échange marchand de droits de propriétés, le tout dans le cadre de politiques publiques normées et finalisées. Ainsi, l'intérêt général se construit par la mise en tension de principes en apparence contradictoires mais dont la cohabitation est la condition nécessaire à sa réalisation dans un environnement socio-économique où l'incertitude domine¹⁴. Toutefois, il convient de s'interroger sur la capacité des équipes de direction des organismes publics de recherche à maintenir effectivement un équilibre, même relatif, entre ces deux impératifs. En effet, il s'agit de faire cohabiter, d'une part, des valeurs morales aux contours nécessairement flous et relatifs faisant l'objet de débats idéologiques permanents (l'intérêt général, les conditions favorables à l'innovation scientifique, la légitimité ou non d'attribuer des droits de propriété à la production de connaissances...), et, d'autre part, des objectifs quantitatifs censés évaluer objectivement l'efficacité des politiques publiques et permettre au parlement d'attribuer de façon éclairée et transparente les ressources disponibles en favorisant les opérateurs les plus performants.

Ces objectifs ont vocation à être déclinés à tous les échelons de l'action publique, du directeur de programme à l'agent de terrain, et ont donc un effet très structurant sur le comportement individuel et collectif des acteurs concernés. Leur atteinte peut rapidement devenir une priorité absolue pour les dirigeants des organisations publiques car elle influence directement leur accès aux ressources publiques ainsi que l'appréciation que porte leur tutelle sur leurs propres performances en tant que managers publics.

Que l'on soit en position de critique radicale de cette évolution de la gestion publique vers un pilotage par la « performance » se transformant en « cauchemar

13. Présentés par Bernatchez (J.), « La valorisation commerciale de la recherche universitaire. Principes, modalités et enjeux d'éthique publique », *Éthique publique*, vol. 12, n° 1, 2010, p. 66-67 (consultable en ligne sur <http://ethiquepublique.revues.org>).

14. Vatin (François), Caillé (Alain), Favereau (Olivier), « Réflexions croisées sur la mesure et l'incertitude », *Revue française de gestion*, 4/2010 (n° 203), 2010, p. 163-181.

bureaucratique »¹⁵ dont les dérives pourraient même justifier la « désobéissance civile »¹⁶ ou que l'on soit dans une position d'observateur inquiet des dérives dans la mise en œuvre de cette nouvelle gestion publique jugée par ailleurs positive dans ses principes¹⁷, ses effets pervers ne peuvent être ignorés. Faute de garde-fous éthiques et démocratiques, de tels objectifs conduisent les organismes publics de recherche à dévier sensiblement de leur mission originelle de production désintéressée de connaissance et à développer des stratégies non coopératives au nom d'un étroit réalisme gestionnaire. Or, s'il est un domaine où la coopération et l'échange non-marchand de connaissances au service de leur développement est fondamental dans leurs processus de production, c'est bien celui de la recherche.

À cet égard, l'analyse des pratiques en matière de stratégie de gestion de la propriété intellectuelle au sein de ces organisations vient alimenter cette crainte tout en la nuanciant.

LA STRATÉGIE DES ORGANISMES PUBLICS DE RECHERCHE EN PRATIQUE

Avant d'analyser la manière dont les relations entre performance et éthique sont abordées par les responsables de structures de valorisation, nous présentons brièvement la méthodologie utilisée dans le cadre de cette recherche.

Méthodologie

Nous avons conduit neuf entretiens auprès de responsables de la valorisation d'organismes publics de recherche (INSERM, CEA), d'universités, d'organisations hospitalières et d'écoles d'ingénieur, complétés par cinq entretiens auprès de leurs interlocuteurs (responsables de propriété intellectuelle, responsables des relations avec les structures de recherche) en sein de grandes entreprises. Cet échantillon a volontairement été biaisé en faveur de structures opérant dans le domaine de la santé car les problématiques éthiques y sont exacerbées et les relations science/industrie développées de longue date.

Le guide d'entretien était structuré autour de trois grands thèmes : le fonctionnement de la structure de valorisation, la stratégie en matière de propriété intellectuelle et les relations avec l'extérieur de la structure (donc aussi bien les laboratoires de recherche que les entreprises partenaires).

Ces entretiens ont duré en moyenne une heure trente minutes et ont été pour l'essentiel enregistrés et intégralement retranscrits. Ils ont ensuite fait l'objet d'une analyse de contenu classique : la grille de codage a d'abord été réalisée en fonction des thèmes du guide d'entretien dans sa version la plus détaillée, avant d'intégrer les thèmes émergents.

15. Dardot (Pierre), Laval (Christian), *La nouvelle raison du monde : essai sur la société néolibérale*, La Découverte, 2010.

16. Ogien (Albert), Laugier (Sandra), *Pourquoi désobéir en démocratie ?*, La Découverte, 2010.

17. Brunetière (Jean-René), « Les indicateurs de la LOLF : une occasion de débat démocratique ? », *Revue française d'administration publique*, n° 117, 2006, p. 95-112 ; Emin (Jean-Claude), « Impacts positifs et effets pervers », in Mons (Nathalie), Emin (Jean-Claude), Santana (Philippe) dir., *Le pilotage par les résultats : un défi pour demain*, CNDP, 2009 ; Perret (Bernard), « De la mesure au jugement : la place des indicateurs dans l'évaluation », in Braconnier (Patrice), Cauquil (Guy) dir., *L'évaluation des politiques publiques : le développement d'une nouvelle culture*, CNDP, 2010.

Une première synthèse de cette étude a été envoyée à chacun des participants de manière à nous assurer que nous avons bien repéré les idées qu'ils jugeaient importantes. Nous n'avons reçu que des remarques de forme.

C'est à partir de cette synthèse qu'ont été réalisées les analyses qui suivent. Si les aspects directement liés à la coopération avec les entreprises ont fait l'objet d'autres publications¹⁸, nous nous concentrerons ici plus particulièrement sur la manière dont les structures de valorisation essayent d'équilibrer, dans leurs stratégies, les objectifs de performance et les critères éthiques.

De nouveaux critères de performance bien intégrés

Les nouveaux critères de performance centrés notamment sur la valorisation et le rapprochement avec l'industrie sont bien intégrés dans les stratégies des structures de valorisation. On ne s'en étonnera d'ailleurs probablement pas puisqu'elles ont souvent été créées par les organismes publics de recherche justement pour mieux y faire face, notamment en servant en quelque sorte d'intermédiaires entre le monde de la recherche et le monde industriel : « Notre activité vise effectivement à rapprocher les laboratoires des industriels d'une manière à favoriser les collaborations, enfin les travaux communs, et également favoriser le transfert des technologies des laboratoires vers les industriels en vue d'une exploitation commerciale, on va dire économique ».

De ce point de vue, les droits de propriété intellectuelle, et en particulier le brevet, sont avant tout considérés comme des instruments indispensables pour attirer des partenaires industriels. En effet, les inventions issues des laboratoires de recherche publics sont en général à un stade très en « amont » du processus d'innovation, ce qui signifie qu'elles nécessitent des investissements importants pour être transformées en produits commercialisables : « Si vous ne prenez pas de brevets, vu que, de toute façon, les partenaires industriels qui, ensuite, vont développer ces technologies, vont devoir faire des investissements lourds, s'ils n'ont pas l'assurance d'avoir l'exclusivité d'exploitation, à ce moment-là, on ne trouve pas de partenaires. Donc, c'est une condition *sine qua non* pour trouver un partenaire qui va mettre de l'argent, qui va prendre des risques pour développer les technologies et les commercialiser ensuite ».

L'objectif de valorisation financière peut aussi devenir un but en soi : « la possibilité pour l'institution d'avoir un retour sur ses investissements en matière de recherche et de développement, donc par le biais de la valorisation. Valorisation qui veut dire partenariat dans le cadre de collaboration de recherche, aussi dans le cadre de prestations, et puis, ensuite, évidemment, le *nec plus ultra* : la licence, le brevet avec des *royalties*, des retombées, enfin surtout dans le cadre d'un produit à succès, avec des retombées substantielles. »

Cela peut être accentué par le modèle d'affaires de ces structures, qui prennent souvent la forme de SAIC ou de filiale indépendante, à qui on demande au moins d'équilibrer leurs comptes : « Est-ce qu'on demande à la structure de gagner de l'argent ? Donc, auquel cas on ne peut pas lui demander de traiter un certain nombre de choses qui, par définition, ne rapportent pas d'argent. » Or, cela n'a pas toujours fait l'objet d'une véritable réflexion en amont : « ce souci entre guillemets, il va s'accroître parce qu'on est en train de dire "On a créé des filiales. On leur a donné des moyens d'embaucher des gens qu'on paye, parfois

18. Pour un croisement avec les résultats d'une étude menée sur le pôle de compétitivité System@tic, voir Corbel (Pascal), Chomienne (Hervé) et Serfati (Claude), « L'appropriation du savoir entre laboratoires publics et entreprises : la gestion des tensions au sein d'un pôle de compétitivité », *Revue française de gestion*, vol. 37, n° 210, janvier 2011, p. 149-163.

qu'on paye bien. Mais du coup, il y a des coûts associés". Et puis au bout d'un moment on va se dire : "mais ça coûte beaucoup d'argent ça. Il faut que ça en rapporte" ».

Des aspects éthiques également pris en compte

Les spécificités liées à l'appartenance au secteur public ne sont pas pour autant laissées de côté. Cela se traduit d'abord par une relativisation du rôle des structures de valorisation par rapport à la mission globale de l'organisme public de recherche : la valorisation est « associée à cette mission de progression des connaissances, et on va dire de manière secondaire, sans que secondaire soit péjoratif, mais secondaire, qui vient après, il y a certaines de ces connaissances qui sont des inventions dont on peut penser qu'elles vont pouvoir être exploitées [...] Et là, pour qu'on puisse au mieux assurer cette exploitation dans ce flux d'innovation, la protection des résultats est un élément indispensable de cette activité secondaire. Donc, ça intervient à ce moment-là ».

L'utilisation même des droits de la propriété intellectuelle est parfois justifiée selon des critères de justice : « Et donc on s'est attaché à ce que le principe même soit que l'investissement fait dans la recherche ait un juste retour. C'est-à-dire qu'on ne brade pas les résultats de notre recherche d'une part. D'autre part, qu'on ne soit pas non plus lié aux partenaires qui se retrouveraient en situation bloquante vis-à-vis de la poursuite des recherches, parce que souvent c'est ça aussi. »

Il est vrai que ces structures de valorisation avaient un réel besoin, au départ, d'asseoir leur légitimité dans un environnement n'accueillant pas nécessairement positivement les nouvelles orientations : « Il y avait certainement de la part de certaines équipes, de certaines maisons universitaires, une certaine méfiance, même au niveau central, sur les ambitions de la filiale. Est-ce que ce n'était pas finalement une structure qui allait être principalement préoccupée par l'argent, la rentabilité ? Mais, vraiment, je pense qu'on a su donner confiance dans l'opérationnel en montrant... enfin en étant proche des équipes et en leur faisant... en leur apportant la preuve qu'on était là pour les accompagner, pour les aider, pour vraiment réaliser finalement cette volonté de politique nationale qui visait à promouvoir la valorisation, à raccrocher l'université de l'industrie, et qu'on n'était pas uniquement préoccupé par dégager de l'argent. Voilà ».

Même si l'hostilité face aux brevets tend à décroître, l'argumentation des chercheurs « anti-brevets » se situe bien au niveau de l'éthique : « Oui, alors, il y a des chercheurs qui sont contre les brevets, soit par idéologie, comme le public un peu : pour eux le brevet, c'est priver les pauvres et le tiers-monde de l'accès aux médicaments, etc. Il y a tout ce discours qui marche bien... » ; « C'est vrai qu'il y a quelques chercheurs qui ont un petit peu une idée, une image très négative du brevet. Ça tend à disparaître. Le brevet = mercantile, = ..., qui ont un côté un peu idéaliste, la mise à disposition de l'invention à la population, à la planète... Mais bon, ça je veux dire ça tend à disparaître. Mais c'est vrai qu'il y avait aussi une image très négative du brevet au départ. C'est certain. Qu'ils s'imaginaient qu'on allait leur piquer leur invention, qu'on allait faire des sous avec... Que ça allait profiter aux puissants de ce monde ».

Il est donc important pour les structures de valorisation à la fois de justifier l'intérêt de l'utilisation des droits de propriété intellectuelle pour faciliter l'industrialisation des innovations issues de la recherche et de donner des garanties quant aux normes éthiques qu'elles vont appliquer dans l'utilisation de ces droits. Malheureusement, une telle approche en termes de « garanties » conduit sans doute à une sous-utilisation du potentiel des portefeuilles de droits de propriété intellectuelle détenus par des organismes publics de recherche dans une optique d'intérêt général.

Une sous-utilisation du potentiel des portefeuilles de droits détenus par les organismes publics de recherche

Les entreprises ont, depuis longtemps, intégré une dimension « négociation » au brevet. Ce dernier est parfois utilisé pour accéder aux technologies de concurrents¹⁹. De même, dans des situations d'interdépendance technologique, les entreprises ont parfois su s'organiser et mettre en place des structures collectives de gestion des droits (appelées *patent pools*) pour faciliter l'accès aux licences. On pourra s'étonner que les institutions publiques de recherche n'utilisent pas davantage des portefeuilles de brevets désormais très significatifs pour lancer de telles initiatives dans des domaines tels que les biotechnologies. Blind et Thumm²⁰ évoquent ainsi le rôle potentiel que pourraient jouer les organisations publiques de recherche dans la constitution de groupes de brevets (*patent pools*) dans des domaines concernés par des problématiques de standardisation technologique.

De ce point de vue, les organismes publics de recherche français restent manifestement très en retrait. Certains de nos interlocuteurs ont argué du fait que la mise en œuvre de telles stratégies était rendue inutile par « l'exemption de recherche »²¹. Mais d'autres ont plutôt insisté sur le déficit de compétences et le manque de maturité stratégique : « Non, on n'est pas encore à faire ce genre de choses ».

Cela nécessiterait une réelle coopération entre les organismes publics de recherche, ce qui ne semble pas facile à mettre en œuvre : « Donc, ça ne nous intéresse pas d'échanger ; à la limite, ça nous intéresse de faire du *pooling* de brevets ; ça, c'est un espèce de grand fantasme ; on n'a jamais réussi à « pooler » des brevets parce que dans les institutions, chacun travaille dans son coin, mais, ça, ça pourrait être intéressant. On pourrait échanger avec d'autres institutions des brevets pour consolider une thématique particulière et un portefeuille particulier. C'est vrai que c'est un truc, un hochet qu'on agite beaucoup, mais, concrètement, moi, j'ai rien vu venir ». De plus, la pression accrue introduite par le mode de mesure de la performance exacerbe plutôt les tensions entre ces dernières, nous y reviendrons.

Or, comme le soulignent Corbel *et al.*²², la prise en compte des aspects les plus évidents de l'éthique des droits de propriété intellectuelle peut parfois venir en contradiction partielle avec les possibilités d'action des organismes publics de recherche dans ce domaine. Ainsi, en est-il, par exemple des limites très strictes que se fixent certains d'entre eux. Ils prennent l'exemple des principes affichés par l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) en matière de propriété intellectuelle, qui permettent d'éviter une utilisation éthiquement contestable de la propriété intellectuelle par l'institution elle-même, mais peut aussi la mettre en situation de faiblesse si elle était amenée à mettre en œuvre une stratégie visant à contrer des comportements moins éthiques d'acteurs privés : selon la charte de propriété intellectuelle de l'INRA, « l'INRA ne déposera de brevets couvrant des séquences génétiques que dans les cas où leur fonction biologique aura été démontrée expérimentalement. Il s'inspire, en la matière, des avis

19. Grindley (Peter C.), Teece (David J.), « Managing Intellectual Capital : Licensing and Cross-Licensing in Semiconductors and Electronics », *California Management Review*, vol. 39, n° 2, 1997, p. 8-41.

20. Blind (Knut), Thumm (Nikolaus), « Interrelation between patenting and standardisation strategies : empirical evidence and policy implications », *Research Policy*, vol. 33, 2004, p. 1583-1598.

21. Principe juridique français permettant d'utiliser, sans demande préalable d'autorisation au détenteur d'un brevet, des inventions brevetées dans le cadre de travaux de recherche.

22. Corbel (Pascal), Chomienne (Hervé), Bonhomme (Yves), « Vers un élargissement des modes d'interaction entre sphères publique et privée ? L'exemple de l'utilisation stratégique des brevets », *Politiques et Management Public*, vol. 25, n° 4, 2007, p. 45-62.

du Comepra et de son conseil scientifique. Les brevets de produit sur des gènes seront rédigés de telle manière que la séquence protégée le sera seulement pour une application donnée, correspondant à la fonction démontrée. De plus, les revendications de l'INRA seront limitées aux applications concrètes et identifiées rentrant dans les missions qui lui sont propres. De plus, dans ses pratiques de négociation et de valorisation ultérieures, l'INRA appliquera, dans ses domaines, les principes généraux fondant des décisions de licence d'office prévus pour les gènes humains et leurs applications en santé humaine ». Si la mise en place de telles chartes montre la prise en compte des aspects éthiques dans la stratégie de propriété intellectuelle de cet organisme, il est important que toutes les dimensions impliquées par l'utilisation stratégique des droits de propriété intellectuelle y soient intégrées. Or, le système de mesure de la performance de ces mêmes organismes publics de recherche n'incite pas à la mise en œuvre d'une réflexion stratégique globale...

LA GESTION PAR LA PERFORMANCE EN PRATIQUE : INSUFFISANCES DE L'APPROCHE CALCULATOIRE, DÉRIVES MIMÉTIQUES ET GARDE-FOUS ÉTHIQUES

De multiples facteurs expliquent cette auto-limitation de l'approche éthique de la propriété intellectuelle. Beaucoup de ces structures de valorisation ne bénéficient ainsi que d'un effectif limité, ce qui rend difficile le développement d'une réflexion stratégique. Ces mêmes ressources limitées peuvent aussi les handicaper dans leur compétition avec les départements de propriété intellectuelle des grandes entreprises dans leur quête de compétences pointues (et relativement rares en France). Par ailleurs, le modèle d'affaires de certains d'entre eux, qui fait dépendre ces mêmes ressources du montant des opérations de valorisation accentue la pression vers la génération de flux financiers. Mais nous montrons que le système de mesure de performance des organismes publics de recherche met aussi clairement l'accent sur la génération de revenus à court terme, accentuant ainsi les contradictions potentielles avec les spécificités éthiques de la recherche publique.

Limites d'un système de mesure de la performance focalisé sur ses dimensions économiques : le cas de la valorisation de la recherche publique

Les indicateurs de performance des objectifs n° 3 « contribuer à l'amélioration de la compétitivité de l'économie nationale par la valorisation des résultats de la recherche et le soutien à l'innovation dans les entreprises » et n° 9 « contribuer à l'amélioration de la compétitivité de l'économie nationale par le transfert et la valorisation des résultats de la recherche » associés respectivement aux programmes n° 172 « recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » et n° 150 « formations supérieures et recherche universitaire » du projet de loi de finance 2010²³ sont de nature financière et se situent uniquement « du point de vue du contribuable ».

Ainsi, l'objectif n° 3 est-il suivi par quatre indicateurs. L'indicateur n° 3.1 mesure la « part des ressources apportées aux opérateurs par les redevances sur titre de propriété intellectuelle », le n° 3.2 la « part des contrats de recherche passés avec des entreprises

23. Projet annuel de performances « Recherche et enseignement supérieur » 2010, *op. cit.*

dans les ressources des opérateurs », le n° 3.3 le « taux de succès des moyens accordés aux dispositifs d'incubation et de création d'entreprises »²⁴, le n° 3.4 la « dépense de recherche et développement privée supplémentaires par euro de crédit d'impôt recherche »²⁵. L'objectif n° 9 est suivi par deux indicateurs identiques aux indicateurs n° 3.1 et n° 3.2.

Ainsi, les indicateurs n° 3.1 et n° 9.1 visent à apprécier les revenus engendrés par les brevets déposés par les opérateurs publics de recherche. La cible pour les universités est de passer de 0,27% de leurs ressources consacrées à la recherche prévu en 2009 à 0,3 % en 2010. La cible pour les organismes publics entièrement dédiés à la recherche est un peu plus ambitieuse : passer de 1,39% de réalisé en 2009 à 1,85 % en 2010. Les données pour ces organisations étant plus complètes uniquement pour les universités, le tableau suivant est présenté (p. 238).

XXXXXXXX

	Unité	2007 Réalisé	2008 Réalisé	2009 Prévision PAP 2009	2009 Prévision actualisée	2010 Prévision	2010 Cible
Part des ressources apportées aux opérateurs par les redevances sur titre de propriété intellectuelle	%	1,95	1,52	1,80	1,39	1,60	1,85

Des précisions méthodologiques conduisent à mettre en évidence que l'interprétation de ces résultats est délicate du fait de difficultés à identifier les causes des variations, et plus largement, à isoler les données financières relatives à la propriété intellectuelle car « certaines conventions entre opérateurs et entreprises globalisant différents types de revenus, et handicapant par là-même l'affectation comptable ». Il est avancé que « l'évolution de cet indicateur permet ainsi de qualifier globalement l'efficacité de la stratégie d'ensemble des opérateurs en matière de valorisation ». Toutefois, le lecteur est aussi alerté sur son caractère non exhaustif car « la valorisation de la propriété intellectuelle peut dans certains cas être incluse dans des accords « croisés » de partenariat, ne laissant pas apparaître de trace comptable systématique de l'exploitation par la sphère économique des résultats issus de la recherche publique ». Ces documents étant conçus pour orienter l'action des opérateurs et permettre aux décideurs publics d'évaluer leur performance, comment ces derniers peuvent-ils analyser un tel tableau ?

24. « ratio calculé annuellement du chiffre d'affaires de l'année n-2 des entreprises technologiques innovantes créées en n-5 rapporté aux crédits des dispositifs incitatifs du programme (concours pour la création d'entreprises innovantes, incubateurs) dont ont bénéficié ces mêmes entreprises pendant les trois premières années de leur existence ». Cette définition est suivie d'une longue explication méthodologique ainsi que d'un avertissement : « le renseignement de cet indicateur est sujet à caution compte tenu de la difficulté du recueil des données et des retraitements effectués », complété d'une précision sur le caractère peu satisfaisant de l'indicateur. (Projet annuel de performances « Recherche et enseignement supérieur » 2010, *op. cit.*, p. 240). Si ces précisions et limites méthodologiques constituent un remarquable effort de transparence, on peut s'interroger à leur lecture sur l'intérêt de cet indicateur pour évaluer le bon emploi des fonds publics et éclairer les décideurs.

25. Cet indicateur est le seul indicateur d'impact. Il cherche à évaluer si les crédits d'impôts en matière de R&D ont un effet de levier sur les dépenses de R&D des entreprises bénéficiaires ou relèvent de l'effet d'aubaine. Il repose sur des études économétriques complexes et s'appuie sur des données des années n-2 et n-3.

Un décideur pressé peut en conclure que les résultats se dégradent montrant une capacité déclinante des organisations publiques de recherche à produire de connaissances utiles « à l'amélioration de la compétitivité de l'économie nationale ». Il peut aussi être sceptique sur le réalisme des prévisions et des cibles proposées au regard de la tendance déclinante des résultats et, plus largement, en tant que parlementaire, s'interroger sur la pertinence d'allouer des fonds publics au service de cet objectif. Il conviendrait donc de prendre des mesures correctrices pour que la « situation se redresse » ; les ressources budgétaires allouées à l'atteinte de cet objectif pourraient être mieux utilisées ailleurs. Toujours dans cette hypothèse, il devient vital pour les organismes publics de recherche concernés d'améliorer leurs résultats en la matière car une partie significative de leurs ressources est attribuée sur la base de l'atteinte des objectifs de performance négociés dans le cadre du dialogue contractuel avec leur tutelle où sont notamment déclinés les objectifs du projet annuel de performance. La tentation est alors forte pour les opérateurs de tenter de répondre coûte que coûte aux attentes de leur tutelle en adoptant des comportements maximisant leurs chances d'atteindre les objectifs fixés. Ainsi, ce comportement peut conduire des opérateurs à développer le dépôt de brevets indépendamment même des buts qui y sont associés : « On a vraiment senti depuis quelques années une montée en puissance au sein même de notre ministère de tutelle de l'importance de la propriété intellectuelle ». La pertinence de l'indicateur est d'ailleurs contestée par certains de nos interlocuteurs : « De même que les critères de Shanghai pour mesurer le succès qui est le nombre de brevets déposés est complètement ridicule parce qu'on peut déposer autant de brevets qu'on veut (c'est juste une question de coût) mais qui ne valent strictement rien et qui ne reflètent en rien la valeur de l'innovation d'un institut ». La pression des indicateurs est particulièrement évoquée pour ce qui est de la dimension purement financière des structures de valorisation : « Il y a une pression politique, entre autres, et il y a certaines institutions qui, à tort, je dirais, pensent que la valorisation va faire gagner de l'argent ». Cela peut même conduire à des tensions entre institutions : « Aujourd'hui, il y a une pression politique auprès de toutes les universités et les établissements d'enseignement supérieur et de recherche pour qu'ils fassent état de la valorisation de tout ce qui se passe. Et chacun a un peu tendance à s'écharper, à tirer la couverture à soi en disant : moi j'ai fait ceci et ce n'est pas mon voisin ».

Cette pression des indicateurs peut inciter les organismes publics de recherche à adopter des comportements non coopératifs, voire opportunistes et agressifs, en matière de partage des droits de propriété intellectuelle et de négociation des redevances liées, aussi bien entre eux qu'avec les entreprises partenaires. Un tel contexte, s'il se développe, apparaît peu propice à la construction d'un « socle de production de connaissances qui doit être un réservoir d'innovation irriguant notre économie » (p. 238), et encore moins à la production et à la diffusion désintéressée du savoir. Certains interlocuteurs relativisent néanmoins le rôle de ces indicateurs par rapport à celui de leur institution : « On a, nous, des enjeux très terre à terre. On a des enjeux d'indicateurs. On a des enjeux de proximité. On a des enjeux de visibilité. Mais je pense qu'il y a un enjeu beaucoup plus général qui est quand même qu'il y a du savoir, il y a du savoir-faire, il y a de la compétence. Donc... ». Même si une approche étroite de la performance réduite à la mesure de quelques indicateurs peut conduire les organismes publics de recherches à des dérives dangereuses, le respect d'une certaine éthique professionnelle au service des missions fondamentales de ces organisations constitue un garde-fou salutaire. Il peut en aller de même chez les décideurs publics.

En effet, un décideur plus curieux et moins pressé que le précédent s'étonnera de cette dégradation apparente, prendra note des limites méthodologiques et demandera une

étude complémentaire pour comprendre comment ont été collectées et agrégées les données, comment les redevances se répartissent entre les différents opérateurs, s'intéressera au nombre moyen de brevets, aux redevances moyennes par brevet, aux écarts-types et aux cas particuliers et rares de *blockbusters* venant biaiser les résultats. Il demandera les résultats obtenus par les opérateurs de pays comparables, s'interrogera sur les raisons des écarts ou des convergences pour se faire une opinion plus complète sur le sens à donner aux chiffres présentés dans le tableau et en tirer des enseignements utiles à sa prise de décision en matière d'allocation de ressources. Mais ceci n'est qu'un indicateur parmi des dizaines d'autres relatifs à l'enseignement supérieur et à la recherche et on imagine aisément la difficulté pratique de consacrer une telle attention à cet indicateur plus qu'à un autre, le « temps de cerveau utile » étant une ressource rare pour des décisionnaires.

Enfin, un décideur disposant d'un esprit particulièrement critique, tout en adoptant une démarche similaire à celle du décideur précédent, s'interrogera sur la pertinence de cet indicateur pour réellement permettre de remplir sa fonction déclarée : « qualifier globalement l'efficacité de la stratégie d'ensemble des opérateurs en matière de valorisation » grâce à « une appréciation qualitative [!] de la pertinence des brevets déposés en fonction des redevances qu'ils génèrent » (p. 239). Ainsi, un seul taux permettrait d'évaluer la stratégie de propriété intellectuelle des organisations publiques de recherche : si seulement cela pouvait s'avérer possible ! Ce décideur ne peut qu'être dubitatif quant à l'existence d'un tel indicateur synthétique et si d'aventure celui-ci existait, il n'est manifestement pas celui retenu, tant son interprétation en l'état apparaît héroïque. Répondre à l'ambition affichée suppose la mise en place d'un dispositif d'évaluation autrement plus complexe relevant de l'évaluation des politiques publiques, culture peu développée en France et encore en devenir²⁶.

Le déploiement de nouveaux objectifs liés à la valorisation de la recherche rapproche inévitablement le comportement des organismes publics de recherche de celui des entreprises à but lucratif. Néanmoins, leur appartenance au secteur public les soumet à des exigences spécifiques au niveau éthique. Nous avons montré que les problèmes éthiques sont effectivement intégrés aux réflexions d'au moins une partie de ces dernières mais au premier degré. Ces organisations publiques vont ainsi s'interdire un certain nombre de pratiques des entreprises privées qu'elles jugent peu éthiques mais ne vont pas incorporer à leur stratégie la capacité à peser sur ces mêmes pratiques.

Selon nous, l'une des raisons à cette utilisation restrictive des brevets dans les structures publiques est la manière dont leurs performances sont mesurées en matière de valorisation. Outre le nombre de brevets déposés et les contrats de recherche, l'accent est en effet mis sur le montant des redevances récoltées²⁷. On se trouve donc paradoxalement dans une situation où des organisations publiques se focalisent sur les rôles du brevet qui posent le plus de questions éthiques (la recherche du monopole, pour assurer une exclusivité à l'industriel qui effectuera les investissements nécessaires pour transformer l'invention en produit, et la génération d'un flux de *royalties*) alors que les entreprises privées développent assez fréquemment des pratiques destinées à en limiter les effets pervers.

Ainsi, certains indicateurs visant à évaluer la performance des organismes publics de recherche risquent de conduire ces derniers à se polariser sur l'atteinte d'objectifs limités,

26. Braconnier (Patrice), Cauquil (Guy) dir., *L'évaluation des politiques publiques : le développement d'une nouvelle culture*, CNDP, 2010.

27. Adnot (Philippe), *Rapport d'information n°341 fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la valorisation de la recherche dans les universités*, Sénat, Annexe au procès-verbal de la séance du 10 mai 2006.

souvent choisis pour leur simplicité plus que pour leur capacité à prendre en compte les enjeux sociétaux de la recherche publique. S'ils sont mal maîtrisés, les mécanismes de sanction et de récompense visant à stimuler les organismes publics de recherche à être plus « performants » peuvent rapidement les conduire à des comportements non coopératifs et opportunistes, voire à des dérives sur le plan éthique, afin de maximiser leur accès aux ressources financières. Ce type de dérive a largement été mis en évidence dans les pays où le *New Public Management*²⁸ a été déployé de façon systématique. Il est aussi à rapprocher des nombreux scandales financiers qu'a connus le monde de l'entreprise cette dernière décennie²⁹.

Ce constat milite pour l'adoption de processus de décision publique, et des dispositifs de pilotage qui en découlent, qui ne se fondent pas uniquement sur l'atteinte de cibles d'indicateurs réduisant la performance publique à une dimension étroitement calculatoire.

Pour une approche globale de la décision stratégique publique et de l'évaluation de ses performances

Une réflexion sur la mesure des performances des institutions publiques de recherche en matière de valorisation et de management de la propriété intellectuelle ne peut faire l'économie d'un détour par les fondements conceptuels du type de mesure de la performance à dominante financière qui est en place aujourd'hui.

En dépit de la diversité des organisations – ou peut-être précisément à cause d'elle – une vision unique de ce qu'est l'organisation, de ce qui la rend légitime et de la manière dont elle doit être (bien) gérée s'est pourtant progressivement imposée. Ainsi, la théorie positive de l'agence³⁰ se présente comme une sorte de théorie générale des organisations et de leur gestion qui fait du calcul et du postulat de l'individu égoïste et opportuniste les piliers de l'exercice du management³¹.

Dans l'éternelle lutte entre les passions et les intérêts³², les intérêts ont donc pu sembler l'avoir emporté et avoir même mis les passions à leur service. L'échange marchand est considéré comme la forme optimale de coordination, et fixe même la norme de légitimité pour les techniques de management des organisations, cimentées par quelques postulats et principes communs. Ces certitudes fondent la conception dominante du management des organisations. Elle se révèle ainsi être l'inspiration de nombres de réformes, dans les entreprises comme au plus haut niveau de la conduite de l'État³³.

C'est ainsi que les réformes successives de la sphère publique depuis le milieu des années 1980 conduisent, lentement mais inexorablement, les organisations publiques à adopter une logique managériale inspirée des principes et concepts juridico-financiers, comme dans le cas de la LOLF ou de la révision générale des politiques publiques : gestion par la performance, rationalisation de l'organisation des services publics, gestion

28. Ferlie (Ewan), Pettigrew (Andrew), Ashburner (Lynn), Fitzgerald (Louise), *The New Public Management in action*, Oxford University Press, 1996 ; Emery (Yves), Giauque (David), *Paradoxes de la gestion publique*, L'Harmattan, Paris, 2005.

29. Lordon (Frédéric), *Et la vertu sauvera le monde... Après la crise financière, le salut par l'« éthique » ?*, Raisons d'agir, 2003.

30. Jensen (Michael C.), Meckling (William H.), « Specific and General Knowledge, and Organization Structure », in *Contract Economics*, Werin (Lars), Wijkander (Hans), Oxford, Blackwell, 1992, p. 251-274.

31. Denis (Jean-Philippe), « Spéculations autour de l'OPA de la finance sur la stratégie », *Revue française de gestion*, Vol. 34, n° 183, avril, 2008, p. 73-94.

32. Hirschman (Albert O.), *Les passions et les intérêts*, collection Quadrige Essais Débats, PUF, 2005.

33. Supiot (Alain), *L'esprit de Philadelphie : la justice sociale face au marché total*, éditions du Seuil, 2010.

individuelle des carrières et des rémunérations des agents selon leur « mérite », « transparence » et « optimisation » de l'utilisation des ressources publiques pour dépenser chaque euro de façon efficiente et réduire ainsi les déficits...

Certains y verront cependant, non sans arguments, un exercice de démantèlement systématique de l'État-Providence³⁴ au service de la construction d'une société « nouvelle raison du monde »³⁵. *Ex post*, il se dessine nettement une « transformation silencieuse » arrivant à maturité, par addition de mesures successives qui infléchissent graduellement la gestion publique, « faisant pente » pour faire « dévaler d'eux-mêmes »³⁶. Les effets conduisent à adopter « par consensus » la gestion par la performance comme nouveau mode de gouvernance de l'État.

Le « potentiel de la situation » aurait donc basculé en faveur d'une approche plus managériale de la gestion publique suite à une longue « maturation » accélérée par la crise économique actuelle. La révision générale des politiques publiques et ses dérivées continuent d'opérer des transformations radicales au sein des organisations publiques par une « érosion lente [qui] a sapé tout un édifice idéologique, auparavant intouchable [...] mais qu'on voit s'effondrer peu à peu, pan par pan, comme carton-pâte, ou ne susciter que des résistances d'arrière-garde, convenues et devenues factices »³⁷.

Face aux dynamiques uniformisatrices portées par un exercice d'un management que l'on qualifierait volontiers de juridico-financier, il importe de rappeler que l'on ne saurait sans danger laisser enfermer l'action dans une définition sans nuance de l'efficacité et de la performance, ainsi réduite à sa stricte dimension économique ce qu'ont largement démontré les deux rapports cité en introduction. À cet égard, l'exemple de l'influence des indicateurs de performance émanant de leur tutelle sur la gestion des droit de la propriété intellectuelle par les organismes publics de recherche est un révélateur de l'intérêt, des limites et des dérives que provoque leur mise en œuvre à partir du moment où ils sont centrés sur une définition essentiellement quantitative et « économiste » de la performance publique. Il est alors nécessaire de rappeler que les certitudes contractuelles (rationalité calculatrice, « nature » potentiellement – mais viscéralement – opportuniste des individus) font plus que jamais débat³⁸. Aussi, s'il était sans doute déraisonnable de nier que le souci de l'efficience dans l'utilisation des ressources est source de progrès, il ne peut être cependant que dégénérescent d'en faire, seul, l'*alpha* et l'*omega* de toute évaluation, et ceci singulièrement dans un domaine, la connaissance, qui ne saurait se concevoir comme une ressource gouvernée par les logiques économiques classiques.

Loin d'une telle conception mono-référencée, l'incertitude inhérente à toute action appelle des cadres de référence cultivés pour la pratique de l'évaluation, susceptibles de faire entrer en dialogue et en résonance des formes de rationalité distinctes : calculatrices certes, mais aussi mimétiques ou encore exemplaires³⁹. Si la valorisation financière des droits de propriété intellectuelle issus de recherches publiques peut constituer un but légitime, d'autres buts le sont tout autant : influence de normes internationales dans les

34. Suleiman (Ezra), « Le démantèlement de l'État démocratique », éditions du Seuil, 2005. Bonelli (Laurent), Pelletier (Willy) (coord.), *L'État démantelé : enquête sur une révolution silencieuse*, éditions La Découverte/ Le Monde diplomatique, 2010.

35. Dardot (Pierre), Laval (Christian), *op. cit.*

36. Julien (François), *Les transformations silencieuses – Chantiers I*, Grasset, 2009.

37. *Ibid.*, p. 176.

38. Ghoshal (Sumantra), « Bad Management Theories are Destroying Good Management Practices », *Academy of Management Learning and Education*, 2005, Vol. 4, Issue 1, p. 75-91.

39. Denis Jean-Philippe, « Entre finance et stratégie », *Revue française de gestion*, 8/2009, n° 198-1999, 2009, p. 95-123.

secteurs où elles jouent un rôle important (comme celui des technologies de l'information et de la communication), mise à disposition de certaines technologies qui pourraient ensuite donner lieu à des développements dits « propriétaires » dans des secteurs clés comme ceux de la santé ou des technologies vertes, notamment à travers des *pools* de brevets... Dès lors, pourquoi ne mesurer que la composante « calculatrice » ?

Bien davantage que dans une idéologie marchande, darwinienne et compétitive déployée sans nuances, c'est dans la capacité du management public à réarticuler ces « mots », ces images, ces figures, de manière diverse selon les lieux et les circonstances, que le management en général, et le management public en particulier, renouera avec sa mission première : faire en sorte qu'éthique et performance n'entrent pas en collision brutale mais coexistent dans une tension réellement créatrice de valeur(s). Dans notre économie toujours plus dématérialisée, où l'avantage compétitif même réside désormais sur la connaissance, où les technologies nouvelles démontrent que des formes *a priori* impensables de coordination et de coopération sont susceptibles d'émerger et d'être sources d'innovations radicales, il est temps de remettre au centre des débats la manière dont marchés et institutions peuvent collaborer au service d'un projet de société toujours à (ré)inventer. Ce qui suppose que, jamais, l'un ne soit inféodé de manière unilatérale à l'autre.

Appliqué à la gestion des droits de la propriété intellectuelle par les institutions publiques de recherche, ce devoir de vigilance suppose d'aller au-delà d'une comparaison de quelques indicateurs clés, choisis en grande partie parce qu'ils sont relativement faciles à mesurer, par rapport à des références internationales. Il est nécessaire de mener une véritable réflexion sur ce que l'on attend des droits de propriété intellectuelle détenus par ces institutions, réflexion qui devrait prendre en compte les multiples facettes de l'utilisation potentielle de ces droits, dépassant largement dans les entreprises le droit d'exclusivité qui leur est associé. C'est seulement à partir de ce projet que pourront être définies les grandes orientations dont, logiquement, on pourra déduire des objectifs et des indicateurs de mesure. Or, lorsque l'atteinte des cibles des indicateurs de performance devient le principal objectif des opérateurs publics, c'est l'inverse qui se produit et l'éthique de service public des acteurs concernés constitue alors l'ultime rempart face aux risques de dérives opportunistes ou ritualistes.

LA MORALITÉ ATTRIBUÉE À LA RÈGLE : L'APPROPRIATION DU MÉTIER DE POLICIER

Dominique PÉCAUD *

*Maître de conférences HDR en sociologie,
université de Nantes*

Résumé

En France, l'évolution du travail policier essaye de concilier de nouvelles formes d'organisation et le respect des libertés publiques. Deux mouvements de pensée sont convoqués : une industrialisation progressive des activités, une recomposition des libertés publiques au titre d'une société valorisant la sécurité. Ainsi se pose la question de l'évaluation du travail de la police à la fois dans un registre de pensée technico-administratif et politico-moral. Une crise identitaire peut surgir si, du point de vue des policiers, ces deux registres semblent incompatibles. La problématique que nous abordons est double. Premièrement, les policiers font appel à une *moralité* attachée à des règles de métier officielles ou non qui s'imposent du fait de leur capacité à permettre l'atteinte de fins attachées au métier. Deuxièmement, le détournement de la règle est possible, dès qu'il apparaît acceptable au regard de toutes les institutions dans lesquelles il s'effectue. Ainsi, malgré les apparences, le métier de policier est-il un métier de la « juste mesure ». Des règles soupçonnées de nuire à l'efficacité recherchée par les policiers peuvent être parfois interprétées, oubliées ou détournées au titre de fins politiques ou morales. Ces fins légitiment une transgression, mais jusqu'à un certain point. *A contrario*, l'industrialisation excessive du métier apparaît comme un obstacle à l'engagement et à la reconnaissance professionnels.

Mots-clefs

Identité au travail, organisation du travail, règles, évaluation du travail, engagement professionnel, reconnaissance

* Chercheur au CEEREV (Centre d'étude et de recherche sur les risques et les vulnérabilités) EA3918, université de Caen basse-Normandie, directeur de l'Institut de l'homme et de la technologie, école polytechnique de l'Université de Nantes, dominique.pecaud@univ-nantes.fr.

Abstract

— *Morality Attributed to Rules: Appropriation of the Police Profession* — Due to developments in the way police work is carried out in France, it is necessary to reconcile new forms of organisation and respect of civil liberties. Two movements of thought come into play: the gradual industrialisation of police activities and the reordering of civil liberties within a society which puts new emphasis on security. Therefore the issue of evaluating police work must be addressed from a technical/administrative standpoint as well as from a political/moral perspective. An identity crisis could develop if these two perspectives are incompatible from the viewpoint of members of the police force. We address a twofold issue in this article. First of all, police officers adhere to a code of conduct based on rules of the profession (which may or may not be official) which are necessary because they make it possible to fulfil the purposes of the profession. Secondly, it is possible to circumvent rules whenever it seems to be acceptable to all of the institutions in which the rule is circumvented. The police profession therefore, despite appearances, adopts a measured approach. Rules which are felt to lessen the desired efficiency of the police may sometimes be interpreted, set aside or circumvented for political or moral purposes. Such purposes make this type of transgression legitimate but only to a certain point. Conversely, the over-industrialisation of the profession presents an obstacle to professional commitment and recognition.

Key words

Professional identity, organisation of work, rules, evaluation of work, professional commitment, recognition

18 août 2009, *Le Figaro* titre : « L'efficacité de la police marque le pas ». Il remarque : « après avoir connu quatre-vingts mois d'embellie, la baisse des atteintes aux biens (de 25 000 faits en un an) parvient tout juste à compenser la hausse des violences (de 18 000 faits). Et l'augmentation des escroqueries (de 14 000 faits) n'arrange guère le bilan. ». 6 mai 2010 : le Sénat annonce le report de l'examen du projet de loi LOPPSI 2 prévoyant de mettre en œuvre une « panoplie de mesures qui serviront de feuille de route pour la police et la gendarmerie jusqu'en 2013 ».

Contesté ou reconnu par le pouvoir politique, parfois critiqué par des citoyens isolés ou organisés s'estimant insuffisamment protégés¹ ou délibérément stigmatisés, le travail de la police nationale fait l'objet d'évaluations multiples. En 2005, un rapport de la commission des finances du Sénat posait la question générale de la gestion du service public². Il inspira un guide³ définissant la performance en termes de valeurs pour le citoyen, de qualité de service pour l'usager, d'efficience pour le contribuable. Il précisait que les objectifs fixés par la LOLF « tendent pour un même niveau de ressources, à accroître les produits des activités publiques ou, pour un même niveau d'activité, à nécessiter moins de moyens ».

Une enquête que nous avons réalisée à la demande de l'IHESI⁴ a porté sur le rapport entretenu par les policiers avec les règles de procédure applicables à leur activité

1. Lagrange (Henri), « La pacification des mœurs à l'épreuve : l'insécurité et les atteintes prédatrices », *Déviances et Société*, vol. 17 (3), 1993, p. 279-289.

2. Arthuis (Jean), *LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ?*, Paris, Éditions la documentation française, 2005.

3. *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001*. Juin 2004., www.performance-publique.gouv.fr/.../guides/guide_performance.pdf, site consulté le 4 mars 2010.

4. Institut des hautes études en sécurité intérieure, devenu Institut national des hautes études en sécurité (INHES), puis Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ). Le rapport, remis en 2004 s'intitulait : *Culture, normes et régulation professionnelle dans la Police*. L'enquête reposait sur une soixantaine d'entretiens individuels et collectifs, une dizaine d'observations participantes réalisées au sein de différentes structures policières, une analyse de dossiers administratifs et une analyse des rapports de la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

professionnelle, l'application des consignes et des ordres. Comment les prenaient-ils en compte ? Leur arrivait-il de les transgresser et pourquoi ? L'enquête a montré que les pratiques policières reposaient sur l'application stricte des règles, parfois sur leur transgression, mais aussi sur leur interprétation, leur adaptation à une circonstance particulière, leur détournement explicite ou non, leur oubli. La distinction entre une régulation externe et une régulation autonome de l'activité professionnelle⁵ s'imposa pour comprendre ces différentes pratiques.

L'enquête a montré que parmi les policiers, beaucoup avaient conscience d'une évolution des modes d'organisation et de management de leur travail qui empruntaient à des logiques d'action industrielles auxquelles ils avaient du mal à s'identifier⁶. Ils reprochaient la définition d'objectifs et de moyens définis *a priori* sans que soient considérées les caractéristiques des situations professionnelles rencontrées. De plus, l'exigence d'une recherche accrue de performance se heurtait à la manière qu'ils avaient de respecter ou de revendiquer des pratiques de métier auxquelles ils tenaient, au titre de l'efficacité et de la moralité qu'ils leur attribuaient. Certains se disaient prêts à abandonner des objectifs définis ou enclins à interpréter des règles qui leur semblaient inadaptées au regard des exigences professionnelles qu'ils se donnaient. D'autres le faisaient. Une interprétation « raisonnable » des règles paraissait pouvoir dépasser les contradictions qu'ils entretenaient entre l'intention officielle d'objectifs affichés et ce qu'ils cherchaient à faire réellement. Ils revendiquaient le maintien d'un « pouvoir discrétionnaire » octroyé par tradition professionnelle⁷ ou décision personnelle.

Après avoir décrit le contexte dans lequel se développe la question de la transgression des règles, nous montrerons en quoi la domination des pratiques industrielles remet en cause le métier exercé, et oblige les policiers à adopter des pratiques professionnelles plus ou moins éloignées des règles édictées. Enfin, nous prendrons soin d'expliquer en quoi la transgression des règles fait appel à une moralité jugée supérieure à celle qui semble inspirer ces règles. Nous verrons comment la justification morale de l'activité plus ou moins transgressive permet de concilier tant bien que mal l'exercice du métier et le respect des valeurs. Cette moralité apparaît comme la marque d'un légalisme professionnel que les policiers souhaitent maintenir à tout prix et que la seule application des règles peut menacer.

LE TRAVAIL DE LA POLICE RATTRAPÉ PAR LE TRAVAIL INDUSTRIEL

L'industrialisation du travail de la police prend deux formes : satisfaire une demande sociale exprimée en termes de besoins de sécurité ; apprécier le service rendu en termes de performance. La réalisation de ces intentions induit trois réductions : réduction de la vie psychique individuelle et sociale à l'existence de besoins et à la recherche de leur

5. Borzeix (Anni), « Autonomie et contrôle à l'épreuve d'une *rationalité externe* », in De Terssac (Gilbert), *La théorie de la régulation sociale de J.-D. Reynaud, Débats et prolongements*, Paris, Éditions La Découverte, 2003 ; Reynaud (Jean-Daniel), *Les règles du jeu, l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Éditions Armand Colin, 1977.

6. Ces logiques se déploient selon les deux registres du travail policier que sont les rapports à la loi et les rapports aux autres : Monjardet (Dominique), « La culture professionnelle des policiers », *Revue française de sociologie*, XXXV, 1994, p. 393-411.

7. Gauthier (Jérémy), « Esquisse du pouvoir policier discriminant. Une analyse interactionniste des cadres de l'expérience policière », *Déviance et Société*, vol. 34 (2), 2010, p. 267-278.

satisfaction mécanique dans l'activité de consommation ; réduction de l'activité du travail à son effet matériel afin d'en mesurer la réalisation et l'efficacité ; réduction de la conscience individuelle à un calcul énergétique de l'activité et de ses effets.

L'évaluation de l'activité policière s'adosse désormais à des objectifs et à des moyens quantifiés⁸, même si l'évaluation des résultats peut suivre une chaîne de causalités plus ou moins développée. Par exemple, l'activité policière se bornera à s'en prendre aux causes directes des troubles de l'ordre public, mais, en matière d'action de justice, la responsabilité pénale des délinquants mineurs pourra se doubler de celle de leurs parents, ces derniers apparaissant comme l'une des causes du comportement répréhensible (article 227-17 du code pénal). Les différentes causalités mises en avant peuvent faire elle-mêmes l'objet d'évaluations particulières.

Cette mutation des attendus que suppose l'industrialisation ne se contente pas de transformer le travail de la police. Elle *travaille* aussi l'identité des policiers. Dans ce contexte l'activité du policier relève désormais de la seule sphère publique. Elle est définie *a priori*, standardisée, mise en œuvre et mesurée. Cette chaîne s'impose au policier de l'extérieur. En même temps, ce dernier convoque sa propre subjectivité afin de réaliser l'activité qui lui est demandée. Il la revendique d'autant plus qu'elle semble menacée par l'industrialisation. De son travail. Ce double mouvement réduit la distinction politique entre sphère publique et sphère privée, le « public » devenant « une fonction du privé », et le « privé », « la seule et unique préoccupation commune »⁹.

Prise en compte de demandes relevant de la sphère privée : les policiers sont assaillis de sollicitations de « clients »¹⁰ auxquelles ils estiment ne pas avoir à répondre. Ils maugréent quand on les confond « avec des assistantes sociales, des services de dépannage ou les pages jaunes de l'annuaire ». Pourtant, les salles de commandement écoutent et orientent le citoyen, essayant de « répondre à la demande, même si l'on sait qu'on n'interviendra pas ». Les policiers opposent à cette demande d'assistance tous azimuts, mais aussi à la multiplication des injonctions administratives, l'idéal de leur métier ou les raisons pour lesquelles ils sont entrés dans la police. Ils soulignent le décalage entre cet idéal, ce qu'ils font réellement et l'analyse rationnelle et administrative de leur activité. Un commissaire se plaindra de « passer son temps à trier le nombre invraisemblable de directives qui arrivent tous les jours, à les hiérarchiser, tout en sachant que la plupart sont inapplicables, faute de temps ou de moyens ». Un major regrettera « la culture du bâton », celle « du chiffre » à laquelle « son administration » le soumet, réduisant d'autant l'expression d'un savoir-faire indispensable pour prendre en compte la spécificité des situations de travail rencontrées et répondre aux finalités du métier tel qu'il l'imagine. « Il y a autre chose à faire que d'appliquer bêtement la loi ». Ce qu'il cherche, c'est le maintien de ce qu'il croit être la qualité de son travail et de celle des équipages qu'il dirige.

TRANSFORMATION DE L'ÉVALUATION DU TRAVAIL POLICIER

Citoyen ou policier, chacun a une idée de ce à quoi il a droit et de ce qu'il a à faire. Chacun rejette ou admet un niveau de contraintes ou de frustrations au regard de cette

8. Lianos (Michalis), « Safety deviance and control : the postindustrial transition from values to results », *Sciences Sociales et Entreprises*, vol 1 (1), 2001, p. 114-137; Lianos (Michalis), « Le contrôle social après Foucault », *Surveillance and Society*, vol 1 (3), 2003, p. 431-448.

9. Arendt (Hannah), *Condition de l'homme moderne*, Paris, Éditions Calmann-Lévy, 1961 et 1983.

10. Les citations sont extraites d'entretiens réalisés dans le cadre de l'enquête nommée.

industrialisation grandissante de l'action collective¹¹. Pour le citoyen, l'évaluation des politiques publiques correspond à l'appréciation des prestations qui lui sont livrées. Un double mouvement se dessine. D'un côté, l'évaluation quotidienne relaie l'expression de sentiments privés éprouvés au sein de la sphère publique. D'un autre, elle devient prétexte à la formation de jugements rassemblant ceux qui les expriment autour d'une même manière de penser et d'agir. Pour les citoyens, ces jugements dépendraient de l'importance attribuée à la manière dont les policiers respecteraient les « règles de la justice procédurale »¹².

En France, depuis une dizaine d'années, de nouvelles formes d'organisation du travail cherchent à modifier les pratiques de travail policier en les centrant sur la performance attendue du travail accompli.

Premièrement, on prend en compte l'évolution des manières d'agir. Il s'agit, par exemple, d'allouer ou redistribuer les moyens à des territoires identifiés comme violents. L'efficacité de la police, mais surtout l'évaluation de cette efficacité comportent un enjeu politique important. En 2004, la mise en place d'un Observatoire national de la délinquance (INHESJ-ONDRP) prévoit l'évaluation des réponses pénales, rapprochant dans l'opinion le travail de la police et celui de la justice. L'enjeu est multiple : évaluer l'efficacité de l'État en général, rendre compte du gain de performance en développant des nouveaux indicateurs, piloter les organisations dans un contexte de maîtrise des moyens alloués, rassurer l'opinion.

Deuxièmement l'exigence de performance est confrontée au respect des libertés publiques auxquelles tiennent les citoyens ou leurs groupements. Des manquements au respect des libertés sont fréquemment évoqués et dénoncés : bavures, gardes-à-vue ou fouilles à nu abusives, violences en tout genre. Ils sont analysés par différentes instances de contrôle comme des fautes professionnelles engageant la responsabilité administrative ou pénale de leurs auteurs. Mais ils peuvent aussi être compris par les policiers comme la conséquence de la recherche de la performance à laquelle ils adhèrent mais sans que des moyens lui correspondent¹³.

Le recensement des critiques adressées à l'activité policière par le biais de la presse ou d'instances spécialisées comme la Commission Nationale de la Déontologie de la Sécurité se présente sous différents traits. Tout d'abord, sont dénoncées des activités illégitimes réalisées en-dehors de l'application des procédures existantes, la critique se centrant sur les techniques policières (ex : menottage ou fouille inappropriés, etc.). Ces critiques admettent implicitement que les procédures respecteraient *a priori* les libertés publiques, que leur application serait capable de concilier légalité et efficacité. Peu de recommandations nouvelles sont formulées par les instances d'évaluation ou de contrôle, si ce n'est de mieux s'assurer de l'application des procédures en améliorant la formation initiale ou continue des fonctionnaires de police ou en renforçant leur encadrement. Plus rarement, des remarques mettent en cause des nouvelles procédures aussi bien du point de

11. Weber (Max), *Économie et société*, 1, Paris, Éditions Pocket, 1971. Weber distingue rationalité instrumentale (Zweckrationalität) reposant sur le calcul d'intérêt et rationalité axiologique (Wertrationalität) attachée à des valeurs.

12. Tyler (Tom), *Why people Obey the Law*, New Haven, Yale University Press, 1990; Tyler (Tom), *Why People Corporate*, Princeton, Princeton University Press, 2010; Bradford (Ben), Jakson (Jonathan), « Pourquoi les Britanniques ont confiance dans leur police », *La Vie des idées*, 1er mars 2011. www.laviedesidees.fr, site consulté le 7 mars 2011. « *La police peut influencer (the policed) d'une manière plus consensuelle et moins frontale : en approfondissant sa légitimité par le respect des règles de la justice procédurale, la police peut faire naître chez le citoyen la conviction qu'il est moralement bon de respecter la loi* »

13. Monjardet (Dominique), *Ce que fait la police : sociologie de la force publique*, Paris, Éditions La découverte, 1996; Tremblay (Jean-Noël), *Le métier de policier et le management*, Éditions Les presses de l'université Laval, Québec et Ottawa, 1997.

vue de leur forme que de la manière dont elles sont appliquées. Dans les deux cas, la critique se développe au titre de deux des dimensions du travail policier : connaissance des procédures, décision et réalisation des activités dictée par les procédures. Cette critique du travail industriel soulève la question de la difficulté d'appliquer telle ou telle procédure dans une situation donnée, mais aussi de l'efficacité de cette application pour atteindre des objectifs fixés en matière de sécurité publique.

PROBLÉMATIQUE : DE L'INDUSTRIALISATION DE L'EXERCICE PROFESSIONNEL À SA MISE EN CAUSE MORALE

Dans l'organisation industrielle qui s'impose au travail policier, l'évaluation que font les policiers de la performance qui leur est demandée entraîne des difficultés. Certains d'entre eux disent avoir du mal à décrire par le détail leurs activités même s'ils essaient par ailleurs d'en démontrer l'excellence. D'autres estiment délicat de justifier l'efficacité des activités menées alors qu'ils admettent parfois transgresser les règles chargées de les orienter. D'autres encore envisagent les difficultés qui surgissent de devoir agir à partir d'objectifs ou de règles imposées « par le haut » sans qu'elles correspondent à ce que les « circonstances dicteraient de faire ». Ces différentes difficultés rendent compte des difficultés qui apparaissent dans l'évolution de la frontière entre sphère publique et sphère privée. Cette frontière distingue d'un côté un professionnalisme qui transforme ou confond la subjectivité au travail en une référence à des valeurs admises et à des modes de pratiques convenues et, d'un autre, le recours à l'expression d'un engagement qui manifeste publiquement cette même subjectivité.

Dans tous les cas, les policiers ont du mal à rendre compte de ce qu'ils font *réellement* pour au moins deux raisons. D'une part, évoquer leurs pratiques professionnelles les confronte au problème de la traduction langagière¹⁴ d'un compte-rendu d'activités médiatisées par le corps individuel¹⁵ mais aussi par le corps collectif de l'équipe de travail. Ils estiment difficile de transposer une dynamique psychique et sociale éprouvée dans la sphère privée dans une allocution publique. La difficulté à traduire révèle le poids de la subjectivité convoquée dans le procès du travail¹⁶, l'importance qu'elle prend dans la construction implicite et explicite du contexte social de l'activité et la difficulté de faire de cette subjectivité un objet de discours public. Toutefois, les discours tenus se veulent objectifs. Une rhétorique des chiffres s'impose, l'objectivité étant attachée à l'efficacité du propos pour convaincre l'interlocuteur de l'intérêt des activités menées. La difficulté semble avoir pour origine l'idée selon laquelle, comme le rappelle un policier : « être professionnel, c'est ne pas avoir d'état d'âme ». De plus, évoquer l'activité s'inscrit toujours dans un contexte politique où l'exposé se voulant sincère vis-à-vis de l'activité *réelle* s'inscrit, pour son auteur, dans une recherche de reconnaissance professionnelle. Si la définition fonctionnelle de l'activité n'est jamais équivalente au récit de sa réalisation, l'accomplissement de l'activité suppose *a minima* que sa définition ait été implicitement interprétée. L'interprétation peut également être volontaire. Dans le cas où l'activité apparaît transgressive aux yeux de celui qui la réalise, l'expression de son effectuation ou de ses effets en est d'autant plus difficile.

14. Boutet (Josiane) dir., *Paroles au travail*, Éditions L'Harmattan, Paris, 1995.

15. Faure (Sylvia), « Pratiques de danse et pratiques langagières », *Passant*, 42, 2002, p. 63-75.

16. Dejours (Christophe), *Travail : usure mentale. De la psychopathologie à la psychodynamique du travail*, Éditions Bayard, Paris, 2000.

La description de l'activité réalisée contient l'aveu d'une interprétation de la procédure. Par là, elle entraîne, une réflexion sur la légitimité sociale de l'interprétation. Les témoignages collectés témoignent de l'obligation de l'interprétation « pour tenir compte de la réalité du terrain ». Quand il est reproché aux policiers une interprétation trop lâche de la procédure, ces derniers font valoir soit que la procédure n'apparaissait pas applicable en la circonstance, « pas réaliste », « on voit bien que ceux qui les pondent ne savent pas ce qu'on fait », soit qu'elle n'est pas bonne. Dans un cas, l'interprétation fait partie du métier : « on est bien obligé de s'adapter ». Dans l'autre, l'application de la consigne ne correspond plus à l'exercice souhaité du métier, « si on devait faire tout ce qu'on veut qu'on fasse, on ne s'en sortirait pas ! » Si la transgression peut être dictée par des objectifs personnels ignorant délibérément la finalité du métier (l'univers des ripoux que les policiers stigmatisent systématiquement), la plupart du temps, elle correspond à un impératif moral dicté par la revendication d'un métier menacé par son industrialisation. Cette revendication est éclairée par une moralité supérieure à celle à laquelle renvoient, selon les policiers qui la portent, règles et procédures.

INDUSTRIALISATION DE L'ACTIVITÉ, SUBJECTIVITÉ ET MORALITÉ VISÉE PAR L'EXERCICE DU MÉTIER

L'industrialisation de l'activité au nom d'une performance accrue soulève la question de la place et du rôle de la subjectivité comme *conscience de soi* engagée dans travail. Les policiers évoquent souvent cette subjectivité. Elle est en œuvre dans la manière dont ils évaluent spontanément leur travail, dont ils mettent en avant leur expérience pour rendre compte et mesurer la réussite des activités qui leur sont confiées. Mais ils soulignent parfois la volonté de la rejeter. Ce projet concerne aussi bien ceux qui conçoivent le travail que ceux qui le réalisent. Pour les premiers, la subjectivité peut perturber l'application rationnelle des règles de procédure, et obérer l'atteinte de résultats censés être garantis par cette application. Pour les seconds, l'expression de la subjectivité reste indissociable de l'évocation de valeurs morales au service desquelles se mettrait « naturellement » le policier. Enfin, des méthodes de formation ou de management peuvent tenter d'instrumenter cette subjectivité. Dans certains cas, la formation des gardiens de la paix passera par l'exploration du « ressenti » des expériences vécues au cours des stages effectués sur le terrain. L'appel à la subjectivité sera évalué à l'aune du rôle attendu des procédures standardisées.

Quel que soit le rôle joué par la subjectivité dans l'exercice professionnel, elle n'est jamais ignorée. Par exemple, la volonté de la mettre à l'écart au nom d'une amélioration de la performance attribuée aux règles, consignes ou ordres¹⁷ justifie un contrôle qui se veut plus systématique de l'activité réalisée : résultats d'ensemble ou individuels quantifiés, évaluation de manières personnelles de faire. Autre exemple : des formes de contrôle intériorisées s'expriment sous forme de justifications dans les formations professionnelles ou les retours d'expérience réalisés spontanément ou dans des stages de formation professionnelle. Elles rappellent l'engagement subjectif des policiers dans leurs activités. Mais, c'est la valeur sociale attribuée à l'excellence technique de l'activité qui semble désormais prônée au titre d'une conception du travail réduit à un ensemble de techniques et d'activités procédurales.

17. Nous adopterons désormais cette déclinaison pour insister sur les différentes interactions dans lesquelles s'engage l'expression de la subjectivité : abstraction des règles, anonymat des consignes, incarnation des ordres.

L'enquête réalisée a permis de vérifier deux grandes hypothèses. La première a trait au rôle d'activités transgressives dont la réalisation, même collective, est maintenue clandestine au sein de groupements restreints (exemple : équipages de patrouilleurs). Le sentiment de jouer la clandestinité assure une séparation entre la sphère des pensées privées et celle de l'expression publique des activités. Son expression verbale ou sa réalisation est possible à trois conditions : avoir conscience des règles prescrites régissant l'activité exigée ; avoir conscience des possibilités de leur application d'une certaine manière ; enfin, avoir conscience des finalités de l'activité entreprise. L'activité respecte-t-elle encore, aux yeux de son auteur, les règles imposées ? Respecte-t-elle les finalités attachées aux règles ou marque-t-elle l'intention qui fera que ces règles seront appliquées comme telles ou interprétées, détournées, oubliées ? Parfois, les policiers décrivent la transgression des règles au titre de la nécessité de les adapter à la manière dont ils analysent les situations rencontrées. Parfois, ils le font au titre des intentions plus générales qu'ils poursuivent. Ces intentions relèvent d'une vision du monde et de leur métier. Revendiquer la transgression des règles revient, en même temps, à faire valoir la possibilité personnelle de définir et d'exercer le métier de policier au titre de cette vision.

La seconde hypothèse a pour objet l'influence du renforcement des formes de contrôle bureaucratique de l'activité dans l'orientation de cette dernière. Le renforcement du contrôle administratif de l'activité oblige les policiers à explorer le rapport subjectif qu'ils entretiennent avec ce qu'ils font et ce qu'ils souhaiteraient faire. La généralisation de l'évaluation quantitative des activités entraîne la même obligation.

Deux grandes formes de la régulation du métier de policier se confrontent. Chacune trouve sa légitimité dans une manière différente de qualifier l'activité. La première est celle de l'atteinte d'une performance. Elle est conçue au sein d'une tradition bureaucratique qui prétend unifier fins et moyens. L'application des règles, la réalisation des activités deviennent des moyens pour atteindre les fins visées. La transgression des règles marque une contestation forte vis-à-vis de l'idéal bureaucratique : celui qui transgresse estime qu'il est possible de faire différemment de ce qu'il est prévu de faire pour obtenir le même résultat. Les moyens sont ainsi détachés des fins. Le rapport causal entre moyens (les règles) et fins poursuivies est donc remis en cause.

La plupart du temps, quand les policiers n'appliquent pas mécaniquement les règles, les consignes ou les ordres, c'est qu'ils considèrent, implicitement ou non, que ces formes d'injonction ne sont pas adaptées aux situations qu'ils rencontrent. Ils estiment que leur seule application ne leur permet pas d'atteindre les fins visées, ou qu'une partie de ces injonctions ne peut *a priori* leur permettre de les atteindre, ou, enfin, que les situations qu'ils rencontrent ne correspondent pas aux conditions de leur application.

La seconde forme est celle de la moralité entendue comme manière personnelle de juger l'activité entreprise, cette manière constituant l'un des éléments supportant l'expression sociale de la subjectivité au travail. La transgression de la règle peut constituer une possibilité d'atteindre les fins que celui qui agit attribue à son métier. Le policier estime que cette manière de faire lui permet d'être performant à sa manière. De plus, la transgression ou parfois, comme les enquêtes l'ont montré, sa simple évocation, permettent au policier de confirmer l'existence de fins qui définissent les valeurs de son métier. Elles permettent aussi de promouvoir des compétences personnelles que la simple application des règles, des consignes ou des ordres ne lui permettrait pas de faire valoir.

De manière faussement paradoxale, le policier peut revendiquer la moralité de son travail de deux manières. Adeptes d'un idéal bureaucratique il s'impose l'exercice d'activités légales dont la réalisation *mécanique* garantit l'atteinte de fins jugées morales. Il peut aussi s'estimer obligé d'interpréter les règles, les consignes ou les ordres qui lui

sont adressés afin d'exercer son activité, la légalité de ce qu'il fait et de ce qu'il obtient s'ancrant dans les fins qu'il s'est données.

Les règles, les consignes ou les ordres se veulent au service d'une morale républicaine. Leur appropriation que constituent leur application stricte, leur interprétation voire leur transgression ou leur oubli relève de la moralité que le policier construit à travers l'exercice de son métier. Cette moralité se veut universelle de deux manières : soit elle repose sur l'obéissance, les fins poursuivies étant contenues dans les règles elles-mêmes ; soit elle s'appuie sur des interprétations, les fins étant alors contenues dans l'intention du policier. Ce dernier acquiert la preuve de l'existence de cette universalité quand l'activité qu'il conduit, adoptée explicitement ou tacitement par le groupement avec lequel il a l'habitude de travailler, n'est pas dénoncée par les membres de ce groupement, ou quand les manières de faire qu'il adopte lui-même vont de soi pour les autres. Cette moralité générale du point de vue de l'universalité qui lui est attribuée par ceux qui la revendiquent, n'a toutefois pour origine que l'expression de la subjectivité de chaque membre du groupement. Elle s'exprime à travers la réalisation d'une activité individuelle et collective. La revendication individuelle de l'interprétation exprime une morale intériorisée. Le policier peut se trouver poussé à remettre en cause l'organisation de l'activité imposée au titre des fins qu'il se donne.

ÉVALUATIONS DE LA PERFORMANCE ATTACHÉE À L'ACTIVITÉ

Évaluer, c'est attribuer une valeur à quelque chose. Qui attribue quelle valeur ? Deux grandes formes d'évaluation du travail des policiers se sont dégagées au cours de l'enquête. Chacune d'elles s'inscrit dans des temps et dans des dimensions de réflexion ou de conscientisation distincts.

La première, l'évaluation politico-administrative du travail des policiers, est adossée à la performance de l'activité. Elle est de type bureaucratique. Elle suppose la définition et la quantification d'objectifs, de moyens et de résultats. Elle adopte le raisonnement causal. Les résultats dépendent des moyens et des objectifs. Elle réduit le travail à une succession d'activités mesurables. La seconde, celle que réalisent au quotidien ou à long terme les policiers de leur travail, se révèle dans une saisie anthropologique des situations de travail. Elle procède d'une construction d'interactions, nourrie par l'« activité sociale ». Weber définit cette activité en tant que composante d'une « relation sociale » caractérisée comme « la chance que l'on agira socialement d'une manière (significativement) exprimable, sans qu'il soit nécessaire de préciser d'abord sur quoi cette chance se fonde »¹⁸.

Quand les policiers évaluent leur travail, il leur arrive souvent d'adopter un point de vue justificatif soit vis-à-vis de l'application des règles, consignes et ordres, soit vis-à-vis de leur interprétation ou de leur transgression. Plusieurs témoignages recueillis montrent que la transgression s'appuie sur un corpus cognitif intériorisé, convoqué à

18. Weber (Max), *Économie et société*, 1, Éditions Pocket, Paris, 1995. Weber distingue *activité* et *action* (p. 52 sq). L'activité correspond à ce qui est entrepris pour atteindre une fin définie, cette activité apparaissant comme le moyen rationnel d'atteindre cette fin, la cause (l'activité) entraînant une conséquence définie (le but). L'action ne s'inscrit pas dans ce rapport de causalité simple mais dans la perspective d'une intention visant une fin compréhensible et acceptable collectivement. Par contre, il n'existe d'action sociale que si cette action est à la fois significative pour soi et compréhensible pour les autres individus. Weber (p. 28) remarque que l'activité devient action sociale lorsqu'elle correspond à une « activité qui, d'après son sens visé par l'agent ou les agents, se rapporte au comportement d'autrui, par rapport auquel s'oriente son déroulement ».

ce moment-là, et destiné à évaluer la qualité de l'activité à venir. La transgression se fait non pas au titre de la question de la légalité attribuée à la règle, à la consigne ou à l'ordre, mais de l'intérêt que cet ensemble offre pour atteindre le résultat escompté. La décision d'agir de telle ou telle manière dépend d'un jugement portant sur la conformité de l'activité, de sa performance. La transgression devient alors possible ou non aux yeux de celui qui s'apprête à la prendre comme aux yeux de ceux qui vont en être les témoins. Mais elle dépend aussi d'un jugement d'efficacité ayant pour cible, au delà de l'activité elle-même, les finalités revendiquées du métier. Ce jugement assure le passage d'un jugement d'efficacité mécanique à un jugement de moralité. Quand l'efficacité supposée de l'activité demandée apparaît incompatible avec la moralité recherchée, la transgression peut s'imposer à celui qui s'apprête à agir. La revendication de la transgression peut aussi servir à rendre compte de l'attachement au métier de policier. La prise en compte de l'intention d'agir devient primordiale pour rendre légitime et morale, la transgression de l'activité.

Un double mode de normalisation du corps de la police se dessine à travers l'enquête : normalisation de l'activité du fait d'un contrôle bureaucratique relevant d'une application stricte de la rationalité instrumentale à la vie en société ; normalisation des membres du corps par une adhésion plus ou moins intériorisée aux valeurs du métier et des finalités qu'il poursuit. La « chance que l'on agira socialement d'une manière (significativement) exprimable »¹⁹ dépend de l'articulation entre ces deux sources de socialisation professionnelle.

L'enquête a relevé différents cas de figure. Des policiers, plutôt en fin de carrière, reprochaient aux nouveaux arrivés une position trop conforme face aux règles, consignes et ordres édictés. Ils estimaient qu'agir de la sorte exprimait un détachement professionnel. Ils ne pouvaient l'admettre, comme si, pour eux, faire son travail consistait à faire son travail au-delà de ce qui était demandé ou organisé²⁰. D'autres, plutôt jeunes, critiquaient l'organisation du travail ou les finalités qui leur étaient assignées. Toutefois, même s'ils constataient parfois une contradiction entre ce qui leur était demandé de faire et ce qu'ils s'efforçaient de faire, ils n'envisageaient pas de la dénoncer. Ils se préservaient ainsi des dangers entraînés par l'activité qui leur était demandée. Ils pouvaient aussi renoncer à revendiquer l'idéal qu'ils pouvaient avoir de leur métier. La plupart du temps, ils soulignaient être « rentrés dans le métier par hasard ». Ils comptaient pourtant l'exercer de manière loyale, en répondant au mieux aux injonctions qu'ils recevaient. Dans cette perspective, faire son travail consistait à « ne faire que son travail, mais le faire bien », ou « à partir à l'heure parce qu'on n'a pas à faire plus », une manière ordinaire et rationnelle pour eux de répondre à ce que la police attendait d'eux.

L'APPROPRIATION : ENTRE MORALE ET ÉTHIQUE DU MÉTIER

L'évaluation de la performance humaine rend compte de l'extension d'une rationalité industrielle à l'ensemble de l'activité organisée. Dans une perspective de gestion, Lebas et Weigenstein²¹ définissent la « performance organisationnelle » comme

19. *Idem.*

20. Dejours (Christophe), *op. cit.*

21. Lebas (Michel), Weigenstein (Jane), « Management control : the roles of rules, markets and culture », *Journal of Management Studies*, 23, 3, 1986, p. 259-273.

l'un des piliers des mécanismes de contrôle de l'activité organisée, au même titre que les règles ou la culture. Scott²² en propose trois approches : un modèle rationnel ou mécanique reposant sur l'excellence des modes d'organisation et des règles d'action. Ce modèle inspire l'organisation bureaucratique fonctionnelle ; un modèle naturel ou organique qui élargit les conditions de l'atteinte de la performance à la cohésion et au moral des groupes agissants ; un modèle systémique, distinct du précédent par la recherche et la mise en œuvre des ressources et par la capacité d'adaptation de l'organisation aux circonstances.

L'enquête a permis d'esquisser une approche supplémentaire. Elle s'appuie sur l'expression d'un légalisme professionnel défini subjectivement. Les policiers évaluent leur travail à l'aune de la manière dont ils envisagent une moralité de la règle, de la consigne et de l'ordre. Par moralité de la règle, nous entendons : la valeur morale attribuée à la règle et à l'activité, cette mise en valeur pouvant s'ancrer dans la règle puis dans l'activité qu'elle a inspirée, ou d'abord s'ancrer dans l'activité puis s'étendre à la règle qui l'a orientée ; le fait que cette valeur assure une forme de cohésion sociale au-delà de la factualité de l'activité produite, l'activité n'ayant de réalité sociale que dans le cas où sa signification est partagée ; le fait que cette valeur soit revendiquée quand celui qui agit relève une incohérence entre la règle et la fin qu'elle poursuit, et quand la revendication de la transgression de la règle lui paraît justifiable au nom des fins qu'il poursuit et qu'il considère personnellement comme morales.

La recherche dont nous rendons compte a permis de dégager trois grands types de construction du métier de policier. Elles ne sont pas exclusives les unes par rapport aux autres.

Le premier relève d'une construction rationnelle ou instrumentale du métier. Elle s'inscrit dans une dimension bureaucratique de la conception et de la réalisation de l'activité en général. Le policier cherche à appliquer de manière mécanique les règles, les consignes et les ordres, soit par ce qu'il considère qu'elles sont au service de fins auxquelles il souscrit, soit parce qu'il estime que c'est son devoir de les appliquer et qu'il n'a pas obligation de se préoccuper des fins poursuivies. Ces deux raisons en appellent à une morale que le policier croit universellement partagée.

Le deuxième est celle d'une construction par adaptation des règles, des consignes et des ordres à la vision que le policier se fait du terrain où il agit. Dans ce cadre, différentes logiques de construction sociale de l'activité peuvent être dégagées. L'activité peut être inspirée par la règle, orientée par la consigne ou l'ordre, mais par un renversement de cette dynamique, l'expérience du terrain, du milieu, des circonstances peut orienter l'activité et mener à l'interprétation des règles. L'interprétation peut se vouloir objective alors qu'elle sera stratégique. L'activité s'accompagne de projections subjectives renvoyant à une pluralité de manières de voir le monde et au souhait de sa transformation. Ce deuxième type s'appuie sur une construction éthique attachée aux circonstances dans lesquelles agit le policier.

Le troisième construction se fonde sur le rôle des uns et des autres, policiers, populations, dans l'orientation de la construction de l'activité. Cette construction se fait par agencement d'interactions plus ou moins stable, plus ou moins étendu. Elle s'appuie sur une régulation implicite de groupes circonstanciels de policiers ou de « groupes » mixtes policiers et populations que les circonstances produisent. Nous avons dégagé différentes

22. Scott (William Richard), « Effectiveness of Organizational Effectiveness Studies », in Goodman (Paul S.), Pennings (Johannes M.), *New Perspectives on Organizational Effectiveness*, Éditions Jossey-Bass, San Francisco, 1977, p. 63-96.

échelles en fonction d'un inventaire des déclarations portant sur l'appartenance à des valeurs morales ou à des finalités générales visées par le travail policier. Il en ressort que morale et fin politique peuvent apparaître comme compatibles.

*

* *

Le policier affirme la valeur de son métier par l'évocation de ses pratiques professionnelles et la revendication de rôles qu'il tient ou souhaite tenir. L'évocation de connaissances apprises, d'intériorisation de normes, d'acceptation de règles s'accompagnent de l'énonciation de jugements d'efficacité. L'entourage professionnel et la société civile à laquelle il a à faire participent à cette évaluation. L'établissement d'une valeur professionnelle de l'activité étendue aux résultats de cette dernière participe à la construction d'une identité professionnelle qui s'élabore dans le cadre d'une socialisation secondaire²³, celle offerte par le groupe professionnel, mais aussi d'une acculturation sociale plus large²⁴.

Nous avons constaté que la construction de cette identité relevait d'une succession d'interactions sociales que le paradigme de la connaissance non-réciproque²⁵ permet d'éclairer. Au cours de l'enquête, nous avons été surpris de constater que l'aveu de la transgression de la règle ne traduisait pas une clandestinité rompue, une levée de secret. Son auteur cherchait surtout à vérifier que, comme lui, nous savions que cette transgression était possible et nécessaire, et que, comme lui, nous l'acceptons. Les policiers la revendiquaient au nom d'une moralité des fins poursuivies qu'ils supposaient pouvoir partager avec nous. Constater ce partage avait pour but d'amoindrir le sentiment de déloyauté qu'ils éprouvaient parfois vis-à-vis de leur corps professionnel ou de leur employeur. L'aveu de la transgression réaffirmait l'universalité d'une morale à laquelle les policiers participaient au même titre que les « bons citoyens » que nous représentions à leurs yeux.

Nous terminerons par une proposition de définition de la construction éthique du métier. L'identité professionnelle apparaît comme l'aboutissement d'une sédimentation de représentations disponibles et de pratiques intériorisées. Intentions et analyses de l'expérience donnent un sens à l'activité. Dans le cas des policiers, ce sens touche une morale visée mais aussi une moralité revendiquée. Il alimente et justifie la prise d'initiative, parfois évoquée en termes de pouvoir discrétionnaire. L'engagement dans l'activité semble menacée par une organisation industrielle du travail que beaucoup de policiers dénoncent. Ils la jugent à l'origine d'une réification d'eux-mêmes et des populations auxquelles ils ont à faire.

L'expression d'une identité professionnelle révèle la dimension privée d'un sujet qui revendique des valeurs intériorisées et susceptibles d'être partagées publiquement. Ces valeurs circulent d'abord dans les groupements d'appartenance dans lequel le policier comme sujet s'est socialisé. Pourtant, la revendication de leur importance dans l'orientation de l'activité reste personnelle. De ce point de vue, le policier peut estimer la valeur des règles, consignes et ordres émis ou les rappeler comme leur source ou leur fin. Un choix éthique²⁶ se dessine. Il se manifeste par un engagement personnel décidé au titre d'une morale apparaissant supérieure à celle qui aurait inspiré la règle. Cet engagement n'est pas en rupture avec la morale inspirant les règles. Il en est une déclinaison

23. Bolliet (Dominique), Schmitt (Jean-Pierre), *La socialisation*, Éditions Bréal, Paris, 2002.

24. Cuhe (Denys), *La notion de culture dans les sciences sociales*, Éditions La découverte, Paris, 2004.

25. Simmel (Georg), *Secret et sociétés secrètes*, Éditions Circé, Paris, 1991.

26. Ricœur (Paul), *Soi-même comme un autre*, Éditions Le seuil, Paris, 1990.

de circonstance. Le policier revendique d'incarner cette moralité. Il incarne un légalisme professionnel au-delà de l'application conforme des règles.

La pacification des mœurs, caractéristique des sociétés modernes²⁷ reste liée à la codification de comportements et de leur qualification au regard du droit positif. Elle se traduit également par l'extension de cette codification sous forme d'une manière de penser et d'agir empruntant à la rationalité industrielle. Les raisons d'être ensemble sont définies de manière sécularisée dans la sphère publique où, toutefois, s'exposent subjectivement les pensées et les pratiques. Elles inspirent à la police la rationalisation des logiques d'action capables d'assurer la sécurité des citoyens.

Pacification des manières d'être ensemble, recul de la violence prédatrice d'une part, industrialisation du travail et de son organisation d'autre part : dans les deux cas, reste posée la question de l'expression de la subjectivité dans l'organisation collective d'une activité policière désormais largement orientée par la recherche vers la seule performance.

27. Elias (Norbert), *La civilisation des mœurs*, Éditions Pocket, Paris, 1973.

Témoignage

L'ÉTHIQUE DANS LES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT

Éric DENÉCÉ *

Directeur du Centre français de recherche sur le renseignement (CF2R)

Résumé

La lutte contre le terrorisme a accru, partout, le rôle des services de renseignement dans la sécurité nationale. S'ils ont bénéficié d'un renforcement significatif de leurs moyens. Ils ont également ont du s'adapter aux nouvelles règles de gouvernance de nos sociétés démocratiques. Ainsi, une préoccupation éthique est apparue dans les services occidentaux, considérant qu'un métier aussi particulier ne peut être exercé sans que les opérateurs ne disposent d'un code de conduite leur donnant d'indispensables repères. Cette exigence nouvelle a été accentuée par les pratiques hautement discutables dont se sont rendus coupables les services de renseignement américains dans le cadre de leur « guerre contre le terrorisme ».

Mots-clefs

Services secrets, activités de renseignement, code de conduite, justification

Abstract

— *Ethics in Intelligence Activities* — *The fight against terrorism has increased the role played everywhere by intelligence services in national security. Intelligence services have seen their means significantly increase while at the same time have had to adapt to the new rules of governance for today's democratic societies. An ethical concern has therefore surfaced in western intelligence services, given that a profession with such specific characteristics cannot be practised without a code of conduct providing operators with the necessary ethical framework. There is a heightened awareness of this need today in the light of the highly questionable practises engaged in by American intelligence services in their "war on terror."*

Key words

Secret Service, intelligence activities, code of conduct, justification

* Ancien analyste du renseignement, Éric Denécé est docteur en science politique, HDR, et a été professeur associé à l'université Bordeaux IV Montesquieu où il a créé le premier diplôme de 3^e cycle français consacré à l'étude du renseignement.

Les bouleversements géopolitiques majeurs survenus depuis la chute du mur de Berlin ont profondément accru le niveau d'incertitude de la vie internationale : multiplication des tensions et des conflits régionaux, prolifération nucléaire, rivalités commerciales accrues, *etc.* Logiquement, le rôle du renseignement s'en est trouvé renforcé. Chaque nouvelle crise est l'occasion de mettre en lumière à quel point son acquisition – ou sa carence – peut avoir un incidence déterminante sur la gestion des situations.

Mais c'est surtout depuis les attentats du 11 septembre 2001 et le développement du terrorisme islamiste, que le renseignement pèse d'un poids encore plus déterminant pour la sécurité des États, car il est le principal moyen de lutte contre les réseaux internationaux du nouveau djihad. En conséquence, dans la majorité des pays occidentaux, les moyens attribués aux services – intérieurs, extérieurs et militaires – ont été considérablement renforcés, illustrant de la considération nouvelle que leur accordent les politiques.

Mais alors même qu'ils bénéficient d'un renforcement significatif de leurs effectifs et de leurs budgets, les services de renseignement sont confrontés au défi nouveau du besoin de transparence et d'information du public. Cette évolution est une conséquence du développement des règles de gouvernance dans nos sociétés démocratiques.

Historiquement, les services ont longtemps bénéficié d'une très large liberté d'action – justifiée par la « raison d'État » – et ne rendaient compte qu'à l'exécutif. Mais, dans nos sociétés modernes – dans lesquelles la transparence des institutions est l'une des conditions de l'exercice de la démocratie – l'opacité de leurs activités tend à inquiéter davantage qu'elle ne rassure, même si les raisons en sont comprises. Aussi, il n'est plus aujourd'hui concevable pour nos contemporains que des organisations œuvrant dans l'ombre ne rendent de comptes à personne. Les élus se sont donc intéressés à l'activité du renseignement. Au cours des deux dernières décennies, le contrôle parlementaire a été instauré à peu près partout dans les États occidentaux¹. Avec la notion de contrôle s'est développée celle d'éthique. Cette exigence nouvelle a été accentuée par les pratiques hautement discutables dont se sont rendus coupables les services de renseignement américains dans le cadre de leur « guerre contre le terrorisme » : *renditions*², transferts illégaux de détenus, prisons secrètes et torture. En conséquence, à partir de 2007, plusieurs organisations internationales – notamment le Conseil de l'Europe et le Parlement européen – se sont prononcées en faveur de l'établissement d'un code de conduite rigoureux et de l'adoption de règles éthiques fondées sur le respect des droits de l'homme pour les services de renseignement. Mais cette volonté légitime de « moralisation » d'une activité longtemps considérée comme non éthique par essence est très largement faussée par une méconnaissance profonde de la réalité de cette profession « hors norme ». Sa perception est le plus souvent erronée et provient généralement de la vision qu'en donnent romans et films et les rares échecs médiatisés des services.

Contrairement aux idées reçues, éthique et renseignement ne constituent pas un oxymore. Certes, en raison du secret protégeant leurs activités, il est difficile d'acquiescer une compréhension détaillée des administrations en charge du renseignement.

1. Denécé (Éric) dir., *Renseignement, médias et démocratie*, Ellipses, Paris, 2009.

2. Enlèvements extra judiciaires. Ce sont les actions par lesquelles des représentants des États-Unis (FBI principalement) arrêtent, à l'étranger, des individus ayant commis des actes hostiles à l'encontre de citoyens ou d'intérêts américains, et les ramènent sur leur territoire afin de les traduire en justice. Cette application extraterritoriale de la juridiction américaine est un acte illégal au regard du droit international, qui est insuffisamment dénoncé.

De là à considérer que cette opacité dissimule nécessairement des activités non éthiques, inavouables et répréhensibles, il n'y a qu'un pas. Il s'agit là d'idées reçues, de procès d'intention sans véritable fondement. Dans les pays démocratiques, l'exigence éthique s'applique depuis longtemps aux activités de renseignement. Les fonctionnaires du secret ne sont pas des individus incontrôlables sans foi ni loi, faisant ce que bon leur semble au nom de la raison d'État. La profession a ses règles, ses valeurs, ses codes de conduite – lesquels peuvent, certes, encore être améliorés – et les dérives de quelques-uns ne doivent pas couvrir d'opprobre les autres.

Pour comprendre comment l'éthique fonctionne dans le monde du renseignement, il est indispensable de différencier deux choses : d'une part l'éthique du renseignement, c'est-à-dire la vocation même de la discipline, dont la finalité peut être plus ou moins facilement acceptée par une société, en fonction de son histoire, de ses valeurs et de sa situation ; d'autre part l'éthique dans le renseignement, qui concerne les pratiques professionnelles et l'esprit dans lequel les exercent les femmes et les hommes qui ont choisi cette voie. Auparavant, il est essentiel de rappeler ce qu'est le renseignement, car les métiers des services « secrets »³ sont extrêmement divers et largement méconnus. Cela permettra de considérer tous les domaines dans lesquels se posent des questions d'éthique en fonction des activités. Il est également primordial de définir la portée de l'éthique et des deux autres critères qui sont pris en considération dans ce milieu particulier (légalité et légitimité) et qui permettent de juger du bien-fondé des objectifs et des méthodes du renseignement. En revanche, nous n'aborderons pas ici les notions de management et de performance des services. D'une part, parce que cela rendrait indispensable d'entrer très en détail dans une présentation des différentes missions du renseignement et des organisations mises en place afin de les remplir. D'autre part, parce qu'une partie significative des opérations clandestines demeure couverte par le plus grand secret ; il est donc difficile d'envisager une évaluation exhaustive du fonctionnement de ces administrations particulières. Nous considérons cependant que l'évaluation de la performance des agences de renseignement et de sécurité est possible et nécessaire. Toutefois, cette démarche est encore plus balbutiante que la réflexion sur l'éthique⁴.

3. La notion de *service secret*, employée ici à dessein est impropre. Aucune des grandes agences de renseignement modernes ne peut être qualifiée de « service secret », simplement parce que leur existence, leurs dirigeants – et souvent leurs budgets et leurs effectifs – sont connus. Concrètement, seule une partie de leurs opérations est secrète. Il est plus approprié de parler, selon les cas, de services de renseignement, de sécurité ou de services spéciaux, à condition de savoir que ces trois termes recouvrent des réalités différentes.

— Un *service de renseignement* est chargé d'acquérir, à l'étranger, des informations pour ses autorités ; sa finalité est de découvrir les intentions et les activités secrètes des autres acteurs internationaux.

— Un *service spécial* a pour vocation de conduire, à l'étranger, des opérations clandestines pour défendre les intérêts de l'État dont il relève. Sa finalité première est l'intervention occulte et non la recherche du renseignement. Ce type de service est parfois appelé service « action ».

— Un *service de sécurité* a pour mission de protéger un pays contre toute forme d'agressions clandestines, qu'elles viennent de l'étranger ou de l'intérieur (espionnage, terrorisme, subversion). La recherche du renseignement n'est pour lui qu'un moyen de parvenir à son but et non une finalité.

— La majorité des services opérant hors de frontières de leur État sont à la fois des services de renseignement et d'action, mais ces deux activités sont clairement différenciées et cloisonnées dans leur organisation ; Denécé (Éric), *Les services secrets*, EPA, Paris, 2008.

4. La Belgique a récemment ouvert la voie en la matière. Le Comité permanent R, chargé du contrôle de l'activité des services de renseignement et de sécurité a conduit, en 2008/2009, un *Performance Audit* de la Sûreté de l'État (VSSE), le service de sécurité belge. Cette démarche d'évaluation mérite d'être étudiée (Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité, *Rapport d'activités 20008/2009*, Intersentia, 2010, Antwerpen).

ÉTHIQUE ET RENSEIGNEMENT

Qu'est-ce que le renseignement ? À quoi sert-il ? Dans quel but fait-on appel aux services ? Comment s'organise la profession ?

Qu'est-ce que le renseignement ?

Le renseignement couvre toutes les missions de recherche d'informations demandées par un gouvernement afin d'accroître sa connaissance de l'environnement dans lequel il évolue et de faciliter ses prises de décision⁵. La démarche du renseignement est l'expression d'une volonté de maîtrise de son destin. Elle a pour but de percevoir plus tôt que ses rivaux les évolutions en gestation afin d'en tirer avantage et de connaître leurs intentions et leurs activités secrètes afin de les déjouer. Par extension, le « renseignement » couvre également les interventions politiques occultes qu'un gouvernement considère nécessaires afin de faire aboutir sa stratégie. Au profit d'un État, un service de renseignement remplit trois fonctions : « savoir », « comprendre » et « agir », qui correspondent chacune à des métiers différents et font appel à des savoir-faire professionnels distincts, que les profanes distinguent rarement.

Savoir

La première mission d'un service est de satisfaire les besoins en renseignement des autorités. Un État a besoin d'un organisme capable de lui procurer des informations secrètes, protégées par ceux qui les détiennent, qui ne peuvent donc être obtenues que par des moyens clandestins, notamment en assurant la pénétration d'agents dans les administrations et les services adverses. Ce domaine spécifique est celui de la « recherche » : c'est la démarche organisée et permanente, légale ou illégale, humaine ou technique, d'acquisition d'informations difficiles d'accès. Elle fait appel à des savoir-faire professionnels spécifiques très opérationnels. Elle ne peut avoir lieu que si elle est orientée (désignation des objectifs) et ne produit pas d'analyse. Acquérir des informations difficiles d'accès est un « art » à part entière. Un service s'y consacre en employant des moyens humains (agents, équipes de reconnaissance, *etc.*) ou techniques (interceptions des communications, imagerie satellitaire, *etc.*). Mais il ne s'intéresse pas à n'importe quel type d'informations. À l'ère du numérique, de très nombreuses données sont facilement accessibles par des moyens légaux. Nul n'est besoin d'un service spécialisé pour les obtenir. La recherche clandestine ne doit être utilisée que lorsqu'il n'y a aucun autre moyen de parvenir à l'information. On ne peut l'activer pour n'importe quoi au risque de gaspiller ses moyens et de démotiver ses personnels.

5. Cet article n'évoque pas le cas spécifique des services de sécurité (contre-espionnage, antiterrorisme, surveillance intérieure), bien qu'ils appartiennent aussi au monde du renseignement. L'essentiel de leurs pratiques est comparable à celles des services de recherche et d'action, mais leur finalité particulière (lutter contre les menaces d'origine interne et externe) et le cadre de leur action (le territoire national et le code pénal français) introduisent toutefois plusieurs nuances que nous ne développons pas ici (procédures judiciaires, respect de la loi, *etc.*). Cet article traite principalement du renseignement extérieur.

Comprendre

Sans la compréhension, le renseignement et une connaissance inutile. Les informations recueillies n'ont de valeur que si elles peuvent être interprétées et mises en perspective. « Un renseignement n'est en effet pas une simple information, mais une information qui enseigne quelque chose à quelqu'un. Mais il n'est pas non plus un simple enseignement, car il ne vise pas la formation des gouvernants. Il est au contraire lié à l'action, subordonné à elle, ou impliqué en elle : il est "ciblé". Il vaut par et pour l'action »⁶. La mise en relation de nombreux faits, en apparence anodins, n'a souvent de sens que pour ceux qui sont rompus, par leur formation et leur expérience, à décrypter et analyser ce qui se passe « derrière les apparences », car ils connaissent les ressorts et les mécanismes de la guerre secrète. Leur lecture des événements leur permet de parvenir à une « connaissance objective » de l'environnement, c'est-à-dire décrypter les intentions et les stratégies cachées des autres acteurs, afin d'anticiper leurs manœuvres. Cette autre discipline à part entière s'appelle « le Renseignement » (*stricto sensu*) : c'est l'art de donner du sens à une masse importante d'informations de toute nature, secrètes ou non. Il a pour but de produire des réponses à des questions. C'est cet aspect du renseignement qui joue le rôle d'aide à la décision. Les britanniques parlent d'*Assessment* ou de *Production*, car c'est bien plus que de l'analyse.

Agir

Un service de renseignement n'exploite que très rarement les informations qu'il a recueillies et interprétées. C'est le politique qui décide de leur utilisation. En revanche, un gouvernement fait appel à son service pour agir secrètement à l'étranger afin de défendre les intérêts nationaux, quand les autres moyens ne le permettent pas. Un service de renseignement a ainsi pour but de prolonger l'action de la diplomatie classique en usant de procédés qui lui sont interdits. Ce troisième domaine spécifique est celui de l'« Action » : il recouvre l'ensemble des opérations clandestines par lesquelles un État s'ingère secrètement dans les affaires des autres⁷. Les gouvernements y ont recours pour orienter les événements mondiaux en leur faveur, protéger leurs intérêts contre leurs rivaux ou éliminer des adversaires. Les services n'agissent alors que sur ordre et directives gouvernementales et ne s'autosaisissent jamais d'une mission. Tout au plus proposent-ils parfois des options aux autorités. Si les approches des services de renseignement sont différentes de celles des diplomates et des militaires, elles n'en sont pas moins dictées par le même gouvernement qui cherche, par plusieurs voies, à assurer le succès de sa politique étrangère.

6. L'Heuillet (Hélène), *Basse politique, haute police. Une approche historique et philosophique de la police*, Fayard, 2001, p. 26.

7. L'action comprend cinq registres, cf. Denécé (Éric), *Les services secrets, op. cit.* :

— *L'action psychologique secrète* a pour but de déformer la réalité à son bénéfice et de modifier les perceptions de publics ciblés à son avantage.

— *L'action politique secrète* a pour finalité de favoriser l'accession au pouvoir de dirigeants favorables à ses intérêts ou de nuire à ceux qui y sont opposés.

— *L'action économique secrète* recourt à des moyens économiques et financiers pour déstabiliser un pays, par exemple par la fabrication et la diffusion de fausse monnaie pour créer de l'inflation.

— *L'assistance paramilitaire secrète* permet de soutenir un mouvement armé d'opposition que l'on aide à résister ou à prendre le pouvoir par les armes.

— *L'action violente secrète* regroupe les assassinats, les attentats, les sabotages, etc. Si elle est la plus popularisée par le cinéma, elle est en réalité la moins fréquente.

Qu'est-ce que l'éthique ?

La définition de la notion d'éthique⁸ pose moins de problèmes que celle de "renseignement", quoi que certaines confusions existent avec les notions de morale, de légalité et de légitimité, toutes essentielles afin de juger du bien fondé des actions des services de renseignement.

Il est possible de définir l'éthique comme un code de conduite communément établi et admis au sein d'un groupe humain, le plus souvent professionnel⁹. Elle est l'expression du corps social auquel elle s'applique et qui cherche ainsi à se doter de règles de fonctionnement. Son objectif est le « bien-vivre ensemble », selon l'expression d'Aristote. L'éthique a pour but de rendre l'exercice d'une activité harmonieux et conforme à la dignité humaine. Toutefois, sa portée est normative et non judiciaire : elle édicte des règles qui ne s'appliquent qu'au domaine qu'elle entend réguler. Sa transgression entraîne généralement l'exclusion du groupe mais ne donne pas lieu à des poursuites pénales.

L'éthique est fréquemment confondue avec la morale. Cette dernière concerne la distinction d'un Bien et d'un Mal dans l'absolu et tend vers la définition d'un principe universel. Toutefois, comme l'explique Jean Baechler, la moralité est relative et arbitraire du point de vue humain et trouve ses raisons d'être au sein de contextes sociaux et culturels particuliers. Elle finit donc par se réduire à un ensemble de valeurs propres à l'individu, en fonction du contexte culturel, familial, religieux et politique dont il est issu. Morale et éthique partagent toutefois deux traits communs. D'une part, elles classent les actions humaines en deux types opposés : celles qui se conforment aux critères de la convenance et du bien et celles qui ne les respectent pas. D'autre part, toutes deux cherchent à imposer des normes aux activités humaines en définissant des devoirs et des interdits. Mais il existe une différence fondamentale entre les deux notions. Si la morale cherche à définir un absolu, l'éthique ne concerne qu'un champ limité, celui d'une activité humaine particulière, propre à un corps social défini.

Un autre critère essentiel afin de juger des actions de renseignement est la légalité, c'est-à-dire le respect du code pénal en vigueur dans le pays dans lequel a lieu cette action. Cela nécessite l'existence d'un texte pénal précis, définissant les comportements interdits par la loi, ainsi que les peines qui viennent punir ces actes délictueux. La légalité varie significativement d'un État à l'autre et ce qui est interdit en France ne l'est pas nécessairement à l'étranger. Ainsi, techniquement parlant, l'espionnage ne concerne *stricto sensu* que les actions de recherche d'informations qui transgressent le code pénal du pays dans lequel elles s'exercent. De nombreuses opérations, transgressant l'éthique et non la légalité, ne relèvent donc pas, juridiquement parlant, de l'espionnage.

Enfin, la dernière notion qui a toute son importance, est celle de la légitimité. Celle-ci ne se fonde pas uniquement sur le droit, mais fait appel à d'autres critères comme l'équité, le bien-fondé, l'intérêt supérieur, la raison d'État, *etc.* La légitimité a donc un sens plus

8. L'auteur reconnaît bien volontiers ses limites dans le champ des concepts philosophiques. Toutefois, il, ne partage pas le point de vue selon lequel il conviendrait de distinguer, dans le cas présent, éthique et déontologie. Dans la mesure où la question est de définir comment des individus doivent se comporter, et dès lors que cette interrogation s'applique à leur comportement au sein du milieu professionnel dans lequel ils évoluent, les deux notions se confondent. D'autant qu'il observe, qu'en raison de la polysémie des termes, aucun véritable consensus n'existe quant aux définitions.

9. Éthique de l'officier, serment d'Hippocrate, conseil de l'ordre chez les avocats, éthique des affaires, "code d'honneur" des organisations criminelles, *etc.*

large que la légalité. Ainsi, dans un nombre de cas limité, certaines actions peuvent être non éthiques, illégales mais apparaître légitimes¹⁰.

ÉTHIQUE DU RENSEIGNEMENT

La démarche qui consiste à s'informer n'est en rien critiquable. Elle est revanche susceptible de le devenir dès lors que les moyens employés pour y parvenir sont dissimulés, discutables ou illégaux. Une question importante est de savoir pourquoi tant de sentiments hostiles surgissent – particulièrement en France – lorsque que l'on évoque le renseignement ? L'idée perdure que cette activité est nécessairement malhonnête, manipulatrice et perverse ; et que les individus qui l'exercent souffrent d'une pathologie particulière et aiment à se débattre dans un monde de mensonges et de complots.

Le renseignement est-il une activité éthique ?

Le renseignement est-il une activité aussi malsaine, perverse et inavouable que de nombreux observateurs semblent le penser ? Est-ce un mal nécessaire à l'État, un outil d'oppression, une déviance ? Il est possible de distinguer trois points de vue philosophiques quant à la position des sociétés vis-à-vis du renseignement¹¹. Elles se distinguent principalement par des considérations éthiques. Ce sont les approches dites « réaliste », « contextuelle » et « déontologique ».

Selon l'approche réaliste, la sécurité nationale est une fin qui justifie tous les moyens. Pour un gouvernement, ne pas s'engager dans la collecte de renseignements serait la négation d'un devoir moral et de sa principale responsabilité à l'égard de ses citoyens, parce que sans renseignement, il n'est pas de défense efficace. En conséquence, les responsables des services peuvent potentiellement conduire toute action ayant pour but la défense de la nation et de la démocratie. Cette théorie du « mal nécessaire » s'est imposée au XX^e siècle, en parallèle avec le glissement du droit public vers la légitimation de l'État de nécessité et la justification des pouvoirs d'exception en temps de crise¹², au point que la nécessité a fini par l'emporter sur le mal, car « l'ignominie, purement matérielle, des moyens, est bien compensée par la grandeur du but¹³».

L'approche contextuelle¹⁴ préconise une forme de proportionnalité éthique dans le choix des cibles et l'emploi des moyens. Dans cette perspective, aucune activité n'est rejetée comme intrinsèquement mauvaise, mais toutes sont évaluées en fonction du contexte. Cependant, ses tenants ne croient pas que toutes les actions soient justifiables et insistent sur certaines interdictions absolues, notamment la torture. Cette approche tend à

10. C'est par exemple le cas des récentes tentatives d'assassinat du colonel Kadhafi conduites par les services spéciaux occidentaux dans le cadre de l'intervention dirigée par l'OTAN et en contravention totale avec la résolution 1973 des Nations unies.

11. Born (Hans) et Wills (Aidan), « Intelligence Ethics : A Complete Cycle? », article présenté lors du colloque du European Consortium for Political Research (ECPR), Pise, 6-8 septembre 2007.

12. Dewerpe (Alain), « La République a-t-elle besoin d'espions ? », in Baruch (Marc Olivier), Duclert (Vincent) ed., *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000, p. 143-156.

13. De Chilly (Numa), *L'Espionnage*, Paris, Baudouin, 1888, p. 22.

14. Les Anglo-Saxons utilisent le terme de *consequentialist*.

s'inspirer de la notion de « guerre juste », intègre des considérations éthiques et engendre une forme de casuistique.

La troisième est l'approche déontologique, qui soutient que certaines activités sont intrinsèquement mauvaises et ne peuvent jamais être justifiées. Cette position est très inspirée de la philosophie kantienne qui considère que l'être humain ne devrait jamais être traité simplement comme un moyen mais toujours comme un fin. L'approche déontologique est en partie reflétée dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), selon laquelle il est impossible de déroger à certains droits fondamentaux tels que le droit à la vie, l'interdiction de la torture et des traitements cruels ou dégradants, ainsi que l'interdiction de l'esclavage¹⁵. Selon ce traité, aucune situation ne justifie la violation de ces droits, qu'il s'agisse d'un honnête citoyen, d'un ennemi ou d'un criminel.

L'importance du contexte socioculturel

Les activités de renseignement sont inégalement acceptées selon les sociétés. Certaines les tolèrent comme un mal nécessaire ; d'autres les encouragent comme un outil d'anticipation, une « arme » de paix, permettant d'éviter les conflits ; d'autres encore les utilisent à des fins discutables, en faisant un outil au service de l'expansion ou de l'oppression. Le poids du système de valeurs, de l'inconscient collectif national, le rôle que le renseignement a joué dans l'histoire d'une nation et la façon dont l'exécutif a recours ou non à cet instrument de l'action extérieure de l'État varient considérablement d'un pays à l'autre. Cela produit une culture nationale du renseignement, laquelle exprime le rapport qu'entretient la collectivité nationale avec la discipline. En la matière, il est possible d'observer que la reconnaissance et la pratique du renseignement sont bien plus développées chez les anglo-saxons que chez les latins et, généralement, chez les peuples à forte tradition maritime davantage que chez ceux dont la culture est essentiellement terrienne et paysanne. Force est de constater qu'existe, en France, une méconnaissance profonde de ce qu'est le renseignement et de ce à quoi il sert. Le rôle des services est d'ailleurs totalement passé sous silence dans notre histoire. Le public comme les élites politiques ne connaissent du renseignement que quelques sombres affaires (Dreyfus, Ben Barka, *Greenpeace*, etc.) et ne tolèrent l'existence des services que parce qu'ils leur apparaissent comme un mal nécessaire à notre société ; mais ils s'en défient profondément. Le renseignement, la ruse et la duperie n'ont jamais été, dans notre pays, des arts reconnus à leur juste valeur. Héritage de notre histoire médiévale, divers comportements assez antinomiques avec le recours à ces pratiques se sont enracinés dans la tradition nationale : le sens exacerbé de l'honneur ; la droiture et son corollaire, le rejet du mensonge ; la glorification de l'exploit guerrier individuel ; le goût pour les batailles rangées, les uniformes rutilants et les sacrifices héroïques. En France, depuis longtemps, la beauté du geste compense l'insuffisance des résultats pratiques ; l'élégance dans l'action fait pardonner l'inefficacité, voire l'absence de réussite.

Au cours du Moyen-Age, la chevalerie française dédaignera l'art du renseignement au profit de chevauchées aussi tumultueuses que stériles. En raison de sa totale ignorance des situations et de son refus coupable de s'informer, elle commettra des fautes diplomatiques graves et connaîtra des revers militaires retentissants, dont la guerre de Cent Ans fut l'un des épisodes les plus célèbres. Il faudra attendre l'arrivée de Du Guesclin, pour

15. Born (H.) and Wills (A.), *op. cit.*

que s'esquisse un début d'évolution. Louis XI sera le premier monarque français à être profondément imprégné de renseignement et d'intrigues, servi notamment par Olivier le Daim. Mal lui en prit si l'on considère l'image négative et erronée que lui a accordée l'historiographie nationale. Mais à partir de son règne, il devient possible de suivre l'évolution d'un service secret français. « L'horreur de la chose » ne recula point pour autant : Montesquieu déclarait que « L'espionnage serait peut être tolérable s'il pouvait être exercé par des braves gens ; mais l'infamie nécessaire de la personne fait juger de l'infamie de la chose ». Ce à quoi d'Argenson répondit pour sa part, comme il lui était reproché d'utiliser un certain nombre de malandrins dans ses services : « Trouvez moi d'honnêtes gens qui veuillent bien faire ce métier ! ».

Ainsi, à la veille de 1914, on considérait comme incompatible l'état d'officier avec celui d'espion, car le second contredisait l'idéal d'honneur du premier. « Ces pratiques ne seront jamais goûtées des officiers français ; cette école ne fera jamais chez nous de nombreux prosélytes : notre droiture s'y refuse d'instinct. Ces pratiques ont pour elles la raison, la logique, tout ce que l'on voudra ; ce n'en est pas moins une besogne qui se heurte chez nous à une insurmontable répugnance. Voilà la vérité. On peut dire du sentiment instinctif d'une race ce qu'on dit du cœur humain : qu'il a des raisons que la raison ne connaît pas »¹⁶. Bien que notre perception du renseignement ait évolué, notamment depuis le désastre de 1940, nous ne pouvons dire que son utilité ait véritablement été intégrée par nos gouvernants et nos acteurs économiques, ni que sa pratique se soit généralisée chez les militaires.

En conséquence, le renseignement est connoté très négativement dans notre conscience collective, car il est synonyme d'espionnage, de viol de la vie privée et de coups tordus. Le rejet de l'espionnage dans l'esprit public relève, en somme, à la fois d'une morale et d'un dégoût¹⁷. Cette perception négative ne permet pas aux élites politiques et économiques françaises de comprendre sa vraie nature et les avantages qu'il peut offrir à leurs activités. Leur place au sein des structures de l'État est souvent mal connue, parfois ignorée, voire contestée. Il est vrai que l'usage qu'en firent certains dirigeants politiques, en France comme à l'étranger, n'a pas contribué à la bonne réputation des services en général¹⁸.

Une éthique peut-elle exister dans un métier dont les pratiques professionnelles ont pour but de violer la légalité et l'éthique d'autrui ?

Le renseignement est, par nature, l'activité dans laquelle les fonctionnaires transgressent régulièrement la légalité et l'éthique d'autrui, à la demande des autorités de l'État et au bénéfice de l'intérêt national, c'est-à-dire dans un but légitime, ou considéré comme tel. La finalité de ces organisations et la vocation des agents publics qui en relève est donc tout à fait unique. Cela signifie-t-il pour autant qu'il s'agisse d'une profession dénuée de tout sens moral et de toute préoccupation éthique ? Les femmes et les hommes qui ont choisi ce métier sont-ils tous des manipulateurs et des individus dévoyés ? Faut-il être un pervers, un malade ou un salaud pour trouver satisfaction à ces activités que notre

16. Dewerpe (Alain), *Espion. Une anthropologie historique du secret d'État contemporain*, NRF/Gallimard, Paris, 1994, p. 24.

17. En revanche, le contre-espionnage, c'est à dire cette partie du système qui vise à protéger nos intérêts militaires, industriels et économiques, bénéficie d'un préjugé beaucoup plus favorable. Dans notre pays, tout ce qui est censé défendre est plus facile à mettre en œuvre que ce qui est destiné à attaquer.

18. Faure (Claude), *Aux services de la République : du BCRA à la DGSE*, Fayard, Paris, 2004, p. 9.

éducation bannit et que notre morale réproouve ? Une éthique peut-elle exister dans un métier dont les pratiques – et les qualités recherchées chez les professionnels – sont celles du secret et de la dissimulation, du mensonge et de la manipulation de tiers ? Certes, la démarche n'est ni éthique ni légale. En revanche, la manière dont les professionnels des services font leur métier au quotidien n'est nullement dénuée d'éthique. Il y a en effet une différence fondamentale entre violer la légalité et l'éthique des autres, et être soi-même dénué de tout code de conduite. Dans l'exercice de leur métier, les femmes et les hommes du renseignement respectent des règles de convenance et du bien.

ÉTHIQUE DANS LE RENSEIGNEMENT

Il est difficile de parler d'éthique sans considérer séparément chacun des métiers du renseignement. En effet, la question se pose d'une façon très différente selon les fonctions considérées. Afin de développer une réflexion en la matière, nous proposons de distinguer cinq niveaux d'interrogation de l'éthique, selon que l'on considère : la définition de la mission ; la recherche de l'information ; son traitement et sa production ; ou l'action¹⁹. Enfin, en dernier lieu, restent les valeurs de l'opérateur concerné. Le premier relève du politique, les trois suivants des services, le dernier, de l'individu.

L'éthique du commanditaire et l'objet de la mission

Les gouvernements fixent des priorités aux services de renseignement et approuvent ou rejettent les opérations destinées à répondre ces objectifs. Ce faisant, ils sont directement impliqués dans l'action et sont autant soumis à une obligation d'éthique que les services qu'ils mandatent. Les dirigeants peuvent être pris en défaut d'éthique dans plusieurs types de situations²⁰ : ne pas ordonner la recherche de renseignements cruciaux pour la défense nationale ; ne pas accorder les moyens adéquats aux services dont la fonction est de contribuer directement à la sécurité nationale ; détourner les services de leur vocation pour les utiliser à des fins personnelles ; exercer une pression excessive sur les agences de renseignement afin d'obtenir des informations à tout prix, quitte à leur ordonner – ou plus vicieusement à les pousser – à violer les lois ; essayer de leur dicter préalablement les résultats auxquels ils souhaitent les voir parvenir, en les influençant afin qu'elles leur rapporte uniquement les faits qui les arrangent ; imposer des objectifs dont la finalité est discutable (assassinats, enlèvements, sabotages, etc.)²¹ ; faire porter aux services la responsabilité des fautes qui relèvent de leurs mauvaises décisions ou des dysfonctionnements de l'appareil national de sécurité²².

Cette responsabilité majeure des gouvernants – trop souvent omise – est essentielle, en raison même du principe d'autorité. Certains gouvernements – États-Unis et Royaume-Uni en particulier – sont allés très loin par les exigences qu'ils ont formulées

19. Nous nous inspirons de la démarche de Hans Born et d'Aidan Wills, consistant à aborder les fonctions selon le schéma du cycle du renseignement.

20. Born (H.) and Wills (A.), *op. cit.*

21. Les décisions de couler le *Rainbow Warrior* (1985), d'assassiner Mahmoud Al-Mabbouh (2010) ou d'éliminer Ussama Ben Laden (2011) sont-elles éthiques ou légitimes ?

22. Cela est facile car un service ne protestera jamais. L'exemple en a été donné le 11 septembre 2001 aux États-Unis.

et la pression qu'ils ont exercée sur leurs services, provoquant une forme nouvelle de politisation du renseignement. La situation a été observée en particulier lors de la préparation de l'invasion américaine en Irak, en 2003. La Maison-Blanche avait demandé à ses services, non pas de lui apporter des éléments objectifs d'évaluation de la situation, mais de trouver à tout prix des renseignements qui viennent justifier sa politique. C'est ainsi qu'ont été conçus des "montages" comme les liens entre Saddam Hussein et Al-Qaïda ou les armes de destruction massive irakiennes. La situation a été très similaire chez les britanniques. En conséquence, une partie des cadres dirigeants des services américains et anglais ont alors démissionné, scandalisés par cette dérive ; mais certains autres ont profité de ce contexte pour favoriser leur avancement personnel en donnant satisfaction aux autorités. La conséquence en a été que les services ont perdu leur indépendance d'esprit et se défient désormais des autorités qu'elles servent

L'éthique dans la recherche

L'obtention des informations difficiles d'accès – c'est-à-dire l'espionnage au sens technique et juridique du terme – pose la question des méthodes employées afin de parvenir aux objectifs fixés. L'activité est par nature illégale. C'est la raison pour laquelle la grande majorité des questions éthiques du renseignement se concentre sur les dilemmes soulevés lors de la recherche.

Recrutement et manipulation des sources

La question de l'éthique se pose à différents niveaux : dans le choix des sources, lors de l'enquête d'environnement²³, pour leur recrutement et pour leur manipulation. Les services de renseignement devraient utiliser des méthodes de recrutement modérément agressives si la cible est un individu « normal » ; en revanche, des méthodes plus offensives peuvent être retenues pour recruter des opérationnels adverses, membres d'un service de renseignement, d'un groupe terroriste ou d'un réseau criminel. Idéalement, dans chaque situation, les moyens devraient être proportionnés en fonction du rapport cible considérée/importance du renseignement recherché.

Une fois l'agent recruté, les services ont un certain nombre d'obligations éthiques à son égard, en premier lieu celle de veiller à ce que son identité demeure secrète et que sa famille soit préservée²⁴. La question de l'éthique se pose également lorsqu'un membre d'un service de renseignement est conduit à infiltrer une cellule terroriste ou criminelle, et à participer avec ses membres à des actions illégales. Au demeurant, le service lui-même doit veiller à ne pas faire prendre des risques inconsidérés à ses opérateurs, car il est éthiquement et juridiquement responsable de leur sécurité.

Des traditions « éthiques » existent dans de nombreux services, même si elles ne font pas l'objet d'une charte écrite, comme l'illustrent les exemples britannique et russe. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le *Secret Intelligence Service (SIS)*, à l'occasion de la liquidation de ses réseaux en Europe, fit tout ce qui fut en son pouvoir pour payer, décorer (discrètement) et recaser ses agents. Il y avait deux raisons à cela : la volonté de ne jamais abandonner quelqu'un ayant étroitement collaboré avec le service ; la crainte

23. Écoutes, surveillance, intrusion dans la vie privée, viol des données personnelles, etc.

24. Born (H.) and Wills (A.), *op. cit.*.

qu'une fois dans le besoin l'ancien agent soit tenté d'écrire ses mémoires, ce qui pouvait avoir des conséquences catastrophiques. Mais le MI-6²⁵ ne fut pas aidé par les entreprises britanniques présentes dans les pays concernés et ne pu mener ce projet à bien. Bien que le KGB soit dissous depuis plus de vingt ans et que le régime communiste soviétique ait disparu, jamais les services russes ne communiqueront le nom des sources qui ont renseigné Moscou pendant la Guerre froide. Ils les protègent scrupuleusement considérant qu'il est indispensable de préserver ceux qui ont accepté de collaborer, jadis, avec eux. Le respect de l'engagement donné, la protection des sources, voilà des comportements éthiques indéniables qui, par ailleurs, renforcent la crédibilité des services russes et la confiance que peuvent leur faire leurs agents.

Un exemple différent est celui du Mossad. Beaucoup de non-initiés demeurent convaincus que les juifs du monde entier sont des informateurs spontanés du service hébreu. Certes, celui-ci fonde une partie de son efficacité sur le soutien qu'il trouve dans la diaspora. Mais on sous-estime totalement les pressions parfois indues qu'exercent les hommes du service israélien sur leurs coreligionnaires vivant à l'étranger, au nom de la défense de l'État hébreu, laquelle justifie souvent des actes forts discutables.

Le recours aux « techniques renforcées d'interrogatoire »

Une attention particulière doit être portée aux techniques d'interrogatoire et à la question de savoir si la torture peut être justifiée afin d'obtenir des renseignements dans le contexte actuel de la guerre contre le terrorisme.

La lutte mondiale de Washington contre le terrorisme a donné naissance à une législation permettant les arrestations préventives de suspects et les interrogatoires « coercitifs ». Les États-Unis ont cherché à couvrir juridiquement l'ensemble des actions permettant d'obtenir des informations d'individus peu coopératifs. Deux solutions ont été privilégiées : la première offre aux armées américaines et à leurs supplétifs la possibilité d'utiliser la torture (Guantanamo, Bagram et Abu Ghraïb) ; la seconde permet d'extrader clandestinement les plus récalcitrants vers des pays moins regardants en matière de respect des droits de l'Homme, grâce aux vols secrets de la CIA. Ces deux solutions sont hautement critiquables, sur les plans éthique et juridique. Le non-respect du droit international et le développement de méthodes coercitives (Guantanamo, Abou Ghraïb, etc.) – qui sont d'une inutilité reconnue par les spécialistes – choquent profondément nos sociétés démocratiques ayant une exigence éthique sans cesse croissante.

À l'exception notable des États-Unis, les services occidentaux prônent un rejet absolu de la torture en toutes circonstances, considérant que celle-ci ne viole pas seulement les droits humains fondamentaux, mais sape aussi l'honneur de ceux qui la pratiquent et la réputation du service auxquels ils appartiennent. De la même façon, le transfert extrajudiciaire de suspects dans des États ne respectant pas les mêmes normes d'éthique est rejeté, car assimilable à de la torture²⁶.

Sir John Sawers, actuel directeur du SIS, n'hésite pas à évoquer les « dilemmes réels et constants » rencontrés quotidiennement par son service dans sa recherche de renseignement pour lutter contre le terrorisme²⁷. Son propos est particulièrement

25. Le SIS britannique est fréquemment désigné sous son ancienne appellation de MI-6.

26. Born (H.) and Wills (A.), *op. cit.*

27. « MI6 Halts Terrorism Investigations to Protect Human Rights », *Daily Telegraph*, 29 octobre 2010.

clair : « le MI-6 préfère permettre à des activités terroristes de se développer plutôt que recourir la torture pour tenter de les empêcher [...] Cela nous oblige en permanence à trouver des moyens différents, compatibles avec les droits de l'homme, pour obtenir le résultat que nous voulons [...] Ces questions ne sont pas des réflexions abstraites pour des cours de philosophie, mais des dilemmes opérationnels quotidiens ». Cependant, John Sawers déclare qu'il est impossible pour son service de travailler seulement avec les pays qui respectent les droits de l'homme et que cela veut dire prendre des décisions difficiles. Si le SIS reçoit « des renseignements crédibles qui peuvent sauver des vies en Grande-Bretagne ou à l'étranger », il a, selon lui, un « devoir professionnel et moral d'agir en conséquence ». Il ajoute : « Nous ne pouvons pas faire efficacement notre travail si nous ne travaillons qu'avec des démocraties amies. Les menaces dangereuses proviennent généralement des gens dangereux dans des endroits dangereux. Nous avons à traiter avec le monde tel qu'il est [...] Si il est essentiel d'échanger du renseignement afin de sauver des vies, c'est, selon lui aussi, un devoir de demander aux services de renseignement étrangers de respecter les droits de l'homme »... Mais cela est souvent contre-productif dans la relation... et invérifiable ! Toutefois, selon certaines allégations, les agences britanniques ont été accusées d'être complices de maltraitance de citoyens britanniques détenus à l'étranger. La législation britannique a tiré la leçon de ces errements. Les officiers de renseignement du SIS, du *Security Service* et des forces armées pourront être désormais poursuivis en justice pour complicité de torture à l'étranger en vertu des nouvelles directives édictées par l'*Equality and Human Rights Commission (EHRC)*. La Commission a déclaré que son rôle était « de protéger et promouvoir les droits de l'homme en Grande-Bretagne et de s'assurer que les services britanniques ne portent pas atteintes aux droits de l'homme à l'étranger et ne collaborent pas à de violations des droits de l'homme²⁸ ».

L'éthique dans l'analyse et dans la présentation des faits aux politiques

S'il ne faut pas confondre la production de sens et les méthodes utilisées pour recueillir des faits utiles à l'élaboration du renseignement, cela ne signifie pas pour autant que la question de l'éthique ne se pose pas pour les analystes, bien qu'ils ne soient pas engagés dans des opérations de terrain. En la matière, les questions éthiques relèvent de plusieurs domaines.

Le devoir de prudence

Les analystes du renseignement, quelle que soit leur expérience et leur niveau hiérarchique, ne sont pas omniscients et restent faillibles. Si le recrutement et la formation ont pour but de sélectionner les meilleurs spécialistes possibles, ceux-ci doivent toujours faire preuve de prudence. C'est une attitude légitime et éthique que de ne point affirmer avec aplomb ce dont on n'est pas formellement sûr. Quitte à provoquer la fréquente frustration des autorités qui attendent souvent des réponses tranchées et définitives à leurs questions. Il incombe aux analystes d'être le plus affirmatifs possible, sans pour autant succomber à la tentation des certitudes absolues.

28. Gardham (Duncan), « Intelligence officers could face court for "aiding and abetting torture" despite new guidelines », *Daily Telegraph*, 25 June 2011.

La nécessaire neutralité du renseignement

Le renseignement se situe hors du champ politique et constitue une source d'informations dénuée de préjugés ou d'idées préconçues, une ressource capable, si le décideur en tient compte, d'orienter et de guider la politique. Renseigner, c'est aussi influencer celui qui attend une réponse. Compte tenu de l'influence potentielle des éléments fournis, il est important que l'information soit présentée de manière neutre et non à travers un prisme politique déformant²⁹. Les prismes déformants dans l'analyse et la présentation des renseignements sont de graves fautes professionnelles qui peuvent avoir des conséquences funestes, tant pour la politique qu'elle croit servir que pour la crédibilité du service.

Un aspect qui n'est pas tolérable est la politisation du renseignement. En effet, il y a une grande différence entre une politique fondée sur l'exploitation de renseignements objectifs et la collecte de faits répondant uniquement à ce que veulent les politiques. « L'information doit exister indépendamment de la politique. Elle ne doit pas être recherchée pour valider des positions ou des opinions ou les utiliser uniquement dans le but de les contredire. C'est une ressource destinée à informer les décideurs, rien de plus, rien de moins. Les dictateurs utilisent le renseignement pour valider leur opinion. Pas les démocraties »³⁰. Afin d'éviter la politisation du renseignement, les analystes doivent faire abstraction de leurs opinions personnelles et se garder de vouloir donner satisfaction à leurs commanditaires, dans le but de gagner en influence auprès d'eux³¹. Les services de renseignement ont un devoir moral d'objectivité dans l'information décideurs politiques. Il est essentiel qu'ils sachent résister à la pression de l'exécutif, quoique cela ne soit pas simple.

L'échange de renseignements

Dans un univers mondialisé, en raison de la nature transnationale des réseaux terroristes ou du crime organisé, il est indispensable pour des services d'échanger des informations avec leurs homologues étrangers afin de bénéficier de leurs informations. Mais l'échange avec ces organismes qui ne respectent pas les mêmes normes juridiques et éthiques est problématique³². Partager des informations avec des services étrangers rend en partie les agences responsables de mesures que ceux-ci prendront sur la base des informations partagées³³.

L'éthique dans l'action

Lorsqu'un gouvernement a épuisé les recours de la diplomatie et ne veut ou ne peut entrer dans une confrontation armée, il lui reste un ultime recours : l'action, c'est-à-dire l'ingérence clandestine dans les affaires d'un autre État. Celle-ci revêt diverses facettes qui lui permettent de moduler son geste en fonction de l'effet souhaité, tout en lui assurant de n'être jamais identifié comme étant à l'origine de l'événement provoqué. En effet, la preuve de l'implication d'un État dans une opération illégale aurait de très graves

29. Born (H.) and Wills (A.), *op. cit.*

30. Graham (Bob), Nussbaum (Jess), *Intelligence Matters*, Random House, New York, 2004, p. 183.

31. *Ibid.*

32. Human Rights Watch, *Sans poser de questions. La coopération en matière de renseignement avec des pays qui torturent*, New York, 2010.

33. Cette problématique s'applique également, quoi que dans une moindre mesure, lors des échanges avec les autres agences nationales.

conséquences internationales. L'action ne doit en aucune façon compromettre le pays qui en est à l'origine, lequel feindra de l'ignorer et pourra même la dénoncer. Les services spéciaux doivent donc agir d'une manière totalement indécélable. Aussi, les actions clandestines sont le domaine de la dissimulation et du mensonge. Les modalités, tout autant que la finalité, se situent hors des champs éthique et légal. Par exemple, chacun sait que l'utilisation de faux papiers est une nécessité de l'action clandestine. La France l'a ainsi démontré, en 1985, en Nouvelle-Zélande, lors de l'action contre le *Rainbow Warrior*, navire amiral de l'organisation *Greenpeace*, avec l'utilisation de passeports suisses.

De nombreux médias qualifient les opérations clandestines de « terrorisme d'État », ce qui est un grave contresens. En effet, même si l'on est farouchement opposé au fait qu'un exécutif démocratique demande parfois à ses services spécialisés de conduire des assassinats, il est tout à fait erroné de parler, pour de telles actions, de « terrorisme d'État ». Il s'agit en réalité « d'éliminations ciblées ». Cela n'est pas plus moral, mais la démarche est totalement différente. Lors des telles opérations étatiques, il n'y a pas – sauf en de très rares exceptions – de mort d'innocents, de dégâts matériels majeurs ou de traumatisme psychologique sur la population. Une « élimination ciblée » est même techniquement l'exact opposé d'une action terroriste. D'un côté, un homme seul va essayer de faire le maximum de victimes innocentes avec sa ceinture d'explosifs ou sa voiture piégée. De l'autre, une équipe importante, conçoit et exécute une action – certes moralement condamnable – pour éliminer une seule cible, qui n'est généralement pas un « innocent », en veillant à ne faire ni victime, ni dégât collatéral. C'est toute la différence qu'il y a entre un attentat aveugle et sanglant et une opération « chirurgicale ». Surtout, un État ne recourt pas de la même manière à l'action selon qu'il est démocratique ou non (les services iraniens organisent, directement ou indirectement, de véritables attentats terroristes) ou que le pays soit en paix ou en situation de guerre (les britanniques considèrent que l'action ne doit avoir lieu qu'en temps de guerre). Enfin, il est important de préciser que l'action est beaucoup moins utilisée qu'on ne le croit souvent ; elle n'est qu'une activité secondaire des services de renseignement. Mais, davantage que les autres volets de leur action, elle fascine ou révulse ceux qui s'intéressent au renseignement.

L'éthique de l'individu

Le dernier facteur à prendre en compte – et non le moindre – au sujet de l'éthique dans les activités de renseignement est celui de l'attitude de l'individu par rapport aux objectifs, aux pratiques et aux situations. Le libre arbitre dans l'acceptation d'une mission et de ses modalités peut-être invoqué dans les agences des États démocratiques, même s'il s'agit d'un exercice délicat pouvant avoir des conséquences professionnelles. Paradoxalement, deux dangers sont souvent sous-estimés : l'accoutumance à l'emploi des pratiques illégales et non éthiques, ; l'influence du contexte professionnel, véritable monde parallèle, qui peut faire perdre le sens de certaines réalités. Ainsi peuvent apparaître des risques de dérives, légales et éthiques, de la part d'individus se sentant investis d'une mission « supérieure », ayant reçu une formation « spéciale » et disposant de moyens hors norme. Les valeurs de l'individu sont pour ce métier, plus que pour beaucoup d'autres, fondamentales. C'est pour cela qu'il est fréquemment présenté comme « un métier de voyou fait par des *gentlemen* ».

*

* *

La réflexion sur l'éthique du renseignement, initiée par le monde anglo-saxon, est encore balbutiante. Il est donc difficile d'apporter des réponses définitives à ce débat naissant. C'est pourquoi les pages qui précèdent ne sont qu'une première esquisse, davantage attachée à poser le problème en des termes concrets et selon des critères que seuls peuvent dégager des acteurs ayant une connaissance réelle du renseignement et de ses pratiques. En effet, vouloir appliquer des règles éthiques en vigueur dans les autres domaines de la vie sociale ou administrative aux services de renseignement serait une grave erreur. Certes, des règles sont indispensables, mais elles doivent prendre en compte leur vocation particulière, car en ce domaine encore moins que dans aucun autre, un code de conduite ne peut être défini depuis l'extérieur. Cette exigence éthique est un enjeu important pour les services eux-mêmes. Un métier aussi exigeant et particulier ne peut être exercé sans que les opérateurs ne disposent eux-mêmes d'une solide armature morale et d'un code de conduite leur donnant d'indispensables repères afin de ne pas sombrer dans la schizophrénie, la paranoïa ou la délinquance incontrôlée.

**POUR UNE LOGIQUE DE L'INDISCIPLINE –
RÉFLEXIONS SUR L'ÉTHIQUE DE LA DÉCISION
PUBLIQUE, AUTOUR DU LIVRE D'ALASDAIR ROBERTS
*THE LOGIC OF DISCIPLINE***

Claude ROCHET

*Professeur des universités, Institut de Management Public et de Gouvernance
Territoriale, Université Paul Cézanne, Aix-en-Provence*

Résumé

Dans un ouvrage qui fait le bilan de trente ans de réformes de l'administration publique – *The Logic of Discipline* – le professeur Alasdair Roberts, directeur du Centre Rappaport de droit et de politique publique à l'université Suffolk – démonte le système de croyances qui a imprégné ces réformes : la réduction des politiques publiques à la gestion, le transfert des services publics vers des agences autonomes, et montre la faiblesse méthodologique et théorique qui les sous-tendait, « l'institutionnalisme naïf et l'idée qu'il puisse y avoir des règles de gouvernance universelles ». Cet article met en perspective les conclusions de Roberts avec l'ensemble du mouvement d'idées qui a vu un recul du rôle du politique et de l'État depuis trente ans et souligne l'actualité d'un retour du politique et de l'éthique publique qui ne peut être laissée ni au marché ni renvoyée sur l'éthique individuelle.

Mots-clefs

| Administration, réforme, nouveau management public, valeurs publiques

Abstract

— *Favouring a Logic of Indiscipline* — Discussion of the Ethics in Public Decision-making, related to Alasdair Roberts' book *The Logic of Discipline* - *The Logic of Discipline* takes stock of thirty years of public administration reforms. Author Alasdair Roberts, Director of the Rappaport Centre for Law and Public Policy of the University of Suffolk, takes apart the system of beliefs which underpins these reforms, that of limiting public policy to management and transferring public services to independent agencies. He exposes the methodological and theoretical weakness of these beliefs, of "naive institutionalism and of the idea that rules of universal governance can exist". This article puts into perspective Roberts' conclusions, taking into account the movement of thought which brought about the reduced role of politics and the State over the past thirty years and points out a resurgence today of politics and public ethics which cannot be left to the market or to depend on individual ethics.

Key words

| Administration, reform, new public management, public values

Il est à craindre que l'important ouvrage d'Alasdair Roberts paru en 2010 aux États-Unis, *The Logic of Discipline*¹, n'ait pas l'impact qu'il mérite auprès du public francophone, et français en particulier, confronté aux interrogations soulevées par la crise de l'euro, et derrière elles, tout le système de croyances qui a présidé aux réformes depuis la fin des années 1970. Cette « logique de discipline » est la négation de la politique, réduite à l'application de contraintes extérieures que seuls peuvent appliquer des experts à l'abri des contingences de la délibération démocratique, trop versatile pour appliquer des réformes nécessaires et radicales. Cette logique s'est effondrée d'elle-même avec la crise enclenchée depuis août 2007, telle est la démonstration d'Alasdair Roberts.

D'une part, il importe de comprendre comment cette logique s'est imposée puis décomposée, les impasses auxquelles elle a mené. D'autre part – et surtout – l'effondrement d'une théorie ne donnant pas, de son fait même, naissance à une nouvelle, il importe de tirer les enseignements de cette errance. L'argument de cet article est la nécessité de revenir aux fondamentaux de la philosophie politique classique qui est la délibération sur la nature de la « bonne société », ce qui suppose des processus à l'opposé de ceux proposés par la « logique de discipline », que nous appellerons ici, non sans impertinence, une « logique de l'indiscipline ».

LA LOGIQUE DE DISCIPLINE, OU LE BILAN DE TROIS DÉCENNIES DE POLITIQUE ERRONÉE

La question que soulève Alasdair Roberts peut se résumer ainsi : « comment les sociétés qui ont inventé la démocratie moderne y ont-elles délibérément renoncé ? ». Inspirée par l'école du *Public Choice*, la logique de discipline est partie du postulat que le système démocratique ne permettait pas de faire des choix à long terme et impopulaires (équilibre budgétaire, stabilité monétaire, réduction des dépenses publiques...) nécessaires à la réalisation du programme de l'économie néo-classique. D'après cette théorie, les représentants optimisent leurs choix en fonction du court terme électoraliste et sont incapables de faire des choix radicaux². Autre référence théorique, la « crise de la démocratie », titre du rapport de Michel Crozier, de Samuel Huntington et de Joji Watanuki³ pour la Trilatérale, qui met en avant deux arguments : la « gouvernabilité » des sociétés démocratiques, qui deviennent trop complexes pour être gouvernables, et la « théorie de la surcharge » qui voit l'expansion de la démocratie accroître la demande envers les gouvernements et affaiblir les marges de manœuvre des représentants qui ne peuvent résister à cet afflux de demandes. L'expansion de la démocratie affaiblit la démocratie : il faut donc contrecarrer ces tendances autodestructrices par des dispositifs appropriés.

À l'époque de la publication du rapport, tous les participants aux débats de la Trilatérale n'étaient pas aussi pessimistes sur l'avenir de la démocratie : dans ses commentaires, l'économiste libéral Ralf Dahrendorf mettait en garde contre la tentation que

1. Roberts (Alasdair), *The Logic of Discipline: Global Capitalism and the Architecture of Government*, Oxford University Press, 2010.

2. Cette théorie selon laquelle tout politicien indépendamment de ses options politiques ne peut qu'augmenter la dépense publique pour accroître son pouvoir n'est pas fautive dans ses constats : ainsi Margaret Thatcher, avant d'être le Premier ministre que l'on sait, a été ministre de l'éducation et a poursuivi, comme ses collègues, une politique d'augmentation des effectifs et des moyens de son ministère.

3. Crozier (Michel), Huntington (Samuel) et Watanuki (Joji), *The Crisis of Democracy : Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, 1975.

moins de démocratie et moins de progrès social fut la solution à la crise de la démocratie, et soutenait au contraire qu'il fallait développer la capacité des sociétés démocratiques à faire face aux nouveaux enjeux.

Mais en fin de compte, la solution choisie⁴ fut la « logique de discipline » qu'analyse Roberts : l'économie devient un territoire interdit aux politiques publiques, et face à l'apparition des déficits structurels des budgets publics, les sociétés doivent se soumettre à une discipline financière au travers du renforcement du pouvoir des ministres des finances.

Pour assurer la discipline, on mit en place un cadre politique porté par les organisations internationales, qui se déclinera dans la gestion publique par le *New Public Management*. Afin de pouvoir faire respecter cette discipline dont les peuples ne sont pas capables, les banques centrales deviennent autonomes, les tâches de régulation de l'économie sont confiées à des agences dites « autonomes », d'autres structures autonomes vont gérer les infrastructures critiques pour la mondialisation comme les ports et les aéroports. Leur développement est largement ouvert au privé par de nouveaux arrangements comme les partenariats public-privé. Enfin, l'édifice est bouclé par la création de cours de justice internationales, pour assurer la superstructure juridique supra-étatique de l'ensemble.

Cette mutation a donc consisté à transférer le pouvoir à des « technocrates gardiens » indépendants du pouvoir politique, qui définissent ce que doivent être les « bonnes institutions ». Dans le monde développé, la parole des technocrates gardiens fut portée par des organisations comme l'OCDE et pour les pays en développement par la Banque mondiale. L'idée sous-jacente est qu'il existe des principes universels de « bonne gouvernance » et que si un pays adopte les « bonnes institutions » – résumées, pour les pays en développement, dans le « consensus de Washington » – il se développera⁵.

Pour Roberts, l'État devient constitué de deux systèmes séparés : les activités critiques pour la mondialisation qui sont sous la garde des technocrates gardiens et soustraites aux pouvoirs politiques, et, d'autre part, les activités non-critiques autour desquelles s'organise une repolitisation assez artificielle de la société : on n'aura jamais autant parlé de « démocratie », de « droits de citoyens » que sous le règne de la logique de discipline. Le « sociétal » remplace le social, la vie politique devient un « concours de beauté » et un spectacle sur lesquels veillent les intérêts catégoriels des grands groupes financiers et de communication.

La logique de discipline, en tant que tentative de paradigme dominant, s'effondre à partir d'août 2007 avec l'apparition de la crise financière. On parla d'abord de « problèmes de mise en œuvre » des réformes sans les remettre en cause, jusqu'à ce que la logique soit *de facto* abandonnée avec l'appel au secours lancé à l'État par le capital financier. Le consensus de Washington et l'idée qu'il existe des principes de « bonne

4. Ce « choix » ne fut pas un choix délibéré et instantané, mais le produit de la diffusion des idées issues de la remise en cause des idées de la période keynésienne, qui ne fonctionnaient plus pour piloter le processus de transition et d'évolution vers la III^e révolution industrielle.

5. Cela est historiquement juste dans l'histoire du développement économique : on ne connaît pas de pays qui furent d'abord démocratiques comme condition de la croissance. Ce fut toujours le contraire : la croissance n'est possible que par une évolution des élites qui progressivement fondent, par le développement des activités économiques, les bases d'une vie civique puis d'institutions démocratiques. La volonté des pays développés d'imposer leur modèle de démocratie libérale n'a d'autre justification que de permettre la mondialisation des marchés au nom de l'idéologie de la « fin de l'histoire ». La relation de causalité est inverse comme le montre Erik Reinert : les bonnes institutions naissent des bonnes activités économiques, celles qui produisent des rendements croissants. Voir Reinert (Erik), *How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor*, Constable, Londres, 2007. Traduction française, février 2012, Éditions du Rocher.

gouvernance » universels sont officiellement abandonnés dès avant la crise dans un rapport tirant les enseignements de la décennie 1990⁶ par son vice-président Gobind Nankani, et leur non-pertinence pratique démontrée dans le domaine académique par les travaux de Matt Andrews⁷ montrant qu'il y a, mesuré sur vingt ans, une corrélation négative entre l'adoption des « réformes structurelles » des programmes d'ajustement, et la croissance.

Les vices rédhibitoires de la « logique de discipline »

Quand une logique s'effondre face à une crise, il importe de comprendre pourquoi ses mécanismes n'ont pas permis au système socio-politique d'être résilient, soit d'être capable de profiter de la crise – des crises, puisque la « logique » n'a tiré aucun enseignement de la crise du NASDAQ de 2001 – pour apprendre et se réformer. Un système non résilient peut être analysé du point de vue de la loi de variété requise de Ashby⁸ comme étant simpliste face à une réalité complexe qu'il est incapable de comprendre.

La logique de discipline est viciée sur deux plans essentiels : celui du « quoi » de la finalité des politiques publiques, et celui du « comment » de leur mise en œuvre.

Premièrement, la logique a prôné la dépolitisation de l'action gouvernementale, mais a démontré en pratique son impossibilité. La dépolitisation repose sur l'idée positiviste qu'il existe une rationalité parfaite et intrinsèque au réel dont la compréhension est accessible à l'esprit éclairé. Selon la formule d'Auguste Comte « il faut considérer la marche de la civilisation comme assujettie à une loi invariable fondée sur la nature des choses⁹ ». La compréhension de cette loi invariable, supposée accessible aux seuls « technocrates-gardiens », remplace la question politique de la bonne société et est censée d'imposer sa propre logique aux débats politiques.

Or, Roberts le démontre clairement, la logique s'est sans ambiguïté mise au service de la globalisation économique, ce qui est, en tout état de cause, un projet politique et non « une loi invariable fondée sur la nature des choses ». L'assertion selon laquelle la mondialisation financière est un processus irréversible a reposé sur la cécité de la majorité des économistes qui ont vu dans des phénomènes cycliques des transformations définitives du monde¹⁰ et qui ont péché par excès de confiance dans une vision simpliste et déterministe du monde¹¹.

L'histoire est au contraire faite de cycles de mondialisation et de démondialisation avec des déplacements des centres de pouvoir¹², de la *pax mongolica* médiévale, à

6. « Le message central de ce livre est qu'il n'y a pas de recettes universelles... nous devons abandonner la quête illusoire des 'meilleures pratiques' » in *Economic Growth in the 1990s : Learning from a decade of reform*, Banque mondiale, 2005.

7. Matt (Andrews), « The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory », *Oxford Development Studie*, 2008, 36:4,379 — 407 et 2010, « Good Government Means Different Things in Different Countries », *Governance*, Volume 23, Issue 1, pages 7–35, January 2010.

8. La variété est le nombre d'états et de comportements que peut prendre un système. Si B est le système réel piloté, le système de pilotage A doit pouvoir prendre un nombre d'état au moins aussi important que B. En d'autres termes, la complexité de B doit être égale ou supérieure à A. Dans la négative, il y a inversion du pilotage : c'est B qui pilote A. Donc, si B est le problème à traiter, la politique A doit pouvoir traiter tous les comportements de B. Sinon, c'est le réel qui pilote la politique.

9. Comte (Auguste), *Opuscule de philosophie sociale*, 1819-1826, p. 111.

10. Harold (James), *The creation and destruction of Value : The Globalization Cycle*, Harvard University Press, Cambridge, 2009.

11. Rodrik (Dany), *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, W.W. Norton, New-York, 2011.

12. Findlay (Ronald) and O'Rourke (Kevin), *Power and Plenty*, Princeton University Press, 2008.

la *pax americana* dont nous voyons aujourd'hui la fin. En fonction de leur capacité à comprendre et combiner le lien entre puissance et richesse (*power and plenty*) et à comprendre la nature de la technologie comme facteur de développement, la mondialisation de l'époque moderne a été successivement espagnole (XVI^e siècle), puis hollandaise (XVII^e siècle) pour déboucher, avec la première révolution industrielle, sur presque deux siècles de mondialisation britannique, qui cède la place, après les deux guerres mondiales, à la mondialisation américaine, désormais mise en cause par le retour de la Chine.

Deuxièmement, la logique de discipline a également échoué sur la question du « comment » par une conception simpliste des dynamiques institutionnelles. Elle s'en est tenue à « l'institutionnalisme naïf » pour lequel il suffit de changer les institutions formelles par le haut pour conduire un changement. Elle a ignoré les interactions entre les institutions formelles et les comportements (ou institutions informelles) pourtant soulignées par la recherche académique au travers des travaux de Douglas North¹³ et de Avner Greif¹⁴. Le système institutionnel qu'elle a construit est un système pauvre qui s'est focalisé sur certains points, comme l'inflation dans le cas de l'autonomie des banques centrales, en ignorant totalement, par conformisme de la pensée, les risques systémiques, pourtant soulignés par des économistes minoritaires comme Hyman Minsky aux États-Unis et Maurice Allais en France.

Ces deux vices de la logique doivent être disséqués avant de tenter de refonder une nouvelle logique.

Une éthique en toc

Le discours sur la discipline s'est accompagné d'une rhétorique sur les « droits de l'individu » et la promotion de la démocratie sur des points de formalisme procédural. Dès lors que les principes de « bonne gouvernance » sont les mêmes partout, la transparence de la gouvernance devient le principe canonique. Il ne s'agit plus de gouverner, au sens classique du terme, mais de « gouvernancer », soit ramener la politique à la gestion¹⁵.

L'éthique¹⁶ n'est plus un débat sur la nature du bon et de mauvais dans la décision publique puisque celle-ci est réduite à l'accessoire. Elle devient un ersatz se substituant au politique et auquel on demande de compenser le relativisme philosophique dominant. Mais, « comme le politique, qui n'est plus le lieu des décisions déterminant l'avenir des nations et des civilisations, l'éthique est impuissante face à ces problèmes et ne propose, en guise de solutions, que des compromis ou un bricolage »¹⁷. Le renvoi du débat sur les fins de la vie en société vers l'éthique personnelle a pour résultat de vider de substance la vie politique.

13. North (Douglass C.), *Institutions, Institutional change and economic performance* », Cambridge University Press, MA, 1990 et *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, 2005.

14. Greif (Avner), *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, Cambridge University Press, MA, 2006.

15. Rochet (Claude), *Politiques publiques, de la stratégie aux résultats*, Éditions De Boeck Université, Louvain, 2010.

16. Nous prenons ici la définition classique de l'éthique chez Pascal, qui la distingue de la morale qui définit des normes du bien et du mal auquel chaque citoyen est supposé adhérer. L'éthique traite du bon et du mauvais, qui dépend de chaque contexte, de chaque situation et de chaque décision. Elle est une prise de responsabilité et un choix social, sinon politique. Elle n'a rien à voir avec l'éthique utilitariste actuelle qui se réduit à des « codes de déontologie ».

17. Pelluchon (Corinne), *Leo Strauss, une autre raison, d'autres Lumières*, Librairie philosophique, Vrin, Paris, 2005.

Cette posture n'est pas propre à notre époque : elle est une ligne de partage des débats de philosophie politique qui remonte au début de l'expansion du monde occidental¹⁸, qui oppose la société fondée sur la vertu civique – mais condamnée à préférer une société rurale fondée sur les valeurs – à la société fondée sur les valeurs marchandes à la source de l'expansion économique. Les travaux récents de Frank Trentmann¹⁹ montrent comment le libre-échange est devenu, sous l'Angleterre Edouardienne, une idéologie politique, voire une composante de l'identité nationale, en faisant du consommateur le pilier du civisme, face à la politique de Joseph Chamberlain et aux tenants de la relance de la vocation industrielle qui avait fait de la Grande-Bretagne la première puissance mondiale. Ainsi s'arbitrait un débat ouvert en Angleterre par les controverses issues de la première crise financière, celles de la Compagnie des Mers du Sud en 1720, et poursuivi lors de la création des États-Unis par l'opposition entre Alexander Hamilton et Thomas Jefferson²⁰.

Pour les pères fondateurs des États-Unis, il y avait une contradiction insoluble entre société civique et expansion économique qui ne pouvait pas être pacifique, l'idée du « doux commerce » pensée par Montesquieu comme une passion pacificatrice n'ayant pas été corroborée par l'histoire du développement industriel de l'Angleterre, fondé sur un État fiscal-militaire pour lequel la richesse ne pouvait découler que de la puissance²¹. Pour Jefferson, les États-Unis avaient pour source le rejet de la corruption politique entraînée par l'enrichissement non fondé sur une richesse réelle (*landed interests*) au profit de la concussion financière (*moneyed interests*) et devaient rester une république rurale. Pour Hamilton, au contraire, l'Angleterre avait découvert les principes de la création de richesse qui ne pouvaient reposer que sur la puissance, l'industrie et un État fort. Comme l'avait analysé Adam Smith, la puissance devait venir avant l'opulence²².

Le schéma de Hamilton fut adopté, même par ses plus anciens adversaires²³, mais pour pertinent qu'il fut pour assurer le développement économique, il introduisit le problème de la corruption au cœur du fonctionnement des institutions américaines, et, bien sûr, le cycle des crises dont la première interviendra en 1839. En tout état de cause, en 1815 l'idéal des États-Unis comme nation des Lumières et incarnation de l'idéal républicain s'est totalement affadi²⁴.

Ainsi s'affirme ce que Jean-Claude Michéa appelle *L'empire du moindre mal*²⁵ qui va remplacer l'ombrageuse et exigeante liberté républicaine : un type de société qui, à la manière de l'esclave hégélien « qui au moment décisif a tremblé pour sa vie biologique et préféré celle-ci à une mort héroïque », va faire de la *conservation de soi* le premier et

18. Rochet (Claude) « Pas de philosophie, SVP, nous sommes des managers », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2010.

19. Trentmann (Frank), *Free Trade Nation: Consumption, Civil Society and Commerce in Modern Britain*, OUP, Oxford, 2008.

20. Wood (Gordon), *The Empire of Liberty, A History of the Early Republic, 1789-1815* Oxford History of the United States, OUP, Oxford, 2009 et Rochet (Claude) « Pas de philosophie, SVP, nous sommes des managers », *op. cit.*

21. Findlay & O'Rourke, *op.cit.* et O'Brien (Patrick), Hunt (Philip), 1999, in Bonney (Richard), *The Rise of the Fiscal State in Europe 1200 – 1815*, Oxford University Press, Oxford.

22. « La défense est plus importante que l'opulence » (L. IV de La Richesse des Nations). Adam Smith prit la défense des *Navigation Acts* car il voyait dans la Marine marchande un réservoir de marins pour la Navy, source de la puissance anglaise et de sa capacité à accroître le marché.

23. Irwin (Douglass A.), « The Aftermath of Hamilton's Report on Manufactures », *NBER Working Paper No. 9943*, 2003.

24. Wood (Gordon S.), *The Empire of Liberty, A History of the Early Republic, 1789-1815*, Oxford History of the United States, OUP, Oxford, 2009.

25. Michéa (Jean-Claude), *L'empire du moindre mal*, Champs Flammarion, Paris, 2007.

unique but de l'individu. Il n'est plus besoin de faire appel à la vertu des sujets ni à leur capacité de discernement entre le bien et le mal puisque l'existence pacifiée de la vie marchande est supposée réglée par les lois du commerce et le règne du droit.

Un paradoxe de l'histoire est que l'idéologie du « citoyen consommateur » – que l'on a retrouvé dans le « citoyen client » du *New Public Management* – trouve sa source dans l'Angleterre du début du XX^e siècle dans un rejet de l'image de richesse corrompue qu'offre l'Amérique. L'agitation libre-échangiste contre la politique protectionniste de Joseph Chamberlain avait trouvé un alibi vertueux et l'associant à l'image de la corruption politique américaine, pays qui incarnait le protectionnisme et qui surtout était en train de remplacer la *pax Britannica* par une *pax Americana*.

L'idée que la citoyenneté est incarnée par le consommateur est née chez Frédéric Bastiat et a été appropriée par Gladstone pour asseoir celle que les intérêts des marchands sont l'intérêt de l'humanité tout entière²⁶. Dans l'Angleterre exportatrice de produits industriels et importatrice des denrées de la vie quotidienne, le libre-échange se présenta comme une cause sociale, permettant, depuis l'abolition des lois sur le blé en 1846, de baisser le prix des denrées. Dans l'Angleterre Édouardienne, le consommateur s'affirme comme une force politique en boycottant les produits issus de l'économie esclavagiste. Les féministes voient dans le pouvoir de la consommatrice un instrument pour libérer la femme et affirmer ses revendications politiques. Les libéraux le présentent comme le contrepoids aux intérêts des producteurs qui veulent asservir l'État à leurs intérêts : le consommateur comme sujet politique vient compléter l'idée du consommateur rationnel propagée par l'économie classique (Jevons, Marshall).

La conséquence et la critique de cette orientation sont connues et largement débattues : la société est réduite à la somme de ses individus et la décision politique, comme choix éthique entre le bon et le mauvais, entre qui perd et qui gagne dans les choix publics, entre l'intérêt à court terme du consommateur et l'intérêt à long terme de la nation – à l'image d'un Friedrich List²⁷ expliquant que payer plus cher les produits importés était le prix de l'éducation industrielle du pays – n'est plus qu'une décision de gestion prise par des « technocrates-gardiens ».

Le problème est que cette supposée disparition du politique est un mythe : les décisions de gestion de la logique de discipline ont été en fait, comme le rappelle Roberts, un choix politique pour la mondialisation financière au service des intérêts qui y étaient attachés, et non le fruit d'un rationalisme intemporel et apolitique. Et « l'autonomie » – au-delà de son impact négatif sur l'efficacité de l'action publique – a révélé sa nature mythique, car aucune organisation publique n'est jamais « autonome » et la crise a provoqué une reprise des commandes par les pouvoirs politiques.

L'institutionnalisme naïf

La logique de discipline a voulu promouvoir le changement en opposant la modernité de la mondialisation à l'ancien monde des États-nations, reposant sur une conception politique de l'État. Elle a échoué par le simplisme de son mode opératoire.

D'une part, démontre Roberts, une telle démarche procède d'un « institutionnalisme naïf » pour lequel il suffit de changer le cadre légal par en haut pour que de nouveaux

26. Trentmann, *op. cit.* p. 66-71.

27. List (F.), « Système national d'économie politique », réédition TEL, Gallimard [date ?]

comportements soient implantés. C'est oublier là l'apport de l'économie institutionnelle, notamment les travaux de Douglass North, d'Avner Greif, de Masahiko Aoki, qui montrent que le succès des évolutions institutionnelles repose sur la co-évolution entre institutions formelles et institutions informelles, définies comme des systèmes durables – parce qu'autorenforçants – de croyances partagées qui naissent des jeux d'acteurs. Mais les idées de la logique ont été faciles à propager: tous les cénacles internationaux n'ont plus résonné – faute de raisonner – que de *benchmarking*, « bonnes pratiques », « principes de bonne gouvernance », « combattre la résistance au changement ». Ces idées simples étaient commodes à implanter car à taille unique – ce fut la mode du *one size fits all* – notamment par les firmes de conseil qui pouvaient proposer des solutions standard pour tous les pays et tous les contextes.

Le monde académique a apporté sa pierre en multipliant les études comparatives destinées à mettre en avant de « bons élèves » (et donc les mauvais) autour de ces terres promises que furent la Nouvelle-Zélande et l'Angleterre – qui fut aux néo-libéraux adeptes de la logique de discipline ce que fut l'URSS aux communistes – avant que, dès la fin des années 1990, les laudateurs de ces expériences, comme Allen Schick²⁸, ne commencent à les mettre en cause, pour les voir s'infléchir pour revenir aux principes d'un État « néo-weberien »²⁹.

D'autre part, les trois axes de cette gestion publique – discipline, dépolitisation, et autonomie – sont dépourvus de cohérence interne : la discipline entendait remplacer le débat sur la légitimité par la nécessité d'admettre une rationalité économique auto-évidente, qui s'est traduite par un discours sur la nécessaire dépolitisation de la gestion publique qu'il fallait mettre à l'abri de la capture par des intérêts catégoriels à court terme portés par les politiciens. La politique d'autonomie des agences procédait de la même idée. Or, le bilan du NPM a montré que le résultat fut exactement l'inverse³⁰. Les agences autonomes se trouvèrent sous la pression des lobbys et la haute fonction publique a été plus politisée qu'avant. La logique de discipline n'a pu, démontre Roberts, échapper au débat politique sur la légitimité des décisions publiques et une structure ne peut jamais être « autonome » : elle sert toujours une finalité et des intérêts qui doivent être, s'agissant de structures publiques, des sujets de décision politique et non de la seule rationalité gestionnaire.

POURQUOI Y SOMMES-NOUS RENTRÉS ET COMMENT EN SORTIR ?

Nous sortons donc d'un mouvement de trente ans ou le « comment » de la discipline de gestion a entendu dicter les choix du « quoi » qui sont ceux du politique. Ce choix n'avait rien d'obligatoire et est le résultat d'une lutte pour la construction des idées dominantes dont il importe de comprendre la logique.

28. Schick (Allen), « Reflection on the New-Zealand Model », *Lecture at the New-Zealand Treasury*, August 2001.

29. Une analyse complète est fournie par Drechsler, Wolfgang « The Re-Emergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management : The Central and Eastern European Perspective », *Halduskultuur*, 2005, vol 6, p. 94-108. Voir également Chapman & Duncan, « Is there Now a New-Zealand Model ? », *Public Management Review*, 2007.

30. Gregory (R.), « All the King's Horses and all the King's Men: Putting New Zealand's Public Sector Back Together Again », *International Public Management Review* 4 (2), 41-58, 2003 et 2006 « Theoretical Faith and Practical Works: De-Autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector », in Christensen (T.) and Lægreid (P.) dir., London, Edward Elgar, 2006.

La défaite de la pensée politique

Celle-ci se profile avec le tournant de 1971-1974 qui voit la fin du cycle technologique de la production de masse qui avait assuré l'expansion des « Trente Glorieuses ». Pour Crozier, Huntington et Watanuki – qui écrivent leur rapport en 1975 – la démocratie ne peut pleinement exister qu'en période de croissance : « la démocratie signifie l'accroissement irrésistible des demandes qui fait pression sur les gouvernements, entraîne le déclin de l'autorité et rend les individus et les groupes rétifs à la discipline et aux sacrifices requis par l'intérêt commun ». Il faut donc nous interroger sur le rapport entre cycles technologiques et cycles institutionnels et politiques.

Prolongeant les analyses de Schumpeter sur les cycles d'affaires, Carlota Perez³¹ a montré que, depuis la première révolution industrielle, les cycles technologiques étaient en fait des cycles de Kondratiev de 40 à 60 ans, caractérisés par des « paradigmes techno-économiques ». Ces paradigmes structurent non seulement un système de production mais aussi le système de régulation socio-institutionnel, appuyé sur des idées dominantes, l'ensemble formant un paradigme, au sens donné à ce terme par Thomas Khun³², soit les idées communément acceptées qui fondent les jugements de ce qui est « normal ».

La transition vers le paradigme de la III^e révolution industrielle – qui n'est réellement perçue que vers le milieu des années 1980 par les économistes néo schumpétériens – se caractérise, comme lors de tout changement de cycle, par un processus de destruction créatrice, qui touche non seulement le système productif mais aussi l'ensemble du système de régulation et de gouvernement des sociétés, ainsi que du système de croyances associé.

L'apport de Carlota Perez a été aussi de montrer que ces cycles comportaient deux phases qui forment une courbe en « S » : une phase ascendante dominée par la finance, puis un intervalle récessif, qui, une fois surmonté, fait place à un « âge d'or » dominé par l'économie de production. Avec la fin de l'économie de production de trente glorieuses, les gouvernements des pays occidentaux vont rejeter tout ce qui en avait fait le succès (régulation, rôle de l'État, politique redistributive et maîtrise des inégalités) pour s'en remettre au pouvoir de l'économie financière. C'est l'époque de la remise en cause de l'État-providence et du plein essor de l'économie néo-classique : le monde est régi par les « lois de l'économie » auxquelles il n'est d'autre sagesse que de se soumettre. Ce qui nous mènera au milieu des années 1980 au règne du TINA³³.

Cette évolution n'avait rien de fatal. Le rapport de la trilatérale décrit surtout un mode de décision publique incapable de faire face à une société devenue complexe par la multiplication des interrelations entre les acteurs sociaux et économiques et une perte de la fonction « nodale » – selon l'expression de Christophe Hood³⁴ – du pouvoir qui ne parvient plus à être le point nodal de la décision publique. La conception classique, verticale, hiérarchique, auto légitimée du pouvoir ne fonctionnait plus et les démocraties ne réagirent pas à cette perte de légitimité. Crozier cite le cas de la perte d'expertise de l'administration française pour la construction du RER dans les années 1960, comparé à la construction du métro dans les années 1890. Pour des problèmes d'une complexité technologique interne identique, le pouvoir a perdu sa capacité d'animer des débats poli-

31. Perez (Carlota), *Technological Revolutions and Financial Capital – The Dynamics of Bubbles and Golden Age*, Cheltenham: Edward Elgar, 2002 et « Technological Revolutions Paradigm Shifts and Socio-institutional Change », in Reinert (Erik), *Globalization, Economic Development and Inequality : an Alternative Perspective*, Edward Elgar, London, 2004

32. Kuhn (Thomas), *La structure des révolutions scientifiques*, Champs Flammarion, Paris, 1983.

33. Selon la formule de Margaret Thatcher, à propos de sa politique économique *There is no alternative*.

34. Hood (Christopher C.), *The Tools of Government in the Digital Age*, Palgrave, London, 2007.

tiques autour des enjeux sociotechniques du projet et il en est résulté une prise de décision pauvre dans le semi secret qui a négligé la construction des consensus. L'impact social et économique du projet en a été considérablement appauvri.

Le changement de paradigme du passage de la II^e à la III^e révolution industrielle requerrait un investissement dans l'actualisation de la pensée du développement économique. Or, comme le montre Carlota Perez, ce changement touche d'abord la sphère techno-économique et il se crée un décalage d'évolution entre les institutions et le monde économique³⁵. Le changement de paradigme touchera d'abord le management des entreprises et les méthodes de production et d'organisation du travail. Les travaux de l'école évolutionniste ne commenceront à voir le jour qu'au début des années 1980 avec le livre de Nelson et Winter³⁶ qui vont mettre l'accent sur le processus de co-évolution entre la technologie, l'organisation de la production et le cadre institutionnel. Cette compréhension du rôle de la technologie comme levier endogène de la croissance va mettre l'accent sur le rôle de la connaissance (le *logos* de techno-logie) et des politiques publiques dans le développement économique, pour fournir à la fin des années 1990 un bagage complet de compréhension de l'évolution des institutions avec les travaux de Christopher Freeman, Moses Abramowitz, Erik Reinert, entre autres, qui vont fonder l'école néo-schumpétérienne. Cette école va relancer les études d'histoire économiques - tombées en désuétude, notamment en France où elles avaient pourtant connu un développement spectaculaire sous l'impulsion de Fernand Braudel – et montrer que le développement est le fruit de la compréhension par les dirigeants politiques du rôle de la technologie et de la nature des activités à rendement croissant³⁷.

Mais comme l'explique Reinert³⁸, en 1975 nous étions encore dans le contexte de la guerre froide qui avait vu se forger, après la seconde guerre mondiale, une conception totalement déterministe du développement économique basée sur l'équilibre du fonctionnement des marchés : à la vision marxiste d'une fin de l'histoire que serait la société communiste dont l'agent accoucheur est la classe ouvrière, s'oppose une vision tout aussi déterministe de la démocratie de marché libérale dont l'agent accoucheur est le libre fonctionnement des marchés. Cette vision va triompher avec l'implosion du monde communiste et va être pleinement théorisée en 1992 avec l'ouvrage de Francis Fukuyama *La fin de l'histoire et le dernier homme* : la fin de la guerre froide était la fin de l'histoire et la victoire incontestée de la démocratie libérale, analyse qu'il a remis en cause dans son dernier livre en 2006.

Pourquoi se sont produits ce recul de la philosophie politique, la dévalorisation du politique par le rejet du débat sur les fins dans le domaine de l'éthique individuelle, le renvoi des questions morales au statut de dommage collatéral des bienfaits d'une conception scientiste du progrès technique et de l'individu-roi?

Un premier éclairage nous vient de Leo Strauss, qui, le premier, a mis en accusation la dérive des Lumières du XVIII^e siècle. Pour Strauss, les modernes ont trahi les Lumières et en sont venues à éteindre ce qu'elles devaient éclairer en considérant que la subjectivité individuelle était capable d'accéder à la raison par la science, ce qui conduira au relativisme des valeurs dont Max Weber théorisera le fondement³⁹. Pour Strauss, il

35. Rochet (Claude), *L'innovation, une affaire d'État*, L'harmattan, Paris, 2007.

36. Nelson (Richard R.) and Sidney G. Winter, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge: Harvard University Press, 1982.

37. Reinert (Erik), *How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor*, Constable, Londres, 2007.

38. Reinert (Erik S.), « The Role of the State in Economic Growth », *Journal of Economic Studies*, vol 26, 1999.

39. Pelluchon, *op. cit.* p. 262-265.

n'est pas de démocratie possible sans progrès de l'excellence humaine, soit la capacité à conjuguer la Loi collective et la réflexion sur les finalités du tout qu'est la société politique. La crise de l'Occident est une crise du statut de la raison, que tant capitalistes que marxistes coupent de toute réflexion sur les fins pour n'en faire qu'un simple instrument au service des besoins, et qui mènera au retour de la tyrannie. Prolongeant la réflexion de Strauss, Marcel Gauchet situe le nécessaire retour de la philosophie politique dans une crise générale des sciences sociales et du concept de société ayant perdu toute substance pour guider l'action publique. Par ce retour « nous voyons renaître le point de vue moral comme le point de vue de la légitimité prescriptive. On revient à l'interrogation sur ce que les choses doivent être en raison et en droit »⁴⁰.

Pour Leo Strauss, l'Occident s'est lui-même condamné par l'erreur de la révolte anti-théologique des Lumières modernes qui a fait de la raison humaine sa propre fin. La renaissance d'un courant républicain euro-atlantique (Philip Pettit, Quentin Skinner, Marcel Gauchet, Erik Reinert ...), remettant en cause ces principes devenus cardinaux et soulignant que toute période de croissance a été le fruit d'une intervention de l'État et d'une capacité politique de le penser au-delà d'une simple administration des choses, ne peut laisser indifférent la recherche en management public. Contrairement à ce que lui prêtent ceux qui ne l'ont pas lu⁴¹, Strauss n'est pas un réactionnaire mais a entendu maintenir une « logique de l'indiscipline » en philosophie, en refusant d'accepter sans discuter les postulats de la philosophie politique moderne et laissant la possibilité d'admettre les apports des classiques sur la combinaison de la vertu et de la raison dans le gouvernement des sociétés.

Un second éclairage peut nous venir de l'histoire de la relation entre positivisme et progrès, deux idées fortement associées en histoire des idées. Pour Jean-Fabien Spitz, le moment républicain en France n'a pas été positiviste (par adhésion à la religion du progrès) pas plus qu'il n'a nié l'individu par une invasion de la société par le politique. Elle a, au contraire, affirmé la possibilité d'une société de non-domination par la tension entre un projet collectif porté par l'État et la liberté de l'individu, entre visée collective de construction de l'individu libre par son interaction avec la poursuite des finalités du tout. Les théoriciens républicains du XIX^e siècle avaient bien intégré l'idée de compatibilité entre inégalité de résultats – reflétant le mérite – et égalité des chances qui est l'objet de la passion républicaine. À la différence du marxisme – qui est le parangon du « rationalisme constructiviste » comme le comprend Hayek – qui veut égaliser les conditions aux dépens de la liberté, la république vise à créer « des conditions dans lesquelles des individus qui sont porteurs de qualité et de talents égaux pourront parvenir à des résultats équivalents s'ils le souhaitent » par la dissolution des inégalités héritées, l'instruction des individus et l'assurance mutuelle contre le hasard⁴².

Le procès qui lui est fait par les nouveaux Modernes, qui se regroupèrent derrière François Furet et Pierre Rosanvallon dans la Fondation Saint-Simon pour former les élites françaises actuelles, est donc faux : la république est bien un projet libéral et, au contraire,

40. Gauchet (Marcel), *La condition politique*, Tel, Gallimard, Paris, 2005 p. 507.

41. Leo Strauss a fait l'objet d'une capture par le courant néo-conservateur américain, sous l'impulsion de Paul Wolfowitz qui a prétendu avoir été son élève, qui tente de s'appuyer sur son œuvre pour justifier la domination impériale des États-Unis. Cette interprétation est validée par la gauche universitaire, conduite par la professeure canadienne Shadia Drury, qui a été durement attaquée pour sa conversion au relativisme des valeurs et au nihilisme, par le principal disciple de Leo Strauss, Allan Bloom, dans son retentissant *The Closing of the American Mind*. Shadia Drury va jusqu'à rendre Leo Strauss (mort en 1973) responsable de la guerre en Irak. Tout cela est faux et inepte et n'est mentionné que pour mémoire.

42. Spitz (Jean-Fabien), *Le moment républicain en France*, NRF essais, Gallimard, Paris, 2005 p. 31-32.

la « démocratie de marché » et son corollaire, le primat donné à la société civile sur l'État, portée par l'idéologie *mainstream* est illibérale en ce qu'elle repose sur le mythe de l'individu souverain ayant pleine maîtrise de son propre sort, et qui est en fait soumis à une société privée de la capacité de se penser par le déclin du politique. Une telle société est en fait féodale en ce qu'elle reproduit les situations acquises et que l'individu est instrumenté au profit du système censé fonctionner harmonieusement selon les principes déterministes de la « bonne gouvernance ».

Le rejet de cette conception de l'État, si elle puise ses racines dans le temps long de la dérive de la modernité vers le rationalisme et le positivisme, n'avait rien de fatal. Confronté au processus de destruction créatrice, l'État pouvait être capable de repenser son rôle pour être capable d'intégrer le changement de paradigme de la III^e révolution industrielle.

Avons-nous prise sur notre avenir ? Le rôle des institutions

Une des idées sous-jacentes du programme de recherche ici défendu, est que l'évolution des institutions dépend plus du cycle des idées que de l'évolution exogène des cycles technologiques, et que cette évolution des idées suit son cours autonome⁴³. Les pays leaders sont ceux qui ont su et qui savent développer une pensée politique pour s'approprier au développement des opportunités technologiques⁴⁴. La Chine, leader technologique du monde jusqu'au XVIII^e siècle, dominait les mers par la puissance de la flotte de l'amiral Zheng He qui a découvert le nouveau monde 70 ans avant Christophe Colomb et exploré l'Afrique. Elle fut victime de la décision erronée des empereurs Ming en 1433 de fermer les côtes et d'interdire la fabrication des bateaux de haute mer. La Chine pesait 30% du PIB mondial à la veille de la guerre de l'opium qui n'en fera qu'une puissance résiduelle ne pesant plus que 1% du PIB mondial en 1949. La révision radicale par Deng Xiao Ping de cette dépendance de sentier politique liée à des idées erronées, n'a pas eu pour autre objectif que de ramener la Chine là où elle doit être : l'Empire du milieu et la première puissance du monde.

S'il peut exister des stratégies institutionnelles, celles-ci ne peuvent procéder de l'institutionnalisme naïf de la logique de discipline. La recherche récente⁴⁵ utilise la théorie des jeux pour comprendre comment peuvent s'articuler les règles définies de manière exogène par les institutions politiques (généralement formelles) et les règles endogènes définies par les jeux d'acteurs (généralement informelles). Le recours à la théorie des jeux permet de comprendre comment se combinent les institutions émergentes issues des jeux endogènes des acteurs et les institutions exogènes définies par un acteur extérieur, en l'occurrence l'État. Spontanément, les relations entre acteurs d'un jeu dont la règle n'est pas évidente sont régies par le dilemme du prisonnier : en l'absence de lisibilité de la stratégie de l'autre joueur, chaque joueur a un gain plus certain à jouer « non coopé-

43. Dans un rapport parlementaire (novembre 2011), les députés Jacques Myard et Jean-Michel Boucheron sur les vecteurs privés d'influence dans les relations internationales. Ils recensent 37 000 officines et ONG agents d'influence, censées être indépendantes mais qui façonnent de manière diffuse les idées dominantes au profit des puissances établies. Pour les auteurs, « la vraie ENA américaine, c'est Goldman Sachs ». Voir le rapport complet <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/cr-cafe/11-12/c1112005.pdf>.

44. Ce sont les idées qui permettent l'appropriation *endogène* de la technologie, et non l'inverse comme le prône l'idéologie néo-classique qui voit la technologie comme une « manne du ciel » qui transforme les idées.

45. Masahiko (Aoki), *Toward a comparative Institutional Analysis*, MIT Press, MA, 2011 et Avner (Greif), *op. cit.*, 2006.

ratif » que de prendre le risque de supposer que l'autre joueur soit coopératif. Un acteur ne peut pas toujours reconnaître par lui-même ce qui est socialement bénéfique ni être motivé pour poursuivre un tel but s'il n'est pas motivé par des institutions qui définissent des règles du jeu. Pour sortir du dilemme du prisonnier, il faut que les acteurs partagent un modèle cognitif comportant des éléments partagés de rationalité qui permettent des comportements coopératifs. Il y a un comportement coopératif quand les interactions entre les acteurs se font sur le principe d'un équilibre de Nash-Cournot⁴⁶, soit un équilibre ou aucun acteur n'a intérêt à dévier des normes collectivement reconnues.

Avner Greif illustre ce phénomène par l'histoire comparée de Venise et de Gênes : ces deux cités voyaient leur existence menacée par les luttes fratricides entre les grandes familles. Si à Venise, la perception d'un bien commun a permis l'émergence d'institutions reconnues et exécutoires, il n'a pu en être de même à Gênes : face aux menaces de l'empereur d'Allemagne, les familles louèrent les services d'un étranger – le *podestà* – pour gouverner la cité au-delà des luttes de clans. Mais ce type d'institutions exogènes n'a pas reposé sur des institutions endogènes et Gênes retomba dans l'anarchie dès que la menace de l'empereur disparut.

La recherche en économie institutionnelle souligne quatre points importants :

— La constitution d'un équilibre de Nash-Cournot repose sur des micro-fondations comportementales qui sont très difficiles à piloter : bâtir des institutions exécutoires requiert donc deux qualités chez le dirigeant, dont Jean-Pierre Vernant avait identifié les traits chez les Grecs : la sagesse pratique, la *phronésis*, et l'art de sentir une situation confuse, la *métis*⁴⁷.

— Il y a plusieurs types d'équilibre possible qui ne sont pas des équilibres optimaux. Il n'y a pas de règles universelles de « bonne gouvernance ».

— L'évolution des comportements peut être déclenchée par une évolution des règles exogènes – donc une action des institutions impulsée par l'État – mais qui ne sera exécutoire que si elle est cohérente avec les institutions informelles observées par les citoyens. La question politique de la légitimité perçue de ces règles est donc fondamentale.

— En jouant avec ces règles et par un processus d'apprentissage, les citoyens vont faire émerger des nouvelles règles : d'exécutoires ces institutions deviennent auto-renforçantes.

L'évolution des sociétés est donc le résultat d'un double processus : un processus descendant qui est le cadrage institutionnel défini par l'État et un processus ascendant qui est produit par les jeux d'acteurs. Le retour de la Chine dans le concert des puissances a relancé les études d'histoire économique et du développement. Pour en faire un résumé, on peut dire qu'il y a une corrélation entre développement du commerce mondial, évolution des institutions et progrès de la démocratie.

Mais corrélation n'est pas causalité : Douglass North, fondateur de la nouvelle économie institutionnelle, dans son premier ouvrage avec Barry Weingast (1983), a vu dans la Glorieuse révolution de 1688 la cause de la révolution industrielle grâce à la sécurisation des droits de propriétés. Or, si North et Weingast avaient bien cerné le point d'inflexion de 1688, la croissance de l'Angleterre n'est pas le fruit de décisions de

46. On peut résumer un équilibre de Nash-Cournot sous la formule « toute combinaison de stratégies - une par joueur - telle qu'aucun joueur ne regrette son choix après avoir constaté celui des autres joueurs ». Cet équilibre n'est pas Pareto-optimal de sorte qu'il existe une pluralité d'équilibres possibles et que donc l'état futur d'un « bon » système institutionnel n'est pas prédictible.

47. Rochet (Claude), *Qu'est-ce qu'une bonne décision publique ?*, Éditions universitaires européennes, 2011.

décision institutionnelles *de jure* mais d'une évolution complexes de facto de la société anglaise⁴⁸. North s'est lui-même éloigné de ses conceptions néo-classiques initiales pour abandonner toute idée de déterminisme historique dans le développement⁴⁹. De même, Avner Greif a recherché une explication mono-causale en fondant son application de la théorie des jeux au développement institutionnel sur la fonction néo-classique d'optimisation des utilités individuelles, ce qui ne résiste pas à l'analyse factuelle⁵⁰.

La décision politique n'est pas déterministe. Elle se prend dans l'incertitude, elle est basée sur la compréhension des ingrédients du succès et des facteurs de développement et est l'art de les mettre en œuvre dans le contexte particulier de chaque culture et situation historique. La *phronesis* et la *métis* des dirigeants restent le fondement de toute politique, qui repose sur un choix éthique entre le bon et le mauvais.

Pour une logique de l'indiscipline

L'essor de l'Occident à partir du XVII^e siècle fut grandement dû au rapport qu'il a su bâtir avec la technologie. Le mérite en revient pour une bonne part à la philosophie de Francis Bacon (1561 – 1626) pour qui l'activité philosophique et scientifique ne devait pas avoir pour fin la pure spéculation qui aurait pour but la découverte des vérités ultimes qui ne peuvent être que l'œuvre de Dieu, mais l'amélioration de la condition humaine. Bacon va établir la dignité de l'activité scientifique comme bien public⁵¹ en en faisant la conjugaison de la connaissance de la vérité et de l'utilité pour les hommes⁵².

Quand la recherche actuelle sur les causes de la révolution industrielle - qui n'avait aucune raison, si l'on en reste à la recherche de causes déterministes, de se produire en Angleterre puisque la quasi-totalité des technologies utilisées venaient d'ailleurs, essentiellement de Chine – elle rencontre ce rôle du rapport à la connaissance. *Technology is knowledge* ne cesse de répéter l'historien le plus perspicace de la révolution industrielle, Joël Mokyr. C'est en comprenant que les techniques ne valent rien si elles ne sont pas pensées au regard des finalités socialement acceptables qu'elles peuvent produire, que la philosophie des Lumières a permis l'essor de la technologie et des institutions, et de l'Occident. Kenneth Pomeranz, dans sa recherche sur les causes de la « grande divergence » entre la Chine – qui avait en 1800 une économie de marché beaucoup plus achevée et sophistiquée que l'Angleterre – et Timur Kuran dans sa recherche sur la « longue divergence » entre le monde arabo-musulman qui, le premier, s'appropriera la technique chinoise, et l'Occident, montrent la faillite de ces cultures à générer les institutions qui auraient permis le développement technologique. Francis Bacon avait parfaitement compris que c'est ce rapport à la technologie qui est à la base du développement : « Il y a

48. Pincus (Steven) et Robinson (James), « What really happened during the Glorious revolution ? », *NBER working paper 17206*, 2011.

49. North (D.), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, 2005.

50. Clark (Gregory), « A review of Avner Greif ' Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade' », *Journal of Economic Literature*, Vol. XLV, September 2007, p. 727-74.

51. Il sera à l'origine de la création en Angleterre de la *Royal Society* et en France de l'Académie des sciences. Je renvoie aux travaux de Liliane Hilaire-Perez sur ce point.

52. Dans le *Novum Organum*, Bacon définit ainsi la complémentarité entre recherche théorique et application pratique : « vérité et utilité sont une seule et même chose, et les œuvres elles-mêmes doivent être plus estimées pour les gages qu'elles fournissent à la vérité que pour les commodités qu'elles procurent à la vie ». La philosophie de Bacon a souvent été à tort qualifiée d'empiriste et d'utilitariste. Elle est en fait aux antipodes de l'utilitarisme vulgaire et égoïste car elle vise non le bonheur d'un homme en particulier mais le bien de l'humanité et procéda par itérations entre hypothèses théoriques et expérimentation.

une différence étonnante entre la vie de l'homme dans la plus civilisée des provinces d'Europe et le plus sauvage et le plus barbare district de la nouvelle Inde. Cette différence ne vient pas du sol, pas du climat, pas de la race mais des arts libéraux » (1620). Bacon pose clairement le lien de causalité entre les activités humaines et les institutions : ce sont elles qui déterminent les institutions dont elles ont besoin pour se développer. On retrouve aujourd'hui ces analyses chez les historiens évolutionnistes comme Carlota Perez quant au lien entre changement technologique et changement institutionnel.

Cette logique de la découverte procède d'une démarche expérimentale qui suppose et produit (c'est le principe de la co-évolution entre institutions et technologie) les institutions dont elle a besoin. Et cela suppose le débat et la *controverse politique* sur la nature de la société, sur la nature du bien commun, sur l'agilité culturelle pour faire évoluer les institutions. Nous sommes ici aux antipodes de toute « logique de discipline » qui obéirait à des « lois de l'économie » ou des « lois de l'histoire ». L'historien libéral qu'était François Guizot l'avait bien compris quand il expliquait en 1828 dans son *Histoire de la civilisation européenne*, vingt ans avant Marx, que la lutte des classes était le moteur du succès de l'Occident : « L'Europe moderne est née de la lutte des diverses classes de la société. [...] En Asie, par exemple, une classe a complètement triomphé et le régime des castes a succédé à celui des classes et la société est tombée dans l'immobilité. Rien de tel, grâce à Dieu, n'est arrivé en Europe. Aucune classe n'a pu vaincre ni assujettir les autres ; la lutte, au lieu de devenir un principe d'immobilité, a été une cause de progrès ; les rapports des diverses classes entre elles, la nécessité où elles se sont trouvées de se combattre et de se céder tour à tour, la variété de leurs intérêts et de leurs passions, le besoin de se vaincre sans pouvoir en venir à bout, de là est sorti peut-être le plus énergique, le plus fécond principe de développement de la civilisation européenne ».

Guizot s'inscrit dans la tradition de Machiavel qui faisait de la vitalité institutionnelle, le *vivere politico*, la base de toute république⁵³. Si le meilleur régime politique est, dans l'absolu, le despotisme éclairé, la possibilité qu'existe un tel régime est exceptionnelle et temporaire, car, comme le remarquait Leo Strauss, on pourra toujours garantir le despotisme mais jamais son éclairage. C'est donc le débat sur les finalités de ce qui peut être fait par l'activité humaine, la technologie et les institutions qui permettent son expansion, qui est clé.

La seule discipline ici est celle du processus scientifique et philosophique et la qualité de la controverse politique. Guizot l'avait bien compris – à la différence de Marx : la lutte des classes n'est féconde qu'à la seule condition qu'aucune classe ne gagne et que les diverses classes soient obligées de parvenir à un compromis. Ce processus, comme la créativité humaine, est éternel et est à la base de la vitalité politique et de la capacité d'évolution de nos sociétés. Prétendre le réduire au nom d'une « logique de discipline » est suicidaire. Le déclin de l'Occident en est la conséquence qui s'affiche aujourd'hui sous nos yeux.

53. Rochet (Claude), « Le bien commun comme main invisible : le legs de Machiavel au management public », *Revue internationale des sciences administratives*, 2008.

PERFORMANCE ET ÉTHIQUE : APORIE FONDATRICE DU MANAGEMENT DES SENTIMENTS MORAUX

Robert Le DUFF*

Professeur émérite, Université de Caen Basse-Normandie

Résumé

Grâce au concept d'aporie fondatrice développé par René Thom et en analysant les solutions fantasmatiques qu'il engendre, le but de cet article est de montrer que grâce à une double évolution, celle d'une théorie économique intégrant une préoccupation d'éthique et celle d'un management public orienté vers le management des sentiments moraux, théorie et management deviennent intimement liés. La première assoit la seconde sur des bases scientifiques rigoureuses et la seconde conforte la première en montrant son applicabilité. L'éthique, au lieu d'être un handicap ou un danger, est devenue un levier qui permet à la théorie de s'élargir à des questions fondamentales telles que la liberté et la démocratie. De son côté, le management public a évolué vers une nouvelle approche de la performance. Il a réussi à le faire d'une part, en substituant à l'approche traditionnelle du bien individuel celle d'un bien jouant le rôle de lien entre les individus et d'autre part, grâce à une révision de la décision publique et à l'invention d'un système d'information éloigné du système traditionnel fondé exclusivement sur des variables issues du fonctionnement du monde marchand. Ainsi éthique et performance au service de l'autre fondent ensemble un nouveau système de valeurs.

Mots-clefs

Aporie, biens collectifs, biens premiers, capacités, démocratie, développement humain, justice, non marchand, PNUD, sentiments moraux, solutions fantasmatiques

Abstract

— *Performance and Ethics: Founding Aporia of Management of Moral Sentiments* — Drawing on the concept of founding aporia developed by René Thom and analysing the fantastical solutions engendered by it, this article sets out to show that theory and management are inextricably linked due to two developments, that of an economic theory which incorporates a concern for ethics and that of an approach to public management which focuses on moral sentiments. The former provides a solid scientific foundation for the latter and the latter reinforces the former by demonstrating its applicability.

* L'auteur tient à remercier tout particulièrement le professeur Annie Bartoli pour sa relecture approfondie et pertinente de cet article.

Ethics, rather than being an obstacle or a danger, has become a factor which makes it possible for theory to encompass fundamental issues such as freedom and democracy.

Public management has developed a new approach to performance. This has been possible by replacing the traditional approach of individual good with an approach in which good acts as a link between individuals, and furthermore, by revising public decision-making, inventing a system of information very different from the traditional system based exclusively on variables derived from the business world. In this way, ethics and performance work together to form the basis of a new system of values.

Key words

Aporia, common good, primary goods, capabilities, democracy, human development, justice, non-market, UNDP, moral sentiments, fantastical solutions

« Comme ce sont les mots qui conservent les idées et qui les transmettent, il en résulte qu'on ne peut perfectionner le langage sans perfectionner la science ni la science sans le langage et que, quelques certains que fussent les faits, quelques justes que fussent les idées qu'ils auraient fait naître, ils ne transmettraient que des impressions fausses si nous n'avions pas des expressions exactes pour les rendre »

A.L. de Lavoisier, *Discours préliminaire au Traité de chimie*, 1789

Dans un article de son « Apologie du logos », René Thom définit l'« aporie fondatrice » comme suit : « Chaque grande discipline scientifique [...] doit son unité à un problème central, qui n'est pas résolu, et très probablement ne le sera jamais (d'où le caractère aporétique). ...À l'origine de toute grande discipline scientifique, on peut déceler ce que j'ai proposé d'appeler une aporie fondatrice. On entend par là une opposition fondamentale, une contradiction de base, qui, au cours du temps, reçoit des solutions "fantasmatiques". Toute solution de ce type permet un certain développement de la discipline ; ces solutions sont donc, lors de la phase d'extension associée, considérées comme ayant une validité définitive ; mais au bout d'une certaine durée, le développement même de la discipline, l'ampleur croissante des résultats aboutissent à remettre en question la solution initiale, dont on reconnaît alors le caractère arbitraire et illusoire »

¹. En utilisant le concept d'aporie fondatrice et en analysant les solutions fantasmatiques qu'il engendre, le but de cet article est de montrer que grâce à une double évolution, à savoir celle d'une théorie économique intégrant une préoccupation d'éthique et celle d'un management public orienté vers les sentiments moraux et intégrant de nouvelles formes de performance, la théorie et le management en viennent à se confondre. La première assoit la seconde sur des bases scientifiques rigoureuses et la seconde conforte la première en montrant son applicabilité. Pour ce faire, et en se référant à quelques uns des meilleurs auteurs, nous tenterons de montrer qu'une théorie économique classique, non seulement ne pouvait pas mais ne voulait pas intégrer le rôle de l'éthique, alors que cette dernière, au lieu d'être un handicap ou un danger, est devenue un levier permettant à la théorie économique de s'élargir à des questions fondamentales telles que la liberté et la démocratie.

1. Thom (René), *Apologie du logos*, Paris, Hachette, 1990, p. 642.

Quant au management public trop longtemps confiné à un management institutionnel, il a pu, en partie sous la contrainte ou grâce à de nouveaux problèmes, s'élargir lui aussi pour devenir un management collectif et s'apparenter à un management des sentiments moraux, réinventant une nouvelle approche de la performance. Il a réussi à le faire en substituant à l'approche traditionnelle du bien individuel celle d'un bien jouant le rôle de lien entre les individus, grâce aussi à une révision de la décision publique et à l'invention d'un système d'information éloigné du système traditionnel fondé exclusivement sur des variables issues du fonctionnement du monde marchand. Ce nouveau système permet de passer de l'idée développement économique à celle de développement humain au sens du Programme des Nations-unies pour le développement.

L'APORIE PERFORMANCE/ÉTHIQUE

Le texte de René Thom semble tout à fait applicable à l'évolution de la discipline du management public et en particulier aux concepts de performance et d'éthique. En effet, le couple performance/éthique ne pourrait-il pas être considéré comme l'aporie fondatrice d'une discipline appelée « management public » qui a, en raison de solutions « fantasmatiques » proposées au cours du temps, évolué en faisant apparaître leur « caractère arbitraire et illusoire »² ? Toutefois, l'emprunt à ce texte est sans doute audacieux car il est osé de qualifier « le management public » de discipline scientifique. De plus, l'expression « management public » peut se prêter à deux interprétations selon que l'accent est mis sur le substantif ou sur l'adjectif. Le mot « management » renverrait à des connaissances appliquées au domaine de l'entreprise et fournirait plutôt des outils que des stratégies ; il pourrait aussi permettre d'utiliser les connaissances en théorie des organisations. L'adjectif « public » quant à lui définit-il une variante de management ou un management spécifique ? Il renvoie fortement à l'économie publique et au droit public qui, d'une part sont aptes à fournir un corpus théorique de qualité et d'autre part permettent d'orienter les recherches vers des organisations « publiques ».

L'apport des théories économiques dites classiques est quant à elle à prendre avec beaucoup de précaution. En effet, les solutions « fantasmatiques » proposées pour sortir de « l'opposition fondamentale » entre performance et éthique ne seraient-elles pas la conséquence d'un emprunt aveugle à une conception scientiste de l'économie ? Celle-ci a montré son incapacité à faire évoluer la discipline et à trouver des solutions aux problèmes, certes parfois nouveaux, que rencontrent les hommes et les organisations. Dans ces conditions, ne peut-on pas proposer d'analyser l'évolution du management public qui deviendrait successivement management non marchand, puis management collectif, et enfin en un stade actuel, qui a donc par nature vocation à être dépassé, deviendrait management des sentiments moraux ? Ce dernier relèverait ainsi d'une autre conception de l'économie qui, revenant à sa source, réintroduirait l'éthique qu'elle n'aurait jamais dû abandonner.

Une telle évolution de la discipline du management public ne serait pas sans rappeler celle de l'œuvre de Léon Walras qui, selon J. Schumpeter, serait « le plus grand économiste de tous les temps ». En effet, Maurice Allais, prix Nobel d'économie (1988),

2. Pour simplifier, nous considérerons qu'une solution fantasmatique est une solution non constructive éloignée de l'intuitif.

qui a largement contribué à réhabiliter, voire à faire connaître, le fondateur de l'École de Lausanne, rappelle le triptyque sur lequel repose son œuvre : l'Économie pure, l'Économie appliquée, l'Économie sociale. Ce triptyque exprime un souci de synthèse qui a inspiré toute son œuvre. L'économie pure était conçue comme la mécanique rationnelle en vue de définir un modèle d'ensemble descriptif et explicatif des relations entre les différentes variables économiques, et pour ce faire, en utilisait, dans un cadre rigoureux, toutes les ressources de la logique mathématique. L'économie appliquée était considérée comme l'application de la théorie pure aux problèmes pratiques de la production, avec comme objectif l'étude de l'organisation la plus appropriée pour réaliser un maximum de bien-être social. L'économie sociale, enfin (!) essentiellement normative, était regardée comme l'étude des principes éthiques de l'organisation d'une société.

C'est donc bien à la fin d'un long cheminement dans une progression rigoureuse qu'apparaissent les principes éthiques dans l'œuvre de Walras. La question est de savoir si un tel cheminement est indispensable et ce que signifie l'ordre des étapes qui, dans le cadre d'une telle évolution, semble imposer que l'éthique ne puisse apparaître qu'après la séquence pure et appliquée³ On peut d'ailleurs remarquer qu'à certains égards ce cheminement est aussi celui d'A. Sen, prix Nobel d'économie (1998) qui a commencé par travailler sur le théorème d'Arrow, le théorème du point fixe de Kakutani, celui du minimum de Morgenstern (ou encore les travaux de G. Debreu⁴), pour terminer par l'étude de la famine, par la publication de « Éthique et économie » (1993) et « L'économie est une science morale »⁵, et enfin par la conception d'un indice de développement humain pour le PNUD dont nous reparlerions plus loin.

La peur de l'éthique

Il reste que la pensée économique dominante, et sans doute les soubassements des politiques économiques à composante fortement politique, ont tendance à rester en chemin et à n'être pas capables d'intégrer la composante éthique. Le risque est que cette dernière arrive trop tard alors que de nombreux auteurs s'accordent à penser qu'elle devrait se situer à l'origine des méthodes et des modèles. Ce faisant, il deviendrait possible de lever, momentanément, l'aporie fondatrice en considérant l'éthique comme premier et en faisant d'elle le véritable critère de performance du management des sentiments moraux.

Une telle proposition, qui constitue une sorte de réhabilitation de l'éthique, va à l'encontre de la pensée dominante et peinera certainement à se mettre en place. C'est en introduisant l'idée en termes de management que les chances de succès sont peut-être plus grandes car la réalité exige des actes nouveaux. De nombreuses théories économiques ont manifesté une véritable phobie de toute référence éthique, croyant sans doute que telle était la condition nécessaire pour assurer un statut scientifique à cette discipline, lequel serait ainsi comparable à celui de disciplines notoires et plus nobles telles que les mathématiques, la physique, la biologie ... Elles oubliaient, ce faisant, que la nature même de

3. On ne peut pas ne pas penser à un parallèle qui serait le duo « économie – écologie » et se demander qui des deux doit ou peut être le premier, pour ensuite prolonger la remarque en termes d'enseignement : que convient-il d'enseigner dans un premier temps ?

4. Il n'est peut-être pas inutile de signaler les relations de M. Allais, G. Debreu et R. Boiteux qui sont les pères fondateurs d'une véritable école française d'ingénieurs économistes du management public. Les travaux de R. Boiteux à EDF sont un modèle du genre (tarification discriminante, théorème de Ramsey-Boiteux...), et surtout le concept de surplus social qui n'est pas éloigné des questions d'éthique.

5. Sen (A.), *L'économie est une science morale*, La Découverte, 1999.

l'économie est double ; à la fois mécanique pour comprendre par exemple, la formation des prix, la variation des taux, *etc.*, et éthique pour faciliter la réalisation de ses véritables finalités : en particulier, atteindre un niveau de bien être, voire de bonheur, pour les individus. Les adeptes de ces théories ont construit un robot dont le comportement rationnel, mû par l'égoïsme, est appelé « satisfaction du consommateur » (et du producteur). Non seulement un tel robot est bien éloigné de la réalité et des choix économiques des individus (plaisir de donner, voire de se priver, ...) et surtout, il nuit à la puissance, à la fois explicative et opérationnelle, de l'économie et du management. Enfin, ce robot esseulé ne permet de prendre en compte, ni l'action collective, ni les processus de développement.

Or, comme l'écrit Albert O. Hirschman dans « La morale secrète de l'économiste » : « J'ai déjà mentionné Mancur Olson et son ouvrage célèbre, "La logique de l'action collective", qui se fonde sur l'idée que l'acteur rationnel est un *free rider*, un resquilleur, c'est-à-dire quelqu'un qui se tient à l'écart de l'action collective en comptant que les autres s'y associeront à sa place ; les choses s'enchaînent de telle sorte que, selon Olson, l'action collective se produira rarement. Pour ma part, à l'inverse, j'ai passé de longues années à expliquer aux lecteurs, et en particulier aux économistes, que, contrairement à ce schéma, l'action collective se produit bel et bien, et que les gens y participent »⁶.

Le rôle de l'éthique pour le management des « sentiments moraux »

L'acharnement de nombreux économistes à construire le consommateur rationnel les a même conduit à se fabriquer un père sans se rendre compte qu'ils le dénaturaient. Ils ont, en effet, commis une grave erreur d'interprétation en recherchant chez A. Smith une paternité qu'il est impossible de justifier à la lecture de « La théorie des sentiments moraux » (1759) dans laquelle l'auteur commence par affirmer, contre les théories de l'égoïsme et de l'intérêt, le caractère désintéressé de certains de nos jugements⁷. Selon lui, chacun de nous a, en lui-même, un « homme intérieur », capable de se placer à distance de ses propres passions et intérêts, afin de se constituer en « observateur impartial » de soi-même, capable de témoigner son approbation ou sa désapprobation morale à l'égard de ses propres actes. Il y développe le concept de sympathie, de capacité à comprendre un autre. Cet autre, qui est absent chez beaucoup d'économistes, explique pourquoi leur méfiance fut grande de tout apport éventuel de la sociologie. Adam Smith avait au contraire mis « l'autre » au cœur de son raisonnement lorsqu'il écrivait par exemple : « L'homme devrait se considérer non pas comme séparé et détaché de tout, mais comme un citoyen du monde, un membre de la vaste communauté, il devrait à tout instant être prêt à sacrifier son propre petit intérêt »⁸. C'est ce que rappelle aussi A. Sen : « Non seulement le père de l'économie moderne [...] était professeur de philosophie morale à l'Université de Glasgow, mais la matière 'économie' a été pendant longtemps considérée comme une branche de l'éthique »⁹. Une voie est ainsi ouverte, ou ré-ouverte, à l'éthique dans la pensée managériale, bien loin de la « maximisation de la satisfaction individuelle » Il s'agit de la prise en considération de l'autre et de l'introduction en économie du désintéressement. L'important est que cet autre n'est plus lié à

6. Hirschman (Albert), *La morale secrète de l'économiste*, Paris, Les Belles Lettres, 1997.

7. On peut faire remarquer l'intitulé en forme de clin d'œil du rapport Stiglitz- Sen- Fitoussi – présenté le lundi 14 septembre 2009, à La Sorbonne : *Richesse des nations et bien-être des individus* (voir ci-après).

8. Smith (A.), *La théorie des sentiments moraux*, 1759, p. 373.

9. Sen (Amartya), *L'économie est une science morale*, Édition La découverte, 1999.

l'un par l'échange marchand et par la réciprocité ; sa relation est très différente et sans doute difficile à modéliser.

La définition de l'éthique d'Emmanuel Lévinas, « L'éthique est cette responsabilité à l'égard d'autrui, c'est-à-dire une obligation dans laquelle chaque homme doit veiller sur son prochain, sans pouvoir prétendre à la réciprocité »¹⁰ rejoint celle de I. Illich qui dans son testament spirituel affirme que « l'acte du bon samaritain (est) le véritable fondement d'une éthique capable d'unir au lieu de diviser... »¹¹.

Ce nouveau type d'échange non marchand remet en cause la théorie économique dominante à la fois enseignée et organisée qui a, pour les besoins de ses démonstrations rationnelles, simplifié la relation Sujet-Objet et, en conséquence, occulté la relation entre sujets qui est précisément indispensable pour porter une éthique. C'est malheureusement par les objets que nous disons aux autres qui nous sommes. Comme l'écrit Jean Pierre Dupuy : « Les relations des hommes entre eux deviennent subordonnées aux relations des hommes aux choses, et en viennent même à se confondre avec elles »¹². Ainsi, à la relation simple Sujet-Objet, il convient de substituer la relation triangulaire Sujet-Objet-Autre(s).

Un autre mérite de la (ré)introduction de l'éthique au cœur des théories économiques est de contribuer à atténuer la puissance grandissante de la « marchandisation » de tout. En effet, le rapport du sujet à l'objet qui est au cœur de l'analyse économique, s'est complexifié dans une société devenue « un enfer des choses » (on consultera avec intérêt aussi bien les thèses de Marx dans « L'idéologie allemande » (1845-46), puis dans « Misère de la philosophie » (1847), que les travaux de Georg Lukács¹³. Comme l'écrivent Paul Dumonchel et Jean Pierre Dupuy : « Les relations entre personnes, dont la qualité est pour chacun une condition primordiale de son bien-être, sont médiatisées par les objets... par les objets que nous acquérons, consommons, donnons, prescrivons nous disons aux autres qui nous sommes, nous leur signifions notre statut, notre position dans la société, notre pouvoir, notre attention et sollicitons les réactions qui conviennent à tant de qualités déployées »¹⁴. La logique de l'économie et de la marchandise a envahi tous les domaines de la vie privée et publique. Or bien qu'elle le fasse de manière à la fois si puissante et si omniprésente, elle passe paradoxalement inaperçue et peut donc se développer à l'abri des réactions. Le phénomène outrepassé totalement la distinction socialisme/libéralisme et commence à imprégner, via les grands organismes internationaux, les pays émergents en détruisant leur culture. Les analyses économiques ainsi conçues submergent tous les problèmes et les obscurcissent : ils contribuent à asphyxier l'éthique.

L'éthique au secours de la théorie économique

Loin d'être une contrainte pour la théorie économique, l'éthique peut contribuer à élargir son champ et à renouveler ses concepts. Elle peut, en particulier, faciliter la construction de nouvelles mesures de la performance et, ce faisant, les rapprocher des « sentiments » des individus. Elle est en effet source de motivation pour l'individu qui ne

10. Lévinas (Emmanuel), *Œuvres complètes*, Éditions Grasset, volume 1, 2009.

11. Illich (Ivan), Cayley (David), *La corruption du meilleur engendre le pire*, Actes Sud, 2007.

12. Dupuy (J.-P.), *Le sacrifice et l'envie – Le libéralisme aux prises avec la justice sociale*, Calmann-Lévy, 1992.

13. Lukacs (Georg), *Histoire et conscience de classe. Essais de dialectique marxiste – 1921-1922*, Paris, Les Éditions de Minuit, Collection « Arguments », 1960, 383 pages.

14. Dumonchel (Paul), Dupuy (Jean-Pierre) et Girard (René), *L'enfer des choses*, Seuil, 1979.

peut être ramené à un simple maximisateur de satisfaction sous contrainte de revenu, mais qui dans sa structure de préférence peut privilégier ce qui est bon ou ce qui est bien pour lui et pour les autres. Elle permet également de distinguer un double scénario concernant l'acte d'achat : le premier n'introduit pas « l'autre » ; le second le fait. Dans le premier cas, la quantité est donnée comme un arbitrage entre le prix, le revenu et la satisfaction égoïste. Dans le second cas, intervient la quantité totale disponible pour une collectivité d'individus. Un achat raisonnable peut être inférieur à ce que serait un achat rationnel si l'acheteur prenait en compte la quantité restante pour les autres. La contrainte n'est plus son revenu mais la privation de l'autre ; son achat devient un achat éthique et le consommateur n'est plus seulement celui qui perçoit son bien-être dû à son choix marchand, il est aussi l'agent de l'action choisie. En d'autres termes, je peux décider de ne pas consommer non pas parce que le calcul économique rationnel me dit de ne pas le faire, mais parce que j'introduis dans mon choix les conséquences nocives ou bénéfiques de ma consommation eu égard aux modalités de production du bien acheté. Mon achat a introduit une composante éthique, c'est-à-dire la prise en compte de l'autre sans attendre de lui une quelconque compensation. L'exemple des productions dues au travail des enfants est révélateur : je peux décider de consommer ou de ne pas consommer selon l'analyse que je fais des conséquences – les externalités – de mon choix. Je peux décider de ne pas trop boire parce que j'estime que c'est mauvais pour ma santé ou parce que j'estime que le coût des soins auxquels j'aurais ensuite « droit » est lourd pour la société. Mon choix est un choix responsable et donc éthique.

Les mécanismes économiques peuvent alors contribuer à une production d'éthique en créant les conditions de mise en œuvre d'un besoin d'éthique qui sommeille chez les individus, mais qu'ils ont des difficultés à exprimer en raison soit de contraintes soit d'un manque d'informations. Les mécanismes économiques peuvent contribuer à lever ces contraintes de différentes manières et à diffuser l'information.

L'éthique peut, de son côté, participer à élargir et à qualifier le champ de la politique économique et donc le rôle des Etats ou de toute forme de collectivité. En effet, si le champ de l'économie est défini à partir du célèbre optimum de Pareto, à savoir la condition de ne pas diminuer la satisfaction de quiconque, cette contrainte conduira inéluctablement le système économique à l'inaction et permettra de comprendre le maintien des situations acquises pour les privilégiés. À partir de l'idée fortement soutenue par les économistes de « l'in-comparabilité des utilités individuelles » il devient impossible de comparer le gain pour certains aux pertes pour d'autres. En réalité, cette incomparabilité provient de ce que l'on a décidé de comparer et ce que l'on considère comme étant la performance d'un acte économique. Il convient donc de trouver une autre référence que l'utilité qui soit susceptible de permettre des comparaisons indispensables à toute prise de décision politique. Il faut alors construire un nouveau système d'informations exprimant ce que crée la mécanique économique, mais qu'elle ne manifeste qu'incomplètement voire faussement lorsqu'elle utilise pour ce faire uniquement le mécanisme de marché.

Le besoin caché d'éthique

Le besoin d'éthique s'explique, sans aucun doute, par les échecs des politiques économiques de droite ou de gauche. Elles ont eu pour conséquence, au nom d'une sacro sainte crainte de l'inflation et d'une fidélité au rôle d'une monnaie stable, de permettre le développement d'un capitalisme qui a perdu ses repères car il a privilégié le « voile qui recouvre les échanges » aux échanges réels. Il faudra un jour tirer toutes les conséquences

du rôle qu'avec Friedrich Hayek, Milton Friedman aura joué en faveur de la révolution néolibérale et analyser l'importance de son influence dans les orientations monétaristes de certaines banques centrales, la Banque centrale européenne (BCE) en particulier. Son influence aura contribué à dénaturer le rôle de l'Etat en lui demandant d'être aussi économiste que « les parents qui contrôlent les dépenses excessives de leurs enfants, en diminuant leur argent de poche » comme l'écrivait le père de l'école de Chicago. Ce célèbre économiste est largement responsable du poids d'une culture qui imprègne encore nombre de décisions politiques du type de celle de « la ménagère » ; il aura développé un panégyrique des vertus du marché et élevé, en se fondant sur les mérites de la concurrence et de la réussite, le rôle de toutes les inégalités de pouvoir, de savoir et de revenu, au rang de thérapie de la crainte morbide de l'inflation. L'État s'est donc trouvé devant la nécessité de pallier certaines conséquences insupportables de sa politique : mais il l'a fait en agissant sur les effets et non sur les causes ; d'où des déficits de plus en plus importants qui plombent la croissance économique et ne procurent pas les ressources indispensables au financement des transferts sociaux. Il serait regrettable et faux d'imputer cette situation uniquement à l'État et aux hommes politiques qui seraient tous corrompus : les responsabilités sont beaucoup plus générales ; elles sont celles de la pensée économique dominante qui a imposé de disjoindre l'éthique de l'économie en croyant à une science pure de l'économie.

Éthique, démocratie et libertés

Le besoin d'éthique est renforcé par le lien entre cette dernière et l'aspiration à plus de démocratie et de libertés¹⁵. La conséquence est importante et pose une question clé : qui des forces du marché ou de la volonté de développer l'éthique, en particulier par un management volontariste, est le plus apte à promouvoir la démocratie et les libertés ? La plupart des critiques formulées à l'encontre du marché montrent que son fonctionnement, et non sans doute sa finalité, ne crée pas les conditions de production de biens à forte composante éthique. Parmi celles-ci on retiendra ce qu'I. Illich appelle « la méconnaissance des outils conviviaux ». Contrairement à ce qui fut longtemps affirmé, les individus n'ont plus le choix de traduire la composante éthique de leurs préférences, en raison de la standardisation, de la prégnance des outils et de la production hétéronome. La véritable finalité d'un management des sentiments moraux se cache à ce niveau et lui donne toute sa noblesse : permettre que chaque individu, par toute décision, si modeste soit-elle, exprime le respect de l'autre. La redécouverte d'une dimension essentielle de la liberté liée à l'exigence de non-domination, et pas simplement à celle de non-ingérence, est également au centre des considérations contemporaines dans le domaine de l'éthique économique. Amartya Sen, dont l'œuvre magistrale porte sur les conditions théoriques d'un « choix social raisonnable » explique qu'il est indispensable désormais de faire disparaître la césure entre liberté positive et liberté négative, et il définit significativement le développement économique et social comme un « processus d'expansion des libertés substantielles ». Les travaux contemporains sur l'éthique économique s'accordent ainsi sur la priorité d'un élargissement de la notion de liberté¹⁶. Sen approfondira la signification de la liberté en précisant que ce qui compte, c'est « notre capacité de convertir les

15. Cette remarque (l'article est écrit en mars 2011) se trouve abondamment illustrée par les événements qui se déroulent en Tunisie, en Égypte, en Libye, en Syrie, au Yémen, à Bahreïn...

16. Voir Frobert (L.), Halévy (Elie), 1896-1914 : *République et économie*, Lille Presses du Septentrion, 2003.

ressources en libertés réelles ». L'important est que les individus puissent véritablement jouir de la liberté de choisir le mode de vie qu'ils ont de bonnes raisons d'apprécier. Ce qu'il s'agit de distribuer de façon équitable, ce ne sont pas seulement des libertés formelles mais des « capacités ». Celles-ci sont susceptibles de développer des modes de fonctionnement fondamentaux, permettant de vivre une vie digne et sensée plutôt que de seulement accumuler des biens. En résumé, l'éthique est donc en un certain sens le « non échange » : il représente l'inverse ou l'opposé, et pour certains, l'antidote de l'échange marchand et donc de l'« économie » si celle-ci n'est considérée que comme un mécanisme d'échange (soit entre biens soit entre biens et travail).

DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE AU MANAGEMENT DES SENTIMENTS MORAUX : DU BIEN MARCHAND AU BIEN ÉTHIQUE

Une discipline évolue, comme nous l'avons évoqué plus haut, au gré des solutions fantasmagiques de son aporie fondatrice. L'économie politique a connu une telle évolution : elle fut ponctuée par l'avancée des connaissances, principalement en théorie économique et en théorie des organisations. Cette évolution est, pour une large part, due aux grandes secousses économiques et sociales de l'entre deux guerres et par la forte croissance économique de l'après guerre. Initiée en France par la vague des nationalisations issue du Front populaire, et par l'affirmation du rôle primordial d'un service public, l'économie publique fut un élément essentiel de la planification en raison de l'importance de secteurs-clés destinés à irriguer le reste de l'économie (transports, énergie ...). Une fois la mission de l'économie publique réussie lors des trente glorieuses, une vague de rigueur budgétaire garante de frein à l'inflation accusera l'État de tous les maux : mélange de gaspillages, d'incompétence, de bureaucratie, et de manque d'innovation...¹⁷. La politique européenne fera chorus en prônant la lutte contre les déficits et la croyance en un libéralisme qui oubliera bien vite les critiques dont il avait fait l'objet quelques décennies plus tôt¹⁸. Face aux critiques que subit toute forme de management public, voire de toute intervention de l'État, une réponse a été proposée par certains qui consiste à « privatiser » le management public ; il s'agit du « *new public management* »¹⁹.

Son fondement repose sur une croyance inébranlable dans les valeurs irremplaçables du marché et sur des succès (!) obtenus dans les domaines économique et social par les outils parfois très sophistiqués du management privé. Ce courant n'est pas sans rappeler certaines conséquences des méthodes dites de *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) ou de son application en France, la Rationalisation des choix budgétaires (RCB), puis dans une certaine mesure de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

En réalité, le *new public management* a abouti à une dégradation de la qualité des services publics, ainsi qu'à un accroissement de l'inégalité d'accès à ces services. Il s'accompagne surtout d'une démotivation des agents publics qui réussissaient à lutter efficacement contre certains dysfonctionnements largement dus à une taille non

17. Nora (Simon), *Rapport sur les entreprises publiques*, La documentation française, Paris, 1968.

18. La chronique de Joseph. Stiglitz, « L'échec du ciblage d'inflation », *Les Échos*, n° 20179, 26 mai 2008, page 17 : « Plus important encore, il faut abandonner le ciblage d'inflation. Il est déjà assez difficile de tenir la distance face à la hausse des prix des denrées et de l'énergie. Le ciblage d'inflation n'aura que peu d'impact : il ne fera que compliquer la survie dans ces conditions ».

19. L'expression en langue anglaise est volontaire et significative.

optimale du service, plutôt qu'à des conceptions erronées du management. Le *New Public Management* a cru, en empruntant servilement les outils du management privé, répondre à des questions sociales en oubliant que de tels outils portaient en eux une référence marchande implicite qui subrepticement privilégie les intérêts individuels au détriment de l'intérêt collectif. Il repose sur le concept de flexibilité qui part du postulat économique néolibéral, selon lequel les dépenses publiques ne sont pas créatrices de richesses et doivent donc de ce fait être contingentées et aiguillonnées en permanence par les impératifs de la concurrence. Il souhaite développer dans ce qui subsiste du secteur public ce qu'il appelle une véritable culture managériale articulée autour des cinq mots clés suivants : « concurrence », « contrat », « objectif », « évaluation » et « performance », sans se préoccuper de savoir si la définition de ces termes est subjective ou non, certains osant même penser qu'elle serait scientifique.

À ce sujet, on a parfois imaginé qu'il était possible de proposer une distinction entre les outils qui concerneraient le domaine opérationnel et ceux qui s'appliqueraient aux domaines stratégique et politique. Le premier domaine pourrait, au nom de l'efficacité, utiliser les outils du management privé qui y auraient fait leurs preuves, et on admettrait une plus grande prudence pour un transfert vers les domaines stratégiques. Cette distinction est dangereuse dès lors que l'éthique est au centre ou au cœur des préoccupations ; les détails de tout management cachent souvent la présence ou une absence implicite d'éthique. Décider de l'horaire des transports collectifs ou des cantines scolaires aura des conséquences différenciées selon les individus, et donc essentiellement des conséquences qui doivent être appréciées au niveau éthique. Elles le seront d'autant plus qu'elles porteront sur le quotidien des individus qui influence leur « bien être ». La modification des frontières séparant le privé du public s'est accompagnée, de manière implicite, d'une analyse des différences entre les phénomènes individuels et collectifs. Plus récemment, l'aporie de l'opposition performance/éthique qui tendait à privilégier une performance financière aux mesures héritées des vertus supposées du marché et au détriment de toute considération éthique, sera remise en question, non pas tant par des économistes mais par une irruption dans leur champ clos, des thèses provenant de la philosophie sociale. Curieusement, alors que certaines d'entre elles étaient d'inspiration libérale, elles ont contribué, en déplaçant les frontières, à donner une nouvelle jeunesse au management public. Une des raisons explicatives de ce succès provient de l'efficacité de ses thèses pour répondre à des besoins nouveaux ressentis par les populations, parmi lesquels se trouvent en particulier des besoins d'éthique.

Cette évolution théorique est ponctuée par une définition de biens originaux appelés « biens collectifs », par une analyse de leur financement, de leur rôle dans les théories de l'équilibre général et enfin par la place qu'ils jouent dans des organisations telles que la ville, l'école, les hôpitaux ou l'aménagement du territoire. La notion de biens collectifs s'est élargie aux problèmes de pollution, de modification du climat, et enfin à la prise en considération de nouveaux biens rares qui deviennent préoccupants en quantité et qualité, tels que l'air, l'eau, l'espace ... Ces nouvelles raretés engendrent à leur tour de nouvelles questions sociales telles que la pauvreté urbaine, l'inégalité dans l'accès à l'eau et à l'espace, ou l'inégalité dans la mise en œuvre d'un développement durable planétaire. Le management public n'est plus seulement celui des biens publics, ni celui des biens collectifs, il devient un management collectif et social. Dans ces conditions, les fondements théoriques initiaux s'enrichissent de fondements nouveaux plus sociologiques, éthiques et moraux... Il est étonnant de remarquer que des constructions aussi essentielles pour la compréhension des liens conflictuels ou non entre l'individuel et le collectif, ainsi que pour la perception de leurs conséquences sociales, soient aujourd'hui

occultées par la vague de libéralisme qui imagine qu'en copiant les outils et les recettes, jugés *a priori* performants du management privé, des miracles pourraient se produire dans la mise en œuvre d'un management du collectif. Nombreux sont les auteurs qui sont malheureusement ignorés à la fois des acteurs publics (État, collectivités locales...) et même, parfois, des citoyens. Ils soulèvent pourtant avec rigueur les vraies questions et prouvent les faibles performances des systèmes actuels. Leurs arguments ont de plus le mérite d'élargir le champ des préoccupations des économistes en prenant en compte des considérations sur la démocratie, l'inégalité ou la justice sociale.

Des idées aux préconisations : pour un programme de management des sentiments moraux

Les auteurs sur lesquels sont fondées les réflexions suivantes ne sont pas des spécialistes de management. Il s'agit donc de traduire leurs réflexions en actions, ce qui est délicat. Il s'agit d'une véritable révolution « copernicienne » car le centre s'est déplacé, et qu'en outre les responsables qui doivent jouer un rôle important dans la mise en œuvre ne sont pas compétents. De plus, les effets attendus ne peuvent être perceptibles qu'à long terme : ils sont souvent diffus alors que les politiques qui décident ont besoin de résultats immédiats et tangibles. Compte tenu de ces réalités contraignantes, il semble cependant possible dès à présent de trouver une voie particulière : il convient de veiller à ce que toute décision ne néglige pas certaines considérations d'ordre éthique, en ne privilégiant que la performance financière plutôt que de réfléchir à des décisions qui seraient en elles-mêmes fondées sur l'éthique. Étant donné qu'une attention spécifique et non exclusive doit être portée aux organisations porteuses de décision, et que l'effet de taille noté plus haut est important, il semble que celles qui bénéficient d'une force de proximité soient plus aptes que les autres à réussir cette mise en œuvre.

Ainsi, la problématique est claire : comment les plaques tectoniques habituellement étiquetées « privées » et « publiques » entrent-elles petit à petit en collision, faisant apparaître des déformations que le marché ne révèle pas mais que chacun peut percevoir de façon confuse (catastrophes de diverses natures, crises, nouvelles formes de pauvreté, grande faille des mondes des riches et des pauvres) ? Quelles sont les forces en action et quelles sont les réalisations qu'une culture de gestion publique pourrait proposer ou construire ? Plusieurs théories peuvent être utilisées ; elles portent sur la nature des biens, et sur la construction d'un nouveau système d'information. Elles ont toutes le mérite de procéder de disciplines modifiant le champ traditionnel du management public et sont portées par des auteurs de grande notoriété²⁰. Un nouveau regard sur les biens tels que les biens premiers de John Rawls²¹ et les « capacités » d'A. Sen²² peut fonder un management des sentiments moraux en tant que management hors marché, dans lequel

20. Il convient de préciser que nous ne cherchons pas dans cet article à livrer une lecture critique des auteurs concernés pour au moins deux raisons : la première est l'importance de leurs œuvres respectives et de l'immense littérature de commentaires qu'elle a suscitée ; la seconde est que nous n'entrerons pas dans les discussions entre les auteurs et les commentateurs (en particulier les critiques de Sen du concept de biens premiers de Rawls). Notre seul but est de rechercher chez eux des possibilités de mise en œuvre au sein des organisations publiques. Nous espérons cependant ne pas avoir trahi leurs pensées.

21. Rawls (John), « La justice comme équité. Théorie de la justice », 1971. D'abord publié en 1971 (en anglais, sous le titre : *A Theory of Justice*, Harvard, HUP), il fut réédité en 1975 et 1999 ; une traduction française par Catherine Audard est parue en 1987, aux éditions du Seuil.

22. Voir en particulier *L'économie est une science morale*, La découverte, 1999.

est privilégiée la relation aux autres, court-circuitant ainsi les objets. La mission d'un tel management est double : se concentrer sur des objets atypiques que sont les biens premiers, et inventer de nouveaux types d'information qui remplaceront ceux dont se nourrit le marché.

Pour J. Rawls, les principes de la justice doivent être élaborés derrière un « voile d'ignorance ». En effet, si des individus doivent élaborer les grands principes qui présideront à l'organisation de la société, ils doivent faire abstraction des intérêts en jeu, en particulier des leurs. Le voile d'ignorance tente de mettre les décideurs dans cette situation en leur demandant de faire abstraction de la place qu'ils occuperaient dans cette société pour laquelle ils sont en train d'établir une loi. Cette condition étant remplie, tous les citoyens (l'unanimité), tous raisonnables et égoïstes, vont s'accorder sur deux principes.

Selon le premier principe (principe d'égalité de liberté), « Chaque personne doit avoir un droit égal au système total le plus étendu de libertés de base égale pour tous, compatible avec un même système pour tous ». Ainsi chacun aura les mêmes droits et devoirs de base. Chacun souhaite les mêmes droits fondamentaux : liberté de circulation, d'expression, de réunion, de propriété, *etc.* « Les libertés de base ne peuvent être limitées qu'au nom de la liberté ».

Le deuxième principe (principe d'inégalité) énonce que les inégalités de fait (économiques et sociales) ne sont justifiées que si elles sont :

- attachées à des fonctions, des emplois accessibles à tous, dans des conditions impartiales d'égalité des chances (principe d'égalité des chances). Cela suppose que la société doit atténuer au maximum les éventuelles différences naturelles ;

- pour le plus grand profit des plus désavantagés (principe de différence), car la société doit être une entreprise de coopération et non de compétition ;

Ces principes sont hiérarchisés : le principe d'égalité de liberté est prioritaire sur les deux autres, et le principe d'égalité des chances est prioritaire sur le principe de différence.

Une société juste n'est donc pas égalitaire mais c'est une société équitable où les positions donnant le plus d'avantages sont accessibles à tous et où les avantages obtenus par certains profitent aussi aux laissés pour compte. Les inégalités ne profitant pas à tous sont injustes. L'idéal rawlsien est un idéal démocratique ; ces principes se déclinent en droits et en biens ; les droits sont dits « droits fondamentaux ».

Par droits humains de base, les droits fondamentaux, Rawls entend le droit à la liberté (liberté de domicile, liberté de se déplacer, liberté de penser, y compris le droit à la liberté religieuse)²³. C'est en recherchant une applicabilité de l'exigence de justice que Rawls définit une liste de biens premiers, c'est-à-dire « des biens utiles quel que soit le projet de vie rationnel », qui sont : a) les biens premiers naturels, comme la santé ou les talents (facteurs naturels), qui ne sont pas soumis au contrôle des institutions ; b) les biens premiers sociaux, comme les libertés et droits fondamentaux, les positions sociales et le respect de soi ; c) les avantages socio-économiques liés à ces positions qui aident les individus à poursuivre librement leurs objectifs²⁴.

23. La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reconnaît un ensemble de droits personnels, civils, politiques, économiques et sociaux aux citoyens de l'Union européenne et les inscrit dans la législation de l'Union européenne. Elle évoque clairement dans son préambule les notions d'égalité, de justice, de protection des droits fondamentaux. Ces notions sont ensuite déclinées en chapitres : dignité, libertés, égalité, solidarité (le plus important et le plus complexe), citoyenneté, justice.

24. La hiérarchie des « biens premiers » de John Rawls est la suivante : 1 - Le droit et les libertés fondamentales ; 2 - La liberté de mouvement et le libre choix d'une position dans un contexte d'égalité des chances ; 3 - Les pouvoirs et prérogatives attachés aux différentes fonctions dans les institutions ; 4 - Les revenus et la richesse ; 5 - Les bases sociales du respect de soi.

Le terme de « biens » peut étonner le manager qui s'attendrait à une signification plus proche de ses habitudes de langage. En vérité leur impact porte plus sur la décision que sur le produit ; une même décision peut d'ailleurs être porteuse de plus ou moins d'éthique en fonction de l'environnement dans lequel elle se situe.

Il ne semble pas impossible de soumettre toute décision publique à un examen de passage pour vérifier si elle ne risque pas d'aller à l'encontre de tel principe ou ne correspond pas à tel ou tel bien premier pour ensuite tenter de mieux l'adapter à un idéal de « Justice comme équité » selon le titre d'un ouvrage de J. Rawls²⁵. De même, la hiérarchie de préférence entre plusieurs décisions visant le même objectif ne peut elle pas être modifiée en introduisant de cette manière des critères supplémentaires ? Ainsi apparaissent de nouveaux biens tutélaires qui entreront dans le champ du management public : être des biens à prix relatifs décroissants ; être des biens à liens sociaux ; être des biens contribuant à l'accès des biens primaires ; être des biens à forte « capabilité ».

À ce sujet, l'œuvre d'A. Sen nous conduit à un détour intéressant pour le management en transitant par le domaine économique. En effet, en tant qu'économiste ; dans « Éthique et économie » il ne cherche pas à construire une éthique appliquée au domaine de l'économie, et encore moins à proposer des modes de management. Son but est de montrer en quoi l'économie devrait prendre en compte les comportements éthiques pour effectuer ses analyses et ses choix. Il estime ainsi que l'économie s'enrichira par l'éthique. En effet, elle a trop mésestimé l'existence de comportements désintéressés des individus, qu'ils soient consommateurs, producteurs ou citoyens et en conséquence, bon nombre de ses conclusions sont fausses. Il s'agit donc d'une nouvelle conception de l'économie fondée sur une observation du comportement des individus²⁶.

Dans la mesure où le management public s'est très largement inspiré de l'économie en général, l'élargissement de son champ entraîne un élargissement du champ du management public qui lui permet par un effet de transfert d'intégrer des considérations éthiques.

Ce qui est intéressant dans le concept de capacités de Sen, c'est qu'il offre une possibilité d'un nouveau type de management en approfondissant les conséquences de tout choix. Si la présentation littéraire de la capacité, à la fois chez Sen et chez ses commentateurs, peut apparaître délicate²⁷, les illustrations sont aussi claires et fréquentes que leur prise en considération est rare. Dans son ouvrage, *Repenser l'inégalité* Sen écrit sous l'alinéa Fonctionnements et « Capabilité »²⁸ :

« L'ouvrage se propose ... d'identifier, d'exposer et de défendre un choix d'espace particulier et son usage du point de vue de la liberté d'accomplir. Avec la « capabilité » dont dispose quelqu'un de réaliser les fonctionnements qu'il ou elle a des raisons de valoriser, nous avons un point de départ très général pour aborder l'étude des modes d'organisation de la société, et cette démarche nous apporte une façon particulière de concevoir l'évaluation de l'égalité et de l'inégalité »²⁹. C'est cette façon « particulière » de manager les organisations publiques qui permettrait non seulement de « concevoir », mais de contribuer à des décisions favorables à l'égalité ou atténuant l'inégalité.

25. Rawls (J.), *La justice comme équité : une reformulation de Théorie de la justice*, (2001), traduction par Bertrand Guillaume, Paris, La Découverte, 2003.

26. Sen (A.), *Éthique et économie*, Collection Quadrige, 2009.

27. Il suffit pour s'en rendre compte de lire les notes du traducteur des termes « capacités », « accomplissement » ou « fonctionnement ».

28. Les guillemets sont dans le texte.

29. Sen (A.), *Repenser l'inégalité*, Seuil, [1992], 2000.

Ainsi par exemple, la gratuité d'un spectacle municipal ou l'organisation d'un voyage pour personnes âgées se limite trop souvent à une appréciation marchande de type coût efficacité de la décision. La gratuité n'est ni une condition nécessaire ni suffisante d'obtention de l'objectif véritable de cette mesure. Pour reprendre un des termes de Sen, il faut aller vérifier en profondeur ses modalités de « fonctionnement ». Par quelles mesures faut-il précéder sa mise en œuvre et la compléter ? On risque sinon de tomber dans le paradoxe célèbre de la gratuité qui ne profite qu'aux riches !

Un rôle essentiel joué par les capacités est de permettre d'intégrer un grand nombre d'externalités pour atteindre une décision « globale »³⁰ ou intégrée, prenant en compte, par exemple, le concept de coût généralisé ou les « calculs bizarres » de Jean Pierre Dupuy³¹. Dès que l'on quitte le confort douillet des mesures statistiques simples – même si elles sont fausses –, on se trouve face à des difficultés de mise en œuvre. Il serait commode de posséder une liste précise et exhaustive des biens premiers, et ce d'autant plus encore si le langage pouvait être concret comme dans l'usage habituel du management privé.

Martha Nussbaum, connue pour son apologie du rôle des humanités en économie propose une liste (trop) longue de capacités exprimant ce que les individus doivent « pouvoir » et où « l'autre » est bien présent³². Ainsi, à une vue quantitative de la répartition équitable des biens, elle substitue une notion de la reconnaissance, reprenant les thèses d'Axel Honneth (et de John Rawls) où il oppose le respect de soi, comme l'un des « biens premiers », à la honte³³.

Une autre voie offerte au management public est la prise en compte des disparités de comportements des individus. En effet, lorsqu'il s'agissait de biens marchands de la théorie classique et de la standardisation des produits, résultat de mécanismes de marketing, les comportements étaient fortement homogénéisés. À partir du moment où le champ s'est ouvert à des considérations éthiques, il a fait surgir une plus grande disparité de comportements où chaque individu exprime sa personnalité et donc ses différences. Toute décision de management public peut ainsi contribuer à laisser vivre ce nouveau genre de différence en adaptant au mieux son offre. Cette adaptation a aussi le mérite de permettre une plus grande démocratie participative et une écoute attentive des besoins nouveaux et spécifiques des citoyens - consommateurs³⁴. Le fil du rasoir est coupant entre des individus égaux en droits et divers en choix !

Un nouveau système d'information et des performances d'un genre différent

Toute décision est la transformation en actes d'un système d'information ; ce dernier devant être bien adapté aux finalités de la décision. Or, il se trouve que l'information qu'utilise le décideur public est largement issue des mécanismes de marché et en particulier d'un système de prix pour le moins anarchique. Mal informé, le décideur public risque de mal décider. Vraie pour la prise de décision, cette remarque l'est aussi pour l'interprétation des résultats et donne en particulier naissance à une forme de mauvaise mesure de la performance. Comme en ce qui concerne les capacités, la proximité entre

30. Adjectif un peu galvaudé qui prend ici une signification précise.

31. Dupuy (Jean-Pierre), *Pour un catastrophisme éclairé, quand l'impossible est certain*, Seuil, 2002.

32. Nussbaum (Martha), *Not for Profit : Why Democracy Needs the Humanities*, Princeton University Press, 2010, 178 pages.

33. C'est une idée que l'on retrouve chez Ivan Illich dans son analyse de la pauvreté.

34. Pour ne citer qu'un exemple celui de la classe unique ou de l'école élitiste est bien révélatrice.

les questions économiques aussi bien macro que micro et le management public fait bénéficier ce dernier des avancées récentes de la pensée économique en matière d'information.

Il faut souligner, à ce sujet, l'importante réunion qui s'est tenue le lundi 14 septembre 2009 dans le grand amphithéâtre de la Sorbonne à l'invitation du chef de l'État. À cette occasion le rapport de la commission présidée par Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie, et composée d'économistes et de spécialistes de sciences sociales, dont un autre prix Nobel Amartya Sen a été remis au Président de la République. Ce rapport préconise de compléter le produit intérieur brut (PIB) par d'autres indicateurs afin de mesurer le progrès social et le bien-être des individus. Il ouvre ainsi le débat sur une nouvelle mesure des performances économiques³⁵.

Selon Joseph Stiglitz, économiste, connu pour ses positions peu orthodoxes, la poursuite de la croissance économique, mesurée par le PIB, pourrait conduire à aggraver la situation pour une partie de la population. Cette voie, dit-il, « *n'est pas soutenable* [...] »

Dans une société où la performance prend de plus en plus d'importance, la mesure statistique compte. D'où l'importance de créer de nouveaux indicateurs capables de mieux refléter la situation des populations : « Quand vous avez les mauvaises mesures, vous vous battez pour les mauvais chiffres ». Quant A. Sen, il insiste sur le fait que le PIB ne prend pas en compte des facteurs de bien-être tels que la santé ou l'éducation³⁶, mais aussi le niveau de démocratie ou de sécurité. Le rapport formule douze recommandations. Trois principes sont retenus : la prise en compte des ménages dans l'analyse économique, la mesure de la qualité de vie, et le développement durable. Pour l'analyse de la situation des ménages, il préconise de prendre en compte le patrimoine et les activités non marchandes (par exemple l'apport d'une mère au foyer), alors que le PIB mesure essentiellement la production marchande³⁷. La commission estime qu'outre les indicateurs objectifs, il conviendrait de procéder à des mesures subjectives de la qualité de vie (perception du bien-être, du bonheur, inquiétude...).

Ainsi l'aporie fondatrice performance/éthique génère une transformation de la discipline « management public », grâce à une modification de la manière dont la performance est conçue et mesurée.

À la recherche d'un indice pour mesurer le développement humain

À la fin des années 1980, le Programme des Nations Unies pour le Développement propose de mesurer le niveau de développement humain. Le premier rapport date de 1990 et critiquait le célèbre consensus de Washington professé alors par la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International³⁸. Les secteurs dits « non productifs » se sont trouvés placés dans le collimateur des gouvernements, sommés par le FMI, la Banque mondiale et les États-Unis, de pratiquer des coupes claires dans les dépenses publiques (éducation, santé, logement, aide sociale), d'éliminer les subventions aux produits de première nécessité, d'abolir le contrôle des prix et de geler les salaires. Vingt ans après les idées

35. Voir Rapport de Stiglitz (Joseph E.), Sen (Amartya), Fitoussi (Jean-Paul), *Richesse des nations et bien être des individus*, Odile Jacob, Business & Economics, 2009, 351 pages.

36. Voir plus bas sa contribution au PNUD grâce à la création d'un indice du développement humain

37. On connaît la boutade : « Un homme qui épouse sa femme de ménage fait baisser le revenu national ! ».

38. En 1989, à Washington, l'économiste John Williamson a proposé une liste de dix prescriptions économiques recommandées aux économies en difficulté (notamment celles d'Amérique Latine) afin de promouvoir leur croissance, ces propositions ayant été regroupées sous le nom de « consensus de Washington ».

ont heureusement évolué³⁹. Le rapport 2010 propose trois indicateurs : l'indicateur de développement humain (IDH), l'indicateur de pauvreté humaine (IPH) et l'indicateur de participation féminine à la vie économique et politique (IPF). Il s'agit d'élaborer des indices qui tendent à situer l'Homme au centre du dispositif du développement, tout en intégrant la dimension socioéconomique⁴⁰.

Ces indices ont fait l'objet de critiques peu intéressantes et peu productives, reprenant les critiques habituelles de tout indice⁴¹. Ce qui est certain, comme il fut noté à la Sorbonne, c'est que « rien ne sera plus comme avant » et que pour reprendre une expression de A. Sen dans son ouvrage *Repenser l'inégalité* «... et je travaille, de toute manière, à me rendre insensible aux mouvements de sourcils !... ». L'aporie fondatrice Performance/Éthique est sujette à évolution, tout comme le langage puisque la notion de « performance » est amenée elle aussi à changer de sens lorsque les impressions que le langage fait naître seront moins fausses, si on adhère au postulat énoncé par Lavoisier en tête de cet article.

In fine, l'homme a toujours raison, même s'il apparaît parfois absent. Le but éthique de toute organisation sociale est de lui fournir les possibilités – les capacités dirait A. Sen - de bénéficier des « bases sociales du respect de soi ». Un tel but est si complexe qu'il faut admettre que nous n'avons pas la capacité à le comprendre en totalité et que nous ne pouvons pas organiser quoi que ce soit en fonction d'un modèle qui l'enfermerait. Le danger d'un monde de la parole, de la médiatisation est qu'une parole est interprétée de tant de façons qu'elle porte en elle une imprécision, et que les solutions sont donc « fantasmagiques ». Le management des sentiments moraux ne serait-il pas celui qui développerait une performance originale qui est tout simplement l'éthique ? Économie de la confiance, de la sincérité, de la convivialité, voire de la bonne connivence... Ce que le marché ne fait pas, est-ce que l'éthique publique devrait permettre de le faire ? Sous d'apparentes déceptions, sous l'accumulation de crises, sous de nombreuses formes de l'intolérable se cachent des évolutions prometteuses. La principale se situe dans la puissance d'un savoir démocratique. Il existe une masse inexploitée de connaissances qui seraient suffisantes pour atténuer bien des déceptions ; il suffirait de peu pour les mobiliser. La question est donc la suivante : que manque-t-il pour que les connaissances se mutent en actions ? Tel est le défi de tout management.

Il est urgent de bâtir un nouveau management susceptible d'attirer l'attention sur l'absence totale d'éthique dans la plupart des décisions de politique économique qui se montrent peu soucieuses de leurs conséquences humaines. Se réfugiant derrière les faux prétextes de la concurrence internationale ou de la nécessaire stabilité de la monnaie, prétendant que les sacrifices de l'instant assureront la performance du futur, un tel

39. PNUD, *Durabilité et équité : Un meilleur avenir pour tous*, Édition du 20e anniversaire, Rapport sur le développement humain, du RDH, 2010

40. L'IDH est un indice composite, sans dimension, compris entre 0 (exécrable) et 1 (excellent), calculé par la moyenne de trois indices quantifiant respectivement la santé /longévité (mesurées par l'espérance de vie à la naissance), qui permet de mesurer indirectement la satisfaction des besoins matériels essentiels tels que l'accès à une alimentation saine, à l'eau potable, à un logement décent, à une bonne hygiène et aux soins médicaux, le savoir ou niveau d'éducation. Il est mesuré par le taux d'alphabétisation des adultes (pourcentage des 15 ans et plus sachant écrire et comprendre aisément un texte court et simple traitant de la vie quotidienne) et le taux brut de scolarisation (mesure combinée des taux pour le primaire, le secondaire et le supérieur). Il traduit la satisfaction des besoins immatériels tels que : la capacité à participer aux prises de décision sur le lieu de travail ou dans la société ; le niveau de vie (logarithme du produit intérieur brut par habitant en parité de pouvoir d'achat), afin d'englober les éléments de la qualité de vie qui ne sont pas décrits par les deux premiers indices tels que la mobilité ou l'accès à la culture.

41. Notons que Sen lui-même propose de nombreuses améliorations.

management public sacrifie le « bien-être » au « plus avoir ». La prise en compte de nouvelles informations permettrait d'introduire une nouvelle conception de la performance au service des autres, avec une finalité clairement affichée, celle d'une éthique définie comme une responsabilité à l'égard d'autrui. Une telle responsabilité correspond à une obligation dans laquelle chaque homme doit veiller sur son prochain, sans pouvoir prétendre à la réciprocité, c'est à dire sans aucun échange (marchand ou non). Tels seront les éléments constitutifs d'un nouveau management public : celui du management des sentiments moraux.

LA « PERFORMANCE SOCIALE » COMME HORIZON ? LES DIRECTEURS DÉPARTEMENTAUX DE L'AIDE ET DE L'ACTION SOCIALES ET LEURS PERCEPTIONS DE LA MANAGÉRIALISATION

Jean-Robert ALCARAS, Christèle MARCHAND,
Guillaume MARREL, Magali NONJON *

*Laboratoire Biens, Normes, Contrats (EA 3788,
Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse*

Résumé

Dans un contexte d'exigence de « performance publique », l'usage rhétorique de la notion de « performance sociale » s'est très largement banalisé dans le secteur social. Comment les acteurs de l'État social perçoivent-ils ces évolutions ? Si au sommet, les « élites du Welfare » ou, à la base, les travailleurs sociaux, ont déjà fait l'objet d'études, on sait peu de choses, à un niveau intermédiaire, des directeurs départementaux de l'aide et de l'action sociales. Pourtant, ce sont bien ces derniers qui pilotent, au sein des conseils généraux, des politiques sociales largement décentralisées. Cet article analyse leurs perceptions de la managérialisation au prisme de la « performance sociale », à partir de données recueillies lors d'une enquête nationale réalisée en 2011.

Mots-clefs

Managérialisation du social ; management public ; performance sociale ; sociologie de l'action publique ; sociologie des acteurs

Abstract

— *Targeting Social-Sector Performance? French Département-level Assistance and Social Action Directors – Their Views on Managerialisation* — Given the current emphasis on “public-sector performance,” the use of rhetoric around the idea of “social performance” has become commonplace in the social sector. How is this situation perceived by welfare state stakeholders? Whereas studies have been carried out on “Welfare elites” at the top and on social workers further down the ladder, very little is known about the assistance and social action directors at the “département” or intermediary level. It is however, at this very level, within the “conseils généraux,” that largely decentralised social policies are overseen. This article analyses their views of managerialisation from a “social performance” standpoint, based on data gathered through a nationwide survey carried out in 2011.

Key words

Managerialisation in the social sector, public management, social-sector performance, sociology of public action, sociology related to stakeholders

* Les auteurs peuvent être contactés à l'adresse collective suivante : pims-lbnc@listes.univ-avignon.fr.

La sphère publique, confrontée à une exigence croissante de performance, convertit peu à peu ses principaux acteurs à une culture managériale et à une logique d'efficacité économique. L'idée de performance provient effectivement du vocabulaire managérial et suppose, d'une manière générale, compétition et concurrence. Par conséquent, le fait que les acteurs publics l'intègrent de plus en plus dans leur discours peut être considéré comme un indicateur de leur conversion managériale. Faut-il alors y voir le signe d'une « double réconciliation, celle des agents publics avec leur métier, et celle des Français avec leur administration, mais aussi [...] des voies nouvelles permettant d'impliquer dans cette logique les différents niveaux d'interventions publiques¹ » ? N'est-ce pas davantage le témoignage de l'installation d'un nouveau référentiel d'action publique ? Le management public est certes bien antérieur à la mode de la « performance publique » et les hauts-fonctionnaires sont rompus depuis longtemps à l'art de gouverner leurs services. Mais l'usage rhétorique actuel de la « performance publique » témoigne de l'avancée d'un processus de conversion managériale qui, au-delà des références à l'expérience pratique des hauts-fonctionnaires ou à la science qui les étudie², renvoie manifestement au mouvement idéologique porté de nos jours par la vague du « Nouveau Management Public » (NMP)³, et aux nouveaux vecteurs de légitimation de l'action publique dans un monde envahi par les valeurs gestionnaires⁴. La notion véhicule en effet une sorte de soupçon *a priori* sur la capacité des administrations publiques à atteindre efficacement leurs objectifs et les remet en cause systématiquement sur le mode de la rationalité managériale.

Dans un contexte de rationalisation budgétaire accrue, aucune politique publique n'est désormais censée se soustraire à cette logique. La notion de performance s'est donc également banalisée dans les habitudes langagières de l'un des principaux secteurs relevant de la compétence des conseils généraux sur le territoire français : l'aide et l'action sociales décentralisées. L'idée que la « performance sociale » constituerait l'horizon managérial de ces politiques sociales décentralisées fait ainsi son chemin. Celles-ci devraient par conséquent viser en priorité « l'efficacité, qui repose sur une logique d'objectifs et de résultats ; l'efficience et l'optimisation des ressources, qu'elles soient humaines, organisationnelles, financières [...] au service des objectifs fixés ; la qualité du service, des prestations, de l'action ou de la politique conduites⁵ ». Qu'elle soit relayée par des rapports officiels⁶ ou par des publications⁷ destinées spécifiquement aux acteurs censés la porter, la notion de

1. Fouchet (Robert), « Performance, service public et nouvelles approches managériales », *Politiques et management public*, Vol. 17 (2), 1999, p. 35-49 (p. 46).

2. Cf. la typologie des quatre acceptions possibles du management public proposée par Gibert (Patrick), « Un ou quatre managements publics ? », *Politiques et management public*, Pierre Muller éd., 25 ans de politiques et management public, Vol. 26 (3), 2008, p. 7-23.

3. Bezes (Philippe), *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France, Le Lien social, 2009.

4. De Gaulejac (Vincent), *La société malade de la gestion : idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*, Paris, Le Seuil, Points Economie, 2009.

5. Méhaignerie (Pierre), « Évaluer la performance sociale – Entretien avec Pierre Méhaignerie, Président de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale », *Revue Française des Affaires sociales*, Vol. 1 (1-2), 2010, p. 345-349.

6. Cf. par exemple *Solidarité et performance – Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales* (Conférence nationale des finances publiques, Rapport du groupe de travail présidé par Pierre Richard, déc. 2006). Ou encore l'un des rapports de l'IGAS (*Les politiques sociales décentralisées - Rapport annuel 2007-2008*), qui, dans son dernier chapitre intitulé « améliorer l'organisation et l'évaluation des politiques sociales décentralisées », aborde directement cette question sous le titre « mettre en œuvre une évaluation de la performance partagée ».

7. Cf. par exemple le site internet www.performance-sociale.com et les « Cahiers de la Performance sociale », tous deux créés par la société privée Edenred, filiale du groupe Accor, qui est très investie dans des partenariats public-privé avec les collectivités dans ce secteur. Ou encore le n° spécial consacré à cette question par les cahiers de l'Actif : *Qu'est-ce que la performance en action sociale ?*, Les Cahiers de l'ACTIF, n°416-419, 2011.

« performance sociale » exhorte ces derniers à adopter des comportements « modernes », « c'est-à-dire non plus seulement gérer selon les lois, les décrets et les règlements, mais adopter des pratiques managériales réorganisant la gestion interne améliorant les résultats de l'échelle juridique⁸ ». Certains croient même pouvoir déceler dans sa décentralisation l'un des vecteurs de la conversion managériale de l'action sociale⁹, d'autant plus engagée dans ce mouvement qu'elle s'est fortement territorialisée¹⁰ au fil des transferts de compétences et des réformes de politiques publiques¹¹. On fait néanmoins souvent l'hypothèse que les acteurs de ce secteur d'intervention publique compteraient parmi les moins réceptifs au langage, aux valeurs et aux pratiques du management, pour des raisons essentiellement culturelles et historiques¹². Au-delà des *a priori*, la question se pose de savoir comment les acteurs de l'État social décentralisé perçoivent effectivement ce processus de managérialisation. Si diverses études se sont focalisées sur les élites du Welfare au niveau central¹³, les cadres et directeurs des établissements prestataires¹⁴, les travailleurs sociaux ou encore les salariés des associations¹⁵, on sait encore peu de choses, à un niveau intermédiaire, des équipes de direction départementales de l'intervention sociale¹⁶, et en particulier de la population des directeurs de l'aide et de l'action sociales (DAS¹⁷).

8. Fouchet, *op. cit.*, p. 36.

9. La décentralisation de 1982 « commence à faire apparaître le cadre manager en introduisant des logiques nouvelles de l'action proches de celle du marché, en réduisant l'autonomie des cadres et en donnant davantage de poids aux institutions politiques, administratives et techniques » in Bouquet (Brigitte), « Management et travail social », *Revue française de gestion*, Vol. 9 (168-169), 2006, p. 125-141. Si son but était essentiellement politique, elle a pu néanmoins ouvrir la voie à une certaine « chalandisation du social » in Chauvière (Michel), « Entre promesses, fictions et réalités », *Projet*, Vol. 6 (289), 2005, p. 28-35.

10. Chauvière (Michel), « Quel est le « social » de la décentralisation ? », *Informations sociales*, Vol. 6 (162), 2010, p. 22-31.

11. Cf. Bezes (Philippe), « Morphologie de la RGPP : une mise en perspective historique et comparative », *Revue française d'administration publique*, Vol. 136 (4), 2010, p. 775-802, et Lafore (Robert), « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" », *Revue française des affaires sociales*, Vol. 4 (4), 2004, p. 17-34. La décentralisation a engendré des stratégies de responsabilisation et d'intéressement aux résultats introduisant dans les services des conseils généraux des instruments de rigueur inspirés de la Révision Générale des Politiques Publiques, que d'aucuns considèrent comme porteurs d'une conception néolibérale du rôle de l'État : Cf. Dreyfus (Françoise), « La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'État ? », *Revue française d'administration publique*, Vol. 136 (4), 2010, p. 857-864.

12. On sait que le travail social est partiellement issu d'une histoire militante et d'une lutte contre les dégâts sociaux du capitalisme, et qu'il relève aussi d'une éthique difficilement soluble dans les principes du management classique de l'entreprise. Voir Bouquet (Brigitte), *Ethique et travail social : une recherche du sens*, Paris, Dunod, Action sociale, 2004. C'est pourquoi les professionnels du social sont souvent perçus comme des acteurs qui « feraient obstacle à la "modernisation", c'est-à-dire à la flexibilité indispensable de l'action publique pour répondre efficacement aux nouveaux besoins des citoyens, comme aux nécessités d'optimisation et de responsabilisation des organisations et des acteurs de terrain » in Chauvière (Michel), « Les professions du social : compétences ou qualifications ? », *Le travail social en débat(s)*, Jacques Ion éd., Paris, La Découverte, 2005, p. 119-135.

13. Genieys (William) et Hassenteufel (Patrick), « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une élite du Welfare ? », *Revue française des affaires sociales*, Vol. 4 (4), 2001, p. 41-50.

14. Chauvière (Michel), « Les cadres et directeurs au cœur d'une mêlée normative », *Être directeur en action sociale aujourd'hui : quels enjeux ?*, Guaquère (Daniel) et Cornière (Hélène) édés., Paris, ESF éditeur, Actions Sociales/Société, 2005, Chapitre 17, p. 163-183.

15. Hély (Matthieu), « Le travail "d'utilité sociale" dans le monde associatif », *Management & Avenir*, Vol. 40 (10), 2010, p. 206-217.

16. Sous-groupe majoritaire des hauts responsables de la fonction publique territoriale, dont la connaissance sociologique reste globalement très lacunaire, les DAS n'ont quant à eux jamais fait l'objet d'étude spécifique et approfondie. Cf. Bachelet (Frank), « Sociologie, formation et carrière des hauts fonctionnaires territoriaux », *Annuaire des collectivités locales*, CNRS éditions, Vol. 26 (1), 2006, p. 99-113 ; et « Les hauts fonctionnaires inter-communaux, sociologie et politique », *Les annales de la recherche urbaine*, Vol. 99, 2005, p. 118-125.

17. Par commodité, nous désignerons par ce sigle ces acteurs situés aux quatre plus hauts niveaux de la hiérarchie dans les départements français, sous l'autorité du directeur général des services et du Président : les DGA (niveau N-1 sous le DGS), mais aussi les directeurs (N-2), mais aussi les directeurs (N-3) et leurs adjoints (N-4).

Pourtant, ce sont bien ces derniers qui pilotent, au sein des conseils généraux, les politiques sociales décentralisées et assument la fonction de « chef de file » de l'action sociale confiée à l'exécutif départemental. Mais qui sont, d'un point de vue sociologique, ces directeurs ? Comment perçoivent-ils le tournant managérial de leur secteur d'intervention ? Ne sont-ils que de simples relais mettant en œuvre des stratégies et des instruments conçus ailleurs et par d'autres ? Qu'est-ce qu'évoque pour eux la notion de « performance sociale » ?

L'étude présentée ci-dessous part de l'hypothèse que ces acteurs intermédiaires peuvent produire des représentations particulières de cette notion, mais aussi des stratégies et des aménagements spécifiques ayant des effets concrets sur les formes de la managérialisation elle-même. Elle vise à mieux connaître cette population, ses catégories indigènes et ses perceptions. Après avoir explicité les fondements méthodologiques de cette enquête nationale et présenté cette population très hétérogène¹⁸, il s'agira ici d'analyser les perceptions de la notion de « performance sociale » par les DAS à partir des données discursives recueillies par questionnaire, ainsi que ses usages rhétoriques dans le mouvement de managérialisation du social. Si les DAS semblent s'être assez généralement convertis à un vocabulaire managérial et avoir assimilé le concept de « performance sociale » (qui servira donc ici en quelque sorte de révélateur de cette conversion), on observe néanmoins des perceptions souvent prudentes, parfois critiques, et surtout très différenciées.

POUR UNE SOCIOLOGIE DES DIRECTEURS DE L'AIDE ET DE L'ACTION SOCIALES

Les discours et les travaux sur la « conversion managériale¹⁹ » affectant les acteurs de la sphère publique véhiculent souvent l'image d'un processus à la fois exogène et homogène²⁰, comme si « les principes managériaux pouvaient prétendre à une forme d'universalité qui justifieraient de leur application à d'autres univers sociaux, indépendamment de leurs contextes nationaux, institutionnels et professionnels²¹ ». Cependant, la sociologie des acteurs révèle souvent une réalité bien différente²². Les différentes formes de managérialisation s'inscrivent en réalité dans des logiques d'acteurs localisées et des configurations institutionnelles et territoriales spécifiques à travers lesquelles sont incorporés

18. Alcaras (Jean-Robert), Marchand (Christèle), Marrel (Guillaume) et Nonjon (Magali), *Pratiques et instruments de management dans les services d'aide et d'action sociales des conseils généraux – Enquête nationale par questionnaire auprès des Directeurs d'aide et d'action sociales des départements*, Laboratoire biens, normes, contrats, EA 3788, Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, Printemps 2011.

19. Les discours politico-médiatiques sur la nécessaire réforme de l'État tendent à renforcer ce sens commun tout comme le travail de lobbying et de lissage effectué par les *think tanks* et les cabinets de consulting spécialisés en management. Cf. Saint-Martin (Denis), « Le conseil en management et les réformes de l'État », *Sociologies pratiques*, vol. 6, 2002, p. 25-46 ; et Nathan (Richard P.), *Turning promises into performance : the management challenge of implementing workfare*, New York, Columbia University Press, 1993.

20. Cf. Bezes (Philippe), « L'État et les savoirs managériaux : essor et développement de la gestion publique en France », *Trente ans de réforme de l'État*, Paris, Dunod, François Lacasse et Pierre-Eric Verrier éd., 2005, p. 9-40 ; et Jobert (Bruno), *Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994.

21. Robert (Cécile), « Les transformations managériales des activités politiques », *Politix*, vol. n° 79 (3), 2007, p. 7-23 (p. 8).

22. Cf. par exemple Belorgey (Nicolas), *L'hôpital sous pression : enquête sur le « nouveau management public »*, Paris, La découverte, Textes à l'appui, Série Enquêtes de terrain, 2010.

les dispositifs réglementaires nationaux et les nouveaux référentiels de l'action publique. C'est de ce type de démarche qualitative que procède notre étude sociologique des DAS. Faute de données disponibles, nous avons lancé une première enquête par questionnaire dont les résultats tendent à confirmer l'hypothèse d'hétérogénéité de cette population et des représentations du management qu'elle véhicule.

La managérialisation : un processus endogène et hétérogène

Lorsqu'on présente le NMP comme un mouvement d'importation dans le secteur public de normes, de valeurs, d'instruments et de pratiques issus de l'entreprise privée²³, on véhicule un certain nombre d'impensés de la managérialisation qui reposent sur des hypothèses implicites ou des *a priori* : la « managérialisation » reviendrait à importer telles quelles des pratiques développées ailleurs (processus d'origine exogène), par le biais de processus similaires quels que soient les secteurs d'intervention publique (processus de nature homogène), en s'incarnant dans des outils, des dispositifs et des usages managériaux identiques (instruments similaires), et en faisant l'objet d'une réception équivalente par tous les acteurs (appropriations uniformes). De telles hypothèses méritent d'être interrogées, en s'efforçant de penser ces impensés et en les confrontant au terrain. C'est l'objectif d'une sociologie des acteurs et des configurations dans lesquelles se déploient les conversions managériales dans la sphère publique. Une sociologie qui suppose d'interroger et d'observer les acteurs dans leurs représentations et leurs pratiques, dans une démarche essentiellement qualitative et de longue durée.

La première étape de l'enquête menée en 2011, visait deux objectifs principaux : il s'agissait, d'une part, de saisir le profil sociodémographique de cette population et ce qu'elle dit de ses pratiques de direction ; d'autre part, de recueillir les représentations qu'elle associe au processus général de managérialisation du social, en utilisant notamment la notion de « performance sociale » comme test et révélateur d'une conversion.

Enquête de terrain et administration d'un questionnaire

Une série de 18 entretiens exploratoires a d'abord été réalisée, avec des DAS de différents niveaux hiérarchiques et dans 8 départements : il s'agissait de saisir la diversité de cette population et ses catégories de perception indigènes. Afin de disposer d'une vision plus générale de cette population au niveau national, un questionnaire a ensuite été élaboré et adressé aux DAS de l'ensemble des 96 départements métropolitains (soit une population mère estimée à environ 550 personnes)²⁴. Ce questionnaire ne visait pas à tester des hypothèses ou des corrélations d'un point de vue statistique : son but était de palier à une absence de connaissance de la population étudiée. Il articulait deux dimensions analytiques. Une série de questions abordait la notion de « performance sociale », comme clé d'entrée pour saisir les rapports discursifs des DAS à la managérialisation.

23. Ainsi, une réforme inspirée par le NMP repose-t-elle sur l'idée fondamentale d'une « gestion publique qui s'inspire des méthodes managériales du secteur privé » –Bezes (Philippe), « Le renouveau du contrôle des bureaucraties - L'impact du New Public Management », *Informations sociales*, Vol. 126 (6), 2005, p. 26-37 (p. 29).

24. Cf. la note 17 *supra*.

Les autres thèmes abordés relevaient d'une sociologie des acteurs à proprement parler (fonctions de direction, métier de directeur, pratiques de direction, formation, trajectoire, expériences professionnelles et militantes, profil sociobiographique)²⁵. Les résultats de cette première étape mettent en lumière la diversité de cette population, incitant ainsi à vérifier si cette hétérogénéité se traduit aussi par des perceptions différentes du processus de managérialisation.

Les DAS : une population diverse et hétérogène

Il n'existe pas un DAS mais des DAS : cette hétérogénéité se manifeste sur des plans très divers. Ainsi, 37 % des DAS sont installés dans leur fonction depuis 2 ans au plus, mais l'ancienneté dans le poste est très inégalement distribuée (de moins de 2 ans à plus de 13 ans). La plupart sont responsables des compétences sociales décentralisées (Aide Sociale à l'Enfance, Personnes Agées, Personnes Handicapées, Protection Maternelle et Infantile, Insertion...), mais certains sont en charge de compétences plus élargies (politique de la ville, logement, jeunesse...). Certains DAS ne disposent d'aucun budget spécifique, mais le dernier quartile gère des budgets annuels supérieurs à 180 millions d'euros. Cette population, plutôt âgée, s'étale toutefois sur plusieurs tranches d'âge : 57 % sont âgés de 50 à 59 ans, 23 % sont dans la tranche 40-49 ans et 9 % dans celle des 30-39 ans. La répartition par sexe, assez paritaire dans l'ensemble, varie beaucoup en fonction du niveau hiérarchique : 59 % des directeurs sont des femmes, mais les DGA sont très majoritairement (68 %) des hommes. Leurs origines sociales recoupent la distinction hiérarchique : les directeurs sont d'origine plus modeste que les DGA, tant du point de vue du capital économique que culturel. Si les DAS déclarent assez souvent être engagés, c'est plus souvent dans des associations relevant du domaine culturel et sportif (62 %), syndical (35 %), ou caritatif (25 %), que dans des partis politiques (20 %). Ils sont en général très diplômés²⁶, issus de domaines d'études variés²⁷, et sont souvent passés (60 %) par une « école » particulière en formation initiale ou en formation continue²⁸ – les trois principales filières de formation étant : les Écoles d'assistants sociaux ou d'éducateurs spécialisés (AS)²⁹ ; l'École Nationale de la Santé Publique (ENSP)³⁰ et l'Institut National des Etudes Territoriales (INET)³¹. S'ils sont en très grande majorité fonctionnaires (88 %), la plupart du temps dans la fonction publique territoriale, ils ne l'ont pas tous intégrée par le même type de concours³².

25. Le questionnaire devait être renseigné en ligne, de manière anonyme et auto-administrée. Le taux de retour obtenu est très satisfaisant : 247 réponses complètes et exploitables ont été enregistrées, soit environ 45 % de la population mère. Certains départements sont sur-représentés dans la population des répondants, néanmoins, 85 des 96 départements visés sont représentés par au moins un DAS dans les résultats, et le taux de réponse moyen par département est de 2,8.

26. Près de 50 % a validé au moins un master (ou équivalent) en formation initiale.

27. Les directeurs sont formés en majorité en sciences humaines et sociales ; les DGA le sont plutôt dans le domaine des sciences juridiques et politiques.

28. Les deux-tiers de la population sont passés par un processus de formation continue.

29. 18 % des DAS en sont issus, mais c'est surtout le profil dominant des directeurs et de leurs adjoints : cela concerne 24 % des directeurs, mais seulement 4 % des DGA.

30. 17 % des DAS en sont issus : 16 % des directeurs et 20 % des DGA.

31. 16 % des DAS en sont issus, et c'est le profil dominant des DGA et de leurs adjoints : 13 % des directeurs et 26 % des DGA.

32. 49 % par un concours de Catégorie A et assimilés, 24 % par un concours de catégorie B et 12 % en intégration directe.

On est également frappé par la grande diversité de leurs grades (directeur, administrateur, conseiller socio-éducatif, médecin...). Le secteur social ne leur était généralement pas inconnu avant leur prise de fonction, mais ils sont près de 40 % à déclarer ne pas avoir eu d'expérience préalable dans le social. Si l'investissement professionnel préalable au sein de collectivités territoriales est une caractéristique largement partagée, on relève cependant qu'ils sont plus du tiers à avoir exercé au moins une fois dans le secteur privé. Une population aussi hétérogène induit-elle des représentations différenciées de la managérialisation ?

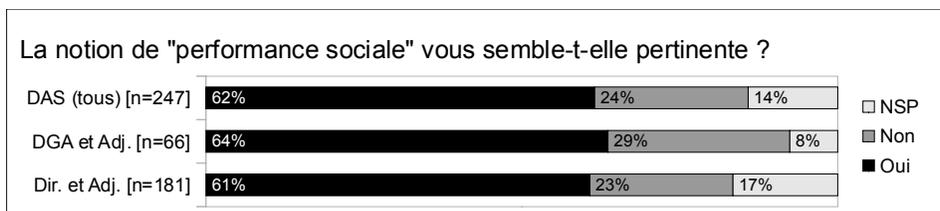
LES DISCOURS DES DIRECTEURS D'AIDE ET D'ACTION SOCIALES SUR LE MANAGEMENT ET LA « PERFORMANCE SOCIALE »

Les DAS réservent globalement un accueil favorable à la notion de « performance sociale » : du point de vue de leurs discours et des registres de langage qu'ils emploient, ils semblent avoir aujourd'hui endossé le rôle de manager dans les services qu'ils dirigent, ils déclarent user d'instruments et de dispositifs managériaux, et semblent partager *a priori* une interprétation assez orthodoxe de ce nouvel horizon des politiques sociales.

Manager les services et mobiliser des outils pour améliorer la « performance sociale »

Invités à juger la pertinence du concept de « performance sociale » (graphique 1), les DAS le valident majoritairement – les DGA étant cependant à la fois moins indécis que leurs directeurs, mais aussi plus circonspects à son égard.

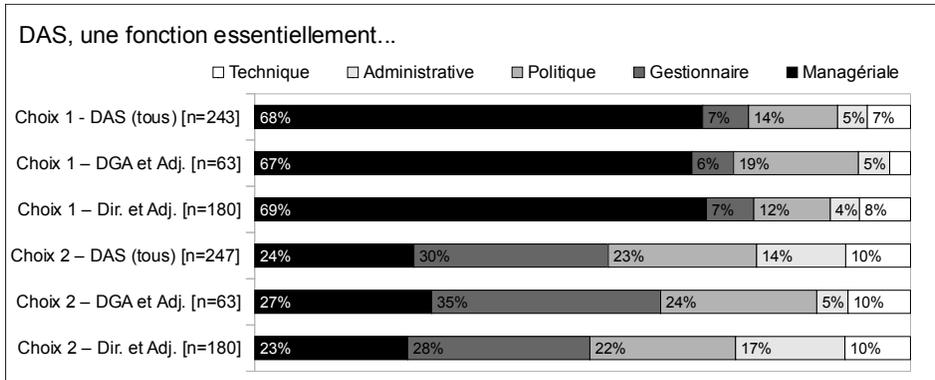
Graphique 1. Pertinence de la notion de « performance sociale »



Source : Enquête DAS (Alcaras, Marchand, Marrel, Nonjon)

Cette adhésion s'articule de façon cohérente avec les représentations qu'ils ont de leur activité (graphique 2). Lorsqu'on leur propose de classer trois conceptions possibles de leur fonction parmi cinq propositions construites à partir des entretiens exploratoires, ils mettent clairement en avant la dimension managériale de leur activité en premier choix. En second choix, non-seulement l'aspect managérial de leur fonction apparaît encore de façon assez imposante, mais il est en outre supplanté par une conception gestionnaire de la fonction – soit un total de 54 % des réponses qui font référence à l'un de ces deux qualificatifs.

Graphique 2. Définition de la fonction de direction



Source : Enquête DAS (Alcaras, Marchand, Marrel, Nonjon)

La conversion de cette population à une rhétorique managériale peut aussi s'observer à travers les pratiques qu'ils déclarent mettre en œuvre. En effet, dans la sphère publique comme ailleurs, toute pratique managériale mobilise des instruments et des dispositifs³³. Sur le premier point, 86 % des DAS déclarent avoir mis en place personnellement de nouveaux outils – pour l'essentiel, ce sont des tableaux de bords, des Systèmes Informatiques d'Aide à la Décision, et des indicateurs de performance. Quant aux dispositifs, 76 % de la population dit avoir participé à, ou avoir dirigé une réorganisation de services. Celle-ci est souvent l'occasion de faire apparaître des nouveaux services et de nouvelles appellations relevant explicitement d'un vocabulaire managérial : « contrôle de gestion », « observatoires », « missions » ou encore « cellules d'évaluation ». Dans certains cas, ces réorganisations sont également des opportunités pour mutualiser les moyens et diminuer les dépenses de fonctionnement ou de personnel.

Cette population se convertit donc aux évolutions sémantiques qui accompagnent le mouvement de managérialisation de l'action publique et déclare user de méthodes visant à accroître la « performance sociale ». Mais quels sens donnent-ils précisément à cette notion ?

Une lecture orthodoxe de la « performance sociale »

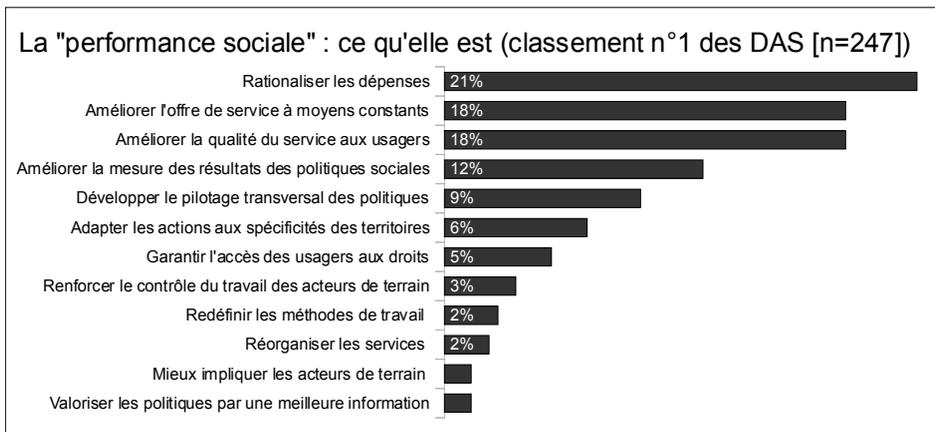
Rappelons que la réception de la notion de « performance sociale » par les DAS fait ici office de révélateur de leur positionnement vis-à-vis de la managérialisation du social. Au-delà de la question sur la pertinence du concept (graphique 1), les enquêtés devaient choisir et classer 3 items parmi une liste prédéfinie permettant de définir ce qu'est, selon eux, la « performance sociale » (leurs perceptions), et ce qu'elle devrait être (leurs projections)³⁴.

33. Moisdon (Jean-Claude), *Du mode d'existence des outils de gestion – Les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*, Paris, Seli Arslan, 1997.

34. La liste des items proposés est issue des catégories indigènes saisies lors des entretiens, qui révélaient déjà des définitions très contrastées.

Les perceptions que les DAS se font de la « performance sociale » révèlent qu'ils ont bien reçu et interprété ce que recouvre cette notion pour la plupart de ses promoteurs. Globalement, ils en donnent en effet une définition orthodoxe (graphique 3), conforme au discours institutionnel : elle est, selon eux, avant tout une question de rationalisation des dépenses (21 %), permettant d'améliorer l'offre de service à moyens constants (18 %), ou encore une façon de faire progresser la mesure et la quantification des résultats des politiques sociales (12 %). Les objectifs de la « performance sociale » renvoient ainsi principalement à des impératifs quantitatifs et à une rationalité managériale (51 % des réponses).

Graphique 3. Les perceptions de la performance sociale : ce qu'elle est pour l'ensemble des DAS



Source : Enquête DAS (Alcaras, Marchand, Marrel, Nonjon)

En première lecture, le tournant managérial semble donc avoir été bien assimilé par bon nombre de ces acteurs intermédiaires du social – au moins au niveau des perceptions qu'ils s'en forgent et des usages rhétoriques qu'ils font des notions qui lui sont associées. Le caractère néanmoins très hétérogène de cette population justifie une analyse plus détaillée des discours en fonction des profils et des trajectoires sociobiographiques. Les perceptions de la « performance sociale » apparaissent alors très différenciées et le rapport des DAS au mouvement de managérialisation plus complexe et ambigu.

HÉTÉROGÉNÉITÉ DES DISCOURS ET PERCEPTIONS DIFFÉRENCIÉES DE LA « PERFORMANCE SOCIALE »

L'image des DAS se convertissant massivement à une certaine culture managériale et adhérant de façon consensuelle à l'horizon de la « performance sociale » ne résiste pas à l'analyse. Une simple relecture du graphique 1 permet déjà de souligner que 14 % des DAS ne savent ou ne veulent pas évaluer la pertinence de la notion de « performance

sociale » dans leurs activités. Ils sont donc une minorité non-négligeable à faire preuve d'une certaine prudence à son égard – cette réticence étant deux fois plus forte parmi les directeurs (17 %) que chez leurs supérieurs, les DGA (8 %). En outre, près d'un quart des DAS (24 %) rejette clairement la « performance sociale », puisqu'ils la considèrent comme une notion non-pertinente³⁵ – attestant cette fois-ci d'une attitude critique manifeste. De même, le graphique 2 montre quant à lui que si 75 % des enquêtés se définissent en premier choix comme des managers ou, à défaut, comme des gestionnaires, cela fait tout de même un peu moins de 25 % d'entre eux qui ne se reconnaissent toujours pas dans cette figure.

Y aurait-il alors une spécificité de l'appropriation des normes de management dans l'action sociale décentralisée ? Ce secteur aurait-il un rapport différent à la performance et au management publics ? Quelques définitions recueillies lors des entretiens pour qualifier la « performance sociale » illustrent en tout cas à quel point l'introduction de principes managériaux est loin de constituer un simple « prêt à penser³⁶ » homogène, une nouvelle *doxa* qui s'imposerait de manière univoque et uniforme dans tous les secteurs des politiques publiques : « ajuster les objectifs quantitatifs aux exigences qualitatives », « faire la part entre la nécessité de l'outil et la réalité du travail social », « tout n'est pas quantifiable, ne pas oublier l'humain », « ne pas réduire aux effets quantitatifs qui souvent sont les seuls mesurables », ou encore « sortir du social ». C'est peut-être pour cela que les perceptions et les projections que les DAS se forgent de la « performance sociale » divergent assez singulièrement. Elles sont en outre nettement différenciées selon certains éléments sociobiographiques, ce qui tend à confirmer l'hypothèse d'hétérogénéité du sens et d'endogénéité du processus de managérialisation.

La « performance sociale » n'est pas ce qu'elle devrait être

Les définitions faisant référence à une conception quantitative et à une rationalité managériale (graphique 3) ne représentent finalement qu'à peine plus de la moitié des premiers choix de ces acteurs pour définir leurs perceptions de la « performance sociale » : les acceptions plus qualitatives de la notion ne sont donc pas si minoritaires – l'amélioration de la qualité de service aux usagers arrivant même ex æquo en seconde position avec l'amélioration de l'offre de service à moyens constants (18 %). Une partie des DAS incorpore ainsi dans ses perceptions des nuances et une certaine distance au modèle managérial, qui pourraient être propres à leur secteur d'intervention, aux valeurs qui le dominent ou aux contraintes qui le caractérisent.

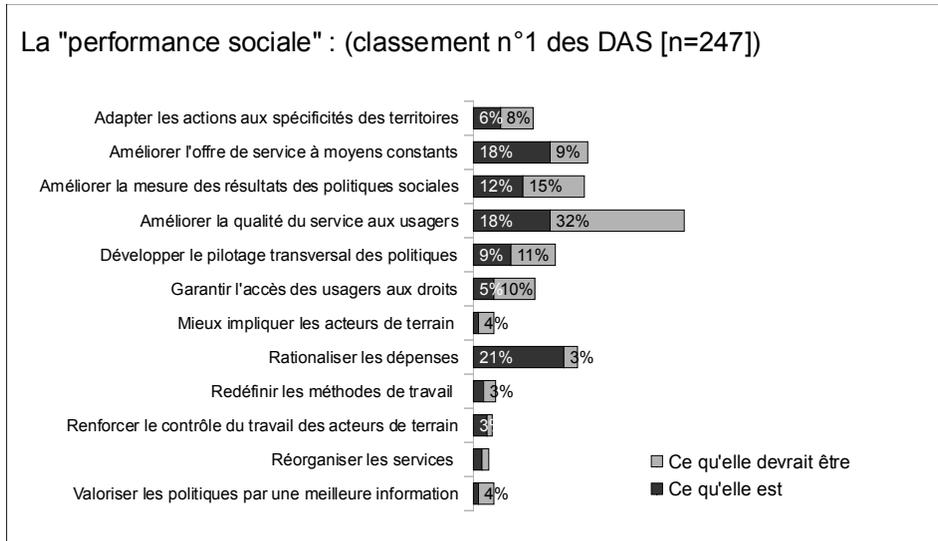
Cet attachement à une représentation qualitative de la « performance » dans le champ social est plus forte encore dans les projections qu'ils livrent (graphique 4). Lorsqu'ils s'expriment sur ce que devrait être la « performance sociale » à leurs yeux, les réponses révèlent effectivement d'autres registres de justification et se démarquent assez nettement des définitions dominantes : en définitive, ils pensent que la « performance sociale » ne devrait pas être ce qu'ils disent qu'elle est. Ils souhaiteraient en effet que la « performance sociale » vise d'abord à améliorer la qualité de service aux usagers (32 %), puis à améliorer la mesure et la quantification des politiques sociales (15 %) et enfin à développer le pilotage transversal des politiques départementales (11 %). L'item le plus caricatural

35. Les DGA et leurs adjoints sont moins prudents que leurs subordonnés (8 % NSP contre 17 % des directeurs) mais bien plus critiques qu'eux (29 % contre 22 %).

36. Cécile Robert, « Les transformations managériales des activités politiques », *Op. Cit.* (p. 16).

pour illustrer une rationalité purement managériale (rationaliser les dépenses) n'est choisi que par 3 % des répondants quand il s'agit de qualifier leurs projections sur cette notion.

Graphique 4. Les perceptions de la « performance sociale » : « ce qu'elle est » et « ce qu'elle devrait être »



Source : Enquête DAS (Alcaras, Marchand, Marrel, Nonjon)

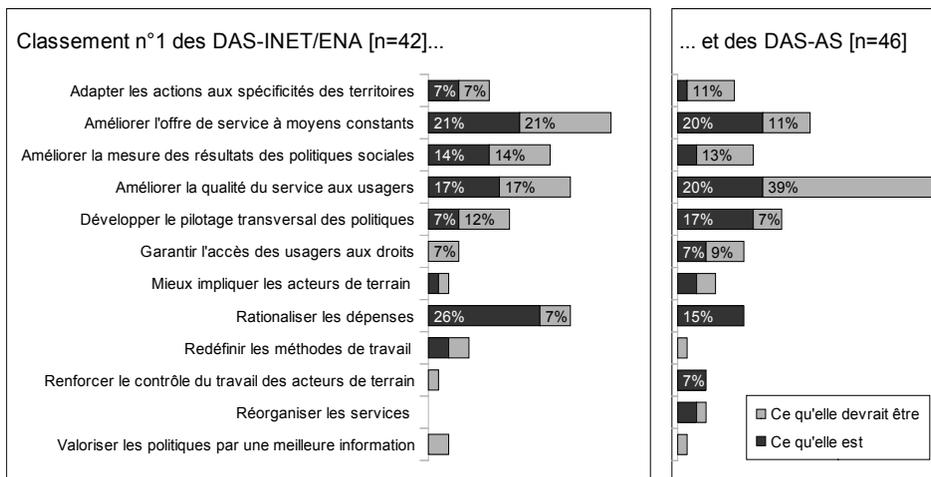
Ces décalages entre les perceptions et les projections des DAS sur la « performance sociale » mettent à leur tour en exergue une attitude prudente, sinon critique de ces acteurs quant au sens qu'il faudrait donner à cette notion et donc, quant au mouvement de managérialisation lui-même. Mais l'hétérogénéité de cette population incite surtout à distinguer les représentations des DAS en fonction des données sociobiographiques disponibles.

Des perceptions différentes de la « performance sociale »

Sans prétendre tester statistiquement des corrélations, on peut néanmoins mettre en lumière le caractère hétérogène de cette population dans la manière dont elle se confronte à la managérialisation. Dans cette perspective, le parcours de formation des DAS permet de révéler des divergences frappantes. Deux sous-groupes de DAS semblent particulièrement diverger quant à leur acception de la « performance sociale » : d'un côté, ceux qui ont été formés à l'INET (DAS-INET, n=40) ou à l'École Nationale d'Administration (n=2) ; de l'autre, ceux qui ont suivi une formation d'AS (DAS-AS, n=46). Ces divergences se décèlent d'abord en analysant les données brutes (graphique 5). Pour qualifier leur perception de la « performance sociale » et de ce qu'elle devrait être, les DAS-INET/ENA privilégient des associations d'items qui s'organisent de façon cohérente autour de l'idée d'efficacité et d'offre de service (équivalence entre la perception de ce qu'elle est et ce qu'elle devrait être), obéissant à une rationalité managériale classique. Les DAS-AS introduisent quant à eux plus de nuances, en privilégiant encore plus l'idée

d'une amélioration de la qualité du service aux usagers. De même, ceux-ci se reportent très peu sur l'item améliorer la mesure et la quantification des politiques sociales (4 %), alors que c'est le choix de 14 % des DAS-INET/ENA.

Graphique 5. Les perceptions de la « performance sociale » selon le type de formation



Source : Enquête DAS (Alcaras, Marchand, Marrel, Nonjon)

Dans leurs perceptions, les enquêtés AS associent donc parfois à cette notion de « performance sociale » l'idée d'une contrainte ou d'un contrôle, traduisant là aussi une forme de distance critique à son sujet que les enquêtés INET/ENA ne partagent pas.

La « performance sociale » : des projections, des attentes et des regrets divergents

On peut encore affiner l'analyse grâce au calcul d'un indicateur simple d'écart entre perceptions et projections dans ces deux sous-groupes aux parcours de formation distincts. Cet indicateur qualifié ici de « hiatus » est la mesure de la différence arithmétique entre les projections et les perceptions de la « performance sociale »³⁷. Quand un « hiatus » sur un item donné est fortement positif, cela exprime une attente vis-à-vis de cet item, qui devrait ainsi qualifier la « performance sociale » bien plus qu'elle ne l'est en réalité. A l'inverse, quand un hiatus est fortement négatif, c'est la manifestation d'un regret : cet item ne devrait pas qualifier la « performance sociale », mais c'est hélas le cas d'après la personne interrogée. Enfin, quand un hiatus est faible ou nul, cela veut dire qu'il n'y a pas de réelle dissonance entre ce qu'est et ce que devrait être la « performance

37. Le hiatus ainsi calculé permet de synthétiser deux informations dans un seul nombre. D'abord, sa valeur absolue : plus ce nombre est élevé, plus est élevé l'écart entre les projections et les perceptions. Ensuite, le signe de ce nombre : quand un item est moins choisi par un groupe de DAS pour qualifier ses projections que ses perceptions, la valeur du hiatus afférent à cet item est négative. Et inversement dans le cas d'une valeur positive.

sociale », soit parce qu'elle est ce qu'elle devrait être, soit parce qu'elle n'est pas ce qu'elle ne devrait pas être.

Le tableau 1 récapitule la mesure des hiatus calculés pour la seule population des directeurs. Bien plus que pour leurs supérieurs hiérarchiques, les DGA, on vérifie alors combien le parcours de formation des directeurs peut influencer sur les appréhensions singulières de la « performance sociale ». Globalement, les directeurs passés par l'INET définissent non seulement cette notion de manière plus « orthodoxe » que leurs homologues formés dans des écoles d'AS (graphique 5), mais ils affichent de surcroît des hiatus moins importants. Les directeurs INET expriment à la fois moins d'attentes et moins de regrets. Certes, les positions des deux populations sont parfois convergentes, comme le regret qu'elles partagent face à la trop grande importance accordée, pensent-ils, à la rationalisation des dépenses et à l'amélioration de l'offre à moyen constant – marquant ainsi une sorte de méfiance identique face à une vision trop caricaturale du management. On retrouve ici l'hypothèse de la spécificité du secteur social qui conduirait à quelques aménagements sémantiques plus ou moins subtils, même chez les acteurs qui pourraient être les plus disposés à se laisser convaincre par les logiques managériales.

Tableau 1. Intensité des hiatus selon la formation des Directeurs

HIATUS	Ensemble des Directeurs (n=181)	Directeurs INET (n=23)	Directeurs AS (n=43)
Adapter les actions aux spécificités des territoires	2,8	8,7	9,3
Améliorer l'offre de service à moyens constants	-12,2	-13,0	-14,0
Améliorer la mesure des résultats des politiques sociales	2,8	0	9,3
Améliorer la qualité du service aux usagers	11,0	-8,7	23,3
Développer le pilotage transversal des politiques	1,1	8,7	-11,6
Garantir l'accès des usagers aux droits	6,1	13,0	2,3
Mieux impliquer les acteurs de terrain	3,3	4,3	2,3
Rationaliser les dépenses	-14,9	-17,4	-16,3
Redéfinir les méthodes de travail	1,1	0	2,3
Renforcer le contrôle du travail des acteurs de terrain	-2,2	4,3	-7,0
Réorganiser les services	-0,6	0	-2,3
Valoriser les politiques par une meilleure information	1,7	0	2,3

Source : Enquête DAS (Alcaras, Marchand, Marrel, Nonjon)

Mais le plus souvent, leurs avis divergent. Les directeurs AS expriment ainsi une forte attente sur la proposition améliorer la qualité de service aux usagers – attente nettement supérieure à la moyenne des directeurs. Inversement, les directeurs INET se distinguent, puisqu'ils semblent regretter l'importance de la place de l'utilisateur dans la « performance sociale ». On observe exactement le contraire pour l'item développer le pilotage transversal des politiques départementales : les directeurs AS regrettent que cette conception apparaisse au troisième rang de leur propre perception de la « performance sociale », alors que les directeurs INET voudraient aller plus loin dans ce sens.

De même, les nuances sont-elles fortes sur un dernier item significatif de la façon de manager le social : renforcer le contrôle du travail des acteurs de terrain. Les directeurs INET expriment des attentes sur ce point, alors que les directeurs AS déplorent cette vision possible des choses.

Au final, ces variations de hiatus suggèrent d'abord que la formation INET permet aux directeurs qui en ont profité d'être plus en cohérence avec la grille d'analyse officielle de la « performance sociale ». Cependant, le secteur de l'intervention sociale décentralisée pourrait bien affecter leur « prédisposition managériale », comme en atteste, à ce niveau hiérarchique de responsabilité et de proximité avec les travailleurs sociaux, leur rejet massif et plus important encore que les autres, de l'objectif réducteur de rationalisation des dépenses. Par ailleurs, les directeurs AS semblent quant à eux davantage prédisposés à la critique des conceptions trop gestionnaires de leur fonction.

D'autres variables permettraient également de souligner des différences d'appréhension de cette notion, comme le domaine d'études principal, mais aussi l'engagement politique et partisan et l'engagement syndical ou encore les origines sociales³⁸. L'exemple développé ici montre suffisamment combien l'expérience des équipes de directions influence leur réception de la managérialisation véhiculée par l'importation d'un principe de performance dans les politiques sociales décentralisées. Sans être niée, rejetée ou ignorée, « la notion de performance sociale » est probablement davantage « aménagée » par ceux qui investissent dans leur engagement professionnel, des idéaux, des convictions ou des socialisations politiques singulières.

*

* *

Le processus de conversion managériale des DAS s'éclaire par conséquent d'une façon bien singulière lorsqu'on l'analyse à partir d'une sociologie des acteurs qui le portent. Les DAS ne sont pas homogènes dans leur approche de la « performance sociale » et dans leur façon d'appréhender la managérialisation de leur métier et de leurs services. Ils ont certes pris acte du tournant managérial contemporain : qu'ils aient ou non le sentiment d'y être contraints, ils s'accrochent *de facto* à cette nouvelle donne des politiques publiques qui pénètre l'État social décentralisé. Néanmoins, ces « élites locales du Welfare » restent globalement prudentes et parfois critiques ou hostiles dans leur définition de la « performance sociale ». Nombreux sont ceux qui se réapproprient le sens donné à cette notion, utilisée ici comme un test visant à révéler la pénétration de la culture managériale dans l'action sociale.

En ciblant les élites intermédiaires du social, l'enquête sociographique contribue à démontrer que le processus de managérialisation de l'État social décentralisé ne procède pas d'une simple conversion technique et homogène à des impératifs exogènes d'efficacité économique. Certes, le NMP consiste à importer des pratiques et des discours issus du secteur privé vers le domaine public. Mais derrière des apparences consensuelles produites par les acteurs eux-mêmes sous couvert de réalisme ou de pragmatisme, ces transferts n'ont néanmoins rien de linéaire ni d'automatique : ils donnent très souvent lieu à des redéfinitions, des appropriations, ou réappropriations, à des bricolages voire des résistances – y compris au sommet de la hiérarchie. Dans le cas qui nous intéresse ici, on voit bien que les DAS engagent des définitions et des représentations différentes

38. Cf. Alcaras (Jean-Robert), Marchand (Christèle), Marrel (Guillaume) et Nonjon (Magali), *Pratiques et instruments de management*, op. cit.

du management dans leur action et dans leur fonction – traduisant sans doute, par des moyens divers, une volonté de composer avec une réalité sociale et budgétaire qui ne coïncide que partiellement avec leur formation, leurs expériences, leurs convictions et leur éthique.

Il est donc essentiel de saisir la recomposition des modes de gouvernement et des technologies d'encadrement à l'œuvre dans ce domaine, recomposition dont les fondements demeurent sociologiques et politiques. L'enquête présentée ici ne traite que des perceptions et laisse momentanément de côté l'analyse des usages et des pratiques. Mais elle permet déjà de consolider l'hypothèse du caractère endogène et hétérogène d'un processus de managérialisation du social propre à la dynamique historique et aux métamorphoses de l'État. Un processus qui peut être interprété à partir des logiques et des comportements que produisent en interne ses principaux acteurs (et notamment ses élites réformatrices³⁹) et dont la spécificité liée à la singularité du secteur social reste cependant à démontrer. L'identité des équipes dirigeantes des services sociaux départementalisés doit être prise en compte pour saisir plus finement encore la pluralité des vecteurs du processus général de managérialisation de l'État social décentralisé en France aujourd'hui. Au-delà des représentations, il reste maintenant à saisir la variété des usages qu'ils font des instruments de management du social.

39. Cf. Genieys et Hassenteufel, *op. cit.*, et Rouban (Luc), « Les élites de la réforme », *Revue française d'administration publique*, Vol. 136 (4), 2010, p. 865-879.

REGARDS SUR LES ÉVOLUTIONS DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC DANS LES INDUSTRIES DE RÉSEAUX

Gaël BOUQUET

Olaf KLARGAARD

*Expert à la direction de la régulation
européenne et nationale
du Groupe La Poste**

*Directeur en charge de la régulation
Pitney Bowes Inc.*

Résumé

Depuis une vingtaine d'années, les missions de service public assurées dans les industries de réseaux n'ont eu de cesse d'évoluer, sous l'impulsion des politiques européennes de libéralisation. L'objectif d'efficacité économique, au centre des préoccupations concurrentielles, et la réorganisation du contrôle institutionnel ont conduit à une clarification et une modernisation sans précédent de leur contenu et de leur évaluation. Toutefois, les principes classiques des services publics ont vu leur application émaillée et certains écueils n'ont pu être surmontés, tant en raison de l'organisation des opérateurs « historiques », que du fait des imperfections du contrôle institutionnel.

Mots-clefs

l Missions, service, public, concurrence, régulation, réseaux

Abstract

— *Overview of Changes in Public Service tasks of Network Industries — The public service tasks provided by network industries have constantly evolved over the past twenty years, a change driven by European liberalisation policies. The targeting of economic efficiency, central to competition concerns, and the reorganisation of institutional control have clarified and modernised the content and the evaluation of these tasks as never before. This has, however, had an effect on the traditional principles behind public services and some obstacles have not yet been overcome, both due to the organisation of "historical" operators and to imperfect institutional control.*

Key words

l *Tasks, service, public, competition, regulation, network*

* Groupe La Poste - Direction de la régulation européenne et nationale – DREN - 44, boulevard de Vaugirard - 75757 PARIS CEDEX 15, Tél. : 01-55-44-01-74, Fax : 01-55-44-01-94 – gael.bouquet@laposte.fr.

Au sein des grandes industries de réseaux, les vingt dernières années ont témoigné de l'émergence d'un nouveau cadre juridique rénovant en profondeur, tant la notion de service public, que ses modalités d'exécution et de contrôle. Avant même l'introduction de la concurrence dans les grandes industries de réseaux, les « lois de Rolland » (égalité des usagers, mutabilité et continuité des services publics) qui avaient peu évolué depuis le début du XX^e siècle, ont été réexaminées à la lumière de la nouvelle préoccupation de « gestion économiquement efficiente » des services publics.

Les grandes industries de réseaux ont la double particularité de reposer sur des infrastructures dont la structure des coûts est faiblement variable et de produire des services essentiels pour la population (services de télécommunications, postaux, ferroviaires, de distribution d'énergie, *etc.*). Ces deux caractéristiques expliquent en grande partie le statut spécifique établi après 1945 pour ces services publics nationaux, en particulier la propriété publique de ces entreprises et l'octroi d'un monopole. Soumis à un nouveau contexte économique et social, les grands services publics de réseaux se sont vus appliqués des principes de gestion plus rigoureux en matière de comptabilité analytique et de couverture des coûts. Les notions protectrices de l'utilisateur, telles que l'égalité de traitement ou la péréquation tarifaire géographique, ont été entamées par ces évolutions. Concurrentement, de nouveaux principes plus protecteurs pour l'utilisateur, par exemple la notion « d'abordabilité des tarifs », ont contribué à enrichir les « lois de Rolland ».

C'est toutefois la démarche de libéralisation de ces secteurs, initiée au niveau européen, qui a contribué à transformer radicalement les conditions d'exercice et de contrôle des missions de service public en France. L'application croissante du droit de la concurrence aux personnes publiques avait déjà modifié les modalités d'exécution du service public, obligeant les personnes publiques à ne pas porter atteinte à la libre concurrence et donc à prêter les missions dans des conditions transparentes, non discriminatoires et vérifiables.

La politique communautaire de libéralisation des industries de réseaux a fourni un nouveau cadre juridique refondant la notion même de service public pour lui préférer dans certains cas l'épithète d'« universel », les conditions de prestation d'un service public industriel et commercial respectant davantage les acteurs privés (clarification dans la définition des missions, principes de séparation comptables, *etc.*). Elle a également abouti à redéfinir les modalités du contrôle de l'exercice de ces missions, imposant l'émergence d'autorités de régulation indépendantes de l'État.

Cet encadrement s'est effectué dans la perspective générale d'assurer la conjugaison de l'ouverture à la concurrence avec la permanence des missions de service public mais également avec la volonté d'assurer une évaluation meilleure et indépendante des missions (coûts et financement), de garantir et améliorer la qualité de service et de desserrer l'étreinte de l'État sur les ex-monopoles.

Toutefois, la complexité juridique croissante, liée à la superposition de principes relevant du droit de la concurrence et du droit des « services publics », s'est traduite par des difficultés majeures d'application. Par ailleurs, l'irruption de nouvelles autorités réglementaires et quasi-juridictionnelles a fait émerger un jeu institutionnel peu lisible.

Ces évolutions juridiques ont cependant permis un enrichissement sans précédent des notions et des principes d'action du service public, favorisant une réflexion saine et approfondie sur la nature des besoins de services publics et une méthodologie rigoureuse sur l'allocation optimale des moyens pour la collectivité nationale.

La présente étude se propose de retracer les conditions dans lesquelles s'est réalisée la recherche de l'« efficience », tant au niveau de la définition et de la gestion des services publics, qu'en ce qui concerne l'évaluation de leur coût et de leur financement, l'ensemble porté par une réorganisation du contrôle institutionnel parfois contestable.

LES ÉVOLUTIONS DU CONTENU ET DES CONDITIONS DE DÉVOLUTION DES SERVICES PUBLICS

Le droit européen a favorisé une réflexion sur les missions de services publics et a conduit à une extension de leur contenu, bien que cet enrichissement ait été accompagné de certaines dérives. Ces évolutions ont incité les instances européennes et nationales à distinguer les missions et les opérateurs historiquement chargés de les assurer et, au-delà, à envisager des modes alternatifs de dévolution des services publics.

Des missions enrichies mais marquées par certaines dérives

Les directives européennes dites « sectorielles » ont permis une clarification et un enrichissement sans précédent du contenu des missions, même si cette modernisation a conduit à des dérives qui menacent leur financement et bousculent leur contenu originel.

Des missions mieux circonscrites et incontestablement modernisées...

Le droit européen a clarifié les besoins des utilisateurs des services publics en définissant les standards minimums des services universels. Le service universel postal a été défini comme « une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs »¹, déclinée par type de produits ; le service universel de l'électricité, comme le droit, pour les clients résidentiels, « d'être approvisionnés, sur leur territoire, en électricité d'une qualité définie, et ce à des prix raisonnables, aisément et clairement comparables, transparents et non discriminatoires »².

Au-delà de ces standards, l'État français a fait le choix d'étendre la portée des obligations de service universel et de créer des obligations supplémentaires. Le législateur a, par exemple, formalisé une mission de contribution au développement de l'aménagement du territoire, assurée par La Poste, consistant à maintenir un nombre de points de contact sur le territoire bien supérieur à ce que préoyaient les textes communautaires au titre du service universel³. Il a également élargi le champ du service public de l'électricité en lui ajoutant des obligations liées à la protection de l'environnement⁴, redéfinit de façon inédite la mission, en l'adaptant à un nouveau contexte politique, social et environnemental.

Dans le secteur des communications électroniques, le droit européen a été particulièrement innovant, servi et contraint, il est vrai, par des évolutions technologiques rapides. Ainsi, au delà des éléments définis dans le cadre du service universel, la Commission européenne est tenue de réexaminer le périmètre du service universel tous les trois ans, en fonction de l'évolution technologique, sociale et économique⁵ et d'apprécier la légitimité pour un service de relever du champ d'application du service universel. Ce réexamen constitue, à ce jour, la plus belle formalisation, sur la base de critères rationnels et

1. Directive 97/67/CE du 15 décembre 1997.

2. Article 3.3 de la directive 2009/72/CE du 13 juillet 2009.

3. Loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales.

4. Article 2 de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

5. Article 15 de la directive 2002/22/CE du 7 mars 2002.

objectifs, du principe de mutabilité du service public français⁶. Deux réexamens de la portée du service universel ont eu lieu, en 2005 et en 2008, sur l'intérêt d'introduire les services de téléphonie mobile et l'internet à haut débit dans le champ du service universel, sans succès⁷. Mais ces positions pourraient être prochainement révisées, si l'on considère la consultation publique lancée par la Commission européenne sur la question en mars 2010⁸. La mise en place par le gouvernement français de tarifs sociaux pour les services de téléphonie mobile en avril 2011 relève de la même logique. Il convient toutefois de noter la faiblesse méthodologique de cette « quasi extension » du service universel, dont le principe a été introduit dans la législation par un amendement parlementaire, avec un exposé des motifs très laconique, lors de l'introduction du nouvel article⁹. Par ailleurs, le dispositif repose sur la bonne volonté des opérateurs qui ont la simple faculté de conclure une convention avec l'État et n'est accompagné d'aucun mécanisme de financement. Il est, dès lors, malaisé de comprendre dans quel cadre s'inscrit cette extension.

Marquées toutefois par l'apparition de certaines dérives

Ces avancées ont toutefois été accompagnées de dérives. L'extension des obligations du service public de l'électricité en matière environnementale a conduit indirectement à remettre en cause le financement intégral de la mission. En effet, l'obligation d'achat par EDF (et par les entreprises locales de distribution) de l'électricité produite par des filières de production coûteuses a favorisé une spéculation importante sur certaines énergies (principalement photovoltaïque) alourdissant considérablement le coût de la mission année après année, sans que ce dernier ne soit compensé par la contribution au service public de l'électricité¹⁰. Par ailleurs, cette contribution est proportionnelle à la consommation d'électricité, frappant l'utilisateur et les activités consommatrices d'électricité, en aggravant leurs coûts sans contrepartie en rapport avec leur nature et ce, avec une acuité accrue du fait du double plafonnement de la contribution prévu par la loi au bénéfice des industries électro-intensives¹¹.

Dans le secteur postal, le service universel et la mission d'aménagement du territoire garantissent l'accès par la permanence de « points de contacts » constitués par les bureaux de postes, mais aussi par des franchises, telles que les agences postales communales (APC) et les relais commerçants (RC). Or, la présence postale territoriale a subi ces dernières années des mutations profondes avec la suppression progressive de bureaux de poste au profit de ces franchises, dont on peut se demander si elles n'ont pas appauvri la présence originelle de l'entreprise sur le territoire et l'offre de service, consubstantielles au service public. En tout état de cause, le service universel postal se voit aujourd'hui affecté par une diminution structurelle des envois de courrier, résultant principalement de la concurrence intermodale des communications électroniques. Cette circonstance risque à l'avenir d'entraîner une érosion de son contenu, d'autant plus certaine que certaines prestations qui en relèvent aujourd'hui, présentent une nature assez éloignée des caractéristiques classiques du service public. C'est le cas des envois postaux en nombre de publipostage (marketing direct) destinés au démarchage publicitaire.

6. Annexe V de la Directive 2002/22/CE, précitée.

7. COM (2005) 203, COM (2006) 163 et COM (2008) 572.

8. Commission européenne, communiqué de presse du 2 mars 2010, IP/10/208.

9. Amendement n°755 rect. du 26 mai 2008, insérant l'article 29bis dans la loi 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

10. *Enjeux et perspectives de la contribution au service public de l'électricité, Rapport de la Commission des finances de l'AN*, n° 2818, 28 septembre 2010 (partie 2) ; Cour des comptes, *Rapport public annuel*, février 2011, p. 279 et suivantes.

11. Article 5-I de la loi du 10 février 2000 précitée.

Enfin, les obligations de service public dans le domaine ferroviaire, régies par un règlement européen¹², n'ont pas fait l'objet de réelle clarification par la loi de libéralisation des activités ferroviaires¹³ qui s'est limitée à renvoyer audit règlement et à la compétence des autorités locales (les régions) organisatrices du service public. Il aurait pourtant été opportun que le législateur précise le régime juridique des obligations de service public au niveau national.

La diversification des modes de dévolution des missions de service public

Les évolutions ci-dessus exposées ont incliné à repenser les conditions de gestion des missions en se recentrant d'abord sur leur contenu et en remettant en cause, ensuite, leur dévolution exclusive aux opérateurs historiques.

L'abandon de la confusion organique et matérielle

Alors que jusque dans les années 1990, la notion de « service public » recouvrait tout autant les missions que les opérateurs en charge de ces missions, une clarification s'est imposée sous la pression des politiques de libéralisation des industries de réseaux. Le champ des missions de service public est désormais précisément délimité par rapport aux activités purement commerciales des opérateurs en charge des missions de service public.

Il est intéressant d'illustrer cette clarification dans un domaine où un régime fiscal dérogatoire la rendait nécessaire. Les services publics postaux bénéficient en effet d'une exonération de TVA, en application de la 6^e directive de 1977¹⁴. Dans les années 1970, ce régime fiscal était conforme à la situation du secteur puisque tous les services postaux en Europe étaient assurés directement par l'État, dans un cadre monopolistique. En outre, les services ne s'éloignaient guère de la prestation postale de base : l'envoi de courrier. Critères organique et matériel du service public se confondaient alors parfaitement. En 2009, la Cour européenne de justice (CJCE) a clairement indiqué¹⁵ que l'exonération de TVA était liée matériellement à la mission de service universel et qu'elle n'était donc pas réservée aux personnes publiques mais aux personnes – publiques ou privées – en charge de la mission et limitée au seul champ de la mission. Dès lors, une vision matérielle du service public s'est imposée progressivement entraînant dans son sillage une réflexion sur la gestion des missions dévolue exclusivement jusqu'alors aux opérateurs historiques.

Vers un retrait de l'exercice exclusif des missions par les opérateurs historiques ?

En effet, dans le secteur postal et les télécommunications, l'État peut « désigner une ou plusieurs entreprises afin de garantir la fourniture du service universel [...] de façon que l'ensemble du territoire national puisse être couvert »¹⁶. La loi postale de 2010 a ainsi désigné La Poste en tant que prestataire du service universel pour une durée de

12. Règlement n° 1371/2007 du 23 octobre 2007.

13. Loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires.

14. Directive du conseil 77/388/CE du 17 mai 1977.

15. CJCE 23 avril 2009, *TNT Post UK Ltd*, Aff. C-357/07.

16. Article 8 de la directive 2002/22/CE précitée et article 4 de la directive postale 2008/6/CE du 20 février 2008.

15 ans¹⁷, au terme de laquelle un autre opérateur pourrait être désigné unilatéralement par l'État ou à l'issue d'un appel d'offres. S'agissant des communications électroniques, la loi est allée plus loin encore, en divisant le service universel en différents lots attribués, après l'organisation d'une mise en concurrence, à des opérateurs publics ou privés¹⁸.

En ce qui concerne le secteur de l'énergie, les directives prévoient que : « Les États membres désignent [...] pour une durée à déterminer par les États membres en fonction de considérations d'efficacité et d'équilibre économique, un ou plusieurs gestionnaires de réseau de distribution »¹⁹. Mais, le droit français n'a pas prévu de faire précéder le renouvellement des concessions de transport et de distribution d'électricité et de gaz de mesures de transparence et de mise en concurrence, pas plus qu'il n'a prévu leur renouvellement²⁰. Il existe pourtant, dans le secteur de l'électricité, une hypothèse où l'appel d'offres a été conçu comme un mode de gestion d'une mission de service public, « lorsque les capacités de production ne répondent pas aux objectifs de la programmation pluriannuelle des investissements », en matière environnementale²¹.

Dans le secteur ferroviaire, la loi de 1997 a attribué aux régions l'organisation et le financement des services ferroviaires régionaux. Les régions financent donc le service public local de transport de voyageurs dans le cadre de contrats de service public, en contrepartie d'une dotation de l'État. Or, le droit européen et plus précisément le règlement européen du 23 octobre 2007 précité impose l'organisation de formalités de mise en concurrence ce qui conduit à conclure que le choix de la collectivité organisatrice du service public pourrait se porter sur une autre entreprise que la SNCF²².

Quoi qu'il en soit, la remise en cause de l'exclusivité de la gestion des services publics est théorique dès lors qu'aucune mission n'est aujourd'hui dévolue à un ou plusieurs prestataires alternatifs. Toutefois, les possibilités offertes par le droit européen dans ce domaine pourraient être opportunes, dans certains cas, pour optimiser le prix et le coût des missions et, au-delà, trouver une alternative aux difficultés de leur financement, en se préservant du contrôle de la Commission européenne en matière d'aide d'État. En outre, cette voie aurait l'avantage de permettre une régulation plus souple des missions puisqu'elle s'opérerait contractuellement et allégerait les contraintes liées aux contrôles tarifaires et comptables de l'État et des régulateurs sectoriels.

UNE CLARIFICATION TARIFAIRE ET COMPTABLE EN DEMI TEINTE AU REGARD DE L'OBJECTIF D'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE

Au-delà du contenu et des conditions d'exécution des missions, le droit européen et l'importance croissante de l'analyse économique, ont permis une clarification dans les niveaux de tarification des services publics et une meilleure connaissance de leurs coûts.

17. L'article 19 de la loi du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales.

18. Article L.35-2 du CPCE.

19. Article 24 de la directive 2009/72/CE du 13 juillet 2009 précitée (article 12 et 24 de la directive 2009/73/CE concernant le secteur du gaz).

20. Cette situation a été jugée contraire droit européen : TA Caen 15 nov. 2005, *Préfet de l'Orne c/commune de Landisacq*, req. n° 0500196 et CJCE 21 juillet 2005, *Coname*, C-231/03.

21. Article 8 de la loi du 10 février 2000, précitée.

22. « La libéralisation du transport ferroviaire de passagers, un défi majeur pour la SNCF », *Droit administratif*, novembre 2009, p. 7.

La mise en évidence de différents niveaux de tarification

Le tarif optimal de service public a longtemps été « le tarif décidé par l'État ». Or, les politiques de libéralisation ont permis une formalisation des politiques tarifaires des opérateurs en charge des missions de service public. Trois niveaux de principes tarifaires régissant les prix des services publics peuvent être identifiés : les tarifs pour les services publics de base²³ ; les tarifs dits « sociaux » pour des usagers déterminés et la possibilité de modulation tarifaire, au sein du service public, dans des conditions précisément définies. Le troisième niveau de tarification retiendra particulièrement l'attention, dès lors qu'il illustre la tendance déjà installée de la pratique de différenciation tarifaire, au sein des services publics.

Ces politiques de « discrimination tarifaire », au sens économique, ou de *yield management*, visent à optimiser la marge en différenciant les tarifs d'un produit ou d'un service en fonction de la demande (catégorie de clients ou variation dans le temps) et des contraintes de production. Parfois perçues comme une atteinte au principe d'égalité de traitement du service public, ces politiques peuvent bénéficier aux opérateurs (qui font payer plus chers les consommateurs dont la propension à payer est plus élevée) mais aussi aux usagers (qui ont accès à des tarifs parfois inférieurs au tarif moyen pratiqué s'ils respectent certaines règles de réservation à l'avance par exemple). L'illustration la plus significative demeure la politique de *yield management* mise en place par la SNCF dès 1993 avec l'adoption de tarifs différenciés selon l'horaire sur le TGV Paris-Nord, et validée par le Conseil d'État²⁴. Les développements récents de ces politiques tarifaires semblent toutefois porter atteinte au principe d'égalité des usagers, qui doivent désormais choisir la prestation selon leurs moyens (contrainte financière mais aussi contrainte de temps) et non selon leurs besoins. L'avis du Conseil d'État essayait pourtant d'encadrer ces pratiques en conditionnant la légalité du dispositif à un écart modéré entre le tarif le plus faible et le tarif le plus élevé et à une information transparente du public sur les tarifs, deux éléments qui n'ont jamais fait l'objet d'un suivi particulier de la part des autorités de tutelle de la SNCF.

Or, il convient de relever une originalité dans la tendance déjà installée de la pratique du traitement tarifaire différencié au sein des services publics dans les grandes industries de réseaux. En effet, ces pratiques sont de plus en plus justifiées sur le fondement de la non discrimination au sens du droit de la concurrence, plutôt que sur le fondement de l'égalité de traitement des usagers. Cette tendance s'est affirmée avec l'accroissement sensible des contrôles des autorités de concurrence qui ont eu davantage à connaître de ces missions, dès lors qu'elles interfèrent, par nature, avec le mouvement de libéralisation. Aujourd'hui, l'égalité de traitement tarifaire n'est ainsi plus appliquée aussi strictement mais incidemment, à travers le principe de non discrimination, qui admet notamment de justifier une pratique discriminatoire en contrepartie d'un avantage économiquement justifié²⁵.

Le Conseil de la concurrence a ainsi estimé que le système de remises commerciales quantitatives consenties par La Poste sur des prestations relevant du service universel, à ses clients, à l'exception des entreprises de routage, était parfaitement conforme au principe de non discrimination, dans la mesure où les routeurs n'ont pas de demande propre et

23. La définition européenne d'un service public de base a vu l'irruption du principe d'« abordabilité » des tarifs qui a servi de fondement à la mise en place des mécanismes d'encadrement pluriannuels des tarifs (*price cap*), limitant les hausses tarifaires à des niveaux équivalents, le plus souvent plus bas que le taux d'inflation.

24. CE 24 juin 1993, n° 353605, *avis Tarification de la SNCF ; la politique tarifaire de la SNCF, Rapport d'information*, Assemblée nationale, n° 1161, 15 octobre 2008.

25. CJCE 15 mars 2007, *British Airways* et décision Cons. Conc. n° 5-D-32 du 22 juin 2005, *Royal Canin*.

ne sont donc pas dans une situation équivalente du point de vue tarifaire. En outre, il a été précisé que le système de remises comportait des gains d'efficacité : maintien/augmentation du volume de courrier, stimulation de la demande des grands émetteurs, contribution au financement du service universel et baisse du coût moyen par l'obtention par La Poste, au moyen des remises quantitatives, d'un surplus des émetteurs de courrier industriel²⁶. Cet exemple illustre le déplacement du contrôle qui devient moins fonctionnel et davantage tourné vers l'intérêt économique des opérateurs. Il met en évidence l'accent mis sur l'efficacité économique des missions de service public, où la situation de l'utilisateur, sans être reléguée, est toutefois évaluée principalement au regard de l'aspect patrimonial ; autrement dit, sur un terrain d'analyse plus restrictif au regard du service rendu.

Alors que la rupture d'égalité est consommée, les avantages semblent l'emporter sur les inconvénients, optimisant les réseaux des opérateurs (taux de remplissage des wagons et des sacoches du facteur, réduction de pics de consommation électriques, *etc.*), maximisant par conséquent les recettes et offrant des tarifs préférentiels aux usagers qui respectent les contraintes associées.

Une meilleure connaissance des coûts encore marquée au coin de l'opacité

L'évaluation des coûts constitue sans doute la pierre de touche de l'objectif d'efficacité économique des missions de service public. La pression du droit de la concurrence et les politiques européennes de libéralisation des industries de réseaux ont contribué à une importante clarification dans ce domaine. Toutefois, l'organisation industrielle des opérateurs historiques et l'exercice conjoint de missions de service public et d'activités commerciales constituent encore des obstacles à une évaluation claire et pertinente des coûts des missions.

Le raffinement dans la détermination des coûts

L'obligation de tenue de comptabilités analytiques est apparue en 1991 dans le secteur ferroviaire²⁷ et, avant même l'ouverture à la concurrence, dans le secteur postal et celui des communications électroniques²⁸. En dehors de cette exigence, les textes européens ont innové en la matière. Dès 2002, dans le secteur des communications électroniques et en 2008 dans le secteur postal, ils ont établi une méthodologie précise de calcul du coût des missions de service universel. En des termes quasiment identiques pour les deux secteurs, les textes précisent que ce « coût correspond à la différence entre le coût net supporté par un prestataire de service universel désigné lorsqu'il est soumis aux obligations de service universel et celui qui est supporté par le même prestataire de services lorsqu'il n'est pas soumis à ces obligations »²⁹. La directive postale de 1997 va même assez loin en la matière en fixant une méthodologie d'imputation des coûts communs aux différentes activités³⁰.

26. Avis n° 07-A-17 du 20 décembre 2007 (confirmé par CA Paris 26 mars 2008 n° 05/24993 et Cass. com. 5 mai 2009, n° K 08-15.290).

27. Articles 4 et 6 de la directive 91/440/CE du 29 juillet 1991.

28. Article 14 de la directive du 15 décembre 1997.

29. Annexe I de la directive 2008/6/CE (secteur postal) et annexe IV de la directive 2002/22/CE (secteur des communications électroniques).

30. Article 14.III.b de la directive de 1997 précitée.

Par ailleurs, la multiplication des litiges de concurrence impliquant les opérateurs en charge de missions de service public (subventions croisées, aides d'État, abus de position dominante...), ont contraint ces derniers à apporter des éléments comptables précis justifiant le coût des prestations incriminées, pour satisfaire aux exigences croissantes des autorités de concurrence.

Plus récemment, à l'occasion de sa réflexion sur la réforme de l'encadrement communautaire sur les aides d'État, la Commission a précisé qu'elle entendait affiner sa compréhension de l'évaluation du coût des missions de service public, par référence notamment à l'efficacité économique, avec un regard sur la qualité de service³¹. Toutefois, la mise en œuvre d'une évaluation objective n'est pas simple tant les approches, une fois la méthodologie générale posée, diffèrent³². Les difficultés majeures d'application sont principalement liées à l'organisation des industries de réseaux et à l'exercice conjoint d'activités de service public et d'activités commerciales.

Une organisation industrielle des opérateurs historiques sans équivalent sur le marché

Le caractère unique de l'organisation industrielle sur laquelle repose la prestation de ces services publics a entraîné certaines difficultés d'application des dispositions relatives aux aides d'État (articles 107 et 108 TFUE). En effet, aux termes de l'encadrement communautaire sur les aides d'État, l'entreprise à laquelle a été confiée la gestion d'un service d'intérêt économique général doit percevoir une compensation calculée sur la base des coûts qu'une entreprise moyenne et bien gérée aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable³³. Or, il est impossible, dans certains secteurs, de se référer aux « coûts qu'une entreprise moyenne bien gérée aurait encourus » pour réaliser la mission, compte tenu de l'organisation unique et des moyens spécifiques de l'entreprise en cause, qui ne présentent pas d'équivalent sur le marché. Ainsi que l'a relevé la CJCE³⁴, le réseau de La Poste ne saurait faire l'objet d'une comparaison avec celui d'une entreprise privée agissant dans les mêmes conditions. Dès lors, La Poste doit refacturer à ses filiales exerçant des activités commerciales des « coûts complets », incluant une « contribution adéquate aux coûts fixes communs ».

Cette caractéristique, commune à l'ensemble des industries de réseaux (poste, communications électroniques, énergie, rail), réduit significativement l'intérêt de la clarification méthodologique apportée par l'arrêt *Altmark*. Sans point de comparaison, l'évaluation des coûts des missions doit ainsi se reporter sur l'identification des coûts dans la compatibilité analytique, démarche fort périlleuse, compte tenu de l'importance des coûts fixes dans ces industries. Consciente de cette difficulté et des préoccupations des États membres, la Commission devrait probablement réadapter, sur ce point, la méthodologie qu'elle avait préconisée dans le cadre de sa réforme de l'encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensations de service public³⁵.

31. Communication de la Commission, *La révision des règles de l'UE en matière d'aides d'État applicables aux services d'intérêt économique général*, 23 mars 2011 ; *Working paper*, Commission staff, 23 mars 2011.

32. La Lettre de l'ARCEP n°59, janvier / février 2008.

33. CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark*, précité (points 89 à 93) ; décision de la Commission du 29 novembre 2005, C 297/4.

34. CJCE 3 juillet 2003, *Chronopost e.a./Ufex e.a.*, C-83/01 P, C-93/01 P et C-94/01 P.

35. Commun. de la Commission du 23 mars 2011 précitée (§ 4.2.1).

*L'exercice conjoint d'activités de service public
et d'activités ouvertes à la concurrence*

En outre, les industries de réseaux en cours de libéralisation sont caractérisées par l'existence d'importants coûts fixes, communs aux activités de service public et aux activités commerciales. Malgré les progrès méthodologiques réalisés dans la constitution des comptabilités analytiques, l'allocation de ces coûts demeure malaisée. Cette difficulté a été en partie surmontée dans le secteur de l'énergie où les opérateurs historiques, verticalement intégrés, se sont vus imposer une séparation juridique et fonctionnelle. Toutefois, il a été relevé à plusieurs reprises, dans ce même secteur, que les tarifs réglementés de vente d'énergie proposés au-dessous des prix du marché, ne couvraient pas certains coûts des opérateurs historiques³⁶.

Cette question est centrale, compte tenu du partage de mêmes coûts par des activités de service public et des activités purement commerciales, mais aussi en raison des « affinités électives » de certains services publics étroitement imbriqués. Aussi, le coût des missions relevant du service universel doit dans certains cas être distingué du coût d'autres missions de service public, parfois même sur des services identiques. Tel est le cas, par exemple, du nombre de points de contact postaux sur le territoire, qui relève à la fois de la mission de service universel et de la mission d'aménagement du territoire. À ce dernier égard, la directive postale prévoit que : « les coûts communs nécessaires pour assurer à la fois les services universels et non universels [...] sont imputés de la manière qu'il convient », étant précisé que « les mêmes facteurs de coût sont appliqués aux services tant universels que non universels »³⁷. Cette règle vise à s'assurer que les coûts communs ne sont pas alloués de manière disproportionnée au service universel. Le cas échéant, l'augmentation des coûts des prestations du service universel augmenterait corrélativement des éventuelles compensations à recevoir au titre du service universel et diminuerait artificiellement les coûts des prestations hors service universel en les faisant bénéficier d'un avantage concurrentiel conduisant à des subventions croisées illégales.

En tout état de cause, les méthodes d'allocation de ces coûts communs demeurent complexes et justifient, en l'absence de comparaison sur le marché, le recours à de nombreuses hypothèses sur lesquelles reposent les comptabilités analytiques des opérateurs historiques.

LA RÉORGANISATION DU CONTRÔLE INSTITUTIONNEL

Les progrès réalisés dans l'évaluation des missions de service public tiennent en grande partie au changement du cadre institutionnel de contrôle, dont le principe directeur a été la création d'autorités nationales de régulation (ANR) indépendantes. Toutefois, la relativité de certaines compétences de ces autorités, le défaut d'exercice de certains de leurs pouvoirs et la persistance d'asymétrie d'information constituent autant d'obstacles à une évaluation objective et pertinente.

36. CE 10 décembre 2007, *Société Poweo*, n°289012 (non couverture des coûts d'approvisionnement de GDF par les tarifs).

37. Article 14.3.b.iv de la directive de 1997 précitée.

Une meilleure répartition institutionnelle des compétences

La création d'autorités nationales de régulation, le retrait progressif de la gouvernance de l'État et l'évolution des statuts juridiques des opérateurs ont constitué les principaux facteurs de progrès dans le contrôle des missions de service public.

Le contrôle technique délégué aux autorités nationales de régulation

L'État a ainsi délégué aux régulateurs sectoriels l'évaluation du coût des missions, ainsi que les conditions de recouvrement des compensations, ce qui a permis de garantir une certaine indépendance du contrôle et une amélioration de l'expertise. En effet, en tant qu'actionnaire majoritaire ou unique au sein du capital des entreprises historiques, il était important d'instaurer une étanchéité dans l'exercice des fonctions de contrôleur de l'État. Il est vrai que ces autorités administratives indépendantes sont régulièrement pointées du doigt en ce qui concerne la légitimité ou les conditions de leur action³⁸. Mais les critiques portent davantage sur leurs pouvoirs relevant de la politique industrielle et de concurrence déléguée que sur le contrôle des missions de service public. Dans cette dernière activité, les régulateurs sont avant tout les vigies de la bonne application de la loi et de l'évaluation indépendante des lois instaurant les missions de service public. Ainsi, le positionnement de la CRE dans le calcul de la compensation des coûts supportés par EDF au titre de ses missions de service public illustre bien le rôle transparent et neutre du régulateur qui applique les règles de compensation énoncées dans les textes réglementaires alors que l'État se refuse à les appliquer³⁹.

L'État actionnaire en retrait en termes de gouvernance

Au-delà de l'indépendance des régulateurs et de l'intervention des autorités de concurrence, le cadre institutionnel a été également clarifié par le recul de l'État dans la gestion des grandes industries de réseaux. La transformation des entreprises publiques en sociétés anonymes de droit commun a été la première étape de cette clarification, avec France Télécom dès 1997⁴⁰, EDF et GDF en 2004⁴¹ et La Poste en 2010⁴². La SNCF demeure la seule entreprise de réseaux régulée en charge d'une mission de service public en France à ne plus présenter le statut de société anonyme. Cette évolution, et plus certainement encore l'introduction de tiers dans le capital dans entreprises publiques (EDF, FT, GDF), participe d'une plus claire répartition des rôles entre l'État en charge de la politique industrielle, L'État propriétaire, l'État régulateur et l'opérateur en charge de ces missions.

Des relations clarifiées par le statut plus neutre des opérateurs

Par ailleurs, ces changements de statut ont également permis aux opérateurs en charge de missions de service public de diversifier leurs activités commerciales, libérés des contraintes liées au principe de spécialité. Ces opérateurs ont pu entamer une

38. *Rapport d'information sur les AAI*, Assemblée nationale, n°2925, 28 octobre 2010.

39. Enjeux et perspectives de la contribution au service public de l'électricité, *Rapport Assemblée nationale*, n° 2818 précité.

40. Loi n° 96-660 du 26 juillet 1996.

41. Loi n° 2004-803 du 9 août 2004.

42. Loi n° 2010-123 du 9 février 2010.

modernisation qui leur a permis de demeurer rentables et de survivre, assurant par là même une permanence des missions de service public, qui dans certains cas, ne pourraient que difficilement, ou à un coût bien supérieur, être réalisés par d'autres entreprises. La diversification des activités, souvent entreprise pour rentabiliser des réseaux dont les coûts fixes sont particulièrement élevés, a pu également participer de la baisse des coûts des missions de service public dans la mesure où les produits supportant les coûts communs de ces entreprises se sont développés. Il apparaît donc que la transparence accrue du cadre institutionnel et les nouvelles compétences des régulateurs ont permis de mieux circonscrire les missions et de mieux évaluer la réalité des coûts associés. En outre, la multiplication des affaires de concurrence et l'importance de l'analyse économique dans leur traitement, a eu pour effet de soumettre les opérateurs à des exigences de justifications claires en matière tarifaire et comptable. Mais ces avancées ne doivent pas éluder les limites du contrôle exercé sur les missions de service public.

Les défauts de la cuirasse institutionnelle

L'émergence d'autorité de régulation indépendantes n'a pas permis de dépasser le jeu institutionnel complexe entre l'État et les opérateurs en charges des missions de service publics pour la définition, le contrôle et le financement de ces missions. Outre la persistance d'une asymétrie d'informations au profit des opérateurs, l'absence de compétences décisionnaires, ajouté au défaut d'exercice de certains pouvoirs par les autorités de régulation, a nui à la sincérité de l'évaluation des missions, dans des matières caractérisées par un entrelacs d'interventions institutionnelles et juridictionnelles.

La persistance d'une asymétrie d'information au profit des opérateurs

La persistance d'une asymétrie d'information au profit des opérateurs comporte deux motifs. Il s'agit premièrement de l'imprécision de certains textes législatifs et réglementaires. Ainsi, dans le secteur ferroviaire, l'autorité de la concurrence (ADLC) a relevé que la formule de tarif est élaborée par la SNCF sans vérification extérieure et que, par suite, « [...] il n'est pas possible en l'état d'apprécier si les coûts sous-jacents définis par la SNCF pour chaque gare et chaque prestation reflètent objectivement la réalité des coûts exposés par l'opérateur historique »⁴³. En outre, consultée sur un projet de décret concernant les tarifs réglementés de vente de l'électricité, l'ADLC a estimé que le projet reposait entièrement sur les données de l'opérateur, en n'apportant aucun élément sur la prise en compte des coûts de production et de commercialisation dans les tarifs⁴⁴.

Il s'agit deuxièmement de la difficulté d'exploitation des informations restituées. En effet, les mécanismes destinés à l'évaluation des coûts des missions ne restituent qu'imparfaitement l'information comptable et nécessitent, au demeurant, un retraitement des données. Ainsi, la plupart des comptabilités analytiques sont-elles fondées sur des modélisations complexes avec de multiples hypothèses d'allocation de coûts entre activités ou prestations, ce qui permet aux entreprises historiques, détentrices de l'expertise, de disposer d'une confortable marge d'appréciation. Dès lors, il est hasardeux de fixer

43. *Secteur du transport public terrestre de voyageurs*, Avis de l'ADLC, n° 09-A-55, 4 novembre 2009 (pt 125).

44. Avis 09-A-43 du 27 juillet 2009 (points 91 et 108).

une méthode fiable et auditable fondée sur de telles comptabilités. A cet égard, l'ADLC a ainsi estimé que l'expérience acquise à l'occasion de son avis sur l'éventuel caractère déficitaire des ventes du gaz au tarif réglementé, a démontré l'utilité très limitée des comptes séparés existants⁴⁵.

Ce défaut d'intelligibilité constitue une barrière technique à l'évaluation qui pourrait être levée par une compétence décisionnaire des régulateurs en matière d'évaluation des missions et par l'exercice plus assidu des régulateurs de leurs pouvoirs.

La relativité des compétences des régulateurs et le défaut de mise en œuvre de certains pouvoirs

Les compétences décisionnaires en matière tarifaire et de fixation définitive des coûts des missions relèvent, dans la plupart des cas, des compétences exclusives de l'État ou même, de celle des opérateurs historiques⁴⁶.

Les régulateurs disposent certes d'une compétence consultative de nature technique. Mais celle-ci n'est pas prise en compte dans tous les cas, et ne présente pas de portée obligatoire. Dans le secteur de l'électricité, il a ainsi été relevé que les propositions de la CRE, en ce qui concerne l'évolution du coût de la mission, n'ont pas été prises en considération par le ministre qui arrête le taux de compensation pour l'année en cours⁴⁷. De même, l'État n'a pas suivi certains avis de la CRE en matière de tarification du gaz⁴⁸. Dans le secteur ferroviaire, le régulateur émet un avis sur les tarifs des services de transport de voyageurs, mais uniquement à la demande de l'autorité administrative compétente, sans possibilité de s'autosaisir de ces questions, contrairement à ce qui avait été préconisé par le rapport de l'Assemblée nationale relatif à la politique tarifaire de la SNCF⁴⁹.

Par ailleurs, il convient de relever que le contrôle du respect des principes d'allocation des coûts fixés par les régulateurs, est en réalité assuré par un organisme indépendant qui délivre une attestation de conformité sur les comptabilités analytiques⁵⁰. Or, dans de nombreux cas, ce sont les commissaires aux comptes des opérateurs historiques qui assurent ce contrôle, aux frais de ces derniers. Sans mettre en doute la déontologie des experts comptables, il est regrettable que le mécanisme n'offre pas une plus grande garantie d'indépendance. Ces facteurs conduisent à confiner les régulateurs sur les aspects techniques de l'évaluation des missions, qu'ils ne maîtrisent au demeurant qu'imparfaitement. Dans ce domaine, empreint de considérations politiques, le pouvoir de décision demeure aux mains de l'État, relativisant l'impact des avancées méthodologiques et institutionnelles qui avaient permis une évaluation plus juste des tarifs et des coûts des missions de service public. Il aurait pu être remédié à cette situation par l'exercice, par les autorités de régulation, de certains de leurs pouvoirs, notamment d'enquête.

45. Avis n° 07-A-08 du 27 juillet 2007 relatif à une demande du Conseil d'État ; avis n° 10-A-08 du 17 mai 2010 relatif au projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (point 137).

46. Dans le secteur de l'électricité et du gaz, la fixation des tarifs réglementés et de la compensation, relève du ministre sur proposition ou avis de la CRE (article 4 de la loi du 10 février 2000 précitée). Dans le secteur postal, l'article L.5-2 du CPCE fixe la même répartition de compétences entre le ministre et l'ARCEP.

47. Rapport n° 2818 précité.

48. Avis du 29 décembre 2005 sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 16 juin 2005 relatif aux prix de vente du gaz combustible, *JORF*, 31 décembre 2005, texte n° 203.

49. Article 15-VII de la loi du 8 décembre 2009 précitée ; rapport d'information Assemblée nationale, n° 1161 sur la politique tarifaire de la SNCF du 15 octobre 2008.

50. Article 16-2 de la loi du 3 janvier 2003 (gaz), article 5 I.b.2° de la loi du 10 février 2000 précitée (électricité), L.35-3 CPCE (communication électroniques) et L.5-2 6° CPCE (secteur universel postal).

Or, durant ces dix dernières années, très peu de mesures d'instruction de cette nature ont été effectuées, que ce soit de façon autonome ou associé à l'exercice d'une autre compétence (règlement des litiges ou pouvoirs de sanction)⁵¹. Ce type d'accès à l'information, sans doute assez formaliste, a conduit les régulateurs à s'en désintéresser probablement à tort, car il permet un large accès aux informations tout en soumettant les opérateurs à des exigences de justifications claires et précises.

Dès lors, il n'est pas étonnant d'assister à des effets de capture du régulateur par les opérateurs historiques, dont il résulte des situations de cogestion des affaires de régulation, là où devrait être exercé un contrôle... « indépendant ».

51. Sources : rapports d'activités de la CRE et de l'ARCEP 2001-2011.

ÉTUDE D'IMPACT ET ANALYSE COÛTS-AVANTAGES : QU'IMPLIQUENT-ELLES POUR L'ÉLABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES RÉFORMES LÉGISLATIVES ?

SUSAN ROSE-ACKERMAN *

Résumé

Les études d'impact font désormais partie du processus législatif en France. L'auteure présente à cette occasion plusieurs éléments tirés de l'expérience nord-américaine en faisant tout d'abord porter son analyse sur les valeurs (économiques et non économiques) prises ou pouvant être prises en compte dans les études d'impact. Elle souligne que ces différentes valeurs peuvent entrer en conflit. Elle aborde également les forces et les faiblesses de l'analyse coûts-avantages, en tant que source d'inspiration clef pour le mouvement en faveur des études d'impact en Europe.

Mots-clefs

Processus législatif, études d'impact, analyse coûts avantages, politiques publiques

Abstract

— *Impact Study and Cost-Benefit analysis: Implications in Drawing Up Public Policies and Legislative Reforms* — *Impact studies are now part of the legislative process in France. On this occasion, the author presents the U.S. experience. First of all, her analysis addresses the economic and non-economic values taken into account in impact studies. She emphasizes that these values can conflict. Then, she also focuses on the strengths and weaknesses of cost-benefit analysis, which is a key inspiration for the trend in favor of impact studies in Europe.*

Key words

Legislative process, impact studies, cost-benefit analysis, public policy

* Henry R. Luce Professor of Jurisprudence (Droit et sciences politiques), Université de Yale. Cet article est issu d'une présentation faite au séminaire sur les études d'impact dans le domaine législatif organisé par Jean-Bernard Auby à l'IEP de Paris avec le soutien du programme 2eD, le 24 novembre 2010. Traduit par Viviane Meunier. Les développements sur l'analyse coûts-avantages sont tirés de Susan Rose-Ackerman, *Putting Cost-Benefit Analysis in Its Place: Rethinking Regulatory Review*, 65 U. MIAMI L. REV. 335.

Depuis 2009, les études d'impact (EI) constituent en France une obligation posée par la loi. Cependant, que cela signifie-t-il au juste ? Le Conseil constitutionnel pourrait en décider en définitive, mais, entre-temps, les hommes politiques et les analystes en politiques publiques doivent faire face aux promesses et aux ambiguïtés de cette obligation. Les études d'impact sont fondées sur un engagement à promouvoir des politiques publiques qui ont des avantages positifs nets tout en améliorant la responsabilité des pouvoirs publics et en incorporant d'autres valeurs encore¹. Dans l'Union européenne et à l'OCDE, un mouvement se dessine en faveur des études d'impact qui doit être examiné de près avant que celles-ci ne puissent être naturellement admises par tous². J'entame une telle critique en reliant l'institutionnalisation des études d'impact en France au débat sur le rôle de l'analyse coûts-avantages dans l'élaboration des politiques publiques et des réformes législatives aux États-Unis.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a inséré à l'article 39 de la Constitution deux alinéas 3 et 4 ainsi rédigés : « la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours ». S'ensuit la loi organique du 15 avril 2009, qui entra en vigueur à l'automne de la même année³. Cette loi exige du gouvernement qu'il soumette une étude d'impact chaque fois qu'il présente un projet de loi. L'étude doit être préparée préalablement à l'examen du projet par le Conseil d'État. Elle accompagnera ensuite le projet de loi quand celui-ci sera présenté au Parlement sous la forme d'un document public à la disposition de quiconque souhaiterait le consulter, au sein du Parlement ou en dehors. Le Parlement dispose de dix jours pour déterminer si l'étude remplit les conditions légales (article 9 de la loi organique) et il peut déterminer si les amendements des parlementaires devraient être aussi soumis à une telle étude avant d'être discutés (article 15 de la loi organique). La loi explique ce qu'une étude d'impact doit comporter. Pour citer l'article 8, elle doit exposer avec précision :

- l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;

1. Sur les études d'impact dans les pays membres de l'Union européenne, voir Renda (Andrea), *Impact Assessment in the EU*, Centre for European Policy Studies, 2006; Wiener (Jonathan B.), *Better Regulation in Europe*, 59 CURRENT LEGAL PROBS. 447, 2006. Pour des documents sur l'initiative européenne en matière d'études d'impact, consulter Commission européenne, *Impact Assessment—Key Documents*, http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/key_docs_en.htm (dernière révision 28 septembre 2010).

2. Pour des arguments selon lesquels l'analyse coûts-avantages est déjà devenue et doit continuer à être un instrument usuel pour l'élaboration des politiques publiques, voir Revesz (Richard L.) & Livermore (Michael A.), *Retaking Rationality: How Cost-Benefit Analysis Can Better Protect the Environment and Our Health*, Oxford University Press, 2008; Sunstein (Cass R.), *The Cost-Benefit State: The Future of Regulatory Protection*, American Bar Association, 2002; Graham (John D.), "Saving Lives Through Administrative Law and Economics", 157 U. Pa. L. Rev. 395, 456-83, 2008, p. 515-16. *Contra* Ackerman (Frank) & Heinzerling (Lisa), *Priceless: On Knowing the Price of Everything and the Value of Nothing*, The New Press, 2004; Shapiro (Sidney A.) & Glicksman (Robert L.), *Risk Regulation at Risk: Restoring a Pragmatic Approach*, Stanford University Press, 2003. Sur la qualité de l'analyse coûts-avantages gouvernementale, voir Hahn (Robert W.) & Dudley (Patrick M.), "How Well Does the U.S. Government Do Benefit-Cost Analysis", 1 Rev. Envtl. Econ. & Pol'Y 192, 2007.

3. Article 8 de la loi organique n° 2009-403 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

- l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;
- les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;
- les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution [les collectivités d'outre-mer], en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;
- l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;
- l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;
- les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;
- s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental ;
- la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-579 DC du 9 avril 2009].

Pour un observateur américain, c'est un développement frappant et il sera à l'avenir fascinant d'examiner si l'obligation de conduire une étude d'impact affecte le processus législatif français. En France, l'étude d'impact est encore un concept relativement nouveau et peu familier. Cependant, l'État français s'est engagé d'un seul élan à faire une très large application de cette technique dans le domaine hautement politique de l'élaboration des lois. Cela contraste vivement avec le cas des États-Unis. Bien que toute administration américaine serait bien avisée de livrer elle aussi des données et arguments en soutien des projets, et bien que le Parlement y dispose de ressources humaines plus étendues que dans la plupart des démocraties parlementaires, aux États-Unis le processus de soumettre, discuter, et approuver les projets de loi n'est pas soumis à des critères légaux susceptibles d'exécution forcée, mise à part la nécessité pour un projet d'être approuvé par un vote majoritaire dans les deux chambres et d'être signé par le président (ou de surmonter le veto de celui-ci par un vote des deux tiers dans chaque chambre) avant qu'il n'ait force de loi.

Bien que la loi organique française porte sur la procédure, ses dispositions ont des implications de fond. Le gouvernement doit évaluer les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales ainsi que les coûts et bénéfices financiers. Il doit indiquer les méthodes de calcul retenues, probablement afin qu'elles puissent être soumises à la critique. Le Conseil d'État n'est plus l'arbitre premier de la qualité des lois. Ce dernier bénéficie certes de l'avantage d'être le premier à se prononcer parce qu'il continue de contrôler les projets avant leur présentation au Parlement. Cependant, le projet qui est transmis peut maintenant être soumis à des critiques plus approfondies tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des chambres sur la base de l'étude d'impact et des données fournies par le gouvernement. Les groupes d'intérêt et les citoyens concernés n'ont pas le droit de contester la qualité de ces analyses ; seuls les présidents d'assemblée peuvent soumettre une étude d'impact au Conseil constitutionnel pour une décision sur sa conformité. Ce choix devrait aboutir à un contrôle restreint du gouvernement, bien que le Conseil constitutionnel puisse ne pas être bien équipé pour une tâche qui requiert des capacités d'expertise pointues sur les questions économiques et sociales.

En tous les cas, il sera important de suivre l'application de la loi organique. Un tel suivi est compliqué, cependant, par la grande confusion qui règne sur ce que signifie « mener une étude d'impact ». Si ces incertitudes ne sont pas levées, elles pourraient mettre en péril l'entreprise entière puisque chaque nouvelle étude d'impact définit le terme d'une façon différente. L'OCDE, qui est une fervente avocate des études d'impact, n'est pas d'une grande aide en la matière. Elle dresse simplement la liste des différents objectifs d'une étude d'impact sans traiter des manières dont ceux-ci pourraient entrer en conflit dans des cas particuliers. Son rapport du printemps 2010 sur les progrès faits en France dans le domaine de la politique réglementaire et législative est un document très utile qui passe en revue et critique les actions du gouvernement français, mais qui néglige les tensions au cœur de son plaidoyer en faveur des études d'impact⁴.

Résoudre ces tensions est nécessaire, mais il ne saurait être question de traiter complètement cette question dans le cadre d'un article aussi court. Je m'emploierai plutôt à esquisser les divers aspects des études d'impact, comment ceux-ci peuvent entrer en conflit, en me concentrant dans un deuxième temps sur les forces et les faiblesses de l'analyse coûts-avantages, en tant que source d'inspiration clef pour le mouvement en faveur des études d'impact en Europe. Mon propos est de rééquilibrer la discussion sur cette analyse, souvent conduite des deux côtés de l'Atlantique d'une manière excessivement idéologique.

D'une manière fondamentale, les études d'impact dénotent un intérêt pour l'efficacité fonctionnelle de la loi. Dans cette optique, l'État doit évaluer les lois et règlements pour déterminer les effets qu'ils auront sur le comportement humain et sur la réalisation du bien public. Cela semble indiscutable. Les études d'impact préconisent de se concentrer non sur les propriétés formelles de la loi, mais sur ce qu'elle accomplit. Composition soignée, clarté de l'expression et cohérence sont appréciables seulement comme des moyens en vue d'une certaine fin, et non comme des fins en soi. En préalable à la proposition de nouvelles règles, la plupart des descriptions d'études d'impact incluent des dispositions en faveur de la transparence et d'une participation substantielle des citoyens. Elles peuvent aussi contenir des dispositions pour une évaluation *a posteriori*. Il reste toutefois la question de savoir quels critères doit-on utiliser pour évaluer les impacts ? La controverse naît ici.

Certains dans les milieux affaires souhaitent la réduction des formalités administratives et des fardeaux réglementaires et sont parmi ceux qui incitent à entreprendre des études d'impact, à l'instar de ceux qui, aux États-Unis, ont la même motivation en faveur de certains types d'analyse coûts-avantages. Un des thèmes majeurs du rapport de l'OCDE sur la France est l'affirmation que la France a trop de réglementations qui empiètent les unes sur les autres et a besoin de simplifier et de rationaliser les règles afin de faciliter la conduite des affaires⁵. Le classement dans les rapports *Doing Business* de la Banque mondiale est expressément conçu pour noter le plus favorablement les procédures qui sont peu chères et rapides, sans autre considération pour les avantages sociaux des lois réformatrices⁶. Les études d'impact sont là le reflet d'une philosophie libérale qui considère que moins l'État intervient, mieux c'est. Il se peut tout à fait que la France ait beaucoup de règles dont l'utilité est réduite, mais c'est en tout cas un parti pris que de le présumer. En conséquence, une posture plus responsable est de défendre l'analyse coûts-avantages appliquée au droit positif comme aux réformes proposées, afin de

4. OCDE, *Mieux légiférer en France*, 2010.

5. *Ibid.* Le chapitre 5, pages 122 à 145, traite de la simplification du droit.

6. World Bank, *Doing Business Report*, 2011 disponible à <http://www.doingbusiness.org/>.

s'assurer que les avantages l'emportent. On ne doit pas présumer que les avantages sont faibles seulement parce que les charges sont lourdes.

Cependant, dès qu'une étude à l'aune de l'analyse coûts-avantages est proposée, les problèmes d'évaluation ne sont pas longs à paraître. Comment se mesure la valeur de la santé et de la vie ? Comment l'avenir doit-il être anticipé ? Comment doit-on évaluer des éléments immatériels comme les valeurs esthétiques et culturelles ? En outre, comment prendre en compte ensemble les coûts et avantages dont les différents acteurs s'acquittent et bénéficient ? Comment prendre en compte la répartition des avantages et des coûts ? En France, la loi exige du gouvernement d'évaluer « les coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées ». Mais que cela signifie-t-il concrètement ? La loi n'exige pas une analyse coûts-avantages formelle qui cherche à maximiser les avantages nets. Cependant, l'usage des termes « coûts » et « bénéfiques » suggère que quelque chose de similaire est envisagé. La loi, toutefois, ne fournit aucune marche à suivre. En réalité, le rôle exact de l'analyse coûts-avantages dans l'élaboration des politiques publiques est sujet à controverse et révèle de profondes tensions entre les valeurs économiques et politiques.

Trois autres sujets, de diverses sortes, ont aussi été abordés par la loi organique et dans les discussions sur le rapport de l'OCDE, *Comment mieux légiférer*. Premièrement, les documents traitant des études d'impact se réfèrent souvent à la valeur intrinsèque de la consultation publique, et la loi exige que les consultations menées par le gouvernement soient documentées ; probablement pour, d'une part, encourager une large consultation et, d'autre part, empêcher le processus d'être capté par des intérêts particuliers⁷. Une plus grande ouverture et une plus grande participation s'accordent avec les valeurs démocratiques, mais elles peuvent être en tension avec des méthodes technocratiques basées sur des données factuelles, si les participants sont soit mal informés ou issus d'un pan peu objectif de la population, soit les deux. Deuxièmement, les études d'impact sont parfois confondues avec la Nouvelle gestion publique, une technique de mise en œuvre des programmes publics qui essaie d'appliquer à l'administration d'État des principes du secteur privé comme le management par résultats, la motivation des fonctionnaires ainsi que la sous-traitance à des entreprises privées⁸. Troisièmement, des valeurs juridiques purement formelles sont parfois importées dans les études d'impact, particulièrement quand des juristes traditionnels sont chargés de surveiller leur mise en œuvre. Le rapport de l'OCDE reflète à l'occasion ce dernier type de principes, bien qu'en pratique de grandes tensions peuvent alors exister avec l'approche fonctionnelle du droit qui est le principe fondamental sur lequel les études d'impact sont fondées⁹.

L'objectif de cet article n'est pas de résoudre ces tensions, mais plutôt d'aider les universitaires et praticiens français à comprendre les implications découlant de l'adoption de l'analyse coûts-avantages dans les études d'impact. Il est vrai que la loi organique exige seulement que les coûts et avantages soient évalués et ne prescrit pas une méthode particulière de compilation des données. Néanmoins, une fois que l'évaluation des coûts et avantages sera faite en termes de valeur monétaire, il pourra sembler naturel de chercher à identifier les mesures politiques permettant la maximisation des avantages nets. Ainsi, il importe pour les analystes et les hommes politiques de comprendre ce qu'un tel exercice

7. Article 8 de la loi organique, *supra* note 4; OCDE, *supra* note 5, chapitre 3, pages 68-86.

8. Article 8 de la loi organique, *supra* note 4; OCDE, *supra* note 5, chapitre 5 où le travail de la Direction générale pour la modernisation de l'État (DGME) est décrit.

9. OCDE, *supra* note 5, chapitre 5, pages 122-145.

implique : l'adhésion à des normes particulières - souvent défendables - mais qui, dans d'autres contextes, peuvent s'opposer à des valeurs importantes du secteur public. Les études d'impact présentent l'avantage de repousser les frontières de la réflexion sur le droit au-delà de la nature formelle de la loi. En conséquence, cela ouvre un débat en droit public sur la façon de juger de la qualité des lois et règlements. Le test coûts-avantages de maximisation des avantages nets fournit un critère pour cette évaluation, mais ce n'est pas le seul, même dans le cas où les données peuvent être évaluées de façon sûre et certaine.

Aux États-Unis, l'analyse coûts-avantages fait partie de la routine d'évaluation de toutes sortes d'initiatives en matière de politiques publiques. Un décret présidentiel les exige des principaux organes du pouvoir exécutif pour leurs réglementations les plus importantes, et dont l'impact annuel sur l'économie est évalué à cent millions de dollars *a minima*. Le bureau compétent (Office of Information and Regulatory Affairs - OIRA) au sein du Bureau exécutif du Président passe en revue ces rapports et consulte les responsables des réformes sur les façons d'améliorer l'analyse et d'élaborer des politiques qui reflètent ces principes en cohérence avec la loi¹⁰. Bien que le directeur de l'OIRA doive obtenir confirmation du sénat pour sa nomination, le mandat de conduire des analyses coûts-avantages lui-même relève d'un décret présidentiel qui peut unilatéralement être abrogé ou modifié à tout moment par le Président. De plus, le décret présidentiel n'exige qu'une étude. Il ne peut servir à exiger d'une administration gouvernementale de promulguer une réglementation qui maximise les avantages nets si cela était inconsistant avec la loi afférente, comme c'est souvent le cas. Le décret ne s'applique pas aux programmes de dépenses, à moins qu'ils ne découlent de règlements, mais, dans ce cas, ceux formulés par des autorités administratives indépendantes comme la Federal Communications Commission ou la Securities and Exchange Commission, en sont exemptés. Contrairement à la situation actuelle en France, les projets de loi ne doivent pas être accompagnés d'une étude d'impact. Ainsi, l'analyse coûts-avantages est institutionnalisée aux États-Unis, du moins pour les réglementations les plus importantes, mais, à part quelques dispositions ici et là, elle n'a pas de statut légal formel.

Dans quel cas l'analyse coûts-avantages est-elle un instrument approprié pour l'évaluation des politiques publiques ? Dans le reste de cet article, je pose que l'analyse coûts-avantages est une méthode valable pour les décideurs des politiques publiques aux États-Unis, en France et dans l'Union européenne, mais qu'un certain nombre des problèmes actuels et pressants ne s'insèrent pas bien dans un tel cadre. En particulier, le changement climatique, le risque d'accidents nucléaires, et la préservation de la biodiversité peuvent avoir des effets à très long terme, dont des conséquences catastrophiques et

10. Cf Exec. Order No. 12,866 §§ 3(d)-(e), 3(f)(1), 6(a)(3)(C), 3 C.F.R. 638, 641, 645-46 (1993), version en vigueur reproduite dans 5 U.S.C. § 601 (2006). Ces sections du décret présidentiel font obligation aux principaux organes de l'exécutif de préparer une analyse coûts-avantages pour toutes les réglementations, au stade de projet et au stade final, qui auront un impact annuel sur l'économie de 100 millions de dollars ou plus, ou auront un effet matériel avéré sur l'économie, un secteur de celle-ci, la productivité, la concurrence, l'emploi, l'environnement, la santé ou la sécurité publiques, ou sur les gouvernements et les communautés au niveau des États fédérés, local, ou tribal." *Id.* § 3(f)(1). Pour suivre les activités actuelles de l'OIRA, cf Office of Information and Regulatory Affairs, WHITEHOUSE.GOV, http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg_default (consulté pour la dernière fois le 7 octobre 2010). Le décret présidentiel ne s'applique pas aux autorités administratives indépendantes, comme la Federal Trade Commission ou la Federal Communications Commission, mais beaucoup d'entre elles ont créé des bureaux d'analyses pour examiner les réglementations et politiques. Voir aussi McGarity (Thomas O.), *Reinventing Rationality: The Role of Regulatory Analysis in the Federal Bureaucracy* 18, Cambridge University Press, 1991; Croley (Steven), "White House Review of Agency Rulemaking: An Empirical Investigation", 70 U. Chi. L. Rev. 821, 824-30 (2003); Shapiro (Sidney A.) & Schroeder (Christopher H.), "Beyond Cost-Benefit Analysis: A Pragmatic Reorientation", 32 Harv. Envtl. L. Rev. 433, 446-47 (2008); Graham, *supra* note 3, pages 456-83.

irréversibles. L'analyse coûts-avantages convient pour de nombreuses questions conventionnelles de politiques publiques qui ont un effet limité, mais significatif sur la société à court et moyen terme. La meilleure analogie en la matière peut-être faite avec les décisions prises par les grandes entreprises quand elles décident de la façon d'investir pour maximiser les profits à terme. Dans ce cas de figure, les administrations publiques comme les entreprises cherchent à maximiser la valeur attendue des gains nets, en supposant que les conditions dans lesquelles elles opèrent restent inchangées dans le reste du monde¹¹. Cependant, cette analogie n'est pas valable dans le cas des politiques publiques présentant un impact mondial significatif. La pratique des études d'impact en France ne devrait donc pas importer l'analyse coûts-avantages telle quelle pour tous les projets de loi, mais la nature sous-jacente du problème posé par la politique à l'étude devrait déterminer s'il s'agit d'une méthode appropriée.

Je plaide pour un rôle limité de l'analyse coûts-avantages à deux titres. Premièrement, l'analyse coûts-avantages devrait être utilisée pour évaluer une certaine catégorie de politiques, et même alors elle doit être complétée par des choix de valeurs qui ne soient pas dictés par l'application de critères économiques à l'Etat providence. Deuxièmement, l'analyse coûts-avantages représente un cadre normatif appauvri pour des choix à faire en matière de politiques publiques qui n'appartiennent pas à la première catégorie. Dans ce dernier cas, les politiques à suivre devraient être déterminées sur d'autres bases, même si en considérer les coûts et avantages est évidemment requis pour une bonne prise de décision.

Cela étant, je ne voudrais pas être mal comprise. Il ne s'agit pas d'un plaidoyer en faveur d'un retour à une conception formelle et étroite du droit. Ma préférence va à une analyse menée par l'administration, ainsi que le requiert la loi organique, qui évalue à la fois les coûts et les avantages le plus précisément possible, et qui emploie ces données pour faire des choix intelligents en matière de politique publique¹². Les problèmes apparaissent, cependant, quand une seule politique, qui soit donc la meilleure, est recherchée, ce qui force les analystes en charge de l'étude à poser des présomptions contestables simplement pour produire une réponse qui « maximise » le bien-être social. Le débat regroupe souvent deux problèmes apparentés. Premièrement, les analystes doivent résoudre un ensemble de difficultés conceptuelles même quand l'analyse coûts-avantages est une technique recommandée sur le plan normatif. Plus fondamentalement, le second ensemble de problèmes touche au cœur de la méthode et la rend inapte à l'étude d'impact de certaines politiques.

Premièrement donc, les difficultés apparaissent même si la maximisation de l'avantage net est un but plausible pour ce qui est de l'intérêt public. Dans le meilleur des cas, la politique publique faisant l'objet de l'étude cherche à corriger une faille des marchés privés, et les effets redistributifs du droit ne sont pas une préoccupation majeure. Dans l'ensemble, les effets redistributifs peuvent être faibles ou, sinon, s'orienter vers plus d'égalité, comme dans le cas d'une réglementation qui §limite le pouvoir monopolistique de

11. Pour une introduction classique à l'analyse coûts-avantages, voir Mishan (E.J.), *Cost-Benefit Analysis*, Allen & Unwin, 1976; Mishan (E.J.) & Quah (Euston), *Cost-Benefit Analysis*, Routledge, 5ème éd. 2007. Pour un manuel très en usage dans les départements de sciences politiques, qui présente les bases, voir Weimer (David L.) & Vining (Aidan R.), *Policy Analysis*, Longman, 5ème éd. 2011.

12. Voir, par exemple, mon plaidoyer pour l'analyse coûts-avantages en tant que norme de référence pour les tribunaux censés examiner les réglementations conçues pour corriger une faille du marché in Rose-Ackerman (Susan), *Rethinking the Progressive Agenda: The Reform of the American Regulatory State*, The Free Press, 1992. Cass Sunstein (l'actuel directeur de l'OIRA, NdT) prétend que, sous une forme affaiblie et modifiée, les tribunaux sont déjà en train de s'y employer. Sunstein, *supra* note 3, at 31–89.

grandes entreprises. Ici, les principaux problèmes rencontrés sont des difficultés de mesure parfois tellement fondamentales que même une analyse plus poussée ou la consultation d'experts ne peuvent les résoudre. Je pense principalement aux débats sur le taux approprié d'actualisation des futurs coûts et avantages ; aux efforts pour incorporer les diverses attitudes face aux risques ; et aux problèmes très difficiles posés par l'évaluation d'une vie humaine, des avantages esthétiques et culturels, et des dommages causés à l'environnement. Au cœur du débat, se trouvent de graves questions philosophiques – par exemple, la mise en valeur des générations futures ou l'équilibre entre capital et force de travail dans la production des biens et services ; reconnaître la valeur d'années supplémentaires d'existence ou « la vie » en elle-même ; prendre en compte les préférences en matière de risques ; et donner une place dans le calcul à la culture, aux écosystèmes, et à la nature. Ces questions ne trouvent pas de réponse « correcte » d'un point de vue économique et ces problèmes ne devraient pas être dissimulés par des efforts d'insertion dans le domaine de l'analyse coûts-avantages. Les responsables politiques devraient les résoudre de façon transparente.

De temps en temps, une politique apparaît bien meilleure que beaucoup d'autres si on étudie son impact en prenant en compte un grand nombre d'hypothèses différentes. Les tests de sensibilité¹³ permettent de faire cela. Il n'est nul besoin de résoudre des difficultés conceptuelles et philosophiques si le résultat qui est préféré ne dépend pas du choix d'un taux d'actualisation ou de la valeur donnée à la vie humaine. De tels tests devraient faire partie des instruments routiniers d'analyse et des options présentées aux décideurs ultimes.

Deuxièmement, beaucoup de politiques soulèvent d'importants problèmes de justice distributive ou de droits individuels et d'équité, spécialement entre générations. Parler de « maximisation des avantages nets » n'aide pas à éclairer ces choix de valeurs. Ces problèmes soulèvent des difficultés d'évaluation, mais les difficultés liées à l'analyse coûts-avantages sont plus profondes. Même si tout pouvait être évalué avec précision, l'analyse coûts-avantages serait un indicateur inapproprié. Les tentatives pour ajouter des correcteurs distributifs à l'analyse coûts-avantages sont fondamentalement erronées. Elles présupposent que des technocrates, particulièrement les économistes, soient en mesure de résoudre des questions de justice distributive¹⁴. Les effets des politiques en termes distributifs devraient faire partie du débat public sur les choix de politiques publiques, avec l'aide des technocrates qui permettent de mettre en lumière les conséquences de différentes politiques sur le plan distributif. Le problème d'ordre analytique est bien connu des spécialistes des effets des politiques fiscales : celui qui est censé supporter un coût peut en transférer une partie à d'autres. Ainsi, les impacts de nature distributive ou redistributive sont souvent difficiles à mesurer et à remonter.

Cette seconde catégorie inclut des problèmes qui ont un large impact sur la société actuelle et sur plusieurs générations. Les choix d'aujourd'hui peuvent être irréversibles, ou très coûteux à remettre en cause, et ils peuvent avoir des conséquences très néfastes

13. Un test de sensibilité (ou analyse de sensibilité) est une notion de statistique, consistant à changer des variables dans un modèle afin d'identifier les modifications qui pourraient en résulter, et donc de déterminer l'effet de ces modifications, surtout lorsqu'elles résultent de paramètres dont l'évolution est incertaine (*Note de la traductrice*).

14. Pour une récente tentative de faire revivre le concept de fonction d'utilité collective en direction de ceux avec de faibles niveaux d'utilité, voir Adler (Matthew D.), « Future Generations: A Prioritarian View », 77 *GEO. WASH. L. REV.* 1478 (2009) [ci-après Adler, *Future Generations*]; voir aussi Adler (Matthew D.), « Risk Equity: A New Proposal », 32 *HARV. ENVTL. L. REV.* 1 (2008) [ci-après Adler, *Risk Equity*]. Adler, toutefois, n'explique pas comment une fonction d'utilité collective devrait être élaborée, sauf à ce qu'elle soit strictement croissante et concave, et il affirme que la fonction qui en résulte, quel qu'en soit sa dérivée, devrait n'être qu'un simple ajout au processus de décision.

pour les générations futures. Dans ce cas, le cadre marginal, de micro-analyse, caractéristique de l'analyse coûts-avantages n'est pas approprié, même si on reste dans un cadre utilitariste. Les problèmes – le changement climatique, les risques de stockage des déchets nucléaires, la perte de biodiversité, pour ne donner que quelques exemples – peuvent avoir de lourdes conséquences durables et qui se font sentir partout. Des catastrophes sont possibles, sinon probables. Ces problèmes soulèvent de larges questions économiques et sociales qui requièrent un cadre normatif différent.

Dans les développements suivants, je vais commencer par évoquer des situations où le critère coûts-avantages semble anodin – du moins à ceux qui ont une formation en finances publiques – c'est-à-dire les efforts gouvernementaux pour corriger les failles du marché causées par des facteurs tels que les externalités ou la puissance des monopoles. Ensuite, j'étendrai mon analyse à des programmes dénués de préoccupation d'efficacité économique, où l'administration régulatrice pourrait se soucier de solutions rentables, mais sans pouvoir réduire cela à un exercice en maximisation d'avantages nets. Enfin, sur la base de ces critiques, je conclus avec des propositions consacrant l'usage restreint du critère coûts-avantages et des techniques d'analyse des politiques publiques.

CORRIGER LES FAILLES DU MARCHÉ

On le sait, les marchés ne sont pas toujours efficaces. Ainsi considère-t-on les choses en économie. Les effets externes négatifs, comme la pollution de l'air et de l'eau, entraînent des coûts qu'une entreprise qui cherche à maximiser son profit ne prendra pas en compte à moins que la loi ou la menace d'une mise en cause de sa responsabilité l'y pousse. Par ailleurs, les entreprises peuvent chercher à exercer un pouvoir monopolistique, et des conditions d'entrée sévères peuvent déjouer la concurrence. Quant à l'information sur les risques et les dommages potentiels, elle peut n'être pas disponible ou mal traitée par des gens trop occupés et peu experts en la matière. Il est tout à fait possible de concevoir les lois régulatrices qui cherchent à corriger de telles failles du marché à travers le prisme de l'efficacité économique. Ces lois sont destinées à résoudre des problèmes de fonctionnement de certains marchés et dans des secteurs particuliers et ne sont pas aptes à traiter de questions plus larges de justice distributive qui impliquent la répartition générale des revenus, de la richesse, et des opportunités économiques. Il est vrai que certaines politiques peuvent avoir un effet particulièrement sévère sur un groupe restreint, mais de tels problèmes peuvent être traités comme un effet secondaire. L'analyse coûts-avantages fut d'abord appliquée aux projets d'infrastructures publiques aux États-Unis, et ceux-ci restent de bons candidats pour un tel outil d'analyse dans la mesure où ils combleraient aussi un vide laissé par les marchés privés et sont supposés améliorer le fonctionnement efficace de la société.

Pour de telles politiques, trouver la solution économique la plus efficace semble un but relativement simple. La difficulté existante renvoie à un problème de mesure, et non de principe. Pourtant, même ici, des problèmes de principe apparaissent lorsque l'on cherche les instruments de mesure appropriés. Au niveau le plus basique, le but est de maximiser les avantages nets d'une politique, mais comment évaluer les avantages et les coûts en une unité qui soit telle qu'elle permette ensuite la comparaison ? Jeremy Bentham, référence en la matière, pensait que l'utilité individuelle pouvait être mesurée en unités cardinales, ajoutées les unes aux autres pour obtenir « le plus grand bonheur

pour le plus grand nombre »¹⁵. Supposons que les avantages marginaux diminuent lorsque que l'ampleur de la politique augmente et que les coûts marginaux s'élèvent. Alors le but sera atteint quand les avantages marginaux de cette politique seront égaux aux coûts marginaux. En laissant de côté les débats sur les implications de son principe en matière de politiques démographiques, le problème déterminant de la formulation de Bentham est que personne ne sait comment mesurer l'utilité afin de permettre des comparaisons interpersonnelles et cardinales. L'utilité est d'une nature telle qu'elle ne peut être mesurée en unités comme des kilos et des grammes et comparée entre individus¹⁶. Heureusement, la révolution marginale en économie à la fin du XIXe siècle a démontré qu'on pouvait obtenir les résultats les plus significatifs en théorie économique en se débarrassant de l'utilité cardinale, interpersonnelle, comparable et en supposant simplement que les gens peuvent classer les options à leur disposition d'une manière cohérente. La théorie des préférences révélées a finalement montré comment la cohérence des relations de préférence pouvait être déduite de l'étude des choix des individus dans le marché considéré¹⁷. Cependant, cette révolution, aussi élégante et importante fût-elle, se chargea principalement d'éliminer l'analyse normative des politiques en termes utilitaristes. Comment pouvait-on dire si une politique était meilleure qu'une autre si on ne pouvait pas comparer les avantages et les coûts pour différentes personnes selon une unité de mesure unique ? Une situation d'optimum au sens de Pareto semblait seule rester – c'est-à-dire une série de résultats possibles où personne ne pouvait voir son bien-être amélioré sans que celui des autres s'en trouve diminué. Toutes les sociétés connaissent de telles situations où aucune ressource n'est gâchée, mais qui se distinguent selon la façon dont les ressources sont allouées aux individus. On peut identifier les failles du marché qui placent la société en deçà de la frontière d'efficacité, mais cela laisse ouvert un certain nombre de possibilités de s'orienter vers un optimum qui pourrait imposer des coûts à certains, et bénéficier à d'autres.

Il convient de bien insister sur le fait que nombre de résultats optimaux au sens de Pareto ne sont pas supérieurs au *statu quo* en termes d'optimum. En d'autres termes, ils sont peut-être efficaces, mais arriver à cette situation impose des coûts à certains, tandis que d'autres en retirent des bénéfices. Cependant, limiter la politique en question seulement à des cas qui soient des optima de Pareto place un énorme poids normatif sur le *statu quo* de la distribution des ressources. Il faudra défendre que le *statu quo* est équitable et juste et que personne ne devrait voir sa situation empirer afin de fournir des avantages sociaux au reste de la société.

Les économistes ont comblé la faille au milieu du XXe siècle en posant une « fonction d'utilité collective » pour décrire la façon dont une société décidait d'évaluer le bien-être de ses citoyens. Les décideurs de politiques publiques sont censés maximiser cette fonction sujette à la frontière d'efficacité de Pareto pour effectuer le meilleur choix étant donné

15. Bentham (Jeremy), *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* 5 n.1, 1823, Clarendon Press, photo. reprint 1907.

16. Van Neumann et Morgenstern ont développé une façon de produire une échelle d'utilité cardinale pour les individus basée sur leurs préférences révélées aux loteries, mais elle ne permet pas les comparaisons interpersonnelles. *Dans l'hypothèse où un individu est confronté à plusieurs possibilités, on va partir de ces dernières pour définir une loterie ; une loterie est une variable aléatoire, une distribution de probabilités sur les diverses possibilités. Chaque lot représente une probabilité (note de la traductrice)*. Voir Neumann (John von) & Morgenstern (Oskar), *Theory of Games and Economic Behavior*, John Wiley and Sons Inc., 3d ed. 1953. Pour les critiques d'une telle approche, voir Binmore (Ken), *Rational Decisions*, Princeton University Press, 2009, pp. 58–59.

17. Voir Samuelson (Paul Anthony), *Foundations of Economic Analysis*, Harvard University Press, 1948, 90–124.

les ressources limitées – un résultat appelé, étrangement, « le point de béatitude » par des analystes économiques¹⁸. Le théorème d'impossibilité de Kenneth Arrow a démontré qu'une telle fonction n'existait pas dans des conditions minimales ; une constatation qui n'a rien de surprenant pour les experts en sciences politiques et les hommes politiques qui ont l'expérience du heurt des intérêts particuliers¹⁹. Les économistes semblent à nouveau prétendre que les politiques gouvernementales pourraient être utilisées pour corriger les failles du marché, mais sans pour autant dire quelle serait la meilleure option²⁰.

L'analyse coûts-avantages est entrée en scène pour combler la faille. Elle a d'abord été utilisée pour les constructions de barrages par le corps du génie américain et ensuite pour un champ plus large de politiques, incluant à présent les politiques de réglementation²¹. L'idée de base était de s'en tenir au calcul utilitariste de Bentham, mais en utilisant des dollars ou des euros comme l'unité de mesure commune au lieu de la notion d'utilité. Toutefois, un problème bien connu se pose avec l'argent. Il n'a pas une relation directe et individuelle avec l'utilité ou le bonheur. Une personne fortunée peut être désireuse de payer plus pour un avantage ou pour éviter un coût qu'une personne plus démunie, simplement parce qu'elle a plus d'argent à dépenser. Cependant, si une mesure politique est limitée en comparaison de l'économie et qu'elle n'est pas dirigée particulièrement en faveur ou à l'encontre d'une classe de revenus, les prix du marché fournissent un indicateur raisonnable pour le coût d'opportunité d'utilisation des ressources nécessaires pour appliquer la politique publique en question. Dans cette optique, on pourrait concevoir une politique comme un changement marginal dirigé vers la frontière de Pareto avec tous les effets distributifs importants mis en lumière et traités séparément²².

Supposons ces craintes apaisées et que l'on soit prêt à mener une analyse coûts-avantages qui isole les coûts d'opportunité d'une politique publique et quantifie les avantages. En d'autres termes, l'objectif est d'aller au-delà des coûts budgétaires incombant au gouvernement pour se demander s'il y a d'autres coûts qui existent et de calculer les bénéfices sociaux. La première tâche est l'anodine liste des avantages et coûts évalués en quelque unité de mesure disponible, fussent-elles des dollars : les vies sauvées ou perdues auxquelles on peut s'attendre, les effets sanitaires, les avantages sur le plan environnemental ou pour le patrimoine culturel et historique. Ces avantages et coûts n'ont pas besoin d'être évalués tous les ans à l'avenir, si toute incertitude est consignée. Voilà donc les prémices nécessaires, et il est difficile de critiquer les efforts à accomplir pour amasser de telles informations, sauf à noter qu'un temps et un budget restreints peuvent limiter la qualité et la quantité de ces données.

Les cas les plus faciles sont ceux où un marché raisonnablement concurrentiel existe, qui permette aux analystes d'user des prix du marché pour évaluer les coûts d'opportunité,

18. Voir *id.* pages 219–28; Bergson (Abram), "A Reformation of Certain Aspects of Welfare Economics", 52 Q.J. ECON. 310 (1938).

19. Voir Arrow (Kenneth J.), *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press, 1951.

20. Une tentative récente pour faire revivre le concept de Matthew Adler n'a pas résolu le problème de rendre convaincantes les comparaisons interpersonnelles. Voir Adler, *Future Generations*, *supra* note 14; Adler, *Risk Equity*, *supra* note 14.

21. Sur l'histoire des débuts de l'analyse coûts-avantages au sein du gouvernement fédéral américain, voir Haveman (Robert H.) & Margolis (Julius) eds., *Public Expenditures and Policy Analysis*, Markham Pub. Co., 1970 (évaluant l'état de l'analyse des politiques en tant que technique et telle qu'utilisée au sein du gouvernement fédéral sous le nom de *planning programming budgeting system*). Pour une réunion des premières analyses coûts-avantages, voir Dorfman (Robert) ed., *Measuring Benefits of Government Investments*, Brookings Institution, 1965. La première mention d'un équilibre coûts-avantages fut faite dans la loi sur les inondations de 1936 (P. L. 74-738) qui a requis que "les avantages au profit de quiconque [doivent excéder] les coûts".

22. Voir Mishan & Quah, *supra* note 12; Weimer & Vining, *supra* note 12.

en assumant que la politique en question n'affecte pas elle-même les prix du marché. Par exemple, quand le corps du génie américain réfléchit à construire un barrage, il peut prendre en compte le prix du marché pour le ciment, le sable, et la force de travail pour en estimer les coûts. Les fermiers bénéficient d'une eau moins chère pour l'irrigation. Cela peut se traduire par des récoltes plus importantes avec les bénéfices mesurés par l'augmentation des ventes des produits agricoles, en assumant que le projet n'a pas d'impact sur l'ensemble du marché. Le corps du génie peut anticiper la vague de bénéfices en utilisant un taux d'actualisation qui reflète les coûts d'opportunité du capital. On peut critiquer le caractère étroit de l'attention accordée à la productivité agricole et aux coûts tangibles, mais grâce à cette approche, le corps du génie peut compter sur le système de marché, plus large, pour déterminer les coûts d'opportunité et les avantages du projet.

Il convient cependant de noter à quel point les problèmes d'évaluation se posent hors des cas similaires à celui décrit ci-dessus. Les prix du marché ne sont pas disponibles pour beaucoup d'avantages et coûts d'une réglementation, et les tentatives astucieuses d'imiter le marché se révèlent très incertaines. Un taux d'actualisation possible est le coût d'opportunité du capital, mais d'autres mettent en avant le taux de préférence temporelle du consommateur – taux qui, dans notre monde imparfait, n'ont pas besoin d'être équivalents. Utiliser un taux d'opportunité du capital garantit un ratio capital-travail pour les politiques publiques gouvernementales en conformité avec les incitations pour l'investissement privé de manière à ce que le capital ne fasse pas l'objet d'une sur- ou d'une sous-utilisation de la part de l'Etat. Un problème bien connu de l'Union soviétique était l'excessive intensité capitaliste des projets d'investissement parce que le capital, dans la théorie marxiste, n'a pas de valeur et l'Etat en faisait donc un usage abusif. Utiliser le taux de préférence temporelle impose de connaître comment les citoyens équilibrent les coûts et avantages présents et futurs. Si les marchés de capitaux ont leurs imperfections, ces taux n'ont pas besoin d'être identiques²³.

Si les avantages issues des corrections des failles du marché se font ressentir sur le long terme, la politique en cause doit incorporer les préférences des futures générations. La logique d'actualisation signifie que peu de poids est donné à ces préférences passé environ cinquante ans, avec n'importe quel taux d'actualisation proche du taux de rentabilité à long terme du capital. Pour la plupart des programmes de dépenses et de réglementation conventionnels, cela ne pose pas de problèmes particuliers. Ces politiques corrigent des failles du marché au bénéfice des gens à relativement court terme et, ce qui est plus important encore, il n'y a pas d'irréversibilité. Cela veut dire que leurs effets ne menacent pas les générations futures de catastrophes ou de conséquences macroéconomiques potentiellement négatives. En général, on peut présumer que les politiques qui rendent l'économie plus efficace et moins sujette aux coûts externes seront, tout compte fait, des politiques que les générations futures voudront poursuivre. Cependant, les générations futures peuvent décider si elles veulent ou non continuer. On a toujours besoin d'établir un taux d'actualisation ou, du moins, de conduire une analyse de sensibilité en utilisant une palette de taux possibles, mais le problème vient des imperfections du

23. Pour diverses perspectives articulées dans des articles réunis dans un symposium de l'*University of Chicago Law Review* sur l'actualisation et les équités intergénérationnelles, voir Heal (Geoffrey), "Discounting: A Review of Basic Economics", 74 U. CHI. L. REV. 59, 2007; Kaplow (Louis), "Discounting Dollars, Discounting Lives: Intergenerational Distributive Justice and Efficiency", 74 U. CHI. L. REV. 79 (2007); Kysar (Douglas A.), "Discounting . . . on Stilts", 74 U. CHI. L. REV. 119 (2007); Samida (Dexter) & Weisbach (David A.), "Paretian Intergenerational Discounting", 74 U. CHI. L. REV. 145, 2007; Sunstein (Cass R.) & Rowell (Arden), "On Discounting Regulatory Benefits: Risk, Money, and Intergenerational Equity", 74 U. CHI. L. REV. 171 (2007); Kip Viscusi (W.), "Rational Discounting for Regulatory Analysis", 74 U. CHI. L. REV. 209, 2007.

marché, non de graves controverses philosophiques. Une condition clef est que la politique soit réversible à l'avenir s'il en est alors décidé. Les décideurs d'aujourd'hui ne peuvent lier les futurs gouvernements et assujettir les futures générations à des risques de catastrophes irréversibles.

Un second problème d'évaluation est le traitement des risques. Beaucoup de politiques, spécialement dans le domaine de la santé et de la sécurité, comportent des avantages incertains. Elles réduisent par exemple le risque de cancer ou de maladie des poumons, mais il y a une importante marge d'erreur dans ces estimations. De plus, même si le nombre de cas est connu avec une grande certitude, personne ne peut savoir *ex ante* qui va en réalité tomber malade. Ces deux sortes de risques soulèvent des problèmes d'évaluation différents, mais qui sont liés.

Le cas le plus facile est celui où le risque est réparti largement et également dans la population, et la réglementation réduit pareillement le risque pour chacun. L'avantage attendu serait alors la perte de risque multipliée par le niveau moyen des dommages. Dans l'hypothèse où les dommages sont évaluables, le seul problème ici est la possibilité que les gens aient des attitudes différentes envers les risques. Doit-on utiliser les valeurs attendues, qui partent du principe qu'il y a une attitude neutre face au risque, ou assumer que les gens sont en général rebutés par les risques ? Dans un cas, il s'agit de prévoir les préférences, dans l'autre, de plaider pour que la politique gouvernementale adopte une attitude particulière envers les risques, indépendante du point de vue attendu des citoyens.

Les cas les plus difficiles apparaissent quand la science n'est pas en mesure de fournir de bonnes évaluations du risque que la politique en question cherche à éviter. Le risque n'est alors pas confiné aux victimes elles-mêmes, mais comporte une incertitude quant au niveau actuel des dommages évités²⁴. Quel niveau de précaution devrait suivre la réglementation quand il y a une chance que le dommage évité soit minime ? Cela doit-il dépendre de l'évaluation de l'aversion aux risques ou, alternativement, de la peur des victimes potentielles d'être touchées ?

Paradoxalement, une politique peut être plus difficile à mettre en place si l'État connaît l'identité des victimes, dont certaines pourraient être épargnées en fonction de la rigueur de la politique en question. Ici, la plus grande partie de la population ne reçoit aucun avantage, et quelques-uns seulement en perçoivent d'importants, sous la forme d'années de vie supplémentaires ou d'une qualité de vie améliorée. Il n'y a pas de raison de penser que les gens considèrent et estiment la vie et la santé d'une façon linéaire. Nous sommes peut-être prêts à payer un faible montant pour améliorer la sécurité de notre véhicule afin que le risque d'un accident mortel soit réduit de, disons, deux pour cent à un pour cent, mais on ne peut multiplier ce chiffre par cent pour déterminer le montant qui correspondrait au risque d'être tué à coup sûr. Il y a de bonnes raisons de penser que les courbes relatives à la volonté de payer et la probabilité de décès ou de blessures graves ne sont pas linéaires. Se pose alors l'énigme bien connue en matière d'élaboration des politiques publiques où la société dépense de larges sommes pour secourir quelques individus particuliers piégés dans des mines de charbon ou sous des débris de tremblement de terre, mais dépense peu pour prévenir de tels accidents.

24. Voir, par exemple, le débat sur la réglementation de l'Agence de protection de l'environnement pour l'arsenic dans l'eau potable. Voir Ackerman & Heinzerling, *supra* note 3, pages 91–98, 111–14; Burnett (Jason K.) & Hahn (Robert W.), "A Costly Benefit: Economic Analysis Does Not Support EPA's New Arsenic Rule", *REG.*, Fall 2001, p. 44; Lisa Heinzerling, "Markets for Arsenic", 90 *GEO. L.J.* 2311, 2002; Cass R. Sunstein, "The Arithmetic of Arsenic", 90 *GEO. L.J.* 2255, 2002; Richard Wilson, "Underestimating Arsenic's Risk: The Latest Science Supports Tighter Standards", *REG.*, Fall 2001, p. 50.

Finalement, au-delà des tentatives pour évaluer la valeur de la vie et de la morbidité, le marché ne fixe pas de prix pour les autres avantages et coûts. Cela inclut la valeur des objets naturels, des pratiques et monuments historiques et culturels. Les études sur le temps de transport peuvent substituer les avantages récréatifs tant qu'il existe un parallélisme entre les sites les plus lointains et ceux nouvellement disponibles et plus proches des centres urbains. Le gradient de la valeur des propriétés foncières et immobilières peut approcher la valeur de l'air propre et certaines études aident à mettre une valeur sur la protection de la faune et de la flore. Toutes ces méthodes ont leurs faiblesses, mais, du moins, elles reconnaissent que de tels avantages ne sont pas nuls²⁵. Cependant, elles reviennent souvent à faire entrer de force des avantages de nature impressionniste et subjective dans des catégories qui sont, elles, objectives, de telle façon qu'en définitive, personne n'est sûr de ce qui a été vraiment gagné en conséquence de ces suppositions herculéennes nécessaires pour représenter les avantages en termes monétaires. Jonathan Wiener distingue entre les analyses « froides » et « chaudes ». La première n'intègre que les coûts et avantages qui peuvent être évalués sans problème en termes monétaires. La dernière tente d'intégrer les types de coûts et avantages esquissés ici. Wiener rejette les analyses coûts-avantages « froides », mais cela semble un choix facile²⁶. Même pour le plus ardent défenseur de l'analyse coûts-avantages, l'analyse « froide » est simplement une mauvaise analyse qui ne satisfait pas aux exigences de la technique. La seule question conceptuelle importante soulevée par ces facteurs d'évaluation difficile n'est pas le manque de bonnes évaluations monétaires, mais la question d'inclure ou non tout avantage et coût en dehors de ceux dont les êtres humains font l'expérience.

Ainsi, même quand on peut justifier l'analyse coûts-avantages en tant que question normative, cette analyse fait face à quatre défis au moins, qui sont le lien problématique entre les totaux monétaires et l'utilité générale ou les avantages nets ; le choix d'un taux d'actualisation ; le traitement du risque et de l'incertitude ; et l'évaluation de la vie, de la santé, et d'autres valeurs non marchandes dans une unité monétaire. Les experts économiques peuvent dénoncer les mauvaises manières de traiter ces problèmes, mais ils ne peuvent finalement les résoudre dans le cadre de l'économie du bien être. Néanmoins, si les analystes admettent ces difficultés et conduisent des analyses de sensibilité pour voir si le choix du taux d'actualisation ou l'utilisation d'indicateurs pour des valeurs non marchandes influent sur le résultat, un cadre coûts-avantages pourrait aider à structurer le débat en matière de politiques publiques. Cela peut mettre en valeur les secteurs où les opinions hors de l'économie du bien-être sont nécessaires à la décision finale.

LES AUTRES VALEURS INTERVENANT DANS LES POLITIQUES DE RÉGLEMENTATION

Beaucoup de réglementations sont censées prendre en compte des valeurs par et au-delà de l'efficacité économique. Elles guident les programmes étatiques de transfert,

25. Par exemple, voir Clawson (Marion) & Knetsch (Jack L.), "Economics of Outdoor Recreation" in *Resources for the Future*, Johns Hopkins Press, 1966 (discutant les coûts de transport); Diamond (Peter A.) & Hausman (Jerry A.), "Contingent Valuation: Is Some Number Better Than No Number?", 8 *J. ECON. PERSP.*, Autumn 1994, at 45 (discutant l'évaluation contingente); Kerry Smith (V.) & Huang (Ju-Chin), "Can Markets Value Air Quality? A Meta-Analysis of Hedonic Property Value Models", 103 *J. POL. ECON.* 209 (1995) (discutant la valeur de l'immobilier).

26. Voir Wiener, *supra* note 2, pages 483-89.

comme la sécurité sociale, l'aide aux handicapés, ou la protection sociale plus largement entendue. Aux Etats-Unis, elles sont une part intégrante de l'administration des programmes de subventions, comme ceux de la compétence du ministère de l'agriculture (US Department of Agriculture – USDA). Elles se préoccupent de l'équité des marchés, comme les réglementations de la Commission sur l'égalité des chances à l'emploi (US Equal Employment Opportunity Commission – EEOC), et des règles élaborées par le Secrétariat chargé de l'emploi (US Department of Labor) et l'Autorité des marchés financiers américaine (Securities and Exchange Commission). Elles s'attaquent aux questions morales, comme la réglementation de l'expression dans les médias de l'équivalent américain du Conseil supérieur de l'audiovisuel (US Federal Communications Commission – FCC)²⁷. Un test coûts-avantages pur et simple, qui omette toute préoccupation de répartition, d'équité ou de procédure, ne répondrait pas aux raisons d'être de ces pouvoirs de régulation. Les transferts des contribuables aux bénéficiaires de programmes de subvention se neutralisent dans les analyses coûts-avantages. Cependant, l'analyse économique peut aider à repérer les options rentables et peut encourager les administrations à trouver des moyens d'inciter les entreprises réglementées à prendre en compte ces autres valeurs. Elle peut compléter les réformes de l'administration publique traditionnelle en introduisant des incitations économiques dans le fonctionnement de la machine bureaucratique. Toutefois, pour de telles politiques, l'analyse coûts-avantages ne peut être le critère décisif de l'adoption d'une politique régulatrice ou en ce qui concerne l'ampleur de l'application d'une politique.

On peut formuler la question en termes d'avantages et de coûts qui devraient ou non entrer dans l'évaluation de la politique. Un utilitariste convaincu, dans la lignée de Bentham, n'omettrait ni gains ni pertes, y compris ceux éprouvés par d'autres êtres sensibles à la douleur. Cependant, tout comme certains veulent inclure un large éventail d'avantages et coûts faiblement quantifiés, d'autres plaident pour l'exclusion d'avantages et de coûts liés de comportements violents ou frauduleux. Le droit pénal fournit une orientation possible en la matière. On peut soutenir que si l'État qualifie une action de délit, alors les avantages au profit de son auteur ne devraient pas compter dans l'évaluation²⁸. Dans une veine similaire, Matthew Adler et Eric Posner, dans leurs efforts pour donner à l'analyse coûts-avantages un fondement nouveau et distinct, proposent une « rectification morale des préférences²⁹ » afin que seules celles qui découlent d'un idéal comptent dans l'évaluation coûts-avantages³⁰. Ils soulignent les erreurs et les biais cognitifs dans les choix individuels. Cependant, une alternative basée sur les choix politiques actuels pourrait utiliser le droit pénal comme un instrument de mesure de la volonté de la société d'inclure certains avantages dans l'évaluation du bien commun. Dans ce cas, une réponse

27. Voir, par exemple la controverse récente à propos de la réglementation de la FCC des “brefs jurons” (“fleeting expletives”) qui a déjà été portée une première fois devant la Cour suprême sur le fondement de règles de droit public et pourrait y retourner pour atteinte à la liberté d'expression telle que garantie par la Constitution. Voir *FCC v. Fox Television Stations, Inc.*, 129 S. Ct. 1800 (2009), *rev'g* 489 F.3d 444 (2d Cir. 2007). Sur renvoi, le Second Circuit a accueilli la demande de la Fox. *Fox Television Stations, Inc., v. FCC*, 613 F.3d 317 (2d Cir. 2010).

28. Une application cohérente de ce critère, bien sûr, pourrait amener à plaider pour la dépénalisation de certaines infractions.

29. “Laundering preferences” est un terme de philosophie économique pointant les insuffisances de l'optimum de Pareto, en considérant qu'un individu (et le modèle) blanchissent, purifient les préférences, dans un mouvement de rectification spontanée, en excluant celles qui seraient jugées non éthiques, ou peu acceptables moralement, comme, par exemple, exclure que l'envie, et non l'intérêt rationnel, guide le choix d'action d'un opérateur (Note de la traductrice).

30. Voir Adler (Matthew D.) & Posner (Eric A.), *New Foundations of Cost-Benefit Analysis*, Harvard University Press, 2006, pages 36–38, 124–53.

possible serait de recourir à l'analyse coûts-avantages et d'aider les administrations à concevoir des politiques publiques innovantes qui s'appuient sur des incitations individuelles pour poursuivre leurs buts.

Les grands problèmes multi-générationnels : irréversibilités et catastrophes

Les économistes de l'État providence étudient souvent les politiques macro-économiques à long terme où rien n'est tenu pour constant. Le cadre normatif a traditionnellement tendu à maximiser le taux de croissance économique durable, une posture qui évidemment demande de la génération présente de renoncer à la consommation dans ce but³¹. A l'opposé, il a été avancé qu'il n'y avait pas de raison philosophique sensée pour préférer le futur au présent et que le but devrait être de maximiser le niveau stable du revenu par habitant³². Ces modèles présupposent une civilisation à l'existence infinie qui peut épargner et investir à différents taux au fil du temps. Si nous ajoutons que les activités actuelles pourraient engendrer des coûts immenses, catastrophiques et potentiellement irréversibles sur le long terme, cela pose la question de l'obligation intergénérationnelle avec une particulière acuité.

Considérons la question du changement climatique. La société va bénéficier longtemps de beaucoup des avantages des mesures de lutte contre le changement climatique. Même l'utilisation d'un taux d'actualisation situé dans une fourchette basse, disons 5 %, implique qu'un dollar de bénéfice obtenu dans 50 ans a une valeur actuelle de 9 cents. À 3 %, la valeur actuelle est de 23 cents et à 6 %, elle est de 5 cents. Supposons, pour rester simple, que tous les bénéfices vont arriver à leur terme au bon de cinquante ans et se monteront à 5 milliards de dollars. À 5 %, la valeur actualisée de ces bénéfices est de 450 000 dollars, mais elle pourrait être bien moindre ou plus élevée selon le taux d'actualisation choisi. Ce choix devrait-il déterminer la politique globale suivie en matière de changement climatique ?

Même ceux qui valorisent également les générations présentes et à venir considèrent qu'un taux de croissance positif sur le long terme est une donnée historique, en dépit du doute jeté par le changement climatique ou autre risque systémique. En d'autres termes, ils supposent que le marché va générer un taux d'intérêt positif. Cette supposition est la cause de la plupart des inquiétudes quant au choix du taux d'actualisation social à appliquer. Certains soutiennent que les vies futures devraient compter comme les vies présentes et que cela implique un taux d'actualisation nul pour les vies sauvées ou les sacrifices faits sous certaines politiques³³. Avec un taux de rendement positif, cependant,

31. Voir par exemple, Phelps (Edmund), "The Golden Rule of Accumulation: A Fable for Growthmen", 51 AM. ECON. R. 638 (1961); Voir aussi Heal, *supra* note 23, p. 67 (distinguant, comme je le fais, entre les petits projets et ceux avec des implications sur l'économie). Pour les petits projets, le taux de préférence temporelle du consommateur ou le rendement sont des indicateurs appropriés. Pour les plus grands projets, Heal soutient que le simple taux de préférence temporelle devrait être utilisé dans un but d'actualisation, un taux qui ne dépend pas du rendement historique. Son analyse est tirée de recherches sur la croissance économique et suppose une fonction utilitariste de protection sociale – ce qui n'est pas un choix évident en-dehors de l'économie. Il ne considère pas explicitement les irréversibilités, comme celles qui pourraient se produire avec le changement climatique. Heal et Kysar soutiennent tous les deux que pour les politiques à long terme, le taux d'actualisation n'est pas exogène, mais fonction des choix de ces politiques. Voir Kysar, *supra* note 23, p. 128. Encore une fois, la distinction entre une analyse d'équilibre partiel ou d'équilibre général est importante. Voir *contra* Viscusi, *supra* note 25 (exemple soutenant qu'aucune distinction ne devrait être faite).

32. Voir par exemple, Samida & Weisbach, *supra* note 23.

33. Voir par exemple, Revesz (Richard L.), "Environmental Regulation, Cost-Benefit Analysis, and the Discounting of Human Lives", 99 COLUM. L. REV. 941(1999).

un tel engagement philosophique en faveur de l'égalité impliquerait que, avec un test coûts-avantages, l'idéal sera toujours d'accepter les risques pour la vie présente qui réduiront à l'avenir les risques comparables de manière limitée³⁴.

Si, à la place, on considère le bien-être des futures générations, et non pas seulement le nombre d'êtres vivants actuels, alors un tel résultat peut être évité. Comme Samida et Weisbach le remarquent, traiter toutes les générations sur un pied d'égalité n'est pas la même chose que de mettre à présent la même somme d'argent de côté pour toutes les générations³⁵. La génération actuelle doit seulement mettre de côté assez pour que les intérêts composés produisent un montant égal à ce qu'elle a gardé pour elle-même. C'est une chose de valoriser de manière égale toutes les générations dans l'évaluation du bien commun ; toute autre chose est d'utiliser un taux d'actualisation nul pour l'évaluation des vies sauvées et de la morbidité. Dans le premier cas, on présuppose l'existence d'un objectif de politique publique que l'État est requis de poursuivre par des moyens qui prennent en compte le coût d'opportunité du capital supporté par les investisseurs. Dans le second cas, un taux d'actualisation est choisi pour refléter les valeurs sociales des avantages et des coûts à différents moments. Dans l'hypothèse d'une civilisation pérenne (ou du moins qui dure plusieurs siècles), sans liens irréversibles entre les risques de catastrophe et les politiques actuelles, alors les intérêts du futur seront reflétés dans les taux d'actualisation qui existent à présent. Cependant, deux problèmes demeurent : convertir le bien-être dans une unité de mesure qui puisse permettre l'évaluation et la comparaison et traiter la possibilité de risques d'une détérioration de la situation à la fois catastrophique et irréversible.

Pour ce qui est du premier problème, la mesure du bien-être, Louis Kaplow a essayé de le circonvenir en supposant que l'utilité puisse toujours être convertie en dollars, actualisée au coût d'opportunité du capital, et ensuite comparée avec une valeur des vies actuelles pareillement traduite en termes monétaires³⁶. Cette technique est cohérente avec l'approche de Samida et Weisbach, mais elle minimise le problème qui se pose pour effectuer la conversion requise. Il n'y aurait pas de difficulté si nous pouvions supposer que les différentes générations sont en moyenne semblables, que nous nous préoccupions que de la moyenne, et que les distorsions introduites dans l'évaluation du bien-être en utilisant un intermédiaire monétaire ne sont pas aussi sévères qu'elles faussent la hiérarchie des options en termes de préférence. De plus, il faut qu'il n'y ait pas d'importantes irréversibilités qui menacent le bien-être général d'une façon telle qu'elles ne puissent être compensées par d'autres mesures. Malheureusement, même si les autres hypothèses se vérifient, la question du changement climatique et des autres risques de grande ampleur ne satisfait pas à la condition d'irréversibilité. Pour de telles questions, il est inutile de se focaliser sur des problèmes « classiques » des exercices ordinaires d'analyse des politiques.

Si des dommages catastrophiques et irréversibles sont probables, alors l'analyse coûts-avantages conventionnelle n'est pas un instrument approprié. Si nos actions présentes augmentent les risques d'un désastre mondial, un tel comportement se reflétera dans le taux d'intérêt à long terme. Le taux pour les investissements à long terme devrait augmenter pour prendre en compte ce risque afin que l'équivalence certaine des différents investissements soit préservée. L'apport de fonds devrait se réduire pour les projets qui ne rapporteront que dans un avenir lointain. Ces inflexions devraient être suffisantes pour

34. John Graham fournit un exemple des absurdités qui peuvent en résulter. *See* Graham, *supra* note 3, at 442-47.

35. Voir Samida & Weisbach, *supra* note 23, p. 145.

36. Voir Kaplow, *supra* note 23, p. 79.

persuader le gouvernement d'initier des politiques qui limitent ces risques, mais remarquons que, en raison de la logique d'actualisation, les dommages à long terme auront très peu d'impact sur les marchés actuels. Le débat ne devrait pas porter sur le taux d'actualisation³⁷, mais plutôt, sur les obligations du temps présent envers le futur. Des analystes économiques ont écarté cette préoccupation au motif que les générations futures seront plus riches que nous et que nous n'avons pas à nous en inquiéter au-delà des incitations à épargner et investir fournies par les taux d'intérêt du marché et le sens intergénérationnel de la famille. Aujourd'hui, la situation est différente avec le changement climatique et d'autres risques qui semblent menacer les chances de prospérité des futures générations. Nous pouvons toujours faire usage de la science économique pour discuter des façons rentables de traiter du changement climatique, mais cela ne va pas résoudre le problème de base.

CONCLUSION

La controverse sur l'utilisation de l'analyse coûts-avantages pour décider des politiques de réglementation et les évaluer a généré un débat houleux aux États-Unis. Chacun y accuse l'autre d'être illogique, élitiste, de manquer d'éthique, ou de compassion. Les difficultés politiques d'élaborer des politiques dans des domaines qui incluent la morbidité et la mortalité sont utilisées soit pour justifier le rejet de l'analyse économique, soit pour soutenir qu'il faut se reposer sur des compétences impartiales au lieu de la simple rhétorique politique. L'analyse coûts-avantages est minée par des accusations selon lesquelles elle serait biaisée en faveur des classes aisées ou des milieux d'affaires. Certains poussent à ce que l'analyse contrebalance l'impact des intérêts particuliers en incorporant une liste complète des coûts et des avantages. Cette controverse peut se reproduire en France où le processus d'élaboration des lois implique maintenant une étude d'impact et où les coûts et avantages commencent à être ainsi systématiquement évalués.

Le débat obscurcit souvent le sous-entendu normatif de l'analyse coûts-avantages – une méthode de choix des « projets » dans le secteur public qui cherche à faire l'analogie entre ces choix et ceux faits par des entreprises qui sélectionnent des projets rentables. La différence est que, au lieu du profit, le critère du choix est l'avantage social net général, mais, cela étant, le principe demeure le même. On devrait actualiser tous les avantages et coûts futurs pour des réglementations ciblées et des programmes de dépenses qui corrigent les failles du marché à proche et moyen terme. Comme requis par la loi organique française, l'Etat devrait être transparent sur ses choix d'évaluation et de modélisation ; il devrait utiliser une analyse de sensibilité pour voir si les décisions impliquant ces variables sont importantes pour le résultat final. La question des modalités d'évaluation se pose lorsque l'on applique le critère coûts-avantages, mais de telles préoccupations ne remettent pas en cause le fait qu'à la base, l'analyse en termes de coûts-avantages est appropriée en tant que principe normatif.

Cependant, si le choix à faire dans le domaine social ne peut pas être caractérisé de « projet » ou de politique dont les implications sont relativement réduites par rapport à l'ensemble de la société, alors l'analyse coûts-avantages n'est pas un instrument approprié. On ne devrait pas forcer l'usage de l'analyse coûts-avantages pour pouvoir accomplir

37. Comme dans beaucoup des contributions du symposium sur l'équité et l'actualisation intergénérationnelles de l'*University of Chicago Law Review*. Voir par exemple, Sunstein & Rowell, *supra* note 23, p. 171; Viscusi, *supra* note 23, p. 209.

des tâches pour lesquelles elle n'est, en principe, pas faite. Cela inclut des politiques qui servent d'autres buts, comme l'équité, la protection des droits fondamentaux, ou l'allègement de la pauvreté, et ceux qui ont des conséquences macroéconomiques importantes, multigénérationnelles, et potentiellement irréversibles. Dans de tels cas, les analystes économiques peuvent aider à concevoir des études de rentabilité et à s'assurer que les décideurs incluent tous les coûts d'opportunités et avantages secondaires. Toutefois, les choix ultimes doivent être faits sur d'autres bases. Les avantages et les coûts qui s'accumulent au fil du temps à l'échelle de tout le système peuvent changer le caractère fondamental d'une société ; les prix, et les autres conditions de base ne peuvent être considérés comme des acquis. L'analyse des politiques empiète alors sur celle de la croissance économique et sur les discussions relevant de la philosophie politique. Elle doit traiter de l'avenir d'une société sur le long terme. Le débat sur la politique du changement climatique et ses recoupements avec les analyses de la croissance économique a mis en lumière la nécessité d'adopter cette perspective. Parce que le changement climatique pourrait produire des irréversibilités catastrophiques où ceux qui profitent maintenant de l'inaction ne pourront à l'avenir dédommager les futures victimes, les tentatives habituelles de prendre en compte le long terme grâce aux taux d'intérêt et au mécanisme de l'actualisation ne saisissent pas le cœur du problème. La logique de l'actualisation, où un petit investissement aujourd'hui croît par intérêts composés jusqu'à une somme gigantesque des siècles après, n'est pas pertinente s'il ne reste que peu de gens pour en profiter. Si cette possibilité est simplement acceptée comme un fait acquis par la génération présente, les mérites de l'investissement disparaîtront, et la génération présente, voyant s'approcher la catastrophe pour ses enfants et ses petits-enfants, échouera à épargner et à investir. Ceci est peut-être une prédiction qui se réalisera d'elle-même pour les risques à l'échelle de la société entière, risques qui pourraient apparaître dans un avenir relativement proche en l'absence de mesures appropriées.

Les efforts entrepris en France pour orienter le processus législatif dans une direction plus fonctionnelle, basé sur l'analyse quantitative, sont des développements positifs. Cependant, ces avancées doivent être effectuées en comprenant bien la différence qui existe entre des réformes simples et des choix controversés aux implications normatives. Esquisser simplement les avantages et les coûts d'une nouvelle politique semble une avancée anodine, bien que cette exigence mette naturellement en évidence le manque de critères quantitatifs pour certaines politiques. La plupart des effets d'une nouvelle organisation du marché de l'énergie ou la réforme du système des retraites peuvent être quantifiés, mais ceux d'une loi restreignant le port de la burqa ne le peuvent³⁸. Les analystes extérieurs au gouvernement peuvent critiquer la qualité d'une étude d'impact quantitative en analysant les données à nouveau, comme cela s'est produit pour la réorganisation du marché de l'énergie³⁹. Certaines questions ne relèvent pas d'une évaluation technocratique ; en ce cas, le débat politique doit avoir lieu autrement. Quand des données valables sont disponibles, les agréger pour trouver la politique qui maximise l'avantage net implique un engagement normatif envers le principe d'efficacité économique au regard d'un secteur particulier de réglementation, comme la concurrence, les externalités

38. Les études d'impact françaises sont disponibles à : http://www.legifrance.gouv.fr/html/etudes_impact/accueil.html.

39. Pour une critique, voir François Lévêque et Marcelo Saguan, "Analyse Critique de l'Etude d'Impact de la Loi NOME," Working Paper 2010-09, Cerna, Centre d'économie industrielle, MINES Paris Tech, Juin 2010:

<http://www.cerna.enscm.fr/images/stories/CritiqueImpact.pdf>.

liées à la pollution, ou les monopoles naturels. Dans d'autres secteurs comme ceux qui traitent de la redistribution des richesses, l'aide aux nécessiteux, la protection des droits, ou les avantages pour les générations futures, la norme de maximisation de l'avantage net est controversée et peut ne pas être même bien définie.

Même en de tels cas, l'étude d'impact telle que requise par la loi organique peut être une aide à une élaboration rationnelle des politiques, mais elle ne fait que fournir un cadre, lequel doit être considéré comme un complément et non pas comme un substitut à un jugement politique informé.

LE SYSTÈME DE PENSIONS DES FONCTIONNAIRES ET AGENTS DE L'UNION EUROPÉENNE

Fabrice ANDREONE *

*Docteur en droit, administrateur principal à la Commission européenne,
Président de l'Association des françaises et des français fonctionnaires
des institutions communautaires et européennes (AFFCE)*

Résumé

Cet article examine les tendances récentes de l'évolution du système de pension des agents de l'Union européenne ainsi que les débats qu'elle suscite.

Mots-clefs

Régime de pension, fond de pension, équilibre actuariel, valeur de l'actif

Abstract

— *European Union Officials and Staff Pension Fund System*— This article is a study of the way the pension system of European Union staff has evolved recently as well as the debates surrounding this issue.

Key words

Pension system, pension fund, actuarial balance, asset value

L'enjeu des retraites concerne l'ensemble des États membres de l'Union européenne qui sont tous frappés, à des degrés divers, par les mêmes difficultés budgétaires et économiques, dans un contexte de crise économique.

Qu'en est-il du régime de pensions des personnels de l'Union européenne ? Quelles options ont été choisies, dès les années 1950 ? Quels sont les principes qui président à son fonctionnement ? Quelle est sa nature ? Est-il en équilibre ? Quels sont les enjeux pour les États membres, la Commission, les syndicats du personnel et les fonctionnaires ?

Pour répondre à ces questions, ce texte s'attache à faire une présentation générale de ce régime, définir ses principales caractéristiques, présenter la méthode de calcul de l'équilibre actuariel, déterminer la valeur de l'actif du régime et définir les enjeux actuels.

* Fabrice Andreone s'exprime à titre personnel. Les opinions exprimées par l'auteur n'engagent en aucune manière l'Union européenne ou la Commission européenne.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU RÉGIME DE PENSION DES PERSONNELS DE L'UNION EUROPÉENNE

Le statut des agents de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), du 1^{er} juillet 1956, crée un fonds de pension, au bénéfice de ses agents, pour lequel le personnel cotise un tiers et le budget CECA prend à sa charge les deux tiers restants.

Après la conclusion et la ratification des traités instituant la Communauté économique européenne (CEE) et Euratom (CEEA¹), deux nouveaux textes statutaires entrent en vigueur début 1962, pour le personnel CEE et pour les agents Euratom. Ces deux textes ne prévoient plus de véritable fonds de pension, placé sur le marché des capitaux, comme le statut de la CECA, mais un fonds de pension virtuel.

Après la fusion des exécutifs des trois Communautés, en 1967, le Conseil adopte un nouveau statut, le 29 février 1968, qui couvre l'ensemble du personnel au service des trois Communautés européennes. Ce texte applique au personnel CECA le régime de pension des personnels CEE et Euratom. Il a donc fallu liquider le fonds de pension CECA. Ainsi, la partie patronale du fonds de pension CECA a été utilisée pour la construction de logements pour les ouvriers du secteur du charbon et de l'acier. En revanche, les contributions du personnel CECA ont financé des crédits à la construction au bénéfice du personnel des Communautés européennes. Il ne semble pas qu'un décompte final de l'utilisation du fonds de pension CECA n'ait été adopté, conformément à l'article 83 par. 1, 2^e alinéa du statut. On peut noter que cette disposition demeure dans le texte statutaire actuellement en vigueur. Le régime de pension, instauré par les statuts CEE et Euratom demeure aujourd'hui. Depuis 1968, il n'a guère changé. Toutefois, lors de la révision statutaire de 2004, le Conseil a ajouté une annexe XII au statut qui établit une méthode de calcul de l'équilibre actuariel afin de garantir l'équilibre du régime². Cette annexe a une validité, dans le temps, fixée au 30 juin 2013, en parallèle à la méthode d'adaptation des rémunérations. Dans son projet de proposition de révision du statut, adopté par le Collège, le 29 juin 2011, la Commission propose de retirer cette date butoir et de pérenniser ce mécanisme de calcul dans l'intérêt des États membres et des fonctionnaires. On doit également ajouter que l'article 84 et l'annexe VIII du statut déterminent les modalités de calcul des prestations, selon les droits accumulés par les fonctionnaires et les agents.

LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU SYSTÈME DE PENSION DES PERSONNELS DE L'UNION EUROPÉENNE

Les deux textes statutaires CEE et Euratom, entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1962, créent un mécanisme de fonds de pension virtuel, dont les caractéristiques principales sont les suivantes³:

— Calcul de l'équilibre actuariel du régime des pensions afin de déterminer le montant de la cotisation, retenue sur le traitement de base de chaque fonctionnaire ou agent⁴; de

1. CEE, CEEA, règlements n° 31 (CEE) et n° 11 (CEEA), JOCE L 45, 14 juin 1962, p. 1385.

2. Cf. *infra*.

3. Il existe un débat entre les experts pour qualifier le régime de pension des personnels de l'UE. Certains experts considèrent qu'il s'agit d'un régime de capitalisation *sui generis* et pas d'un système par répartition (*pay as you go*).

4. Il s'agit d'un pourcentage de la rémunération brute du fonctionnaire, déduite mensuellement de son traitement : cf. Article 83 par. 2, 3^{ème} phrase.

couvrir un tiers du coût actuariel du régime⁵. Avec ce système, les contributions des actifs (un tiers) et celles du budget (deux tiers) d'une année, doivent couvrir la contrepartie actuarielle des droits à la pension acquis dans la même année. On doit également noter que le montant de la contribution des employés est exprimé en pourcentage du traitement brut mensuel.

— Versement des contributions de l'ensemble des fonctionnaires et agents de l'ensemble des institutions et organes de l'Union européenne, au budget communautaire, avec des dispositions particulières pour les agences⁶. Cette contribution n'alimente donc pas un véritable fonds de pension, mais le budget des Communautés.

— Engagement juridique collectif des États membres à payer, à échéance statutaire, les prestations du régime de pensions des fonctionnaires et agents communautaires. Cet engagement est inscrit dans les dispositions de l'article 83 par. 1, 2^e phrase du statut ce qui le rend juridiquement contraignant. Cette garantie court au-delà de l'existence du système communautaire.

— Engagement budgétaire des États membres dont la conséquence est l'obligation pour l'autorité budgétaire d'inscrire l'ensemble des paiements liés aux pensions comme une dépense budgétaire, chaque année⁷. Les prestations du régime de pension sont donc versées par le budget communautaire aux fonctionnaires et agents pensionnés ou à leurs ayant droits⁸.

Pour les États membres, l'avantage d'un tel système réside dans le fait qu'ils ne sont pas obligés de verser les sommes correspondant à la contribution patronale (deux tiers), dans un fonds de pension et de mobiliser des budgets, sans pour autant changer la nature de leurs engagements budgétaires. Pour les fonctionnaires et agents des Communautés, l'avantage tient au fait que, à la différence d'un véritable fonds de pension, le système échappe aux variations qui peuvent affecter les marchés financiers et avoir des impacts non négligeables sur les fonds de pension, comme ce fut le cas avec la crise de 2008.

LA MÉTHODE DE CALCUL DE L'ÉQUILIBRE ACTUARIEL DU RÉGIME DE PENSION DES PERSONNELS DE L'UNION EUROPÉENNE

Il est important de souligner que le calcul actuariel permet de déterminer la contribution annuelle au fonds de pension fictif. Il est réalisé selon des règles identiques à celles d'un véritable fonds de pension. Chaque année, les contributions salariales et patronales doivent couvrir les droits à pension acquis par les actifs, sur la même période. C'est ainsi que les prestations versées doivent être couvertes par la contrepartie actualisée des contributions antérieures et que leur paiement est inscrit dans le budget communautaire de l'année considérée, conformément à l'engagement budgétaire inscrit dans l'article 83 du statut. De manière plus précise, l'article 5 par. 1 de l'annexe XII du statut définit le calcul du taux de contribution au régime de pension, comme le rapport entre le coût du service de l'année *n* et le total annuel des rémunérations de base de cette même année. L'article 1 par. 2 de

5. Cf. Article 83 par. 2, 1^{ère} phrase du statut.

6. Cf. l'article 83 bis par. 2 qui prévoit de faire contribuer les agences communautaires, pour la part de l'employeur, sous certaines conditions.

7. Article 83 par. 1, 1^{ère} phrase du statut.

8. *Ibid.*

l'annexe XII définit le calcul de la contribution des fonctionnaires au régime de pension comme étant le tiers du rapport entre le coût du service de l'année n pour tous les fonctionnaires et agents actifs et le total annuel de la masse salariale de cette même population, au 31 décembre de l'année $n-1$. L'article 5 par. 3 de l'annexe XII du statut définit la notion de coût du service qui est la somme de trois composantes: la pension d'ancienneté, la pension d'invalidité et la pension de survie. Les articles 6, 7 et 8 de l'annexe XII du statut détaillent les formules mathématiques qui permettent de calculer les trois composantes du coût de service.

L'article 83 bis par. 4 du statut prescrit également d'actualiser, de manière annuelle, le calcul de l'équilibre actuariel, conformément à l'article 1^{er} de l'annexe XII. Sur base du résultat de cette évaluation, le texte de cet article prévoit qu'en cas d'écart d'au moins 0,25 point entre le taux de contribution en vigueur et le taux nécessaire au maintien de l'équilibre actuariel; le Conseil examine s'il y a lieu d'adapter le taux, conformément aux modalités fixées à l'annexe XII. Les variables qui sont prises en compte pour cette évaluation sont les suivantes :

— L'évolution démographique : L'article 9 par. 1 de l'annexe XII prévoit que la Commission réalise une enquête annuelle à propos de l'âge des actifs et des pensionnés qui permet de déterminer la structure de la population, l'âge moyen de départ en pension et la table d'invalidité;

— Les taux d'intérêt: L'article 10 de l'annexe XII prévoit d'utiliser la moyenne des taux moyens, observés pour la dette publique à long terme des États membres, sur les douze dernières années, précédant l'année considérée. Ainsi, le régime des pensions communautaires est virtuellement placé, comme pour un véritable fonds de pension, dans les titres de la dette publique émise par les États membres.

— La variation annuelle du barème des traitements des fonctionnaires de l'Union européenne est définie à l'article 11 de l'annexe XII. Cet article renvoie à l'article 1^{er} par. 4 de l'annexe XI qui détermine l'indicateur spécifique de l'évolution moyenne des salaires des fonctionnaires nationaux. En fait, l'article 11 de l'annexe XII dispose que le taux annuel effectif à prendre en considération est la moyenne des indicateurs spécifiques nets des 12 dernières années, précédant l'année considérée. Aujourd'hui, le taux de contribution des fonctionnaires de l'Union européenne s'établit à 11,6 % de leur traitement de base.

L'article 83 bis par. 3 du statut prévoit aussi une évaluation actuarielle quinquennale ; afin d'assurer l'équilibre du régime. En cas de déséquilibre du système, le Conseil dispose de deux variables d'ajustement pour équilibrer le régime: soit le taux de contribution, soit l'âge de la pension⁹.

Le Statut ne prévoit pas d'autres variables d'ajustement. Toutefois, en 2004, il a révisé l'article 77 par. 2 du statut, pour diminuer le taux d'accumulation annuel de 2 % à 1,9 % ; alors que le déséquilibre du régime n'était techniquement pas démontré.

LA VALEUR DE L'ACTIF DU RÉGIME DE PENSION DES PERSONNELS DE L'UNION EUROPÉENNE

Comment déterminer la valeur de l'actif du régime de pension des personnels de l'Union européenne. Quelle est la valeur des droits accumulés par les actifs et les pensionnés depuis la création du régime actuel, le 1^{er} janvier 1962 ? Comment peut-on l'évaluer,

9. Cf. article 52 du statut et article 22 de l'annexe XIII du statut.

en l'absence d'un véritable fonds de pension qui aurait comme actif les contributions versées et par les agents et par les États membres ?

En fait, à côté du budget annuel de l'Union européenne qui inclut le montant annuel du service des pensions pour l'année en cours; la Commission publie chaque année un bilan des actifs et des passifs de l'Union européenne. Le dernier bilan, publié le 12 novembre 2010¹⁰, contient au passif une position d'un montant de 37,242 milliards d'euros, au 31 décembre 2009, appelée « Avantage du personnel », dont 33,163 milliards d'euros pour les droits à pension existants et 4,079 milliards d'euros couvrant la contribution de l'Union européenne Régime Commun d'Assurance Maladie (RCAM)¹¹, pour le personnel pensionnés. Ces 37,242 milliards d'euros de passif, constatés dans le bilan dressé par la Commission, correspondent à la dette du budget de l'Union européenne, à l'égard du personnel. En application de l'article 83 du statut et de la garantie collective des États membres à propos du paiement des pensions, le document de la Commission, déjà cité, devrait faire référence comme actif de l'Union européenne à une position du même montant de 37,242 milliards d'euros, comme dette des États membres vis-à-vis de l'Union. Cette présentation et cette position existaient jusqu'aux changements de règles comptables, intervenus en 2004 et qui eurent pour conséquence, en l'absence de toute référence à cette position, un déficit équivalent. On peut néanmoins constater que le montant de 37,242 milliards d'euros reste mentionné en dessous du bilan comme « montant à appeler auprès des États membres »¹².

Dans une approche de transparence, le Parlement européen¹³, le Comité du personnel de la Commission et le Comité consultatif sur les standards comptables ont demandé, à différentes occasions, de remettre ce montant à l'actif du bilan de l'Union européenne. Néanmoins, il faut souligner que ce changement de règles comptables n'affecte ni les droits du personnel, ni la garantie collective des États membres, reconnue par l'article 83 du statut. Les pensions des personnels de l'Union européenne restent à la charge du budget communautaire, quelle que soit la présentation comptable existante.

Ainsi, peut-on donc considérer que les 37,242 milliards d'euros, mentionnés ci-dessus, constituent une évaluation réaliste de la valeur actuelle que pourrait avoir un véritable fonds de pension des personnels de l'Union européenne, si le statut de 1962 en avait créé un et si cet instrument avait perduré jusqu'au 31 décembre 2009. Ce fonds correspondrait non seulement à la valeur actuelle de tous les droits à pension, acquis par la population active et pensionnée actuelle, mais également à la valeur actuelle de toutes les cotisations salariales et patronales, qui auraient dû être versées depuis l'entrée en vigueur du statut, en retranchant la valeur actuelle des pensions payées jusqu'à présent.

Ce montant correspond également à la valeur actuelle des économies que le budget, donc les États membres, ont fait réellement depuis le 1^{er} janvier 1962 sur les paiements des contributions au régime de pensions des personnels communautaires, comparé à ce qu'ils auraient dû dépenser avec la création d'un véritable fonds de pension effectif. On peut d'ailleurs estimer que le placement des 37,242 milliards d'euros, en titres de la dette publique des États membres, avec un taux d'intérêt moyen de 3,8%, auraient rapporté 1,415 milliards d'euros en 2010; alors que le montant alloué pour le service des pensions

10. Commission européenne, *Comptes annuels de l'Union européenne, exercice 2009, états financiers consolidés et états consolidés sur l'exécution du budget*, (COM) 2010/C 308/01, JOUE C 308, 12 novembre 2010, Bruxelles, p. 1.

11. Cf. article 72 du statut des fonctionnaires et agents de l'Union européenne.

12. Page 47 du rapport déjà cité. Cf. *Supra*.

13. Notamment ans le cadre de l'exercice de décharge budgétaire 2007 à propos de l'exercice 2005 et dans les exercices suivants.

dans le budget 2010 n'est que de 1,214 milliards d'euros¹⁴. De ce fait, il est clair que les États membres n'ont pas fait une mauvaise affaire avec le système de fonds fictif, adopté avec les deux textes statutaires de 1962.

LES ENJEUX POLITIQUES ET BUDGÉTAIRES A PROPOS DE L'AVENIR DU RÉGIME DE PENSIONS DES PERSONNELS DE L'UNION EUROPÉENNE

Dans un rapport de 2010¹⁵, la Commission fait une évaluation du coût budgétaire du régime de pension des personnels de l'Union européenne, sur la période 2010-2059, à l'instar des pratiques de nombreux États membres. La Commission souligne le fait que, à personnel actif constant, le nombre de pensionnés va croître de 17 500, en 2010, à environ 38 500, en 2046, pour décliner à 36 500, en 2059. Selon ces projections, en 2059, le nombre de bénéficiaires aura augmenté de 109 %, par rapport à 2010. Cette évolution reflète bien évidemment l'accroissement important des recrutements¹⁶, résultant notamment des deux derniers élargissements, ainsi que l'évolution positive de la table de mortalité des fonctionnaires de l'Union européenne. Elle a pour conséquence un accroissement de la charge budgétaire du régime de pension estimée¹⁷ de 1,235 milliards d'euros par an en 2010, à 2,490 milliards d'euros par an en 2045, avant de décroître à 2,259 milliards d'euros par an, en 2049.

Ces estimations sont fondées sur les dispositions statutaires, applicables aujourd'hui au régime des pensions communautaires ; y inclus les changements découlant de la révision du statut de mai 2004 ; qui visent déjà à limiter l'accroissement budgétaire de la charge des pensions et permettre de maintenir l'équilibre actuariel à un niveau inférieur, à celui existant avant 2004.

En 2004, le législateur communautaire a déjà introduit des mesures qui touchaient à l'équilibre général du régime des pensions des fonctionnaires de l'Union européenne comme la réduction du taux annuel d'accumulation de droits qui diminue de 2 % à 1,9 %¹⁸ ou l'augmentation de l'âge de la pension minimum qui passe de 60 à 63 ans¹⁹. Par ailleurs, certaines dispositions statutaires, révisées en 2004, devraient également avoir un impact non négligeable sur la charge budgétaire des pensions, à l'avenir, à l'instar du remplacement des fonctionnaires par des agents contractuels, dont les niveaux de rémunérations sont nettement inférieurs aux fonctionnaires ainsi que des niveaux de recrutement inférieurs de 30 %, après 2004, pour les fonctionnaires, avec des carrières plus longues.

Dans son rapport, la Commission démontre que l'impact de la révision du statut de 2004 limite considérablement l'accroissement de la charge budgétaire du régime des pensions des personnels de l'Union européenne. Si elle estime que l'adoption de ces dispositions, en 2004, n'entraîne que peu d'économies, à moyen terme (horizon de 10 ans) ;

14. Cf. Budget de l'Union européenne en ligne: <http://eur-lex.europa.eu/budget>.

15. European Commission, *Eurostat study on the long-term budgetary implications of pension costs*, SEC (2010) 989 final, 8 August 2010, Brussels, 21 pages.

16. On estime que l'évolution du nombre des pensionnés suit, avec un décalage d'environ 37 ans, l'évolution des recrutements antérieurs.

17. Il s'agit ici du coût total du régime de pension qui inclut les pensions d'ancienneté, de réversion, d'invalidité ainsi que le régime d'invalidité et autres dépenses comme les coefficients correcteurs.

18. Cf. article 77 par. 2.

19. Cf. article 52 du statut et article 23 de l'annexe XIII.

elle considère ces économies augmentent progressivement, à long terme (50 ans), pour atteindre 1,047 milliards d'euros par an. Ainsi, la charge budgétaire du régime de pension de l'Union européenne n'augmentera que de 83 % par rapport à 2010, contre une augmentation prévue de 168 %, sans la révision du statut intervenue en 2004. Le rapport estime le montant des économies, réalisées sur la période 2010-2059, à 24,785 milliards d'euros, sans compter les changements intervenus dans le régime d'invalidité. Il s'agit donc d'un effort important de la part du personnel et d'une excellente affaire pour le budget communautaire, donc pour les États membres.

Dans leur document à propos de la révision du statut, en date du 20 juin 2011²⁰, huit États membres demandent à la Commission une révision drastique du régime des pensions des personnels de l'Union européenne. Cette demande découlerait de la crainte d'un accroissement important de la charge budgétaire des pensions. Ce texte demande à la Commission de revoir l'ensemble des paramètres du régime de pension des fonctionnaires de l'Union européenne : l'âge de la retraite, le taux d'accumulation annuel, la base de calcul de la pension, mais également le système de « Barcelona incentive », la pension pour le conjoint survivant et le système de pension anticipée, sans réduction des droits. Les États membres souhaitent donc abaisser le niveau sur la base duquel s'établit l'équilibre actuariel qui constitue le fondement du régime. Si le rapport de la Commission sur le coût budgétaire des pensions démontre que la révision statutaire de 2004 permet de réaliser des économies à moyen et long terme il n'en demeure pas moins qu'elle a considéré que ces économies ne répondent pas entièrement aux exigences du Conseil. C'est ainsi que l'exécutif communautaire, dans son projet de proposition de révision du statut, adopté le 29 juin 2011, propose de relever, pour la seconde fois depuis 2004, l'âge de la pension des fonctionnaires de l'Union européenne de 63 à 65 ans. Ce relèvement de l'âge de la pension constitue un puissant moyen d'économie de la charge budgétaire annuelle du régime de pension, même s'il n'est pas justifié par les dispositions statutaires en vigueur. La Commission fait ainsi un geste politique à l'égard des États membres et, en échange, demande au Conseil de pérenniser la méthode calcul de l'équilibre actuariel du régime de pension (annexe XII du statut), arrivée à échéance le 30 juin 2013²¹.

On doit noter que les syndicats de fonctionnaires et agents de l'Union européenne considèrent que toute modification des pensions actuellement versées aux pensionnés, constituerait une grave atteinte aux droits acquis de ces derniers puisque les pensions des retraités sont déjà payées par les contributions qu'ils ont versées, pendant leur période d'activité, et par les contributions virtuelles correspondant à la part patronale, conformément aux dispositions de l'article 83 par. 1.

Par ailleurs, les Organisations syndicales et professionnelles (OSP) estiment que le niveau des pensions communautaires doit continuer à être lié au niveau des rémunérations du personnel communautaire, conformément aux dispositions de l'article 82 par. 2 du statut. L'article précité prévoit, en effet, une adaptation annuelle du niveau des pensions identique à celle qui appliquée aux traitements de base des actifs, conformément aux articles 65 et 65 bis et à l'annexe XI du statut. L'ensemble des Organisations syndicales et professionnelles défend le niveau des pensions des fonctionnaires de l'Union européenne, comme faisant partie de l'attractivité de la fonction publique communautaire, permettant d'attirer du personnel très qualifié qui ne s'expatrierait pas autrement.

20. Council of the European Union, *Contributions concerning the content of the upcoming Staff Regulation Review*, DS 1419/11, 20 June 2011, Brussels, p. 3.

21. Cf. article 14 par. 1 de l'annexe XII du statut.

Par ailleurs, les Organisations syndicales et professionnelles considèrent également que le système de pension des personnels de l'Union européenne n'est pas un système par répartition, mais un régime par capitalisation *sui generis*. Selon leur approche, il n'est pas correct d'invoquer la charge budgétaire du régime des pensions, pour modifier les règles applicables, afin de réaliser des économies budgétaires. En effet, cette approche signifie que le budget de l'Union européenne a encaissé les contributions des fonctionnaires, alors qu'elles dépassaient largement les dépenses du régime pendant des années. En revanche, alors que le régime arrive à maturité et que les dépenses budgétaires dépassent les cotisations des fonctionnaires, les États membres refuseraient de payer la contrepartie actuarielle, garantie par l'article 83 par. 1 du statut. Cette démarche serait, d'après les syndicats de fonctionnaires, la négation des principes fondamentaux du régime qui s'analysent sur une période longue.

Par conséquent, les Organisations syndicales et professionnelles considèrent que ce régime est tout à fait soutenable. D'après eux, la crise économique et les restrictions budgétaires ne doivent pas empêcher les États membres de se tenir aux engagements, pris dans le cadre du statut. Dans le cas contraire, et si le Conseil décidait de changer la nature du régime il devrait rembourser le capital actuariel accumulé depuis le 1^{er} janvier 1962, dans le contexte du système actuel.

*

* *

Pour terminer, il est clair que les États membres souhaitent faire des économies budgétaires et par conséquent limiter la charge budgétaire annuelle liée au régime des pensions des fonctionnaires de l'Union européenne. En effet, au-delà des enjeux budgétaires non négligeables, la pression vient de l'opinion publique, dans les États membres, et de la presse qui considèrent qu'il n'est pas acceptable que les fonctionnaires européens qui obligent les États membres à la rigueur, ne soient pas non plus soumis à la même rigueur qu'ils appliquent aux autres.

Si on peut comprendre de telles positions; il n'en demeure pas moins nécessaire de ne pas succomber à la tentation du populisme anti-européen. Le régime de pension des personnels de l'Union européenne concerne aujourd'hui 17 500 pensionnés et environ 50 000 fonctionnaires et agents. Il s'agit donc d'un régime de très petite taille, comparé à ce qui existe pour les fonctionnaires dans des États comme la France, l'Allemagne ou le Royaume-Uni.

Aujourd'hui, dans le cadre réglementaire en vigueur et au niveau de prestation défini par le statut, le régime des pensions communautaires est en équilibre et ce sur la base de la modulation de la cotisation pension des fonctionnaires de l'Union européenne, dont le pourcentage est aujourd'hui de 11,6 % du traitement de base et éventuellement de l'âge de la pension, actuellement fixé à 63 ans.

Il est évident que, comme en 2004, le Conseil, sur proposition de la Commission, reste le maître du jeu pour réviser les règles relatives au régime de pension du personnel des Communautés, en codécision avec le Parlement européen. Toutefois, les changements qu'il appelle de ses vœux doivent rester dans la limite du droit communautaire et des principes de confiance légitime et de respect des droits acquis, développés dans la jurisprudence de la Cour de justice de Luxembourg. En ce sens, le projet de proposition de révision du statut, adopté par la Commission, le 29 juin 2011²², comporte une

22. *Ibid.*

nouvelle révision de l'âge de la pension et constitue, par conséquent, un geste politique fort en direction des États membres. Si le Conseil décidait de modifier la proposition de la Commission, à l'unanimité, pour revoir d'autres paramètres du régime dans un sens restrictif; il choisirait la voie de la bataille politique, juridique et sociale avec le personnel des institutions qui, n'en doutons pas, défendra ses droits. Une telle approche ne contribuera sans doute pas au meilleur fonctionnement de l'Union, dans les mois et les années à venir. Il risque d'aggraver le climat social très lourd qui existe actuellement au sein des institutions de l'Union.

Composé et imprimé par JOUVE, 1, rue du Docteur Sauvé
N° 787838G Dépôt légal : ???